



UNIVERSIDAD DE CHILE

Instituto de Estudios Internacionales

Magíster en Estudios Internacionales

El enfoque de la securitización y su preponderancia en el desarrollo del nuevo marco normativo para la migración en Chile.

The securitization and its importance in the development of the migration regulatory framework in Chile.

Tesis para obtener el grado de Magíster en Estudios Internacionales

Pablo Ignacio Donoso Toledo

Prof. Guía: Gilberto Aranda Bustamante

Santiago, Chile

Noviembre, 2022

Agradecimientos

La presente investigación marca el cierre de un importante hito en mi formación académica, del cual varias personas han formado parte.

En primer lugar, agradecer a los integrantes de mi núcleo familiar. A mi mamá, Silvia, porque representa todo lo que aspiro a ser a nivel personal y profesional. También por el amor, esfuerzo y sacrificio que ha entregado para que sus hijos podamos salir adelante y gozar de estas increíbles oportunidades. En segundo lugar, a mis hermanos, Álvaro y Gonzalo, que espero puedan seguir el camino que les apasione, tal como yo lo estoy haciendo ahora. Y, finalmente, a mi papá, Julio, cuya preocupación y motivación, han sido un pilar fundamental.

A Gabriela, quien ha estado a mi lado, acompañándome y dándome fuerzas en esta etapa, siempre desde el amor, la comprensión y la empatía, aun en los momentos más complejos.

A mi profesor guía y mentor, Gilberto Aranda, por todas las oportunidades y aprendizajes que me ha brindado durante mi paso por el magíster, junto con su paciencia y buena disposición en todo el proceso de elaboración de esta tesis.

A mis amigos, que me dieron el ánimo y la confianza necesaria para terminar este importante proceso, durante el último año.

Finalmente, al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, lugar donde he podido conocer a grandes docentes, compañeras y compañeros que han enriquecido este camino lleno de aprendizajes académicos y de vida.

Resumen: Los fenómenos migratorios generan múltiples debates a nivel internacional respecto de las estrategias de inclusión y exclusión de la población que llega a los distintos territorios en calidad de migrante, como también sobre la relevancia del concepto de la soberanía, el control de las fronteras y la seguridad nacional. En este sentido, los países latinoamericanos no son ajenos a estas tensiones y disputas, que se han visto exacerbadas por las crisis políticas ocurridas en la región. Siguiendo las premisas, esta tesis busca llevar a cabo un análisis de la concepción y narrativa sobre la migración internacional en Chile, particularmente desde los poderes del Estado, y como esas premisas han influido en las acciones enmarcadas dentro de la política migratoria implementada durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera. Esto, particularmente focalizado respecto al diseño e implementación de la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería.

Los resultados obtenidos en esta investigación permiten señalar que la nueva Ley de Migración y Extranjería es el resultado de una dinámica que, a pesar de combinar elementos de un enfoque de DD.HH. como lo son la flexibilización del acceso a algunos derechos, continua inexorablemente ligada a las lógicas de control y seguridad de la migración. Esto, sigue la estrategia delineada por las medidas de política migratoria implementadas, que sirven de insumo principal para explicar el escenario en el cual se gesta la totalidad del resurgido proceso de formulación de la Ley.

Es, en base a lo anterior, que la presente investigación cumple con la hipótesis planteada, confirmando que el gobierno de Chile, en el marco del régimen internacional para el movimiento ordenado y controlado de las personas, ha dado prioridad y primacía al tratamiento del fenómeno migratorio como un problema de seguridad.

Palabras clave: Ley de Migración y Extranjería; política migratoria; securitización; discurso.

Abstract: Migration generate multiple debates at the international level regarding the strategies of inclusion and exclusion of the population that arrives in the different territories as migrants, as well as on the relevance of the concepts of sovereignty, border control and national security. Latin American countries are involved in these tensions and disputes too, which have been exacerbated by the political crisis that have occurred in the region. Following this ideas, this investigation seeks to carry out an analysis of the conception and narrative on international migration in Chile, particularly from the State branches, and how these premises have influenced the actions framed within the migration policy implemented during the second Government of Sebastián Piñera. This, particularly focused on the design and implementation of “Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería”.

The results obtained in this research allow us to point out that the new Immigration Law is the result of a dynamic that, despite combining elements of a human rights approach, such as making access more flexible for some, continues inexorably linked to the logics of control and security of the migration. This follows the strategy outlined by the migratory policy measures, which are as the main input in the scenario of the formulating process the Law takes place.

With these outcomes, we can hold the hypothesis of the present investigation, confirming that the Chilean government, within the framework of the international regime for the orderly and controlled movement of people, has given priority and primacy to the treatment of the phenomenon immigration as a security issue.

Keywords: Immigration Law; immigration policy; securitization; speech.

Índice

I.	Introducción.....	1
1.1.	Formulación del problema de investigación	1
1.2.	Justificación	2
1.3.	Marco Metodológico.....	3
1.4.	Hipótesis y/o pregunta de investigación	3
1.5.	Objetivo General.....	4
1.6.	Objetivos Específicos	4
1.7.	Estrategia de Investigación	5
1.8.	Tipo de investigación.....	6
1.9.	Técnica de Recolección de Datos	6
1.10.	Estrategia de Análisis de Datos.....	8
1.11.	Construcción de la muestra de declaraciones a analizar	8
1.12.	Análisis de Contenido	10
1.12.1.	Unidad de análisis.....	10
1.12.2.	Categorización y codificación	10
1.13.	Trabajo de campo y criterios de conformación de las fuentes de información	13
II.	Marco teórico.....	15
2.1.	Securitización.....	15
2.1.1.	Securitización en el marco de los fenómenos migratorios.....	19
2.2.	Crimigración	22
2.3.	Populismo Penal	25
2.4.	Enfoque de las Corrientes Múltiples.....	27
2.4.1.	La familia de procesos.....	31
2.4.2.	Ventana de Oportunidad.....	35
2.5.	Síntesis	36
III.	Antecedentes del caso.....	37
3.1.	Escenario migratorio en Chile	37
3.2.	La Política Pública: “Ordenar la casa”	41
3.3.	Regularización migratoria.....	42
3.4.	Las expulsiones.....	43
3.5.	La Política Exterior y Venezuela	45

3.6.	La abstención frente al Pacto Migratorio de Naciones Unidas.....	46
IV.	Proceso de formación de la nueva normativa migratoria	48
4.1.	Evolución de la normativa de migraciones, desde el retorno a la democracia	48
4.2.	Desarrollo del proceso legislativo migratorio en Chile	49
4.3.	La Ley 21.325 de Migración y Extranjería.....	53
4.4.	Institucionalidad migratoria y Expulsiones	60
V.	Análisis del proceso desde el enfoque de las corrientes múltiples	62
5.1.	La corriente de los problemas	62
5.2.	La corriente política.....	65
5.3.	La corriente de las soluciones.....	67
5.4.	La Ventana de Oportunidad.....	70
VI.	Revisión de prensa.....	72
6.1.	Resultados e inferencias.....	72
6.1.1.	Tendencias.....	72
6.1.2.	Actores	72
6.1.3.	Resultados según categoría	73
VII.	Análisis de las entrevistas y aplicación teórica	82
7.1.	Percepción del fenómeno migratorio.....	82
7.2.	Las medidas de política migratoria implementadas durante el período.....	89
7.3.	Las principales definiciones de la ley y los enfoques predominantes	91
VIII.	Conclusiones.....	95
IX.	Bibliografía.....	98
X.	Anexos.....	107
10.1.	Anexo N°1: Minuta con indicaciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.....	107
10.2.	Anexo N°2: Resultados de frecuencia asociados al análisis de contenido	110
10.3.	Anexo N°3: Transcripción armonizada de las entrevistas realizadas a expertos/as	

I. Introducción

1.1. Formulación del problema de investigación

La evolución de la migración en Latinoamérica, durante los últimos diez años, se ha caracterizado por un crecimiento exponencial en la cantidad de personas que se movilizan entre los países de la región. Las cifras de Naciones Unidas indican que el número de inmigrantes y emigrantes aumentó en un 66% y 26%, respectivamente, en el período que comprende entre los años 2010 y 2019 (Acuña & Khoudour, 2020). En Chile, este fenómeno ha tenido sus principales repercusiones a finales de la década pasada, entre las que se encuentra la promoción de un cambio en las pautas de llegada de extranjeros al país. En este sentido, las migraciones venezolana y haitiana se han posicionado como las dominantes, principalmente durante el lapso que comprende la segunda administración de Sebastián Piñera (Oyarzún Serrano, Aranda , & Gissi, 2021). Esto, trajo como consecuencia una modificación inmediata de la estrategia que se venía desarrollando frente a la migración, endureciendo las medidas de ingreso y permanencia en el país, mediante diferentes instrumentos administrativos emanados desde la presidencia, a partir del año 2018 (Rivera Polo, 2020). Entre estas medidas es posible identificar, por ejemplo, la implementación de la visa democrática para los ciudadanos venezolanos, en abril del mismo año (Stefoni & Silva, 2019).

Durante el transcurso de los sucesos citados, ocurren eventos como el estallido social, a finales del año 2019, y la pandemia del covid-19, a inicios del 2020, que vuelven a modificar el escenario migratorio del país. Una muestra de estos cambios son las más de 16 mil personas que han ingresado al país por pasos fronterizos no habilitados y que se han auto denunciado ante las autoridades. Esto, finalmente, representa una dinámica que, si bien había registrado un aumento desde 2018, nunca había crecido de forma tan explosiva como lo hizo desde el arribo del virus a la región, aun cuando las cifras manejadas son parciales (Paul, 2021).

El escenario brevemente descrito es el que enfrenta el gobierno, en materia migratoria, previo a la promulgación de la nueva Ley N°21.325 de Migración y Extranjería, y es de donde surge la necesidad de indagar respecto a cuáles son los aspectos que determinan las nuevas

condiciones que busca aplicar el ejecutivo para el control del movimiento de personas dentro de las fronteras.

1.2. Justificación

La investigación planteada tiene como objetivo ser una contribución en el estudio de la evolución de la política migratoria chilena, en el marco de las nuevas conductas y fenómenos del movimiento de personas que acaecen en Latinoamérica. Esto, generado principalmente por las crisis políticas suscitadas en algunos países de la región, durante la última década, y la pandemia del covid-19, eventos que han transformado las nuevas dinámicas migratorias en un desafío para las administraciones públicas, presentes y futuras, a nivel social, económico y político. El fin planteado, se llevará a cabo a través de la realización de un ejercicio de análisis teórico del nuevo marco regulatorio, la Ley de Migración y Extranjería N° 21.325, y de las medidas de política migratoria implementadas. Bajo esta lógica, para el ejercicio anteriormente determinado, se utilizarán los conceptos teóricos provenientes del ámbito de la seguridad internacional y de las políticas públicas como base de la observación, en pos de lograr un estudio del tratamiento que se ha definido para este asunto de carácter interméstico, que entrelaza el ámbito internacional con el interno.

Asimismo, los objetivos de este ejercicio buscarán, en primer lugar, proveer más insumos para la discusión respecto del tratamiento del fenómeno migratorio a nivel de políticas públicas, tanto por parte de los tomadores de decisión como de otros actores, y que éstas puedan seguir progresando hacia el objetivo de generar un mayor bienestar de la población migrante que, por decisión propia u otras circunstancias inexorables, decide trasladarse a Chile. En segundo lugar, y a nivel teórico, que el ejercicio realizado en este estudio sirva como un antecedente en investigaciones de mayor complejidad, en el ámbito migratorio y/o en temáticas similares enmarcadas en el apartado del análisis de políticas públicas, ya sea como un recurso académico o como un examen a replicar.

1.3. Marco Metodológico

La presente investigación busca llevar a cabo un análisis de la evolución política de la concepción y narrativa sobre la migración internacional en Chile, particularmente desde los poderes del Estado: ejecutivo y legislativo, y como esas premisas han influido en las acciones enmarcadas dentro de la política migratoria. Lo anterior, en el contexto de la implementación del nuevo marco normativo migratorio en Chile, la ley N°21.325 promulgada el 11 de abril de 2021 y en vigor desde el 12 de febrero de 2022, tras la publicación del Decreto N°296 que aprueba su respectivo reglamento, tal como lo indica su artículo transitorio N°11 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022) y que reemplaza al Decreto Ley N° 1.094 del año 1975.

1.4. Hipótesis y/o pregunta de investigación

La nueva Ley de Migración y Extranjería N°21.325, surge como la respuesta más contundente, desde la institucionalidad, a la evolución que ha presentado el fenómeno migratorio, desde el retorno a la democracia. La interpretación de dicha acción política se desprende de la vigencia de la legislación previa, el Decreto Ley N° 1.094, que tiene su génesis en el año 1975, durante la dictadura militar, siendo el cuerpo legal más antiguo de Sudamérica referido a la temática, previo a la promulgación del nuevo cuerpo normativo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021). Durante este período de tiempo, los gobiernos de la concertación implementaron múltiples modificaciones en la materia, principalmente a través de instructivos presidenciales, pero que no se tradujeron en una legislación que permitieran sustentar una nueva política migratoria (Dona-Reveco y Levinson, 2012; Dona-Reveco y Mullan, 2014 citado en Torres Matus, 2017). Solo en el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), se presenta el proyecto de la nueva Ley de Migraciones y Extranjería (boletín 8970-06), siendo el único anteproyecto que llegaba al Congreso Nacional como una medida de reforma real a la legislación vigente en aquel entonces (Torres Matus, 2017).

El trayecto sostenido por el Estado chileno, caracterizado por la falta de líneas de acción política consistente en el ámbito migratorio, podría denominarse por medio de la aplicación que Thayer Correa et. al realizan de un concepto acuñado por los autores García y Griego y

Verea (1988) como “la política de no tener política” (Durán Migliardi, Correa, & Thayer Correa, 2020).

Considerando lo anterior, y tras un acercamiento con los términos definitivos del cuerpo legal estudiado, se ha definido como la hipótesis de esta investigación que el gobierno de Chile, en el marco del régimen internacional para el movimiento ordenado y controlado de las personas, ha dado prioridad al tratamiento del fenómeno migratorio como un problema de seguridad, aminorando la influencia de la visión que prioriza la arista de los Derechos Humanos de los migrantes, en la nueva normativa. Esto, aun cuando el gobierno de Piñera haya adaptado su enfoque, eminentemente securitario, al molde internacional que conjuga ambas dimensiones (Gobernanza migratoria). Esta concepción determinaría las condiciones más importantes dentro de la nueva Ley de Migración y Extranjería.

Al mismo tiempo, es menester añadir que el tinte securitario de la ley se vio apaciguado por la influencia del trámite legislativo, que implicó una evolución desde los lineamientos iniciales, presentes en el proyecto original, al cuerpo legal que finalmente ha entrado en vigor. Es por esta razón, que la revisión de la evolución del diseño de la política pública toma un rol clave en el desarrollo de esta tesis, ya que permitirá contrastar la injerencia de los actores más relevantes del proceso, a grandes rasgos, y las implicancias políticas que podría traer consigo la dictación de un nuevo marco en el cual se desenvolverá, de ahora en adelante, la política migratoria.

1.5. Objetivo General

- 1) Analizar los aspectos esenciales del enfoque predominante en la política pública migratoria y la nueva Ley de Migración y Extranjería, implementadas durante el último gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), desde la perspectiva de la teoría de la securitización.

1.6. Objetivos Específicos

- 1) Describir los principales antecedentes, internos y externos, que promovieron el proceso de modificación institucional en materia de migración y extranjería, durante el segundo gobierno de Piñera.

- 2) Identificar la presencia de códigos o preceptos securitarios dentro de la nueva Ley de Migración y Extranjería.
- 3) Evaluar como el enfoque de políticas públicas del gobierno de Piñera, impactó en el diseño de la nueva Ley de Migración y Extranjería.

1.7. Estrategia de Investigación

La investigación consiste en un estudio de carácter cualitativo, dada la definición y fundamentación de este enfoque en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones, desde un punto de vista amplio y holístico (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014). Lo anterior, a través de la descripción sistemática de las características de las variables y fenómenos, así como el descubrimiento, o no, de la presencia de relaciones causales (Quecedo & Castaño, 2002, pág. 11).

Sumado a lo anterior, la pertinencia de la adopción de este tipo de diseño se ve reforzada por su cercanía intrínseca a la aplicación teorías sustantivas dada su capacidad de facilitar la recogida de datos empíricos que permitan generar descripciones complejas de acontecimientos, interacciones, comportamientos y pensamientos, conducentes al desarrollo y aplicación de categorías y relaciones que promuevan la interpretación de los datos (Quecedo & Castaño, 2002, pág. 11). Esta interpretación de los datos, surgida de la conjunción de las relaciones obtenidas entre las categorías establecidas con base al marco teórico establecido y la información obtenida conducirán a la comprensión del fenómeno estudiado (Martínez Carazo, 2006, pág. 188).

En cuanto a las etapas metodológicas que componen una investigación cualitativa, se deben considerar las siguientes (Quintana Peña, 2006):

- a) La formulación: Acción que se caracteriza por explicitar y explicar ¿Qué es lo que se va a investigar y por qué?
- b) El diseño: Acción consistente en planear la orientación para acercarse al objeto de estudio y obtener el conocimiento acerca de él. En otras palabras, busca responder las preguntas: ¿Cómo se realizará la investigación? Y ¿en qué circunstancias de modo, tiempo y lugar?

- c) La ejecución: Acción correspondiente al despliegue de las estrategias para acercarse al objeto de estudio. Entre estas estrategias de contacto se encuentran la entrevista, la realización de talleres, el trabajo de campo y la observación participante, entre otras alternativas.
- d) El cierre: Acción que implica la sistematización progresiva del proceso y los resultados del trabajo investigativo, del cual se pueden establecer conclusiones.

Para esta investigación, la selección del tipo de estudio se basó en como su concepción, anteriormente referida, se amolda al objeto de estudio y los objetivos definidos previamente.

1.8. Tipo de investigación

La presente investigación considera, en principio, dimensiones descriptivas y, a medida que los planteamientos se desarrollen, explicativas. Para ello, es necesario considerar que el alcance descriptivo permitirá especificar las propiedades, características y perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014). En cuanto a la dimensión explicativa, ésta busca establecer relaciones entre los conceptos trabajados. En otras palabras, se busca relacionar las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales, centrándose en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014). Esto último, constituye uno de los objetivos definitorios del estudio, al permitir la identificación de las interacciones entre las concepciones del fenómeno migratorio que poseen los tomadores de decisión, o actores securitizantes, y las medidas de política migratoria implementadas, con miras a identificar cuáles son los factores claves que tienen mayor incidencia en el proceso de formulación del marco normativo.

1.9. Técnica de Recolección de Datos

Se utilizaron tres fuentes de información, con miras a recabar la información necesaria para responder a las definiciones básicas de esta investigación, las cuales son:

- a) Revisión Bibliográfica: Corresponde a la revisión de distintos tipos de documentos que entreguen definiciones conceptuales claves y/o útiles en el marco del fenómeno y el objeto de estudio, con miras a la consecución de los objetivos definidos para la

investigación. Dentro de la bibliografía a revisar se encuentran: Libros, papers, artículos de revistas especializadas y documentos académicos que aborden los conceptos teóricos del enfoque de la securitización, el diseño y formulación de políticas públicas y la evolución del fenómeno migratorio en la región, especialmente respecto al caso chileno. Al mismo tiempo, se considera un examen de los antecedentes legislativos del proceso de formulación de la nueva Ley de Migración y Extranjería, junto con el documento normativo definitivo y sus antecedentes complementarios.

- b) Revisión de Prensa: Junto con la revisión bibliográfica, se realizó una revisión del contenido de distintos medios de información digitales, de carácter escrito, que permitirán complementar los hallazgos relacionados con el desarrollo del proyecto de ley mediante la identificación de declaraciones y/o comentarios relacionados al tópico principal de esta investigación, por parte de los actores más relevantes del proceso (poder ejecutivo y legislativo).
- c) Entrevistas semiestructuradas. La investigación considera la realización de entrevistas, definidas como una reunión para conversar e intercambiar información entre el entrevistador y el entrevistado con miras a lograr una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema (Janesick, 1998, citado por Hernández Sampieri, Fernández Collado & Baptista Lucio, 2014, pág 403). Esto, dada la dificultad de observar el problema de estudio solamente desde el punto de vista exterior del fenómeno. Este tipo de técnica otorga la capacidad para adentrarse en el fenómeno, solventando esta dificultad (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014).

El tipo de entrevista a realizar será semiestructurado, categoría que toma como base una guía de asuntos o preguntas en la cual el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información, otorgando el dinamismo necesario en pos de obtener los mejores resultados posibles (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014).

1.10. Estrategia de Análisis de Datos

Finalmente, las estrategias que se utilizaron para analizar los datos obtenidos a través de los instrumentos anteriormente individualizados serán el análisis de contenido, respecto a la revisión de declaraciones en prensa, y la técnica de la teoría fundamentada, para las entrevistas a realizar. En cuanto a la primera, Jaime Andreu (2020) señala que el análisis de contenido, cualquiera sea la forma que adquiera, se basa en el método científico como guía del trabajo de comprensión de la lectura del material. Lo anterior, considerando la determinación del objeto y tema de análisis, las reglas de codificación, el sistema de categorías, la comprobación de fiabilidad del sistema de codificación-categorización y la identificación de las inferencias (Andréu Abela, 2000). En segundo lugar, el planteamiento básico de la teoría fundamentada es que las proposiciones teóricas surgen de los datos obtenidos en la investigación (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 687). Lo anterior considerando que la obtención de información de las entrevistas, posee un carácter complementario dentro de este ejercicio.

La aplicación de estas herramientas permitirá la codificación de la información recolectada para su procesamiento. Particularmente respecto a la determinación del grado de carga de contenido en declaraciones hechas por los representantes institucionales a lo largo del proceso de discusión y aprobación de la ley, identificando el ámbito ejecutivo y legislativo.

1.11. Construcción de la muestra de declaraciones a analizar

Tal como se definió en el marco metodológico, una de las acciones ejecutadas para obtener información de campo que permitiera la comprobación, o no, de los postulados de esta investigación consistió en la aplicación de un análisis de contenido a las declaraciones llevadas a cabo por actores, de carácter institucional, en el contexto del proceso de formación de ley. Lo anterior, considerando su presencia en medios de comunicación digitales de alcance nacional.

En este sentido, y respecto a la selección de dichos medios, se priorizó el estudio de plataformas que tuvieran altos niveles de alcance dentro del país y que no estuvieran asociadas de manera directa a la televisión, como es el caso de los portales web de noticieros

pertenecientes a los canales abiertos más importantes. Según esta premisa y la información obtenida del estudio “Digital News Report” del año 2022, elaborado por el Instituto Reuters y la Universidad de Oxford, se seleccionaron los medios digitales escritos que más alcance semanal poseen dentro del territorio nacional y que, durante el periodo de estudio, cubrieran efectivamente la unidad de análisis que será identificada en párrafos venideros. Para efectos de este estudio, se relaciona el precepto de cobertura efectiva con la presencia de al menos una noticia publicada en el período trabajado.

De esta forma, se escogieron los siguientes medios online: El Mercurio Online (EMOL), que ocupa el tercer puesto en uso semanal, La Tercera, que ocupa el cuarto y Radio Biobío, que ocupa el sexto, los dos últimos en sus versiones digitales (Fernández Medina, 2022). Respecto al proceso de individualización de las declaraciones, el procedimiento inicial consistió en la búsqueda de la palabra “migración” en los motores de búsqueda de las tres plataformas web. Como resultado de ello, se obtuvo una primera muestra de noticias y/o notas publicadas que, dado el alcance de la presente investigación y los objetivos que considera, fue acotada mediante la aplicación de los siguientes criterios generales:

1. La temática principal de la noticia o nota debía estar asociada a un ámbito de la política migratoria interna o de política exterior de Chile;
2. La publicación debía contener, como mínimo, al menos una declaración de un actor institucional del poder ejecutivo o legislativo que aludiera tópico migratorio, enmarcada en el proceso de formulación de la ley o implementación de medidas de la política;
3. Su publicación debía encontrarse en el período temporal enmarcado entre la presentación de las indicaciones al proyecto de ley del año 2013 (09 de abril 2018) y la promulgación de la ley N°21.325 de migración y Extranjería (11 de abril 2021);
4. Las declaraciones, idealmente, no debían repetirse en notas de un mismo medio. No obstante, algunas afirmaciones se consideraron, dada las implicancias comunicacionales que traían consigo, a criterio del autor.
5. Se trató de no considerar declaraciones que tuvieran un fin expositivo respecto a algún proceso o procedimiento asociado al fenómeno migratorio. Por ejemplo: "Para iniciar los trámites de regularización, los extranjeros tienen que ingresar a “paginawebdelgobierno.com” o acudir al consulado respectivo".

Tras la revisión de los medios de prensa online y la aplicación de los criterios generales, anteriormente señalados, se obtuvo como resultado una muestra de 475 declaraciones contenidas en un total de 325 notas periodísticas de los medios señalados, las cuales fueron trabajadas según el marco conceptual y metodológico del análisis de contenido llevado a cabo por Jaime Andreu, en su obra “Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada”.

1.12. Análisis de Contenido

1.12.1. Unidad de análisis

En primer lugar, señalar que el objetivo principal del presente análisis consiste en describir, en términos generales, el carácter del tratamiento que han dado los actores institucionales al fenómeno migratorio, en el contexto del proceso de formación de la Ley de Migración y Extranjería. Para ello, en una primera instancia, se definieron los elementos constitutivos de la unidad de análisis del ejercicio, que se presentan en la siguiente tabla, considerando definiciones trabajadas por Jaime Andreu (2000).

Tabla N°1: Unidades de análisis

Componentes.	Definiciones.
Caso de estudio.	Proyecto de Ley de Migración y Política Migratoria.
Unidad de muestreo.	Noticias o notas contenidas en los medios revisados, en el período.
Unidad de registro.	Declaraciones de actores políticos, durante la discusión de la ley.
Unidad de contexto.	El cuerpo de las noticias o notas periodísticas.

Fuente: Elaboración propia

1.12.2. Categorización y codificación

En cuanto al ejercicio de tratamiento del material, se optó por efectuar una categorización y subcategorización que clasificara los elementos presentes en las declaraciones, y que permitiera desarrollar un análisis en torno a dos variables de interés para la investigación: a) Tratamiento de tópicos migratorios de interés (Proyecto de ley y política migratoria, fenómeno migratorio y uso de conceptos relacionados al ámbito de la seguridad) y; b) Caracterización de los actores emisores. Al mismo tiempo, y con miras a expandir el espectro de análisis, la construcción de las categorías se desarrolló en base a la tipología establecida por Klaus Krippendorff (1980).

Respecto al procedimiento de codificación, se consideró asignar una letra a cada una de las categorías, y un número a cada subcategoría con el objetivo de sistematizar las múltiples dimensiones estudiadas en las declaraciones.

El detalle de las categorías, subcategorías y codificación se resumen en la siguiente tabla:

Categoría	Subcategoría	Codificación	Criterios
Temática principal de la noticia	Proyecto de ley de migraciones	A1	Temática principalmente relacionada al proceso de formación de la ley de migración
	Adhesión al pacto migratorio	A2	Temática principalmente relacionada a la no adhesión de Chile al pacto migratorio de Naciones Unidas
	Proceso de expulsiones	A3	Temática principalmente relacionada a la tramitación o ejecución de procesos de expulsiones administrativas o judiciales
	Proceso de regularización	A4	temática principalmente relacionada a los procesos de regularización implementada por el gobierno durante el período de análisis
	Control Fronterizo	A5	temática principalmente referida a eventos asociados al control de las fronteras
	Sistema de Visados	A6	temática principalmente relacionada a las visas implementadas por el gobierno
	Información demográfica	A7	Temática principalmente enfocada en entregar información respecto a la evolución del fenómeno migratorio en el país
	Otros ámbitos de política interna o externa	A8	Cualquier otro ámbito asociado al fenómeno migratorio
Percepción o valoración del Proyecto de Ley y/o de las medidas de política migratoria	Positiva	B1	La declaración presenta una tendencia a valorar de manera positiva el proyecto de ley o las políticas migratorias implementadas aludidas, según sus concepciones. Ej.: La nueva ley entregará herramientas para ordenar la migración
	Negativa	B2	La declaración presenta una tendencia a valorar de manera negativa el proyecto de ley o las políticas migratorias implementadas aludidas, según sus concepciones. Ej.: El sistema de visados propuesto en la ley promoverá la irregularidad migratoria.
	Neutra	B3	La declaración presenta una tendencia a valorar de manera neutra el proyecto de ley o las políticas migratorias implementadas aludidas. Ej.: Críticas positivas y negativas a distintas partes del proyecto de ley de migración.
	No alude	B4	No es posible identificar una percepción explícita del proyecto de ley o las políticas migratorias implementadas aludidas.
Percepción o valoración del fenómeno migratorio	Positiva	C1	Las declaraciones del emisor presentan una tendencia a valorar de una manera positiva el fenómeno migratorio, según sus concepciones. Ej.: La migración genera desarrollo. La migración es un derecho humano.
	Negativa	C2	Las declaraciones del emisor presentan una tendencia a valorar de una manera negativa el fenómeno migratorio, según sus concepciones. Ej.: Asociar el fenómeno a la delincuencia, el narcotráfico, pobreza, al desorden, la irregularidad etc.
	Neutra	C3	Las declaraciones del emisor presentan tendencias positivas y negativas el fenómeno migratorio.
	No alude	C4	No es posible identificar una percepción explícita del fenómeno migratorio
Presencia de conceptos relacionados a la seguridad migratoria	Utiliza términos asociados a seguridad	D1	La declaración contiene conceptos asociados a la seguridad como orden, regularidad, control, etc. O al referirse a la migración relacionándola con delito u otras acciones con connotación negativa
	No los utiliza	D2	La declaración no contiene conceptos asociados a un enfoque sustentado en la temática de la seguridad.
Poder asociado al cargo que tiene o tenía el emisor	Ejecutivo	E1	El cargo del emisor de la declaración se enmarca en el poder ejecutivo
	Legislativo	E2	El cargo del emisor de la declaración se enmarca en el poder legislativo
	No aplica	E3	El cargo del emisor de la declaración no se enmarca en el poder ejecutivo ni en el legislativo
Sector político de emisor	Izquierda	F1	La militancia del emisor de la declaración se enmarca en el sector de la izquierda política
	Centro Izquierda	F2	La militancia del emisor de la declaración se enmarca en el sector de la centro izquierda política
	Centro	F3	La militancia del emisor de la declaración se enmarca en el sector del centro político
	Centro Derecha	F4	La militancia del emisor de la declaración se enmarca en el sector de la centro derecha política
	Derecha	F5	La militancia del emisor de la declaración se enmarca en el sector de la derecha política
	Independiente	F6	El emisor del mensaje no pertenece a sectores del espectro político chileno

Fuente: Elaboración propia

1.13. Trabajo de campo y criterios de conformación de las fuentes de información

Respecto a los grupos objetivos para la realización de las entrevistas, se consideran a burócratas y/o técnicos, que integren alguna de las distintas reparticiones, instituciones públicas u otro tipo de organización que estén ligadas a la temática migratoria; y académicos, que desarrollen sus trabajos investigativos o de docencia en asuntos relacionados.

Utilizando estos criterios, y tras varias instancias de solicitudes y consultas, el listado de expertos y expertas entrevistados es el siguiente:

- a) **Julián Florez:** Ex asesor en temas de política migratoria del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018-2020), Servicio Nacional de Migraciones y en la División de Organizaciones Sociales (DOS) perteneciente a la Subsecretaría General de Gobierno. También ejerció como Director del Centro de Estudios e Investigación Migratoria de la Universidad de la República;
- b) **Francisca Vargas:** Directora de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales. Pertenece a la Red de Apoyo Legal de Refugiados de las Américas (RALRA) y a la red de docentes de derecho internacional de los refugiados del Comité Helsinki Húngaro y ACNUR. Experta de organización “Hay Mujeres”;
- c) **Fernanda Stang:** Académica e investigadora de la Universidad Católica Silva Henríquez. Experta en diversas aristas de las migraciones internacionales. Directora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud de la Universidad Católica Silva Henríquez;
- d) **Carolina Stefoni:** Académica de la Universidad de Tarapacá, investigadora asociada del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) y Directora del Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios (PRIEM). Experta en la temática de migraciones en Chile;
- e) **Nicolás Gissi:** Académico e investigador del Departamento de Antropología de la Universidad de Chile y ex Jefe de Carrera de Antropología de la misma casa de estudios. Experto en la temática de migraciones internacionales.

Tabla N° 2: Resumen expertos/as entrevistados

Entrevistado/a	Rol
Julián Florez	Técnico/ Experto académico
Francisca Vargas	Técnico/ Experta académica
Fernanda Stang	Experta académica
Carolina Stefoni	Experta académica
Nicolás Gissi	Experto académico

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°3: Principales temáticas de las entrevistas

Tópicos de entrevistas
Caracterización de la percepción de la migración, de la política y su discurso del fenómeno
Medidas de política migratoria implementadas en el período
Definiciones de la ley y enfoques presentes en ellas

Fuente: Elaboración propia

II. Marco teórico

2.1. Securitización

El enfoque de la securitización es una más de las diferentes reacciones, desde el ámbito académico, a los estudios tradicionales sobre seguridad que interpretan el fenómeno desde el escenario donde los Estados se amenazan entre sí, desafían su soberanía e intentan imponerse los unos a los otros, en el marco del ejercicio del poder (Waever, 2007, pág. 69).

Buzan y Hansen describen este desarrollo teórico de la siguiente manera:

“El subcampo (de la seguridad) se ha alejado de su concentración inicial en cuestiones militares y de seguridad nacional. Asumiendo una gama mucho más amplia de objetos de referencia para la seguridad, aún con el estado en una posición fuerte, pero ahora con mucho más espacio para poner su atención en los seres humanos” (Buzan & Hansen, 2009, pág. 258).

Uno de los principales insumos que ha nutrido al enfoque de la securitización ha sido el giro constructivista de las relaciones internacionales. A modo de contextualización, es necesario señalar que el desarrollo del constructivismo se enmarca durante la década de los años 90's, dentro del denominado “cuarto debate” de las relaciones internacionales, en el cual se confrontan los enfoques racionalistas y reflectivistas (Barbé, 2007, pág. 84). En este sentido, el constructivismo, al igual que las teorías alternativas del reflectivismo, no considera como una posibilidad cierta la existencia de una realidad social objetiva. No obstante, a pesar de este postulado, tampoco reniega de la posibilidad de hallar verdades que sean contrastable. (Barbé, 2007, pág. 92).

En cuanto a sus definiciones primordiales, Alexander Wendt (1992), el mayor exponente del constructivismo en el ámbito de las relaciones internacionales, alude a que su principio fundamental es:

“Que las personas se relacionan con los objetos, incluyendo otros actores, según el significado que estos objetos tienen para ellos, Los estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos, no. Los significados colectivos son los que conforman las estructuras que organizan las acciones de los individuos”. (Wendt, 1992, págs. 396-397).

Siguiendo con esta línea, Wendt sostiene que los actores adquieren identidad mediante su participación dentro de los significados colectivos y, dependiendo del contexto en el cual se

desenvuelvan, estos pueden hacer uso de las distintas identidades que poseen. Cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las teorías que los demás actores mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás, que constituyen la estructura del mundo social (Wendt, 1992, pág. 398). A su vez, las identidades influyen directamente en la definición del interés, otro concepto angular del enfoque. Los intereses responden a los escenarios en los cuales se desenvuelven los actores, y permiten la generación de sus objetivos y motivaciones, que afectan directamente la percepción de las situaciones sociales de éstos.

Sin ánimo de exhaustividad, Trine Flockhart (2014) identifica cuatro proposiciones claves del enfoque que permiten captar, como ella lo denomina, la “esencia del Constructivismo” (Flockhart, 2014):

1. Una creencia en la construcción social de la realidad y la importancia de los hechos sociales;
2. Un enfoque en las estructuras ideales y materiales, y la importancia de las normas y reglas;
3. Un enfoque en el papel de la identidad en la configuración de la acción política y la importancia de la "lógica de la acción";
4. Una creencia en la constitución mutua de los agentes y la estructura, y un enfoque en la práctica y la acción.

Los postulados primordiales del constructivismo constituyen la base del enfoque de la securitización. Al analizar los postulados de autores como Ole Waever, es posible visualizar, de manera inequívoca, esta influencia. Waever (1995) indica que la agenda de seguridad formulada por los Estados, a partir de esta ampliación de los objetos de referencias, es desarrollada desde la construcción social de las amenazas y los riesgos que son percibidos. A pesar de ser susceptibles a ser influidos por los grupos de poder, es una construcción que influye en la definición y jerarquización de las prioridades e interés de seguridad en los Estados. (Waever, 1995, pág. 44).

En este contexto, Buzan, Waever y De Wilde, a través de la obra clave, “*Security: a New Framework of Analysis*”, desarrollan los principales postulados teóricos del citado enfoque.

En ella, Buzan et al. (1998), definen el ámbito de la seguridad y el proceso de securitización como:

“Un tipo de política que va más allá de la política, que genera un espectro en el cual se puede mover la problemática de la seguridad. Esto, desde lo que se puede denominar como lo “*no politizado*”, instancia en la que el Estado no se hace cargo de la

problemática particular; lo “*politizado*”, en el que el tema forma parte de la agenda pública; y lo “*securitizado*”, circunstancia en la que el problema se presenta como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de los procedimientos políticos y/o garantías democráticas preestablecidas” (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, págs. 23-24).

Siguiendo con lo anterior, una de las principales contribuciones de esta teoría a los estudios del ámbito de la seguridad es la dimensión discursiva que plantea del concepto. Esta dimensión toma como principal base los postulados de Austin, y se materializa en la idea del “*Speech act*”, concepto que sería promovido principalmente por Waever (Verdes-Montenegro Escáñez, 2015, pág. 116).

Continuando con el ámbito del discurso, se le concibe como el resultado de dinámicas en las cuales un actor securitizador identifica, a través de un acto discursivo, una amenaza para un objeto referente, ante una audiencia determinada, pretendiendo obtener legitimidad para tomar medidas excepcionales (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 25). En este enfoque, la seguridad supone desplazar la política, al definir un asunto de carácter público como una amenaza, una cuestión especial que se sitúa fuera de la acción política, y que por ello requiere ejecutar las mencionadas medidas excepcionales, que se pueden encontrar dentro o fuera de los procedimientos y/o garantías democráticas definidas para tales fines (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 23). En cuanto a la dimensión discursiva de la securitización, el carácter performativo de los discursos cobran especial importancia, dadas las implicancias simbólicas que trae consigo la acción de enarbolar sentimientos y/o conceptos como el miedo, el peligro y la supervivencia (Verdes-Montenegro Escáñez, 2015, pág. 120).

En el enfoque de la securitización, la seguridad se construye mediante el lenguaje, siendo una construcción social cuya aparición se explica por factores ideacionales como valores, normas, cultura e identidades (Sanahuja & Schünemann, 2012, pág. 19). De esa manera, para Buzan *et al.*, el ejercicio de definición de una temática como una cuestión de seguridad se basa, casi de manera primordial, en el establecimiento de ésta como una amenaza existencial, lo que implica que su presencia vuelve irrelevantes a todas las demás problemáticas que se encuentran, en ese instante, en la dimensión política (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 24).

“Es, en base a lo anterior, que el actor reivindica el derecho a manejar el problema a través de medios extraordinarios, para romper las reglas políticas normales del juego (imposición de impuestos o servicio militar obligatorio, imposición de limitaciones a

derechos que de otro modo serían inviolables, o concentración de la energía de la sociedad y recursos en una tarea específica). La “seguridad” es, por lo tanto, una práctica autorreferencial, porque es en esta práctica que el problema se convierte en un problema de seguridad, no necesariamente porque exista una amenaza existencial real, sino porque el problema se presenta como tal”. (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 24).

Los autores indican que si, mediante la argumentación sobre la prioridad y urgencia de la amenaza existencial, el actor securitizador logra librarse de procedimientos y reglas a las que en otro escenario estaría sujeto, correspondería a un caso de securitización (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 25). Todas las acciones previas realizadas por el actor son movimientos securitizadores, “securitizándose” solo cuando la audiencia lo acepta como una amenaza existencial (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, págs. 24-25).

En cuanto a los actores, el enfoque otorga de manera exclusiva la capacidad de securitizar a los actores clásicos dentro del estudio de las relaciones internacionales, en otras palabras, al Estado. Esto implicaría que, a pesar de tener grandes influencias de las corrientes constructivistas, el enfoque mantendría un marcado matiz estatocéntrico, lo que ha sido un punto de crítica, dada la rigidez de ese componente del modelo (Booth, 2007, citado por Verdes-Montenegro Escáñez, 2015, pág. 121).

No obstante, es necesario remarcar que la importancia del enfoque de la securitización corresponde a la capacidad que otorga para estudiar las intervenciones de las agendas internas y externas de los Estados. En consecuencia, con este instrumento se busca obtener una comprensión cada vez más precisa de quién securitiza, sobre qué (amenazas), para quién (objetos de referencia) y el por qué, con qué resultados y, no menos importante, bajo qué condiciones (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 32).

Otro importante autor que desarrolla este enfoque, Thierry Balzacq, añade que la securitización es el resultado de un repertorio de causas tan complejo, que requiere el análisis o investigación de los múltiples factores que ejercen una influencia significativa en el proceso (Balzacq, 2005). En ese sentido, remarca que, desde el punto de vista de la securitización como marco de análisis, corresponde dirigir la atención a los siguientes elementos (Balzacq, 2005, citado por Sanahuja & Schünemann, 2012, pág 20-21):

- 1) Los actores que securitizan, atendiendo tanto a su función de agencia —valores y preferencias, intencionalidad, estrategias, etc.—, como a las capacidades o medios para impulsar y orientar el proceso. El actor o actores tienen que contar con la autoridad y

los medios necesarios para que sus pretensiones o exigencias de que algo sea definido o etiquetado como problema de seguridad sean atendidas.

- 2) La definición y construcción de conceptos de seguridad y de los objetos referentes de la securitización; es decir, aquello que es amenazado y que por ello han de ser protegidos.
- 3) La “audiencia”, o aquellos que han de ser persuadidos de que existe una amenaza a la seguridad, y de la necesidad de afrontarla con medios extraordinarios. En caso de que esta acción no tenga la resonancia necesaria en la audiencia, el proceso de securitización de una cuestión determinada no se materializaría.
- 4) El contexto, en tanto que estructura, es parte de las relaciones sociales en las que se sitúan los actores y la “audiencia”, siendo permanentemente interpretado y reinterpretado en términos de la construcción de las amenazas. Ese contexto puede ser desfavorable, o aparecer como una “ventana de oportunidad”, en los términos de John Kingdon.

2.1.1. Securitización en el marco de los fenómenos migratorios

En su obra, Buzan et al. (1998), acuñan el concepto de seguridad societal, que se asocia al denominado sector social, mediante la idea de la identidad colectiva como un bien intrínseco de las culturas. En ese sentido, la inseguridad social aparece en el momento en que la comunidad ve amenazada su identidad, por cualquier evento, principalmente de carácter extrínseco (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 119).

En este marco, los autores señalan a la migración como una de las temáticas que pueden representar una amenaza para el sector social. Esto, debido principalmente a la influencia que generan en la identidad que los grupos poblacionales generan en la comunidad (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 121). Lo que, eventualmente, puede ser un fenómeno precursor de securitizaciones respecto a ese ámbito

Superando los límites de los postulados primigenios de Buzan et al., distintos autores como Didier Bigo y Jef Huysmans, entre otros, desarrollan los postulados del enfoque de la securitización, aplicados al ámbito de los fenómenos migratorios.

En su obra, Didier Bigo (2002), asevera que la migración es un fenómeno que, cada vez con mayor asiduidad, es interpretado como un problema de seguridad, a lo que agrega que la popularidad que se ha generado en torno a este “prisma de seguridad” no es una respuesta a un aumento de la inseguridad, sino más bien corresponde al resultado de la creación de un continuo

escenario de amenazas y malestar general en el que muchos actores intercambian sus miedos y creencias (Bigo, 2002, pág. 62).

Para Bigo, la securitización de la migración:

“Es una tecnología política transversal utilizada por diversas instituciones para jugar con el malestar, inclusive para alentarlos si aún no existe, y reafirmar su rol como proveedores de protección y seguridad, enmascarando sus fracasos. La securitización de la migración surgiría, entonces, de la correlación entre algunos actos de discurso exitosos de los líderes políticos, la movilización que crean a favor y en contra de algunos grupos de personas, y el campo específico de los profesionales de la seguridad” (Bigo, 2002, pág. 65)

Profundizando en el desarrollo teórico del autor, éste caracteriza el proceso respecto a las distintas perspectivas.

En primer lugar, los ciudadanos son concebidos como nacionales, oponiéndose a las implicancias de los inmigrantes, quienes son enmarcados como extranjeros que no encajan en el “estándar nacional” de normas y valores. Así, desde el punto de vista estatal, la migración es entendida como un peligro para la homogeneidad de las personas. Cuando la concepción del cuerpo político se inserta en la necesidad de vigilar las fronteras para asegurar la integridad de lo que se encuentra en el interior, crea una imagen de la migración asociada al ingreso de un peligro para la mencionada homogeneidad del estado, la sociedad y la política (Bigo, 2002, pág. 67).

La concepción anteriormente descrita de la perspectiva estatal coincide con los desarrollos teóricos de otros autores. Tal es el caso de Myron Weiner (1993), quien define los escenarios en los cuales los Estados consideran a la migración como amenazas. Uno de ellos señala como los migrantes pueden llegar a ser percibidos como amenazas a la identidad cultural de las comunidades. En este sentido, cada una de las culturas aplica sus propios criterios de pertenencia o admisión. Estas normas regirían a quien busca admisión, respecto a que derechos y privilegios políticos y sociales les son otorgados. De igual forma, el quebrantamiento de dichas normas a menudo se considera una amenaza a los valores básicos y, pudiendo ser percibido como una amenaza a la seguridad nacional. Esto, principalmente aplicado a los migrantes no deseados (Weiner, 1993).

El encuadre del Estado como un cuerpo en peligro por los migrantes es una construcción útil para la politización y securitización de la migración. Bigo (2002) cita a Murray Edelman (1991),

quien expone que la caracterización de situaciones como problemas es útil para los políticos, que pueden justificar su autoridad, permitiéndoles, por ejemplo, gestionar otros problemas y dificultades estructurales (Edelman, Murray, 1991, citado por Bigo, 2002, pág. 68). Al mismo tiempo, cita la idea de Paul Veyne (1983) quien alude que los políticos viven en los mitos sobre la política, la soberanía y el estado, que sustentan la ilusión del campo político:

Estos mitos estructuran su espacio, su forma de pensar y actuar frente a un "problema político", y explican en cierta medida la homogeneidad de su reacción ante el "problema de la inmigración", particularmente en la diversidad de los Estados occidentales. (Veyne, Paul, 1983, citado por Bigo, 2002, pág. 69).

La figura del migrante que ingresa al territorio, sobrepasando los controles, se podría considerar como una afrenta contra la capacidad que poseen los políticos de gobernar el espacio en el que se enmarca el Estado. En relación con esta incapacidad propia del control de las fronteras y la voluntad de dominio que poseen los políticos, que permiten definir el estatus del individuo que ingresa a los territorios, es que el migrante denominado como "ilegal" se convierte en un enemigo público, dado que infringe la ley, y privado, debido a que se burla de la voluntad del político (Bigo, 2002, pág. 70).

En cuanto a la visión que proviene de los profesionales de la seguridad, o también denominados como profesionales del malestar, Bigo (2002) indica que las instituciones que trabajan respecto al malestar no solo responden a las amenazas, sino que también determinan que es un riesgo y que no. En el ámbito de las migraciones, los profesionales tienen la ventaja de ejercer autoridad frente a otros actores que pretendan influir en estas definiciones. Esto, debido al poder y legitimidad con la que se ven investidos debido a los conocimientos institucionales-técnicos sobre las amenazas y las tecnologías para responder a ellas que poseen, en desmedro de la falta de información, entendimiento y herramientas de análisis de los demás actores (Bigo, 2002, pág. 74).

La securitización, entonces, se genera a través de una confrontación entre las estrategias de los actores políticos, en el campo político nacional, los profesionales de la seguridad a nivel transnacional y las transformaciones sociales globales que afectan las posibilidades de reconfigurar las fronteras políticas.

La securitización de la migración se convierte en un problema de seguridad cuando es presentada como tal por algunos profesionales de la gestión de amenazas en su lucha por mantener su posición y cuando formas particulares de conocimiento institucional

convergen para dar un significado al referente migratorio, al estructurar una red de significados con preocupaciones de seguridad, permitiendo que cada burocracia venda a las otras sus propios miedos y trate de priorizar ese miedo sobre los demás. (Bigo, 2002, pág. 74).

Finalmente, Huysmans (2000) en base a una cita de Lodge (1993) afirma que el desarrollo de discursos y políticas de seguridad en el ámbito de los flujos migratorios se presenta a menudo como una respuesta política a los desafíos para el orden público y la estabilidad interna frente al crecimiento del número de inmigrantes irregulares/ilegales y solicitantes de asilo (Lodge, 1993, citado por Huysmans, 2000).

En sus obras, el académico también recalca la importancia del elemento de la identificación nacional, al igual que Bigo. Ello, al indicar que una función de la política de seguridad se refiere a la mediación de la pertenencia de las personas. En las practicas securitarias se desarrolla la identificación social y política de una comunidad y su modo de vida en respuesta a una amenaza existencial. De aquí se desprende que los discursos relacionados con el peligro y las prácticas de seguridad derivan su importancia política de su capacidad para estimular a las personas a contraerse en una comunidad política. (Huysmans, 2000, pág. 757)

Para Huysmans (2000) la securitización de la migración es un efecto estructural de una multiplicidad de prácticas. De igual forma, alude a que si se quiere interpretar cómo este efecto estructural ha sido producido por los actores políticos, profesionales y sociales involucrados, hay que centrarse en la relación entre las posiciones de estos actores y las prácticas que llevan a cabo.

2.2. Crimigración

Otro concepto teórico complementario que será considerado en el análisis es el de la crimigración, acuñado por la jurista norteamericana Juliet Stumpf, a través de su artículo “*The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*” publicado el año 2006, donde analiza la tendencia de desarrollo de las normativas migratorias, como elementos de carácter penal. Esto, aplicado al caso estadounidense.

La autora sostiene que el derecho penal y el migratorio comparten distintas cualidades, la más básica de ellas se relaciona con que, ambos tipos de legislación, buscan regular la relación entre el Estado y el individuo siendo esencialmente sistemas de inclusión y exclusión de los últimos en la sociedad. Esto, mediante la creación de categorías como: “Inocentes”- “culpables”, en el caso del derecho penal, y “admitidos”- “excluidos” o “legales”-“ilegales”, para el ámbito

migratorio (Stumpf, 2006, pág. 380). Lo anterior se traduce en que, en la práctica, las leyes penales y migratorias separan a un grupo determinado de individuos, delincuentes y migrantes del resto de la sociedad a través de la exclusión física y la creación de normas que se traducen en niveles inferiores de ciudadanía (Stumpf, 2006, pág. 381).

Esta dinámica sería el resultado de un fenómeno de superposición, entre el ámbito penal y el migratorio, lo que ha implicado que, con el avance del tiempo, las leyes migratorias se hayan visto cada vez más imbuidas por la esencia misma del derecho penal, lo que se traduce en que:

En primer lugar, existe un “crecimiento sin precedentes en el alcance de los motivos penales para la exclusión y deportación de ciudadanos no estadounidenses nacidos en el extranjero”. En segundo lugar, las violaciones de las leyes migratorias ahora son penales cuando antes eran civiles, o conllevan mayores consecuencias criminales. En tercer lugar, los cambios recientes en las leyes de inmigración se han centrado en detener y deportar a quienes se considera probable que cometan delitos que representan una amenaza para la seguridad nacional (Stumpf, 2006, pág. 382).

Esta dinámica habría evolucionado de tal forma que, en algunos ámbitos, las leyes migratorias han ocupado el papel tradicional del derecho penal. En este punto se plantea la interrogante: ¿Por qué se ha producido esta fusión de las leyes penales y de migración? aquí obtiene especial relevancia el rol que juegan ambos tipos de derecho como sistemas guardianes de la membresía en nuestra sociedad (Stumpf, 2006, pág. 396). Si bien ambos sistemas comparten la cualidad de regular la inclusión y exclusión de los individuos, como se mencionó al inicio de este apartado. En la práctica, tanto el derecho penal como migratorio encarnan opciones sobre quién debería miembros de la sociedad: individuos cuyas características o acciones los hacen dignos de ser incluidos en la comunidad nacional (Stumpf, 2006, pág. 397).

Stumpf (2006) cita la teoría de la membresía indicando que su introducción, dentro del derecho penal y en particular en el migratorio, implica una acción que va en detrimento de las protecciones normativas para aquellos individuos más proclives a la exclusión (delincuentes, inmigrantes no deseados, etc.). En este sentido, las leyes migratorias definen explícitamente la membresía en una sociedad, al establecer una escala de acceso a la residencia permanente y, posteriormente, a la formal, sumado a un conjunto de criterios para determinar si un individuo que ingresa al territorio cumple con los requisitos para estos diversos niveles de membresía (Stumpf, 2006, pág. 398). Por su parte, el derecho penal define la pertenencia, de manera

solapada, al despojar de los elementos de la ciudadanía a quienes cometen delitos relativamente graves.

Como resultado de estas dos dinámicas, la autora sostiene que el estado final de ambos casos es “notablemente” similar, diferenciándose primordialmente en que, en el derecho penal, el acusado es miembro de pleno derecho en la sociedad, lo que se traduce en protecciones constitucionales comparativamente más fuertes como, por ejemplo, la presunción de inocencia (Stumpf, 2006, pág. 399). Por el contrario, los marcos normativos migratorios asumen la no membresía. A diferencia de la presunción de inocencia, se presume que los extranjeros son inadmisibles, hasta que demuestren lo contrario. Su protección depende de la conexión del individuo con la comunidad, hasta convertirse en miembro por completo (Stumpf, 2006, pág. 401).

Sumado al papel de la teoría de la membresía, la importación de lógicas penales a las leyes migratorias se ve influenciada con el cambio de paradigma de la penología criminal, que ha ido desarrollándose desde un enfoque de la rehabilitación a nuevas motivaciones relacionadas con la retribución, la disuasión y la incapacitación de los individuos (Stumpf, 2006, pág. 402).

Como consecuencia de estos cambios, se gestó la eliminación de, como lo llama la autora, distintivos de la ciudadanía a causa de una condena penal. Estas consecuencias colaterales responden al despojo de los derechos políticos, anteriormente aludidos. En este sentido, Stumpf (2006) señala que la pérdida de estas marcas de ciudadanía degrada al individuo condenado a la condición de no ciudadano, que se vuelve incapaz de votar en una elección, servir en un jurado o aspirar a un alto cargo público (Stumpf, 2006, pág. 406).

Esta dinámica se replica en el marco migratorio, donde la extendida aplicación de la deportación como sanción por la violación de las normativas administrativas o la comisión de delitos menores, son el resultado de un énfasis en la búsqueda de la retribución, la disuasión y la incapacitación (Stumpf, 2006, pág. 408).

En síntesis, Stumpf (2006) concluye que el resultado de la aplicación de la teoría de la membresía ha conducido a una espiral de desprotecciones para los no miembros de la sociedad; entre quienes se incluyen, extranjeros deportados, procesados por delitos, otro tipo de delincuentes, etc. (Stumpf, 2006, pág. 418). En este sentido, a medida que se profundiza la dinámica en la que se amplían las sanciones penales por conductas relacionadas con el fenómeno migratorio, los extranjeros se convierten en sinónimo de delincuentes, sufriendo la exclusión de las sociedades (Stumpf, 2006, pág. 419).

Por su parte, A medida que las sanciones colaterales por infracciones penales continúan apuntando a los sellos distintivos de la ciudadanía y la pertenencia a la comunidad, los ex delincuentes se convierten en sinónimos de extranjeros (Stumpf, 2006, pág. 419).

2.3. Populismo Penal

En una línea complementaria, el profesor John Pratt ahonda en el concepto del populismo penal, existente como característica constitutiva de los regímenes políticos anglosajones desde finales del siglo XX. (Pratt & Miao, 2017).

Respecto al concepto teórico, John Pratt (2007) indica que el populismo penal habla de la forma en que se cree que los delincuentes y los presos han sido favorecidos a expensas de las víctimas del delito, en particular, y del público respetuoso de la ley, en general (Pratt J. , 2007, pág. 12). Éste fenómeno tomaría la forma de “sentimientos e intuiciones” (Sparks, 2000, citado por Pratt, 2007, pág. 12) y, en lugar de indicadores efectivamente cuantificables, como por ejemplo cifras de comisión de delitos, se alimentaría de expresiones de ira, desencanto y desilusión con el sistema de justicia, el cual sería responsable de una supuesta inversión de las prioridades del sentido común: La protección del bienestar y la seguridad de la "gente común", que es respetuosa de la ley (Pratt J. , 2007, pág. 12) y castigar a quienes la quiebran, en lugar de salvaguardar los derechos individuales de los delincuentes, consumados y potenciales (Pratt & Miao, 2017, pág. 46)

Lo anterior, produciría la presencia de un abismo insalvable entre las expectativas penales del público en general y las políticas y prácticas de las autoridades del sistema de justicia. (Pratt J. , 2007, pág. 12). En este sentido, el fenómeno del Populismo Penal les otorgaría mayor relevancia a las concepciones punitivas de la población, en desmedro de la de los actores privilegiados, quienes perderían su posición aventajada, sustentada en la experiencia para dar respuesta a los problemas delictivos (Pratt J. , 2007, pág. 17)

Ante el escenario de privilegio de las expectativas penales del público sobre las del sistema de justicia penal, la anécdota y la experiencia personal tienen mayor capacidad para transmitir la autenticidad de las experiencias delictivas que las meras estadísticas. Como resultado, el debate populista sobre el crimen y el castigo gira más en torno a las emociones, aludidas anteriormente, que invocan tales representaciones que al juicio racional y considerado (Pratt J. , 2007, pág. 17).

Otra dinámica que ha tendido a incrementar la influencia de la concepción proveniente de la sociedad en las determinaciones judiciales corresponde al papel que poseen las víctimas de

crímenes dentro de este nuevo escenario. David Garland (2001) lo ha descrito de la siguiente manera:

“La figura simbólica de la víctima ha cobrado vida propia y juega un papel clave en la argumentación política y normativa. La víctima del delito ya no representa un ciudadano desafortunado que ha sido víctima de un daño criminal. Sus preocupaciones ya no están subsumidas dentro del “interés público” que guía las decisiones judiciales y penales. En cambio, la víctima del delito es ahora, en cierto sentido, un personaje representativo cuya experiencia se supone común y colectiva, en lugar de individual y atípica” (Garland, 2001, citado por Pratt, 2007, pág. 18).

La existencia y preeminencia de este fenómeno populista, tendría como una de sus consecuencias la aparición de políticas que se desprenden de esta nueva visión dominante. Para Pratt y Miao, las causas del surgimiento de este tipo de políticas son variables en cada uno de los casos (Pratt & Miao, 2017, pág. 53). Sin embargo, la pugna central de los populismos se sustenta en las sensaciones de desencanto y desilusión de amplios sectores de la sociedad por la forma de ejercer el poder por parte de los gobiernos, confabulados con las élites políticas (Pratt J. , 2007, pág. 21). Por ello, la forma de corregir ello sería a través del desarrollo de una política que se alinee con las aspiraciones de la mayoría. En este sentido, los postulados del Populismo Penal nos indicarían que se estaría restableciendo el equilibrio de la justicia penal, separándose de los intereses de los delincuentes y acercándose a los del cumplimiento de la ley (Pratt J. , 2007, pág. 22).

Ante este escenario, los nuevos partidos políticos de corte populista encuentran una nueva “dieta básica” en la ira y el resentimiento existente en la población, a la cual recurrir en la disputa del poder. Para Pratt, esto se ha dado con particular frecuencia cuando los nuevos partidos pueden asociar estas preocupaciones con los fenómenos migratorios (Pratt J. , 2007, pág. 22).

Relacionado con la dinámica que surge desde el populismo penal, Anthony Bottoms acuña el término del “populismo punitivo”, que alude a cuando los políticos hacen uso, en favor de sus fines propios, de lo que consideran es la postura punitiva del público (Bottoms, 1995, pág. 40). Esta idea se traduciría en un uso del derecho penal, por parte de los gobernantes, guiado por tres ideas básicas (Bottoms, 1995, pág. 39):

1. El incremento en las penas tiene un efecto positivo en la reducción de los delitos;
2. El consenso moral de la sociedad se ve reforzado por las penas y;

3. la existencia de réditos políticos/electoral producto la aplicación de estas medidas.

Bottoms (1995), junto a otros autores como Roberts et al. (2003), Newburn & Jones (2005) y Pratt (2007) sostienen el término a través del entendimiento de que las élites políticas occidentales toman como herramientas electorales el agravamiento sistemático de las penas de los delitos para dar respuesta las presiones de la opinión pública, sin tener en consideración: las causas estructurales de dichos delitos; los datos empíricos de índices de criminalidad; la subjetividad de la opinión pública, usualmente influida por los medios masivos de comunicación; y la opinión de expertos en la materia (Antón-Mellón & Antón Carbonell, 2017).

La aplicación de estas políticas, finalmente, responde a los objetivos relacionados con ganar las elecciones, ya sea para alcanzar o revalidar el poder político, y no con un ejercicio efectivo de disminución de la criminalidad.

Respecto al caso de Chile, y enfocado principalmente al fenómeno migratorio, autores como Lucia Dammert et. al (2017) señalan que los medios de comunicación, en períodos de campaña electoral, permanentemente muestran un discurso político centrado en el populismo punitivo, que se ve complementado en la generalización de imágenes estigmatizadoras y en la consolidación de la vinculación entre la migración y el desarrollo de acciones que atentan contra el bienestar de la comunidad, principalmente la criminalidad (Dammert & Erlandsen, 2020, pág. 47). De este diagnóstico, es posible indicar que, finalmente, como una de los efectos de este tipo de discursos se tiende a la división de la sociedad entre buenos y malos, criminales y víctimas, sospechosos y ciudadanos (Dammert & Erlandsen, 2020, pág. 55). Esto, en línea con los postulados de los autores anteriormente citados.

2.4. Enfoque de las Corrientes Múltiples

El enfoque de las corrientes múltiples se enmarca en la tradición del modelo del Cesto de basura de la elección organizacional y su concepción de las denominadas “anarquías organizadas”, cuyos autores son Cohen, March y Olsen.

Para estos autores, las “anarquías organizadas” son organizaciones caracterizadas por 3 propiedades principales: Preferencias problemáticas, tecnología poco clara y participación fluida (Kingdon, 1995, pág. 84).

La primera propiedad corresponde a la dificultad existente para atribuir un conjunto de preferencias a una estructura organizacional. En este sentido, las organizaciones funcionan con una variedad de preferencias que son inconsistentes, están mal definidas y que no responden a

una estructura coherente (Cohen, March, & Olsen, 1972, pág. 1). En otras palabras, la organización sería una “colección de ideas”, en la cual las preferencias se van descubriendo a medida que se van emprendiendo las distintas acciones, invirtiendo la lógica de que las decisiones definirían las acciones a realizar dentro de una estructura organizacional (Cohen, March & Olsen, 1972, citado por Kingdon, 1995, pág. 84).

En segundo lugar, la propiedad denominada como “tecnología poco clara” alude al desconocimiento o manejo deficiente que poseen los integrantes de los procesos que componen a la organización aun cuando ésta pueda sobrevivir, e inclusive, producir. Los autores indican que la lógica que sustenta esta característica se relaciona con el procedimiento de la prueba y el error, lo que va generando el aprendizaje necesario para fortalecer la dinámica organizacional (Cohen, March, & Olsen, 1972, pág. 1).

La tercera propiedad es la participación fluida. En ella, los participantes de una institución provocan incertidumbre y fluidez en sus límites organizacionales, a través de la inestabilidad que caracteriza la alta movilidad que se presenta en la toma de decisiones. Sumado a lo anterior, se consideran los tiempos y esfuerzos variados que son dedicados a las diferentes temáticas dentro de la organización, por parte de cada individuo en particular (Cohen, March, & Olsen, 1972, pág. 1).

Posterior a esta caracterización, los autores se refieren a la capacidad de toma de decisión que las anarquías organizadas presentan. Así, definen a las oportunidades de decisión como estímulos fundamentalmente ambiguos y a las organizaciones como colecciones de elecciones buscando problemas, para aplicarlas. De esta forma, el proceso de elección de las organizaciones puede ser concebido bajo la analogía de un bote de basura, en el cual varios tipos de problemas y soluciones son dispuestos por los participantes en cuanto son elaborados (Cohen, March, & Olsen, 1972, pág. 2).

De la analogía, se desprende que la “mezcla” de la basura en un solo bote depende de los botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se esté produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena, etc. (Cohen, March, & Olsen, 1972, pág. 2). El concepto de la mezcla respondería a la interacción entre los problemas presentes en una organización, el despliegue del personal, la producción de soluciones y la oportunidad para la elección. Estos cuatro conceptos corresponderían a las corrientes que componen y definen el proceso de toma de decisión. Asimismo, se asevera que el modelo del bote de basura no considera el análisis o evaluación de

consecuencias de alternativas de decisión sino, más bien, la decisión corresponde al resultado o a la interpretación de varias posturas independientes.

Como se mencionó, los autores identifican los siguientes elementos que componen las interrelaciones más relevantes en el proceso de toma de decisión: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Estos son definidos de la siguiente forma (Cohen, March, & Olsen, 1972, pág. 3):

- 1) Los problemas corresponden a las preocupaciones de las personas tanto dentro como fuera de la organización.
- 2) La solución es producida por alguien.
- 3) Los participantes van y vienen.
- 4) Las oportunidades de elección son situaciones que suceden cuando en una organización espera que se produzca algo que pueda ser llamado una decisión.

A pesar de no serlo completamente, cada elemento puede ser visto como independiente y exógeno al sistema. La atención se pondrá aquí en el examen de las consecuencias de diferentes patrones y tasas de flujo en cada uno de los elementos, así como en los distintos procesos por medio de los cuales se relacionan (Cohen, March, & Olsen, 1972).

John Kingdon plasma la lógica definida por Cohen et al., a través del siguiente fragmento:

“A medida que surge una oportunidad de elección en la organización, se involucran varios participantes, cada uno con sus propios recursos. Se introducen varios problemas en la elección y se pueden considerar varias soluciones. Por lo tanto, una oportunidad de elección es "un bote de basura en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que se generan. La mezcla de basura en un solo bote depende de la combinación de botes disponibles, de las etiquetas adheridas a los botes alternativos". sobre qué basura se está produciendo actualmente y sobre la velocidad con la que se recolecta y retira la basura de la escena" (Kingdon, 1995, pág. 85).

Ante este escenario, Kingdon sostiene que los resultados son una función de la “mezcla de basura” que, como se mencionó, contiene la interacción de los problemas, las soluciones, los participantes y sus recursos y su procesamiento. De esto surgen distintos escenarios como, por ejemplo, que los problemas se solucionen, que sean derivados a otro “bote de basura” sin resolverse, que sean ignorados ya que no existe una solución que se acople ellos o que los intereses promuevan una priorización diferente, etc. (Kingdon, 1995, pág. 86).

De los puntos anteriormente tratados, Kingdon sostiene que el modelo no plasma un proceso de toma de decisiones integral y racional, dados los acoplamientos posibles de los flujos, anteriormente individualizados, y sus resultados (Kingdon, 1995, pág. 86). En ese sentido, en su obra busca adaptar este marco general de pensamiento en pos de generar un modelo más apropiado a su objeto de estudio: El Gobierno de los Estados Unidos y la forma en que se establece su agenda.

A modo de introducción al enfoque de las corrientes múltiples, y a grandes rasgos, indicar que este modelo se sustenta en la premisa de que la elección colectiva no proviene de los esfuerzos individuales, sino que, más bien, son el resultado combinado de las fuerzas estructurales del sistema y de los procesos cognitivos y afectivos caracterizados por el contexto (Zahariadis, 2007, pág. 70). Es, en base a lo anterior, que John Kingdon tiene como objetivo explicar de qué manera los gobiernos nacionales diseñan políticas públicas en condiciones de ambigüedad, a través de la posición en la cual se ubican los problemas dentro de las agendas políticas (Zahariadis, 2007, pág. 69).

En ese sentido, el esquema básico del enfoque de las corrientes múltiples presentado por el autor, cuyo trabajo en 1995 desarrolla una investigación sobre políticas públicas federales en Estados Unidos, en las áreas de transporte y salud, toma como base los postulados de Cohen et al., definiendo al gobierno estadounidense como una “anarquía organizada”. Sin embargo, las corrientes descritas en el nuevo modelo difieren a las definidas en el marco del tarro de basura (Kingdon, 1995, pág. 86). Kingdon sostiene que el surgimiento de una política pública es el resultado de una convergencia de tres familias de procesos, o corrientes independientes entre sí: 1) Un problema, que es reconocido; 2) una solución disponible y 3) el ambiente político favorable para emprender una iniciativa (Olavarria Gambi , Navarrete Yáñez, & Figueroa Huencho, 2011, pág. 114). Si bien, estas corrientes de procesos pueden llevar al surgimiento de una iniciativa de forma individual, su convergencia promueve exponencialmente las oportunidades que poseen los promotores de política de insertar sus medidas, en momentos críticos (Olavarria Gambi , Navarrete Yáñez, & Figueroa Huencho, 2011, pág. 114). Estos momentos críticos de convergencia, que forman parte de las características estructurales del esquema presentado, son denominados como “ventanas de oportunidad”, instancia en donde las corrientes son conectadas por los denominados emprendedores de política. La combinación de las corrientes en un mismo paquete de propuestas aumenta las oportunidades de que los formuladores de política pública adopten una medida determinada (Zahariadis, 2007, pág. 69).

2.4.1. La familia de procesos

2.4.1.1. La corriente de los problemas

La primera de las corrientes presentadas en el modelo teórico de Kingdon alude a las diversas condiciones sociales que se disputan la atención de los actores de poder y de la sociedad civil, dentro de la arena política. Para Kingdon, existe una diferencia primordial que permite la transformación de las condiciones a problemas propiamente tal. Para el autor, los problemas no corresponden únicamente a las condiciones o los eventos externos en sí mismos, también hay un elemento perceptivo e interpretativo que los define (Kingdon, 1995, pág. 110). En ese sentido, los valores del observador juegan un papel crucial en la definición de un problema, un desajuste entre las condiciones observadas y la propia concepción de un estado ideal pueden violar dichos valores y creencias, convirtiendo el desajuste en un problema (Zahariadis, 2007, pág. 75), que recibirá más atención que otras condiciones que no poseen esa implicancia (Rochefort & Cobb, 1994, citado por Zahariadis, 2007, pág. 75). Lo anterior implica que ante un evento que genere discrepancia desde un punto de vista ético o moral, algunos actores percibirán la existencia de un problema a tratar y otros no lo considerarán de tal forma. A su vez, y tal como se menciona en el apartado anterior, la dinámica del tarro de basura permitiría la preexistencia de soluciones para tales problemas. De esta forma, se dará la competencia por la captura de la atención de los actores con poder, objetivo que solo cumplirá un grupo de condiciones (Kingdon, 1995).

Por su parte; y respecto a la influencia ejercida por las preferencias de las élites políticas, por una parte, como las de la sociedad civil, por otro, Dye (2002) sugiere que:

“Es más probable que las políticas públicas concuerden con las preferencias de la élite antes que las de la masa. En este contexto, las autoridades actuarán racionalmente en respuesta a los eventos y condiciones que bien educadas e informadas élites entienden que es lo que el gobierno debe hacer para mejorar la situación de la población. Es decir, aquellas situaciones que se aparten de lo que los grupos influyentes consideran normal o deseable serán considerados problemas y, en consecuencia, movilizarán esfuerzos para que el gobierno intervenga y corrija la situación”. (Olavarría Gambi, 2007)

Otro punto resaltado por Kingdon, se relaciona con las formas a través de las cuales los decisores políticos logran dimensionar las situaciones problemáticas. En relación a ello, los grupos influyentes o emprendedores de políticas acuden indicadores y estudios que les otorgan la información que da cuenta de si la situación en análisis diverge de aquello que ellos

consideran normal o deseable. En el caso de que la información presente resultados negativos, existirá una mayor probabilidad de que estos grupos busquen capturar la atención de otros actores influyentes, con miras a movilizar apoyos para que el problema sea abordado por las autoridades (Olavarría Gambi, 2007, pág. 67). Por otra parte, es posible encontrar casos en los que sucesos que captan atención jueguen un rol preponderante en las definiciones dado que estos también aumentan el interés y dirigen la atención a dimensiones de evaluación de determinadas condiciones problemáticas (Birkland, 1997, citado por Zahariadis, 2007, pág. 76). Algunos ejemplos de este tipo de sucesos son, en general, situaciones con un alto impacto mediático como, por ejemplo, huelgas, accidentes, atentados, etc.

Posterior a la identificación y definición inicial, es necesario considerar que para que un problema sea más susceptible de ser abordado en la agenda pública debe poseer, por un lado, una necesidad impostergable de intervenir y, por el otro, posibilidades reales de ser abordado con relativo éxito, atendidos los recursos disponibles, conocimiento y tecnología para abordarlos, y posibilidades de solución (Olavarría Gambi, 2007, pág. 67).

2.4.1.2. La corriente de las soluciones / alternativas

Kingdon define a la segunda corriente utilizando la analogía de una “sopa”, al igual que lo hacen los biólogos para explicar el proceso en el cual la vida surge. Esto, debido a la forma en que se concibe la existencia de ideas de política dentro de las comunidades de especialistas de políticas públicas (Kingdon, 1995, pág. 116). La corriente de las soluciones alude al conjunto de ideas, generadas por los especialistas pertenecientes a las comunidades anteriormente mencionadas (Compuestas por burócratas, integrantes del poder legislativo, académicos e investigadores, etc.), que se miden y compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas como solución a algún problema en específico (Zahariadis, 2007, pág. 77).

Estas ideas de política se expresan de múltiples formas: Artículos académicos, ponencias, congresos y/o reuniones profesionales, informes de organismos estatales, etc., y son difundidas por canales que les permitan llegar a los distintos grupos interesados. A partir de esto, se genera el debate y la confrontación de las distintas ideas que implican distintas estrategias para afrontar y/o solucionar la problemática por parte de los promotores de las iniciativas en búsqueda de legitimación y, posteriormente, obtención de apoyo dentro de los grupos que se enmarcan en el ámbito del problema (Olavarría Gambi, 2007, pág. 63).

Como resultado de esta confrontación, las propuestas tendrán diferentes destinos, dependiendo de sus características propias, y las del contexto en el cual se desenvuelvan. Así, algunas

quedarán “estancadas”, otras serán descartadas y las que supervivientes serán revisadas, reformuladas e integradas. Es poco probable que una propuesta se mantenga impoluta desde su formulación hasta su transformación en política pública (Olavarría Gambi, 2007, pág. 64), como es el caso de la nueva Ley de Migración y Extranjería.

Kingdon realiza un diagnóstico de las ideas de política pública y determina la existencia de criterios para la supervivencia de estas en la disputa por la asunción en los círculos decisorios: factibilidad técnica, aceptación por la comunidad de especialistas y anticipación de futuras restricciones u objeciones (Kingdon, 1995, pág. 131).

“El primer criterio hace referencia a que la iniciativa satisface un conjunto de expectativas sobre los mecanismos, herramientas e instrumentos que se aplicarán, lo que permite vislumbrar que la puesta en práctica de la iniciativa es posible. El segundo criterio se orienta a que la propuesta no desafíe o quede fuera de los criterios y conocimientos que los especialistas en el tema de la propuesta tienen por ciertos. El tercer criterio se refiere a que la iniciativa debe aportar suficientes elementos que muestren que es capaz de superar restricciones y objeciones. La primera de las restricciones es que la propuesta debe mostrar costos aceptables y la segunda que la iniciativa debe anticipar es que debe tener aceptación para un público amplio” (Olavarría Gambi, 2007, pág. 64).

Finalmente, las propuestas que, en general, satisfacen efectivamente estos criterios son las que poseen mayores probabilidades de ser integradas a la Agenda de Decisión para implementarse como política pública. Por su parte, el resto de las medidas que no cumplan con todos los criterios pueden pasar por distintos procesos como, por ejemplo, ser reformuladas y/o integrarse con otras iniciativas para volver a entrar en la disputa, en caso de que exista viabilidad. Por el contrario, las ideas que se encuentren ante un reformulación más compleja e incierta serán descartadas de forma definitiva (Kingdon, 1995, pág. 131).

2.4.1.3. La corriente de la Político

A pesar de aludir en variadas ocasiones al aspecto técnico que implica el proceso de formulación de políticas públicas, Kingdon sostiene que una parte importante e integral de él se encuentra en la denominada corriente política (Kingdon, 1995, pág. 146). El autor identifica los factores del ánimo nacional, las campañas de los grupos de presión y la rotación administrativa y legislativa como elementos que tienen una directa y poderosa influencia en la determinación de las agendas y que, en su conjunto, conforman la tercera corriente del modelo.

En síntesis, lo que hace Kingdon es definir el concepto de “lo político” en el enfoque, haciendo alusión principalmente a los factores electorales, partidistas y de grupos de presión (Kingdon, 1995, pág. 145).

En cuanto a los elementos constitutivos de la corriente, Zahariadis indica que el ánimo nacional:

“hace referencia a la idea de que un número bastante importante de individuos piensa siguiendo líneas comunes y que el ánimo se me modificado de vez en cuando. Los funcionarios del gobierno que detectan estos cambios de ánimo y actúan para promocionar determinados puntos de la agenda, u opacar otras perspectivas” (Zahariadis, 2007, pág. 78).

Respecto a las campañas de los grupos de presión, éstas funcionan como indicadores de consenso o disenso en el escenario público, al cual los políticos pueden acudir para incluir, eliminar o establecer un equilibrio entre el apoyo y la oposición, en el caso de la presencia de puntos de vista contradictorios (Zahariadis, 2007, pág. 78).

Finalmente, el tercer componente de la corriente, que hace alusión a la rotación legislativa y administrativa, también puede tener una gran injerencia en el devenir de la agenda de decisión. En este sentido, el caso de los legisladores, en particular, puede influir directamente a través de la fluidez ideológica presente en el Congreso, que puede afectar de manera positiva o negativa las iniciativas provenientes de un ejecutivo fuerte. Por otra parte, un cambio de administración o la renovación del personal administrativo de la más alta esfera pueden implicar, entre otros efectos, la modificación de prioridades temáticas y con ello promover una nueva jerarquía en la agenda política (Zahariadis, 2007, pág. 78).

Bajo la lógica de la corriente desarrollada, es posible concluir que una parte importante de la definición de la agenda está ligada a la acción de los actores clave, entendiéndose a estos como los individuos con mayor poder e influencia que pueden influenciar significativamente, ya sea de manera negativa o positiva, la manifestación de una determinada medida.

Como primer acercamiento al caso chileno, y siguiendo la premisa presentada en el párrafo previo, Olavarría (2013) sostendría que:

“El proceso de formulación de políticas públicas en Chile estaría determinado por el impulso que le da un actor con poder suficiente —normalmente el Presidente de la República—, por la acción que desarrolla un grupo de técnicos empoderados y por la concurrencia de una coyuntura —de presencia o ausencia de crisis— que determina la estrategia de avance y aprobación” (Olavarría, 2013, pág. 361)

2.4.2. Ventana de Oportunidad

En su obra, Kingdon (1995) utiliza una metáfora del ámbito aero-espacial para acercar al lector al concepto de ventana de oportunidad:

“En temas espaciales, la ventana presenta la oportunidad de un lanzamiento. Los planetas objetivo están correctamente alineados, pero no permanecerán así por mucho tiempo. Por lo tanto, el lanzamiento debe tener lugar cuando la ventana está abierta, para que no se escape la oportunidad. Una vez perdida, la oportunidad puede volver a aparecer, pero mientras tanto, los astronautas y los ingenieros espaciales deben esperar hasta que se vuelva a abrir esa ventana” (Kingdon, 1995, pág. 166)

Al igual que en la metáfora, en el modelo de las corrientes múltiples las ventanas de oportunidad se abren en los sistemas de políticas. En ellas, las tres corrientes se acoplan, permitiendo a los defensores de políticas volcar sus concepciones de los problemas, las propuestas que poseen y sus fuerzas políticas en la oportunidad de elección con el fin de impulsarlas e incitar la mayor atención respecto a sus definiciones (Kingdon, 1995, pág. 165 y 166). Las posibilidades de que se adopte una política aumentan de manera importante cuando las tres corrientes, se unen (Zahariadis, 2007, pág. 79)

En estas instancias, adquieren especial relevancia los denominados emprendedores de políticas. Estos son los actores individuales o corporativos que buscan unir las tres corrientes, promoviendo la generación de una ventana de oportunidad (Zahariadis, 2007, pág. 79). Para ello, deben poseer la capacidad de unir los problemas a sus soluciones y encontrar políticos que estén dispuestos a atender sus ideas. En este sentido, no todos los emprendedores logran cumplir su cometido de la misma forma, básicamente por las capacidades con las que cuentan. Entre las capacidades más relevantes identificadas se encuentran, en primer lugar, el acceso que posean respecto a los formuladores de políticas; en segundo lugar, los recursos monetarios, en tiempo y energía para impulsar las propuestas y, finalmente, las estrategias de manipulación utilizadas para alcanzar el objetivo de unir las tres corrientes (Zahariadis, 2007, pág. 80).

Según Kingdon (1995), las ventanas de oportunidad se abren debido a los cambios que se presentan, primordialmente, en la corriente política como, por ejemplo, el surgimiento de nuevas distribuciones ideológicas o partidistas de los escaños del congreso o un cambio en la administración (Kingdon, 1995, pág. 169). Sumado a ello, las ventanas también se pueden abrir cuando un problema se vuelve apremiante y capta la atención de los actores y de la opinión

pública, permitiendo a los emprendedores de política tener un nuevo marco de acción con miras a generar y promocionar soluciones para la nueva prioridad (Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007). Finalmente, indicar que una de las características más relevantes de este proceso se relaciona con que una vez abierta la ventana de oportunidad, ésta no permanece en ese estado por mucho tiempo. Este cierre de la ventana se puede generar por el abordamiento parcial del problema o, por el contrario, por el fracaso de la promoción de soluciones debido a que no hay alternativas posibles. Usualmente, el último escenario implica la no disposición de continuar invirtiendo tiempo, energía, capital político y otros recursos en esa iniciativa, por parte de los emprendedores (Kingdon, 1995, pág. 169).

Por su parte, Nikolaos Zahariadis remarca la lógica de la manipulación política, que funge como un elemento constitutivo del esquema y que le otorga una particularidad que lo aleja de otros esquemas sustentados en la racionalidad o la persuasión. La manipulación política es definida como el esfuerzo para controlar la ambigüedad a través de la disposición de significado, claridad e identidad dentro de un escenario donde los formuladores de políticas tienen preferencias problemáticas (Zahariadis, 2007, pág. 73). Por su parte, March (1997) plantea que “la toma de decisiones puede ser mejor concebida como una fábrica de significado que como una de acción”, en el marco de la manipulación anteriormente aludida (Zahariadis, 2007, pág. 73).

En cuanto a la inclusión del marco propuesto por Kingdon, es necesario indicar que el análisis de este caso de estudio evidenciará los problemas reconocidos en materia migratoria en el país, la solución implementada y el ambiente político generado. Se planea analizar la existencia de una conjunción positiva de las tres corrientes de procesos, en la medida que logran confluir y acoplarse en momento determinados, logrando la apertura de ventanas de oportunidad para la implementación de medidas de políticas públicas, como la nueva normativa, según los antecedentes existentes en la materia. De esta forma, se podría generar un escenario preliminar que permita diagnosticar el contexto en el cual se ha desarrollado el citado objeto de estudio, comprobando la veracidad, o no, de la hipótesis de esta tesis.

2.5. Síntesis

Las distintas teorías que conforman el marco teórico, en su conjunto, permitirán llevar a cabo un análisis transversal del fenómeno. En este sentido, el enfoque de la securitización; que tiene como antecedente al constructivismo, el cual es reseñado a modo de dar mayor profundidad a las estructuras de pensamiento que sustentan el trabajo de los investigadores de la Escuela de

Copenhague; permitirá caracterizar los términos que presenta la nueva ley, las medidas de política migratoria del segundo gobierno de Sebastián Piñera y, principalmente, la estrategia comunicacional que se enmarca en el período en el que se dio el proceso de creación de la ley, tras el envío de indicaciones por parte del ejecutivo. Esto será complementado por las teorías de la crimigración y el populismo punitivo/penal, que otorgarán un matiz interpretativo a los distintos hallazgos relacionados a las dimensiones de análisis anteriormente señalados. Finalmente, el enfoque de las corrientes múltiples será el marco analítico que otorgará la capacidad para examinar los antecedentes y el rol de los principales actores institucionales asociados al proceso de formación de la ley.

III. Antecedentes del caso

Durante las tres últimas décadas del siglo XX, se comienza a desarrollar y difundir, mediante la injerencia de distintos Organismos Internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la noción de la gobernabilidad o gobernanza de las migraciones, dado el ingreso de la temática de las migraciones internacionales en los asuntos políticos de mayor relevancia a nivel mundial (Domenech, 2013, pág. 122). Siguiendo con los postulados de Domenech (2013), la nueva perspectiva de la gobernabilidad migratoria sostiene que los flujos migratorios son clasificados como deseables e indeseables de acuerdo a sus características constituyentes. Dicha perspectiva identifica como objeto de control y vigilancia el denominado “excedente de movilidad”, surgido desde la composición de los flujos acaecidos (Mezzadra, 2012, citado por Domenech, 2007, pág. 2013). y que discrepan con el objetivo de convertir a la migración en un proceso más ordenado, predecible y manejable, a través de estrategias de control más sutiles que permitan conducir, direccionar y canalizar los flujos migratorios (Domenech, 2013, pág. 132).

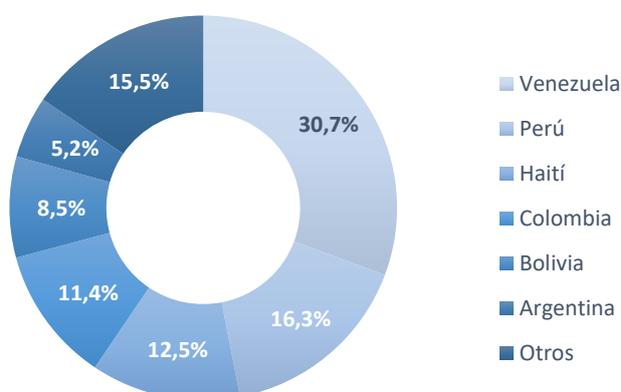
3.1. Escenario migratorio en Chile

Durante las últimas décadas, los procesos migratorios han sufrido una evolución como respuesta a las nuevas dinámicas políticas y sociales dentro de las distintas regiones del mundo y, en particular, en el caso de Latinoamérica. En este sentido, la Organización Internacional para los Migrantes (OIM), sostiene que las migraciones internacionales contemporáneas, en la región, adoptan dos tipos de patrones: intra y extra regionales. Las migraciones intra regionales corresponden a los movimientos que se orientan desde países de una región determinada hacia

otros países comprendidos dentro del mismo espacio. A diferencia de la segunda, que aglutina los movimientos a países de otros continentes (Oficina Regional de la OIM para América del Sur, s.i.). Siguiendo con este marco, en la actualidad, las migraciones latinoamericanas muestran un incremento en los movimientos intrarregionales, una dinámica que se vería fortalecida por factores como la inestabilidad política de algunos regímenes latinoamericanos como, por ejemplo, el del gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, que hasta el año 2019 habría provocado la salida de alrededor 4.000.000 de personas del país, según estimaciones (Stefoni & Silva, Migración venezolana hacia Chile: ¿se restringe o se facilita la migración de venezolanos hacia Chile?, 2019, pág. 167). Al mismo tiempo, los países más desarrollados social y económicamente, que solían fungir como los destinos más tradicionales de las migraciones sudamericanas, comienzan a levantar y desarrollar crecientes barreras físicas que buscan impedir los flujos de entrada y salida de estos grupos (Oficina Regional de la OIM para América del Sur, s.i.). Es, en el contexto descrito, que se suscitan las nuevas problemáticas, desafíos y oportunidades que enfrentan los Estados latinoamericanos respecto a los fenómenos migratorios que afectan a sus fronteras y que moldearán a su población, en el mediano plazo.

En este sentido, el caso chileno no es la excepción. El país se ha visto inmerso en una dinámica de profundización de los procesos migratorios de ingreso a su territorio, situación que es contrastable con los datos manejados por las distintas organizaciones asociadas a la temática. Según estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), la población migrante en Chile, a diciembre de 2020, se constituye por 1.462.103 personas, lo que equivale a un 7,5% de la población total proyectada por el INE a 2020, en base al Censo 2017. De este total, la distribución según nacionalidad se plasma en el siguiente gráfico (Servicio Jesuita a Migrantes, s.i.).

Gráfico N°1: Proporción de la población migrante, según nacionalidad (2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Jesuita a Migrantes¹

El crecimiento exponencial de la población migrante en el país es un fenómeno relativamente nuevo, es menester indicar que corresponde a un comportamiento que ha venido acrecentándose desde finales del siglo pasado. Sin embargo, durante la última década (2010-2020) es cuando se ha podido apreciar un crecimiento más exacerbado.

Siguiendo lo anterior, y para denotar este incremento en la proporción de migrantes en Chile, señalar que, en el año 1982, cuando se realizó XV Censo Nacional de Población, la cantidad de personas extranjeras que vivían en Chile se ubicaba en las 83.805 personas, lo que representaba un 0,7% del total de la población de ese entonces. Para el siguiente Censo, 10 años después, la población migrante había crecido solo una décima porcentual ubicándose en un 0,8% del total poblacional, siendo 21.365 personas (Servicio Jesuita a Migrantes, s.i.).

El proceso de profundización exponencial del fenómeno migratorio en Chile, comienza a percibirse desde el Censo del año 2017. Las estimaciones previas del DEM establecían que la población migrante, hasta el año 2014, no superaba 2,3% del total de personas que vivían en el país. No obstante, los resultados de XIX Censo Nacional de Población denotaron que la proporción se había incrementado en un 4,4%, lo que representaba un aumento de un 96% de la cantidad identificada 3 años antes (Servicio Jesuita a Migrantes, s.i.).

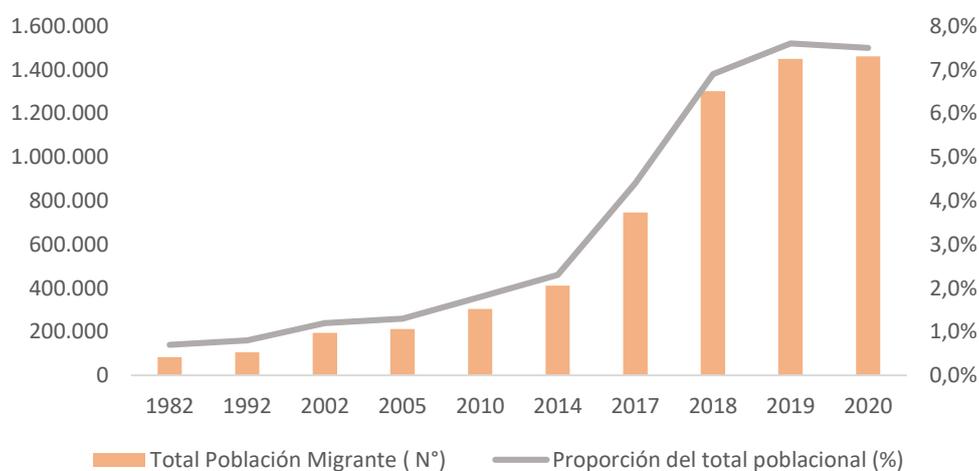
Las proyecciones posteriores para los períodos 2018, 2019 y 2020 son esclarecedoras respecto al fenómeno. Tras un año, la cantidad de migrantes pasó de 746.465 personas en 2017 a un total de 1.301.381, solo un año después, lo que representa un crecimiento proporcional a un 2,5%.

¹ <https://www.migracionenchile.cl/poblacion/>

Finalmente, las valoraciones de los años 2019 y 2020 llegan a cifras que bordean los 1.500.000 de extranjeros, 1.450.333 y 1.462.103, respectivamente. Esto es un incremento de un 0,7 y 0,6% respecto a la estimación del 2018.

A modo de síntesis, el crecimiento de la población de extranjeros avecindados en Chile durante el período de 32 años, que comprende los años (1982-2014), fue de un 1,6% de la población total, durante los siguientes 6 años, el aumento fue de 5,2% (Servicio Jesuita a Migrantes, s.i.).

Gráfico N°2: Evolución de la población migrante en Chile (1982-2021)



Fuente: Elaboración propia base a datos del Servicio Jesuita a Migrantes²

El crecimiento exponencial de la cantidad de personas que han migrado al país, durante los últimos 10 años, representa la gestación de desafíos para los tomadores de decisión respecto al tratamiento que se le debe dar a la tendencia. En este sentido, Chile se ha caracterizado por sufrir un proceso en el cual la concepción sobre la migración internacional se ha desplazado progresivamente desde nociones más relacionadas a la seguridad nacional hacia otras sustentadas por el respeto de los Derechos Humanos (Rivera Polo, 2020), mediante la progresiva implementación de una estrategia multidimensional de la gestión de la migración, durante la década pasada (Oyarzún Serrano, Aranda , & Gissi, 2021).

Al mismo tiempo, y considerando los postulados del enfoque de las corrientes múltiples de política pública de John Kingdon, esta nueva dinámica se enmarcará en la corriente de problemas que sustentará el impulso que el gobierno dará al proyecto, en su segundo período.

² <https://www.migracionenchile.cl/poblacion/>

3.2. La Política Pública: “Ordenar la casa”

Autores como Thayer Correa (2019), señalan que, en el año 2018, con la llegada de Sebastián Piñera a la Presidencia de Chile, por segunda vez, se inicia una nueva etapa en materia de política migratoria, que se caracteriza por 4 factores principales (Thayer Correa, La política migratoria en Chile en la disputa por los Derechos Humanos, 2019, págs. 20-21):

1. La gestión migratoria se vuelve un tema prioritario en la agenda de gobierno;
2. Se ejecutan, en un período acotado, una serie de medidas consistentes entre sí, lo que implica una tendencia a la generación de una política en la materia;
3. Se promueve una estrategia comunicacional que sostiene, como mensaje central, la necesidad de “ordenar la casa”. Esto, en el contexto de un “supuesto” caos migratorio derivado de la ausencia de una política previa;
4. Se revitaliza la histórica tendencia del Estado chileno de elaborar una política de corte selectivo con un fuerte énfasis en la dimensión fronteriza.

En este sentido, la mencionada administración tomó como inspiración, para el desarrollo de su política migratoria la concepción de la acción del Estado como una fuerza “omnipotente y autosuficiente”, obviando la necesaria consideración de las condiciones sociales y estructurales que incitan la generación y reproducción de flujos migratorios hacia Chile. De esta forma, las medidas administrativas aplicadas, así como la reactivación y las definiciones del proyecto que se transformaría en ley unos años después, se encontraban alineadas con las políticas migratorias impulsadas por los principales países receptores de migrantes en Europa y Norteamérica (Thayer Correa, 2019, pág. 21).

Desde esta nueva concepción de la política migratoria, y con la finalidad de enfrentar la creciente oleada de migrantes que ingresaban al país, el gobierno del Presidente Piñera instaura la política conocida como “ordenar la casa”, que estableció una serie de medidas migratorias, principalmente entre los años 2018 y 2020, donde es posible identificar la eliminación y creación de visas particularizadas a través de decretos administrativos, la generación de procesos de regularización extraordinarios, la no adhesión al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular a nivel internacional y la reanudación de la promoción del proyecto para una nueva Ley de Migración y Extranjería (Oyarzún Serrano, Aranda , & Gissi, 2021). A este escenario se le podría añadir la puesta en marcha del “Plan de Retorno Humanitario” para la comunidad haitiana y la consumación de una serie de expulsiones masivas, entre otros hechos (Palma, 2019).

Respecto a la migración masiva de venezolanos y haitianos, el Estado chileno implementó distintos instrumentos para regularizar su ingreso y salida. Esto, mediante la instauración de visas consulares, a través de los Decretos N°776 del 09 de abril de 2018 y N°237 de fecha 22 de junio de 2019 para migrantes haitianos y venezolanos, respectivamente (Dufraix Tapia, Ramos Rodríguez, & Quinteros Rojas, 2020, pág. 181).

La aplicación de este tipo de medidas resulto insuficiente para enfrentar la magnitud del fenómeno, lo que trajo consigo el reforzamiento de los criterios restrictivos que imperaron de manera histórica en el país y que se vieron reforzados por políticas excepcionales que buscaban dificultar la obtención de la residencia. La selectividad se vio reforzada, orientada principalmente a cubrir las demandas laborales (Oyarzún Serrano, Aranda , & Gissi, 2021, pág. 104).

3.3. Regularización migratoria

Tras los anteriores procesos de regularización migratoria de 1998 y 2007, y como un elemento complementario en la estrategia descrita, el gobierno implementó en su primer año de mandato, una nueva instancia de regularización para los migrantes ya asentados en el territorio. Fue así que se dispuso de una convocatoria en la que 155.507 extranjeros presentarían solicitudes para regular su estancia irregular en el país (Dufraix Tapia, Ramos Rodríguez, & Quinteros Rojas, 2020, pág. 182). Sumado a la baja cantidad de personas que convocó esta instancia, considerando una estimación de casi 300.000 personas que participarían del proceso, según los antecedentes que manejaba el ejecutivo, la convocatoria trajo consigo diversos cuestionamientos, debido a los altos niveles de desinformación que circundaron alrededor del proceso, más allá de ser una medida reconocida como afín al reconocimiento y protección de los derechos para la población migrante (Dufraix Tapia, Ramos Rodríguez, & Quinteros Rojas, 2020, págs. 181-182). Posterior a la recepción de solicitudes, se inició un procedimiento de revisión y análisis de la información obtenida en los registros, tras lo cual se procedió a la entrega de visados para quienes habían sido admitidos (Dufraix Tapia, Ramos Rodríguez, & Quinteros Rojas, 2020, pág. 183).

Como resultado de este proceso, existió una tasa de aprobación de una de cada seis solicitudes. Esto, principalmente por la preeminencia de solicitantes con antecedentes penales previos, en los países de origen, o por haber ingresado sus solicitudes fuera del plazo habilitado (Briones, 2019). A ello es posible sumar otras 43 mil solicitudes que, a pesar de haber sido aprobadas,

aún no lograban estampar el permiso de residencia en su pasaporte, hacia el término del proceso (CNN Chile, 2019)

3.4. Las expulsiones

Otra arista dentro del paquete de medidas del gobierno, correspondió al fortalecimiento del sistema de deportaciones para agilizar y mejorar los procedimientos de expulsión. Esta estrategia se sustentaba principalmente en la necesidad de reducir la cantidad de extranjeros que tenían pendientes órdenes de expulsión de carácter administrativa (Inostroza, 2019, citado por Dufraix Tapia, Ramos Rodríguez & Quinteros Rojas, 2020). En el marco regulatorio del período, se encontraban establecidas las expulsiones por 1) vía administrativa, reformada a través del Decreto Ley N° 1094 de 1975, y 2) vía judicial, que responde a una medida alternativa a la privación de libertad por la comisión de delitos, introducida mediante la Ley 20.603, publicada el 27 de junio de 2012 (Brandariz, Dufraix , & Quinteros , 2018).

Si bien la data de estos instrumentos desborda el período de análisis de la presente investigación, es, durante el último gobierno de Piñera, cuando más controversia ha generado su aplicación, levantando suspicacias en distintos actores relacionados con el ámbito migratorio. En este sentido, uno de los casos más criticados correspondió al operativo de expulsión consumado el día domingo 6 de junio de 2021, donde se enviaron a 53 venezolanos en un vuelo a Caracas. Organizaciones de DDHH., realizaron diversas acusaciones referidas a la existencia de faltas al principio del debido proceso.

Algunos medios de comunicación, como “El Mostrador”, recogen los principales cuestionamientos esgrimidos por los organismos que prestan apoyo a los migrantes que enfrentan este tipo de procesos, como el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y la Clínica Jurídica de Migrantes y refugiados de la Universidad Diego Portales (UDP). Dichos organismos dan cuenta de que las expulsiones, en éste y otros operativos, habrían afectado a personas que no contaban con antecedentes penales que justificaran la aplicación de la medida, obviando, de igual forma, los plazos estipulados para efectuar las diligencias necesarias con miras a poder recurrir a las instancias apelatorias que provee el sistema judicial, a las que tiene derecho toda persona que se encuentra en un proceso de esta índole (El Mostrador, 2021).

Por su parte, el día jueves 10 de junio de 2021, el Presidente de la Corte Suprema de aquel entonces, Guillermo Silva, instruyó a las Cortes de Apelaciones que dispusieran de las medidas necesarias para reunirse en horas inhábiles, ante la interposición y resolución de admisibilidad de recursos de amparos que requieran urgente atención. Esto, como resultado de otra arista del

caso, que generó particular molestia en los Tribunales de Justicia, relacionada a la tramitación de los vuelos al extranjero durante un día inhábil, actuar que implica un impedimento procedimental para la correcta actuación de las instancias del Poder judicial, que tienen el deber que atender las medidas de protección de los migrantes afectados por las expulsiones. Es importante recalcar que esta actuación no correspondería a un caso aislado (Matus & Ayala, 2021).

Los cuestionamientos a la aplicación de estas prácticas no solo se concentran en organismos de carácter nacional. Aproximadamente un mes antes del cuestionado vuelo, un grupo de expertos de la oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó al gobierno detener los procesos de expulsiones colectivas (Vera A. , 2021), argumentando que:

“Las deportaciones de migrantes no pueden ser efectuadas en forma sumaria, sino que se requiere una determinación caso a caso de sus necesidades de protección internacional, teniendo en cuenta además las consideraciones humanitarias de arraigo, vínculos familiares u otras que puedan existir” (Diario Uchile, 2021).

Frente a este escenario crítico de aplicación de las medidas de expulsión, se vuelve fundamental realizar un examen de su evolución mediante el cual se pueda contextualizar la importancia, o no, de esta estrategia en la política migratoria de Sebastián Piñera, en su segundo período de gobierno.

Según información recopilada por el Servicio Jesuita al Migrante, tras solicitud de Transparencia Pasiva a la Subsecretaría del Interior, al Poder Judicial y la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), la cantidad de órdenes y expulsiones ejecutadas, ya sean de carácter administrativo o judicial, desde el año 2017 al primer semestre de 2021 se presenta en la siguiente tabla (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), s.i.).

Tabla N°4: Cantidad de órdenes y expulsiones a extranjeros entre 2017 y 2021

Expulsiones a extranjeros (2017-2021)		2017	2018	2019	2020	2021 (1er semestre)
Órdenes de expulsión	Administrativas	2.951	3.307	6.702	3.963	3.513
	Judiciales	1.551	1.788	1.743	1.222	233
	Total	4.502	5.095	8.445	5.185	3.746
Expulsiones ejecutadas	Administrativas	978	302	576	202	215
	Judiciales	420	1.750	1.656	1.268	253
	Total	1.398	2.052	2.232	1.470	468

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Jesuita a Migrantes³

Respecto al comportamiento de las expulsiones ordenadas y ejecutadas, queda de manifiesto el incremento en ambas categorías principalmente en el transcurso de 2017 a 2018, con la llegada del nuevo gobierno y la implementación de la nueva política migratoria. Al mismo tiempo, es necesario recalcar que el año que presentó una mayor incidencia en ambas categorías es 2019 que casi duplica las cifras de 2017, en ambos apartados.

3.5. La Política Exterior y Venezuela

A nivel político, la situación interna venezolana toma un rol protagónico en el ámbito de las relaciones internacionales y en la formulación de la política migratoria del gobierno de Chile. En este contexto, la visita de Sebastián Piñera a Cúcuta en febrero de 2019, tras una invitación realizada por su el Presidente colombiano, Iván Duque, es un hito emblemático de la política exterior implantada por el mandatario y un antecedente más de la actual crisis migratoria y humanitaria que sufren las fronteras del país.

En esa instancia, Cúcuta, una ciudad colombiana que colinda con la frontera de Venezuela, concentró una serie de iniciativas que declaraban como objetivo primordial la recaudación de fondos para el envío de ayuda humanitaria a la población venezolana. No obstante, la esencia del plan poseía otro trasfondo político: dejar al descubierto la desafección de las burocracias venezolanas al régimen de Nicolás Maduro, al permitir una asistencia que no seguía los canales formales para su consecución. Como consecuencia de ello, la operación de cruce fronterizo de camiones resultó en una provocación denominada como “infructuosa” (Aranda & Bórquez, 2020, pág. 53).

La presencia de Piñera en el denominado “*Venezuela Aid Live*”, un acto organizado por el empresario inglés Richard Branson, significó el punto más álgido de la carrera del Presidente por alcanzar un estandarte de liderazgo internacional en la región. Sin embargo, el plan habría de la jornada fracasó. La ayuda humanitaria planificada no se pudo entregar, no ocurrió la esperada sublevación militar, ni el derrocamiento de Nicolás Maduro, ni la asunción definitiva de Juan Guaidó al poder, todos escenarios esgrimidos por los detractores de la jornada y simpatizantes del gobierno de Maduro (Villa J., 2021). Por su parte, Piñera sostuvo un discurso al lado de su par colombiano, en el que criticó duramente al régimen de Maduro:

³ <https://www.migracionenchile.cl/visas-e-ingresos/>

“No puede haber nada más cruel que un gobierno que le niega la ayuda humanitaria a su propio pueblo. No dejo de preguntarme cómo una persona puede tener tanta ambición y estar dispuesto a causarle tanto dolor y sufrimiento a su propio pueblo durante tanto tiempo por el solo afán de aferrarse a un poder que no le pertenece. Llegó el momento de decir fuerte claro que Maduro es parte del problema y no de la solución. La democracia es la solución para Venezuela” (Alvarado , 2021).

Estas palabras se conectarían con otros polémicos dichos del Presidente, como los sostenidos un año antes, en una entrevista con el medio de comunicación alemán “*Deutsche Welle*”, en la cual señalaría:

“Vamos a seguir recibiendo venezolanos en Chile, porque tenemos un deber de solidaridad y yo nunca olvido que cuando Chile perdió su democracia, Venezuela fue muy generosa con chilenos que buscaban nuevas oportunidades” (Deutsche Welle, 2018).

Estos discursos serían respaldados por integrantes de su sector político, como es el caso de Pablo Longueira quien aseveraría que en Chile “hay trabajo para todos ustedes (venezolanos)” (Silva Cuadra, 2022).

Frente a estos hechos, la oposición se refirió en duros términos al actuar del ejecutivo. Variadas personalidades de los sectores centro e izquierda dieron su parecer de la acción: el ex canciller Juan Gabriel Valdés afirmó que la acción de Piñera “era el acto más populista que había realizado un Presidente de Chile en la historia del país” y que “Venezuela requería ayuda humanitaria, no el espectáculo en el cual se había transformado la política exterior chilena”. Otros, como los Senadores José Miguel Insulza, Isabel Allende y Juan Pablo Letelier junto al ex canciller Mariano Fernández suscribieron una declaración sobre la situación en Venezuela y la política exterior del gobierno de Sebastián Piñera”. El texto acusa que “el gobierno de Chile ha sido extremadamente débil en la defensa de una salida pacífica a la crisis venezolana” y “rompe con la tradición de autonomía de nuestra política exterior” (El Desconcierto, 2019).

3.6. La abstención frente al Pacto Migratorio de Naciones Unidas

Otra acción angular en la definición de la política externa y migratoria por parte del gobierno, y que se transformó en el centro de la polémica a nivel interno, fue el rechazo a la adhesión de Chile al Pacto Mundial para una “migración segura, ordenada y regular”. El instrumento, elaborado bajo el alero de Naciones Unidas y adoptado en la conferencia intergubernamental sobre migración celebrada el 10 de diciembre de 2018, en la ciudad marroquí de Marrakech,

buscaba representar un paso importante en los esfuerzos para promover la instauración de una gobernanza migratoria global, con miras a guiar las acciones de los Estados en sus procesos de formulación e implementación de políticas relacionadas a la migración. Ello, tendiendo a promover el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos de los migrantes, considerando la reducción de los riesgos y vulnerabilidades que viven en las diferentes etapas de la migración e integración en los países de destino (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.i.).

Sebastián Piñera, en paralelo a la celebración de la conferencia, declaraba en un comunicado de prensa las razones por las cuales Chile se restaba del encuentro y de la adscripción al pacto mundial. Ello, a pesar de señalar algunos meses atrás, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, que el pacto migratorio y la Declaración de Nueva York estaban en “perfecta armonía” con la formulación y aplicación del nuevo marco regulatorio (Gobierno de Chile, 2018).

Posterior a ello, y a través de un comunicado oficial emanado desde el gobierno, se profundizaron los detalles que sustentaron tal postura.

El medio de comunicación CNN Chile, hizo eco de distintos fragmentos del comunicado:

“Chile tiene una política firme y clara en materia de migración, que apunta a una migración ordenada, segura y regular. Abierta a los que vienen a Chile a iniciar una nueva y mejor vida, a respetar nuestras leyes, a integrarse a nuestra sociedad y a aportar al desarrollo de nuestro país, y cerrada a quienes vienen a causarnos daño, como los delincuentes, los narcotraficantes, los tratantes de personas y el crimen organizado” (Gobierno de Chile, 2018).

El giro de timón que representó esta decisión implicó variados cuestionamientos. Sectores del Frente Amplio (FA) lo tildaron de un “bochorno mayúsculo”; Senadores del Partido Socialista (PS) acusaron al gobierno de tener una política exterior “errática” y contraria a los DD.HH.; mientras que el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) declaró que recibieron la noticia con “preocupación”, entre muchas otras reacciones (El Mostrador, 2018).

Esta decisión de política exterior refleja los lineamientos esenciales que buscaba aplicar el gobierno de Sebastián Piñera al darle mayor importancia a los términos del proyecto de ley que se venía gestando, a través de la política de “ordenar la casa”. En este sentido, principios como la ampliación y diversificación de vías de ingreso que consideren las necesidades de los migrantes más vulnerables y/o la mantención de las prohibiciones de expulsiones colectivas,

presentes en el pacto, se alejaban de las prácticas que se estaban implementando, por parte del Gobierno.

“Chile reconoce la importancia de la colaboración internacional, especialmente para enfrentar un desafío tan relevante como las migraciones y los DD.HH. Por eso hemos suscrito diversos tratados en materia de Migración y DDHH, que Chile respeta y cumple. Sin embargo, el pacto de Migración de Marrakech contradice algunos de los principios y objetivos de nuestra política de Migración que ya estamos aplicando y que se refleja en la Ley de Migraciones que enviamos al Congreso el 9 de abril de este año y que ya ha sido aprobada por varias comisiones de la Cámara de Diputados” (Gobierno de Chile, 2018).

La formalización de la estrategia del Gobierno venía de la mano de la completa tramitación de la última y, probablemente, más relevante arista de la nueva política migratoria: La Ley N° 21.325 de Migraciones y Extranjería.

IV. Proceso de formación de la nueva normativa migratoria

4.1. Evolución de la normativa de migraciones, desde el retorno a la democracia

A modo de contextualización, tras el regreso de la democracia, a principios de los 90's, la Presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), generó una propuesta para reemplazar la Ley de Extranjería y Migración de la dictadura, por un cuerpo normativo más actualizado y acorde a los nuevos lineamientos promovidos desde el sistema internacional. Sin embargo, el proyecto no fue aprobado por el poder legislativo. De esa forma, el Decreto Ley N°1094 continuaba vigente, a pesar de las modificaciones que se fueron gestando tras el infructuoso proceso de formulación mencionado (Oyarzún Serrano, Aranda , & Gissi, 2021, pág. 101).

El período que marcó los siguientes gobiernos de la Concertación se caracterizó por una escasez de iniciativas. Este comportamiento se fue dinamizando a partir del año 2007, principalmente por la generación de una serie de decretos y acciones administrativas que tenían como objetivo abordar ciertas cuestiones sociales de los migrantes. En este marco, Oyarzún, Aranda y Gissi (2021) citan el caso de la Resolución Exenta N° 3972 del 16 de junio del año 2007, que aprueba un convenio de colaboración técnica entre Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Fondo Nacional de Salud que asegura la entrega de completa cobertura de salud en la red pública a las personas migrantes que se encuentran en calidad de refugiados (Oyarzún Serrano, Aranda , & Gissi, 2021, págs. 102-103).

Por su parte, el primer gobierno de Bachelet, promovió la implementación de una perspectiva enfocada en los migrantes como titulares de derechos humanos (Norambuena, Navarrete, & Matamoros, 2018). Ello, bajo los lineamientos del instructivo presidencial N°9 del año 2008, que disponía mecanismos de protección y admisión para los migrantes. No obstante, desde el año 2010, la temática migratoria vuelve a tomar protagonismo efectivo dentro de la agenda política, tras la asunción del primer gobierno de Sebastián Piñera. Esto, se plasma mediante la delegación de la elaboración de un nuevo proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, por parte del ejecutivo. Este movimiento terminaría consumándose a mediados del año 2013 cuando Piñera, mediante mensaje presidencial, remite el proyecto para el inicio de la discusión parlamentaria (Norambuena, Navarrete, & Matamoros, 2018, pág. 232). No obstante, la iniciativa no logró avanzar en el proceso parlamentario dada la poca voluntad política para conferirle la prioridad necesaria (Durán Migliardi, Correa, & Thayer Correa, 2020, pág. 108).

Ya en la segunda administración de Sebastián Piñera (2018-2022), y ante el nuevo desafío que implicó la evolución del fenómeno migratorio, comienza la implementación de las medidas individualizadas en los apartados anteriores. De manera paralela, se le vuelve a otorgar fuerza al proyecto de ley del año 2013. Esto, a través del envío de un conjunto de indicaciones a dicha propuesta, que toma elementos provenientes de la fallida iniciativa presentada durante el gobierno de Michelle Bachelet en el año 2017, según palabras del Presidente Piñera (Gobierno de Chile, 2018).

Tras un proceso de discusión ralentizado por la contingencia del estallido social y la crisis sanitaria derivada de la pandemia del covid-19 (Vásquez, Finn, & Umpierrez de Reguero, 2021, pág. 64), el proyecto de ley fue aprobado por el Congreso Nacional en diciembre del 2020, siendo promulgado y publicado en abril de 2021 y entrando en vigencia en febrero del 2022, de la mano de la publicación de su reglamento, según lo establecido en su undécimo artículo transitorio (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022).

4.2. Desarrollo del proceso legislativo migratorio en Chile

A través de una minuta del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el gobierno resume los fundamentos, las medidas y las indicaciones realizadas al proyecto de ley inicial del año 2013, consideradas en la formulación de la nueva iniciativa, que toma como insumo algunos elementos del proyecto del gobierno de la Presidenta Bachelet, contenido en el boletín

N°11.395-06, y que fue rechazado en general por la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, en sesión del 9 de enero de 2018.

Es a través de este documento donde es posible avizorar las definiciones más relevantes del proyecto reimpulsado, cuyo desglose se recoge en el Anexo N°1 de la presente investigación. Conceptos como el sentido de urgencia, sustentado en el aumento exponencial de extranjeros que se encuentran en el país en situación irregular, la precariedad laboral y habitacional, el incremento de la trata de personas y la “anticuada” regulación migratoria existente en el período, son los fundamentos entregados para la reforma migratoria (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2018).

Por su parte, el documento establece que los objetivos centrales del proyecto consistentes en acoger y dar un trato justo y humano a los migrantes regulares y a los perseguidos que lleguen a Chile, y aplicar “mano dura” con el tráfico de migrantes y acciones para enfrentar con el ingreso irregular y clandestino al país (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2018).

Es menester mencionar que la inclusión de dichas indicaciones y modificaciones al proyecto de ley, es resultado del proceso legislativo llevado a cabo entre los años 2013 y 2014, cuya tramitación fue detenida, en atención al ingreso de la mencionada iniciativa del gobierno de la Presidenta Bachelet.

Tras el cumplimiento de las etapas encasilladas en el marco del Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados, el 16 de enero de 2019, fue emanado al Senado el Oficio N° 14.470 con el proyecto aprobado en general y en particular por la Cámara de Diputados, pasando a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021).

Respecto al proyecto ingresado en 2013, el documento aprobado por la Cámara de Diputados presenta algunas diferencias a relevar que, sumadas a las indicaciones del gobierno, permiten dar luces del nuevo enfoque de política que el gobierno de Piñera planeó implementar en esta nueva instancia (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.i.).

Algunas de las modificaciones están relacionadas con la inclusión de definiciones de conceptos como el de apátrida, discriminación arbitraria, extranjero, extranjero transeúnte, migrante, trabajador de temporada y trabajador migratorio; el título que alude a los principios fundamentales hace referencia, en el proyecto original, solo a la promoción de derechos. En cambio, en el proyecto aprobado se incluyen los conceptos de respeto y la garantía de ellos. especificando, al mismo tiempo, que este principio aplica a todas las personas extranjeras, sin

importar su condición migratoria, este punto no era explicitado en el proyecto original. De igual forma, se hace hincapié en que el Estado promoverá, respetará y garantizará los derechos que le asisten a los extranjeros en Chile, junto con sus deberes y obligaciones según la normativa interna e internacional; Continuando en el mismo apartado, se incluye de manera explícita el enfoque en el interés superior del niño, niña y adolescente, señalando que se asegurará el pleno ejercicio y goce de sus derechos consagrados en la normativa interna e internacional; Se extiende la concepción de la migración de regular a segura, ordenada y regular, en un esfuerzo de homologar la nomenclatura al Pacto Migratorio de Naciones Unidas;

Otra observación relevante se presenta en el apartado de derechos y obligaciones de los extranjeros. Respecto al derecho de acceso a la salud, éste se ve extendido a los extranjeros en condición irregular. Sumado a ello, se eliminó la cláusula del artículo N°11 del proyecto original que señalaba que solo tendrían acceso a las prestaciones financiadas en su totalidad con recursos fiscales aquellos residentes titulares o dependientes que hayan permanecido en el país, de manera continua por un mínimo de 2 años. Respecto al derecho de educación, se establece que podrán acceder a las instituciones de educación superior en igualdad de condiciones que los nacionales. Asimismo, podrán optar a la gratuidad universitaria. Al mismo tiempo, se asegura el derecho de acceso a la vivienda propia en las mismas condiciones que los nacionales y el derecho al debido proceso, respecto al establecimiento de las sanciones contenidas en la ley.

En cuanto a las subcategorías migratorias, el trámite para la definición de la nómina y los requisitos de las subcategorías migratorias de residencia temporal pasa a considerar cumplir el trámite de Toma de Razón ejecutado por la Contraloría General de la República (CGR), lo que implica la instauración de un control ex post de legalidad. Sumado a ello, se definen como situaciones básicas a considerar dentro del decreto a tramitar, como subcategorías, los integrantes de cultos religiosos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamiento médico acreditado, que puedan hacerse cargo de sus tratamientos y jubilados y rentistas.

Finalmente, y para cerrar esta descripción, la permanencia transitoria no presenta cambios sustanciales. Respecto a la residencia definitiva solo se avizoran leves cambios administrativos, a excepción de que la revocación tácita puede ser evitada tras solicitud de prórroga en el consulado chileno respectivo (antes de los 2 años de plazo fuera del país), situación que no era considerada en el proyecto inicial.

En su segundo trámite, el proyecto de ley sería informado por la Comisión de Gobierno, descentralización y regionalización y por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, en dos instancias cada una de ellas. De esta etapa del proceso, son expedidos un total de 4 informes con fechas del 11 de junio y 22 de julio de 2019, y el 29 de abril y 11 de mayo del año 2020. En septiembre del mismo año, el proyecto sería aprobado con modificaciones, retornando a la Cámara de origen. Dicha Cámara procedería a rechazar parte de las modificaciones lo que conllevaría la conformación de una Comisión Mixta (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021).

Algunas de las modificaciones introducidas por el Senado, durante el Segundo Trámite y rechazadas por la Cámara en el Tercer Trámite son:

- Modificaciones al artículo N°10, referente a la protección complementaria a los extranjeros solicitantes de refugio a los que no se les reconozca tal calidad. Esta modificación sería complementada con un texto desarrollado con mayor profundidad donde, por ejemplo, definiendo el instrumento a través del cual podrá otorgarse esta protección.
- Modificaciones al inciso quinto del artículo N°13, referidas a la inclusión de una cláusula que asegura la capacidad de todas las mujeres migrantes de acceder a todas las instituciones y mecanismos en pos de resguardar su bienestar y la entrega de una visa que regule su permanencia. Esto, considerando distintas categorías. La comisión mixta complementaría estas definiciones mediante la inclusión de la categoría de víctimas de tráfico de migrantes y la alusión al procedimiento por el cual se podrá acceder a dicho visado.
- Modificaciones al artículo N°33, que define las causales para impedir el ingreso al territorio nacional a extranjeros. Entre los cambios resalta el rechazo de la Cámara a la supresión del N°4 del artículo que identifica la realización de falsas declaraciones en la tramitación de la visa o en el control migratorio como un motivo para prohibir el ingreso de un migrante. La Comisión Mixta aprobaría por unanimidad la eliminación.
- Entre otras principalmente relacionadas con contenidos de forma.

Tras superar el trámite de la Comisión Mixta y el posterior control preventivo de constitucionalidad, del artículo 141 del documento aprobado, realizado por Tribunal Constitucional, se promulgaría la nueva Ley de Migración y Extranjería mediante el oficio N°16.435 de fecha 5 de abril de 2021 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021).

4.3. La Ley 21.325 de Migración y Extranjería

El proceso de implementación de la nueva Ley de Extranjería y Migración no ha estado exento de críticas. Para algunos académicos, como Luis Thayer Correa, el nuevo marco normativo promulgado pone particular el énfasis en las condiciones de ingreso y permanencia en el estatus legal parcial, y mantiene en la penumbra muchos de los mecanismos para superar esta situación. Esto conduciría al país a la institucionalización de una serie de normas que redundarán en la precarización de la residencia y el acceso al trabajo de las personas migrantes (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021). Al mismo tiempo, es dable realizar un examen de las dimensiones de la ley donde es posible identificar una tendencia hacia un enfoque de la migración, más relacionado con la seguridad.

Utilizando lo planteado por Thayer Correa (2021), es posible indicar que variadas son las limitaciones y críticas que se pueden plantear a la nueva Ley. Esto, principalmente enmarcado en el ámbito del acceso a derechos y el sistema de visados que se configura.

En cuanto al ámbito de los derechos sociales, los artículos N°15 y 17, referidos al acceso a salud y educación, definen que los extranjeros residentes o en condición migratoria irregular, titulares o dependientes, tendrán acceso a la salud, en igualdad de condiciones que los nacionales y que el Estado garantizará el acceso a la enseñanza preescolar, básica y media a los extranjeros menores de edad establecidos en Chile, en las mismas condiciones que los nacionales, sin que la condición migratoria irregular de ellos o la de sus padres o cuidadores, sea un impedimento. Asimismo, el segundo artículo citado no establece requisitos de residencia para acudir a beneficios de seguridad social que impliquen transferencias monetarias directas referidas a becas o bonos para estudiantes de educación básica y media (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022).

Frente a las definiciones del párrafo anterior, Thayer Correa (2021) resalta que el acceso a algunos de los mencionados derechos, a pesar de ya encontrarse consagrados mediante distintos instrumentos administrativos, ahora se encontrarán plasmados a nivel de ley, lo que los eleva en el rango normativo del país. No obstante, afirma que la Ley tiende a la ambivalencia, debido a la lógica procedimental presente. Tal es el caso del artículo N°14 que, a pesar de señalar que los extranjeros gozarán de los mismos derechos en materia laboral que los chilenos y que todo empleador deberá cumplir sus obligaciones legales en materia laboral sin perjuicio de la condición migratoria irregular del extranjero, se ve afectado por otras disposiciones de la misma

norma como lo son los artículos N°103, 109 y 117 que señalan: 1) la obligación de emplear a extranjeros que estén en posesión de algún permiso de residencia o permanencia que los habilite para trabajar, o a quienes se encuentren debidamente autorizados para ello; 2) las sanciones a los extranjeros que desarrollen actividades remuneradas, sin estar habilitados o autorizados y; 3) las sanciones a los empleadores personas naturales o jurídicas que contraten extranjeros que no estén en posesión de algún permiso que los habilite para trabajar o no se encuentren debidamente autorizados para ello (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022). Esta contradicción o paradoja, como lo denomina Thayer Correa (2021), presente en el mismo cuerpo normativo, representa un esfuerzo por coartar el acceso de los migrantes irregulares al mercado, lo que redundará en mayores niveles de desregulación del trabajo de los extranjeros, dado el desincentivo de los empleadores a regularizar a sus empleados y empleadas que no se encuentren en regla, ante el riesgo de sanciones (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021).

Otra de las materias que ha sido objeto de observaciones en las presentaciones en la Cámara de Diputados corresponde a lo contenido en el artículo N°16 de la Ley. En él, se señala que los extranjeros podrán acceder a las prestaciones de seguridad social y beneficios, en igualdad de condiciones que los nacionales. No obstante, en su segundo párrafo, se hace especial hincapié en que sólo los residentes, ya sea en calidad de titular o dependiente y que posean una permanencia mínima de 24 meses en el país, podrán acceder a las prestaciones y beneficios que impliquen transferencias monetarias directas. Thayer Correa (2021) considera que la aplicación de este criterio formaba parte de una estrategia del gobierno de Sebastián Piñera para prevenir una migración que tenga como propósito “cobrar bonos”, reflejando el desconocimiento de la realidad de los extranjeros que viven en el país y sus motivaciones (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021).

En cuanto a la construcción del sistema de visados que surge con la nueva normativa, el artículo N°26 establece una estructura que contiene cuatro categorías de ingreso: Permanencia transitoria, residencia oficial, residencia temporal o residencia definitiva (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021). El autor denomina sus especificaciones y requisitos como “sumamente problemáticos” y que constituirían un posible factor de precarización de los migrantes y su acceso efectivo a los derechos. Ejemplo de esto, es lo establecido a través del

artículo N°27 de la Ley que consagra el sistema de visas consulares estableciendo que todo migrante deberá venir con una autorización previa o visa otorgada por un consulado chileno en su país de origen. En este sentido, solo se excluye de esta medida a los extranjeros que lo hagan en calidad de titular de un permiso de permanencia transitoria.

Para el autor, esta medida busca desplazar la administración de la seguridad fronteriza a los países de origen, de tal manera que el control de ingreso se produzca allí y no en el límite territorial (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021). Esto, obviando la naturaleza de la migración que enfrenta Chile, al considerar que las personas a las que se niegue la autorización desistirán de venir, comportamiento que se encuentra fundamentado en las cifras manejadas en el Ministerio del Interior (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021). Al mismo tiempo, es importante recalcar que la medida implica un doble filtro dado que, además de la barrera geográfica, en la práctica funciona como un instrumento para el control del ingreso mismo, dados los criterios burocráticos que se utilicen en los consulados (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021).

Lo señalado cobra especial sentido al constatar que, desde que se decretaron las primeras visas consulares en el año 2018, existe una mayor proporción de rechazos respecto a las solicitudes efectivamente realizadas. Este es el caso de las visas de responsabilidad democrática y turismo para los migrantes venezolanos y las visas de reunificación familiar y de turismo para los migrantes haitianos.

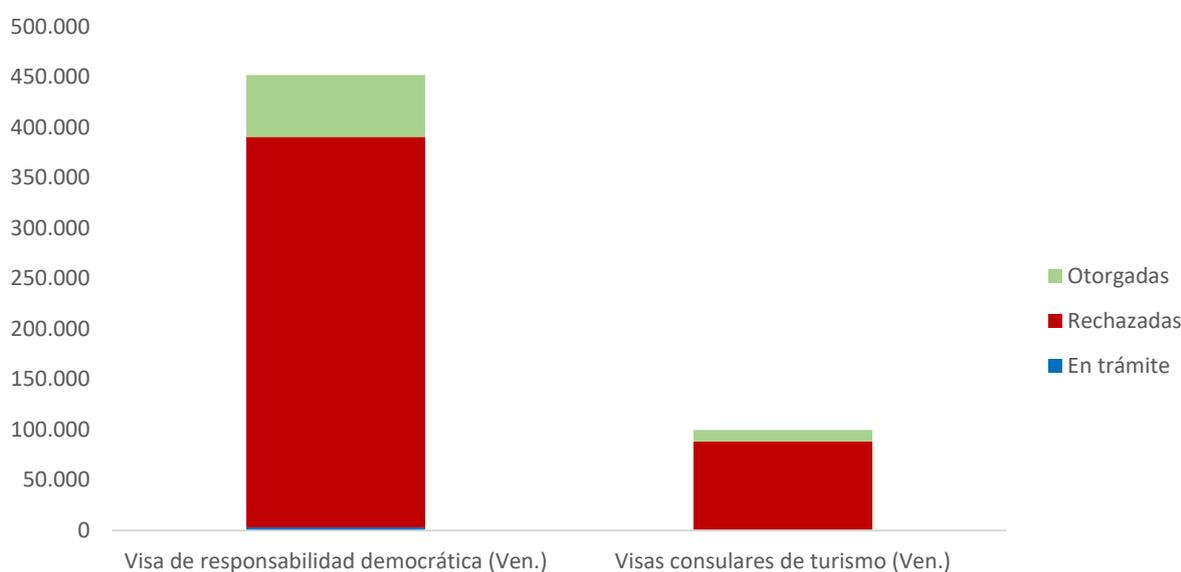
Según información del Servicio Jesuita al Migrante (SJM) el porcentaje de rechazo, por cada uno de los instrumentos, corresponde a un 86%, 13%, 88% y 87% del total de solicitudes, respectivamente. En las siguientes tabla y gráficos, se plasma el comportamiento de las tramitaciones en detalle (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), s.i.):

Tabla N°5: Situación administrativa de las principales visas consulares (abril 2018 – septiembre 2021)

Visas Consulares	Visa de responsabilidad democrática (Ven.)		Visa de reunificación familiar (Haití)		Visas consulares de turismo (Ven.)		Visas consulares de turismo (Haití)	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Rechazadas	387.251	86%	352	13%	87.738	88%	4.394	87%
En trámite	3.197	1%	91	3%	692	1%	41	1%
Otorgadas	61.474	14%	2.355	84%	11.311	11%	607	12%
Total de solicitudes	451.922	100%	2.798	100%	99.741	100%	5.042	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Jesuita a Migrantes⁴

Gráfico N°3: Cantidad de visas de Venezuela, según resultado de tramitación (abr. 2018 a sept. 2021)

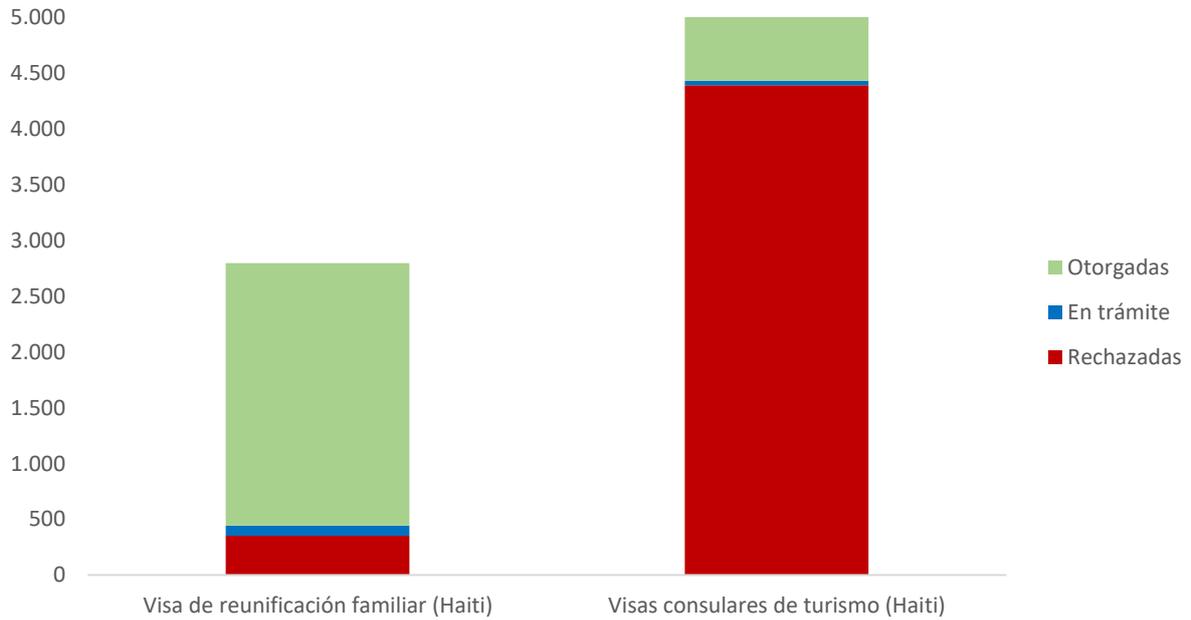


Elaboración propia a partir de información del Servicio Jesuita al Migrante

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Jesuita a Migrantes

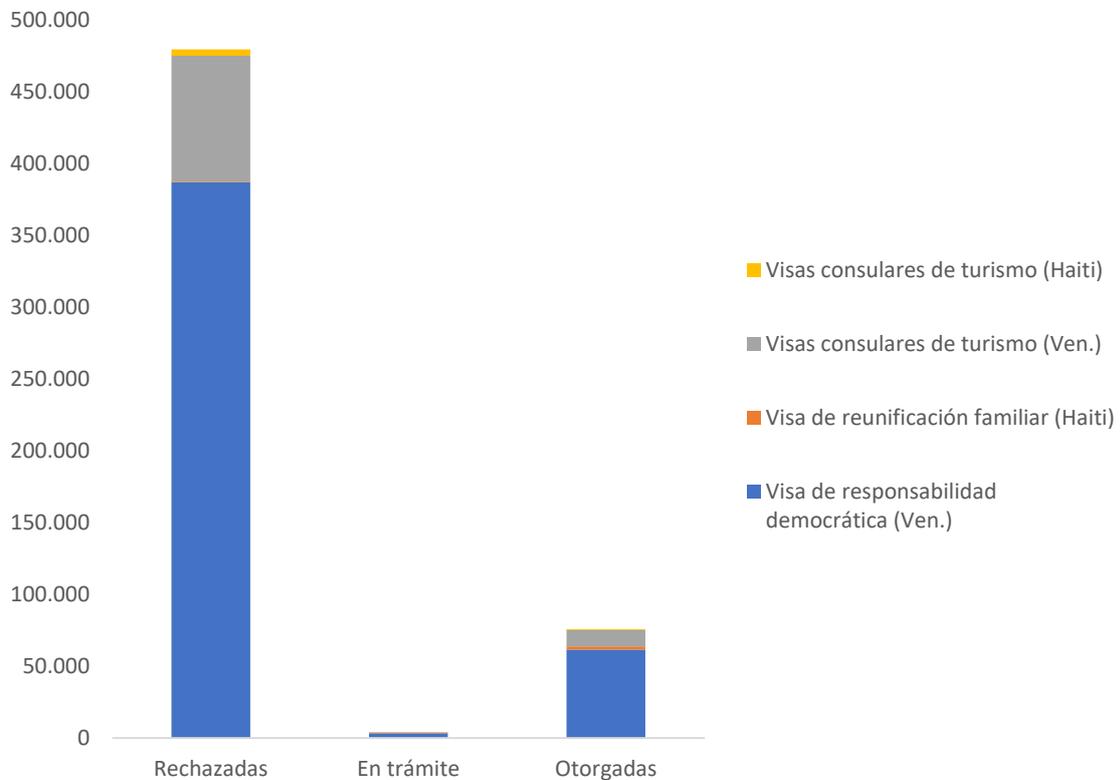
⁴ <https://www.migracionenchile.cl/visas-e-ingresos/>

Gráfico N°4: Cantidad de visas de Haití, según resultado de tramitación (abr. 2018 a sept. 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Jesuita a Migrantes

Gráfico N°5: Cantidad de visas, según resultado de tramitación (abr. 2018 a sept. 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Jesuita a Migrantes.

Respecto al desglose de las cifras, es posible identificar un comportamiento tendiente al rechazo en la mayor parte de los instrumentos con excepción del caso de la Visa de reunificación familiar que cuenta con una mayor proporción de aprobación (84%) que de rechazo (13%). Este comportamiento particular podría explicarse, principalmente, por la naturaleza de la solicitud y la oportunidad en la cual se sitúa, al ser un instrumento enmarcado dentro de un visado preexistente, según la siguiente definición: “La Visa de reunificación familiar está dirigida a cónyuges, convivientes civiles, hijos menores de edad y mayores que estudien (24 años), de una persona de nacionalidad haitiana en Chile con residencia temporaria o definitiva, que busquen radicarse en el país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.i.). En consecuencia, solo para poder realizar esta solicitud, es necesario haber logrado superar un primer filtro, al ser un requisito la posesión de un permiso de residencia temporal o permanente. Las cifras de aprobación y rechazo de los visados permiten elucubrar que, desde la implementación de la estrategia consular, estos han servido como un “filtro” respecto a los extranjeros a los cuales se les permite, o rechaza, el ingreso al país. Este postulado es sostenido por autores como Acosta et. al (2019), quienes critican la visa de responsabilidad democrática para los ciudadanos venezolanos, señalando que representa una medida restrictiva, desde la perspectiva de la economía política, al priorizar la llegada de inmigrantes con recursos socioeconómicos más elevados (Acosta, Blouin, & Freier, 2019, pág. 20). Ello, sumado a que no responde al argumento del gobierno de Chile de “acudir en ayuda de los venezolanos que sufren la crisis democrática que vive el país”. Frente a esto, establecen se debió haber aplicado la Ley N° 20.430, sobre Protección de Refugiados, que representaba una acción más coherente (Acosta, Blouin, & Freier, 2019, pág. 17).

Algo que, evidentemente, responde a la naturaleza de una herramienta como el visado. No obstante, el matiz consular trae solapado una cualidad de filtro más sutil, que busca obstaculizar la gestión por parte de la población menos cualificada. Esta idea, es sostenida por Francisca Vargas, integrante de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales, en su audiencia del día 5 de junio de 2018 en la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Cámara de Diputados (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021).

Los efectos de la implementación de las visas son observables a nivel de la composición de la población extranjera en el país. Un ejemplo de esto, corresponde a lo que sucede con la comunidad de haitianos que, a pesar de haber crecido de manera exponencial durante la segunda mitad de la década pasada, en el año 2020 solo representaban la tercera mayoría de habitantes extranjeros en el país. En este sentido, el papel de la visa consular de turismo ha tenido una

importante injerencia en que esta comunidad no ocupe la segunda mayoría o, como mínimo, no se acerque aún más a la proporción de peruanos en el país.

Otro punto relevante en el ámbito de las categorías migratorias de ingreso, se relaciona con la permanencia transitoria. La Ley, mediante su artículo N°58 referido al cambio de categoría o subcategoría migratoria, establece que los titulares de permisos transitorios, que se encuentren en el país, no podrán postular a un permiso de residencia, salvo que puedan acreditar tener vínculos familiares con chilenos o con residentes definitivos, a aquellos cuya estadía sea concordante con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería. Esto tiene como implicancia que, quienes ingresen al país por esta vía, no podrán ejercer ningún tipo de actividades económica/productiva sin realizar una solicitud previa en su país de origen, en pos de realizar la tramitación del nuevo permiso, situación que generará o incentivará el escenario de irregularidad en los extranjeros que se hallen en situaciones de mayor precariedad. Thayer Correa denomina esta situación como un incentivo a la irregularidad “devenida” (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021).

En una dimensión más amplia, la arquitectura de las categorías y subcategorías migratorias sería un mecanismo que perjudicaría la búsqueda de la obtención de la permanencia definitiva, lo que iría en desmedro del proceso de integración de los extranjeros al país. En su artículo N°79, la Ley establece los requisitos que tienen que cumplir los titulares de residencias temporales para acceder a la residencia permanente. El primer criterio a cumplir es el de haber residido en el país en tal calidad, por lo menos dos años. No obstante, se señala que, mediante reglamento, se podrá establecer que el plazo e residencia temporal necesario para postular sea de hasta 4 años, en mérito de los medios de subsistencia, número de ausencias del país y duración, comisión de infracciones migratorias e infracciones al ordenamiento jurídico chileno.

En este sentido, Thayer Correa denota que:

“La nueva ley constituye un retroceso respecto del DL 1.094 que asegura, en el papel, el acceso a la permanencia definitiva al segundo año de residencia temporal. Ello, sin perjuicio de que en la práctica esos dos años se convierten en cinco, seis o hasta ocho años de residencia en un limbo de ida y vuelta entre la temporalidad, la irregularidad y los estados intermedios” (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021).

La concepción de las categorías y las subcategorías, en conjunto con la denominada omisión “paradojal” de la irregularidad surgida de la consagración del acceso a derechos por parte de los extranjeros irregulares, más no la implementación de un mecanismo que permita salir de manera expedita de esta condición, dan como resultado una ley que conduce a la institucionalización de la precarización de la residencia, al acceso al trabajo y la integración de los migrantes (Thayer Correa, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, 2021).

4.4. Institucionalidad migratoria y Expulsiones

Otro de los ámbitos blanco de observaciones y críticas durante el proceso de formulación de la Ley fue el diseño de la institucionalidad migratoria, particularmente respecto al caso del Consejo de Política Migratoria. La principal línea argumentativa del examen realizado a la implantación del Consejo aludía a su conformación. En la versión inicial del proyecto del año 2013 (Boletín N° 8970-06), la composición del Consejo era integrada por los Ministerios de Interior y Seguridad Pública, que precedía, Relaciones Exteriores y Hacienda. Esta conformación se mantuvo durante toda la primera etapa legislativa del reingreso del proyecto siendo, finalmente, modificada durante el segundo trámite constitucional, el año 2020. Mediante una serie de indicaciones se incluyeron a los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social y Familia, Salud y Trabajo y Seguridad Social. Sumado a lo anterior, se le otorgó derecho a voz a las asociaciones municipales más representativas de las regidas por el párrafo 3° del título VI del decreto con fuerza de ley N°1. Esto, haciéndose eco de las observaciones levantadas en las presentaciones durante las comisiones del año 2018. No obstante, se obviaron algunas de las solicitudes de inclusión que persistieron con mayor incidencia como, por ejemplo, la de considerar al Ministerio de Educación y Vivienda, tal como lo presentaron, entre otros, Echeverría y Pacheco de la Asociación de Migrantes latinoamericanos, en conjunto con el representante de la OIM, Jaime Esponda (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021). A pesar de ello, representa un giro el cambio presentado durante el desarrollo de los lineamientos, que es necesario destacar.

Por su parte, y como se describió en el apartado de la política migratoria del segundo gobierno de Piñera, la implementación de la práctica de las expulsiones se volvió parte relevante en la estrategia para enfrentar a los extranjeros que cometieran algún tipo de infracción migratoria. En su título VIII, la ley establece los lineamientos que considerará esta estrategia en el nuevo marco regulatorio (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022).

En particular, su artículo N°126, se establecen los instrumentos de la expulsión administrativa y judicial, según lo contenido en la ley N°18.216 que establece penas sustitutivas a las penas privativas de libertad. En las siguientes disposiciones se definen las distintas causales de expulsión, según la calidad migratoria del extranjero. En ellas, resaltan elementos como:

1. Encontrarse en Chile, no obstante haber vencido su permiso de permanencia o residencia, según corresponda;
2. reincidir en la conducta de ejercer actividades remuneradas sin tener autorización o estar habilitado para ello.
3. Efectuar declaraciones falsas, adulteración o falsificación en cualquier clase de documento al efectuar cualquier gestión ante las autoridades chilenas o para obtener un beneficio migratorio para sí o para un tercero.

Durante las presentaciones de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización, varias de estas indicaciones levantaban cuestionamientos. Un ejemplo de esto, es visible en la presentación de Alexis Aguirre, integrante del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), quien relevó la observación de la amplitud de las causales de expulsión y la existencia de una desproporción de las sanciones en situaciones donde la legislación anterior solo castigaba mediante la aplicación de multa, como en el caso de realizar actividades remuneradas sin autorización (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021).

V. Análisis del proceso desde el enfoque de las corrientes múltiples

Tras la revisión, a grandes rasgos del proceso legislativo, los contenidos y críticas de la nueva Ley de Migraciones y Extranjería, se plantea realizar un sucinto y complementario análisis de los elementos que han contribuido a la apertura de la ventana de oportunidad para el reinicio del proceso de formación del nuevo marco normativo migratorio, de acuerdo al desarrollo de conceptos en torno a las corrientes múltiples de John Kingdon: problemas, soluciones, actores.

5.1. La corriente de los problemas

John Kingdon establece que la corriente de los problemas está conformada por las diversas condiciones que serán tratadas por los formuladores en el proceso de generación de la política pública (Zahariadis, 2007).

En relación a ello, la dinámica de la corriente consiste, como ya se ha explicado en el marco teórico, en una serie de variados problemas que compiten por capturar la atención de los actores de poder para entrar en la agenda de decisión, siendo reconocidos, principalmente, los que están en la esfera de interés de las cúpulas de poder (Olavarría Gambi, 2007, pág. 62). Como se citó anteriormente, Dye (2002) sugiere que es más probable que las políticas concuerden con lo que las élites consideran deseable según el conjunto de valores, motivaciones, percepciones del bien y del mal, conocimientos, prejuicios y predisposiciones que han internalizado y que conforman su sistema de evaluación de la realidad social (Olavarría Gambi, 2007, pág. 63).

El punto anteriormente señalado toma fuerza en la medida que, al realizar el ejercicio de revisión de las declaraciones de los expertos, estos concuerdan que gran parte de las medidas implementadas responde a un discurso sustentado en concepciones respecto a la migración, lo que repercutiría en la población. Tal como en su momento lo plantearon los autores de la Escuela de Copenhague.

Considerando estas definiciones, y en el marco del análisis del proceso de formulación de la nueva Ley de Migraciones, es que se tomarán los lineamientos señalados por el ejecutivo en el mensaje N°089-361, con el que inicia su primer proyecto de Ley de Migración y Extranjería, como las problemáticas más relevantes que configuran el escenario previo al desarrollo de las propuestas legislativas, tanto en 2013 como en 2018. Ello, debido principalmente a que las motivaciones primigenias para la reformulación normativa continuaron vigentes durante los 5 años posteriores, considerando la tramitación detenida de dicho proyecto y la fallida expedición de la propuesta del segundo gobierno de Michelle Bachelet (Bravo Acevedo & Norambuena

Carrasco, 2018, pág. 110). Sumado a lo anterior, es posible aseverar que gran parte de estas problemáticas también han servido de sustento para la implementación de las múltiples iniciativas enmarcadas en la Política Pública de “Ordenar la Casa”, complementarias a la construcción de la nueva Ley de migraciones.

Las problemáticas identificadas y definidas por el ejecutivo, que serán objeto de tratamiento por el proyecto emanado desde La Moneda, se encuentran contenidas en la siguiente tabla:

Tabla N°4: Principales problemáticas identificadas por el ejecutivo (2018)

Problema	Descripción
El comportamiento de la inmigración en Chile.	Históricamente, Chile no ha sido objeto de grandes volúmenes de movimiento de personas. No obstante, como se ha desarrollado en los antecedentes del proceso, desde inicios de la década pasada, se empieza a avizorar una tendencia al alza de los flujos del fenómeno. Dicha tendencia crece de manera exponencial, posterior a las crisis políticas en la región, implicando que en 2018 la población migrante alojada en el territorio nación triplicara la proporción del año 2014.
El marco normativo vigente.	A pesar de los esfuerzos realizados durante la década pasada para actualizar el marco normativo migratorio, Mediante el envío de los dos proyectos de ley de Piñera y Bachelet, el Decreto Ley N°1.904 seguía vigente para el año 2018. Siendo el instrumento regulatorio más antiguo de la región y contando con evidentes deficiencias para enfrentar un proceso tan dinámico como el migratorio. Más aun, tomando en cuenta la dinámica presentada durante la década.
Institucionalidad deficitaria	El principal órgano migratorio en funcionamiento, en el marco de la legislación previa, era el Departamento de Extranjería y Migración. Un organismo dependiente de la Subsecretaría del Interior, sin presupuesto directo y sin las atribuciones necesarias para enfrentar el reto que presentaba el escenario migratorio, en todos los ámbitos de su gestión (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021, pág. 5). Bajo el diagnóstico del

	<p>gobierno, esta estructura resultaba suficiente cuando Chile no era un destino tan recurrente.</p> <p>La institucionalidad previa contaba con una ausencia de mecanismos institucionales para la generación de la política. El Decreto Ley establecía que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública era el encargado de esta función. Sin embargo, tras casi cuatro décadas de vigencia, ello no tuvo lugar, en parte porque el cuerpo legal no creaba las condiciones e incentivos institucionales para que ello (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021, pág. 5).</p> <p>Sumado a lo anterior, se presentaba una dispersión de las atribuciones. Un ejemplo de esto corresponde a la tramitación de permisos, que debían ser resueltos por Extranjería, en el caso de que fueran realizados en el país, o por el Ministerio de Relaciones exteriores, cuando son remitidas desde el extranjero (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021, pág. 5).</p>
Escenario demográfico del país	<p>La gestión del fenómeno migratorio puede tener un rol importante para moderar ciertos shocks generados por los patrones demográficos que se han profundizado durante las últimas décadas. Particularmente, en el caso del descenso en la relación entre población activa y pasiva, provocado por la disminución de la tasa de fecundidad y el aumento de las expectativas de vida (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021, pág. 6) .</p>

Fuente: Elaboración propia

La trascendencia de estas situaciones es tal que, a pesar de la implementación de las medidas individualizadas en el apartado de la política de “ordenar la casa”, la preeminencia de las problemáticas implicó que el proceso de formulación de la nueva Ley no se estancara o perdiera fuerza durante los 3 años que duró su tramitación, tras el ingreso de las indicaciones en 2018.

Siguiendo con esta línea, John Kingdon, señala que la identificación de estos problemas se sustenta en instrumentos como indicadores y estudios específicos, donde es posible identificar los instrumentos demográficos que han permitido hacer seguimiento a la creciente proporción de la población extranjera en el país; situaciones de emergencia y/o accidentes; como lo pueden

representar eventos más recientes relacionados, por ejemplo, la crisis de las fronteras del norte del país por el aumento de paso irregular de migrantes; y la retroalimentación de las políticas, en la que se puede considerar la influencia de los lineamientos impulsados en el sistema internacional sobre migración, que han sido un eje relevante en la necesidad de modernizar los términos de la normativa y política migratoria a nivel interno (Ramírez Brouchoud, 2007).

5.2. La corriente política

Como se mencionó en el marco teórico, Kingdon (1995) relaciona la corriente de lo político con componentes de carácter ambiental que influyen en la determinación de las agendas. Esto, primordialmente referido a factores como la rotación administrativa y legislativa, el ánimo nacional y las acciones de grupos de presión.

En cuanto al caso del reimpulso del proyecto de Ley, es relevante recalcar que éste surge a inicios del segundo período presidencial de Piñera, en un contexto de rotación administrativa y legislativa, tras la celebración de las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias del año 2017.

La particularidad del cambio de gobierno proveniente de los comicios es que, a diferencia de los años 2000's, siguió la línea de alternar al sector político vencedor, respecto la administración anterior, que en este caso correspondía el segundo gobierno de Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría. Esto, tras derrotar en segunda vuelta al candidato oficialista Alejandro Guillier, con un 55% de las preferencias (Servicio Electoral de Chile, 2017).

Sumado a este cambio, la conformación del Congreso Nacional también sufrió de modificaciones tras las elecciones de 2017, que tenía como objetivo definir a la totalidad de integrantes de la Cámara de Diputados, para el período 2018-2022, y a la mitad del Senado, para el período 2018-2026. En este escenario, elementos relacionados a la nueva conformación de ambas cámaras, tales como la fragmentación política y el sector político mayoritario en términos de escaños conseguidos, cobran particular importancia dada la estabilidad del sistema político y su efecto en las dinámicas de negociación con el gobierno y entre las mismas coaliciones y partidos (Cox A. & González T., 2017). A nivel de agenda, estos cambios podrían implicar la modificación de prioridades temáticas y con ello promover una nueva jerarquía en la agenda política (Zahariadis, 2007, pág. 78)

Cox y González (2017) concluyen del proceso electoral que, para el caso de la Cámara de Diputados, la fragmentación a nivel de pactos aumentó considerablemente a diferencia de lo sucedido respecto a partidos políticos, que mantuvieron un comportamiento similar a elecciones

previas. Por su parte, tampoco existió una variación significativa a nivel de partidos en el Senado (Cox A. & González T., 2017).

En cuanto al desempeño de los sectores políticos en la elección, los autores señalan que existe una caída marginal de la izquierda respecto a la derecha, si se considera al Frente Amplio en el primer sector. No obstante, si se quita de la ecuación, el peso relativo de la derecha aumenta de manera considerable. En un artículo de opinión, ambos autores denominan los resultados de la Nueva Mayoría como “pésimos” (Cox A. & González T., 2017).

Otro de los elementos descritos por Kingdon (1995) alude al ánimo nacional respecto al problema o situación presente en la agenda. La percepción de la población respecto al fenómeno migratorio y su comportamiento, durante los últimos años, corresponden a un criterio relevante para analizar la apertura de la ventana de oportunidad en 2018. En este sentido, el estudio “Percepción de los chilenos sobre la inmigración” del Centro Nacional de Estudios Migratorios de la Universidad de Talca lo estudia, señalando como conclusión que:

“El fenómeno migratorio es percibido a nivel general como “algo positivo” (72,4%), destacando el aporte cultural y la búsqueda de nuevas oportunidades. Sin embargo, al consultar por la opinión con respecto a los “inmigrantes”, se puede apreciar una percepción más negativa (35,1%), asociando el término con atributos de pobreza, sobrepoblación y delincuencia” (Centro Nacional de Estudios Migratorios (CENEM-UTalca), 2019).

Otra categoría de importancia tratada en el estudio y que se encuentra directamente relacionada con las materias reguladas a la normativa migratoria versa respecto a los criterios que debería cumplir un migrante que entra en el país. Los resultados señalan que más de un 34,4% de los encuestados cree que los inmigrantes que llegan a Chile deberían tener una buena cualificación laboral, un buen nivel educacional (33,0%) y que hablen el idioma español (29,7%) (Centro Nacional de Estudios Migratorios (CENEM-UTalca), 2019).

A grandes rasgos, se puede señalar que, a nivel ambiental, el cambio de gobierno y reconfiguración de la Cámara de Diputados y el Senado son un antecedente importante en restablecimiento del proyecto del año 2013. Frente a esto, sumado a la relevancia mediática de la evolución del fenómeno migratorio, es posible concluir que el contexto político era favorable a la apertura de una nueva ventana de oportunidad para esta iniciativa.

5.3. La corriente de las soluciones

Kingdon (1995) plantea que, alrededor de un proceso como la transformación de una política pública, existen distintos grupos que buscan influir en las definiciones, desde fuera como dentro de los gobiernos y administraciones públicas. La participación de ellos, se expresa mediante la generación de múltiples estrategias para hacer frente al problema (Ramírez Brouchoud, 2007, pág. 257).

En el caso del proceso de formación de la nueva Ley de Migraciones y Extranjería, tanto en el antecedente directo enmarcado del año 2013 como en el reimpulso definitivo del proyecto en el año 2018, el principal actor corresponde al Poder Ejecutivo. El posicionamiento de la problemática en la agenda institucional, se manifestó desde el primer día del segundo mandato de Piñera, como se puede contrastar en su programa de gobierno 2018-2022 “Construyamos Tiempos Mejores”.

En este sentido, se desprende que los problemas señalados en la corriente anterior, debieron ser respondidos desde la institucionalidad, los que fueron considerados y generaron el actuar del Presidente, tomando la decisión de volver a retomar el proyecto de Ley estancado en el Congreso Nacional, desde 2014, que brindara un marco acorde a los nuevos retos que implica el fenómeno, en la búsqueda de promover una migración controlada. Lo que correspondería a la estrategia de solución del gobierno.

El análisis del Proyecto de Ley (Boletín 8970-06) y las indicaciones formuladas mediante el Oficio N°008-366, permite señalar que los aspectos más relevantes planteados como alternativas de solución se refieren al tránsito que se planea hacer a una nueva institucionalidad, la reformulación de las categorías migratorias, la definición de derechos y las medidas de expulsión y reconducción. En este aspecto se destaca la necesidad de propender hacia una migración segura, ordenada y regular (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2018).

De acuerdo con Kingdon (1995) las alternativas de solución surgen de un proceso de producción de ideas, de las cuales sólo algunas sobreviven y se convierten en soluciones efectivas. En el caso del reingreso del Proyecto de Ley de Sebastián Piñera, entendido como un cuerpo de ideas que compone la alternativa de solución, debe comprenderse cómo estas ideas son sometidas al juicio crítico de los legisladores, quienes se consideran también dentro de la red de los principales actores.

Dicho juicio crítico, que representa la influencia de los integrantes del Congreso Nacional, se relaciona con la acción concertada para intentar generar cambios a nivel del proyecto de ley,

durante su proceso de formación. Es, en este sentido, donde es posible reconocer la acción de los legisladores de oposición, por ejemplo, mediante las presentaciones de requerimientos de inconstitucionalidad ante el tribunal constitucional (TC). En particular, es necesario enarbolar la solicitud realizada, en conjunto con organizacionales sociales, que buscó la impugnación de distintos artículos de la propuesta legislativa (Muñoz, 2020). Como resultado de esta iniciativa, el TC declaró inconstitucional 6 de los 13 artículos cuestionados de un avanzado proyecto de Ley (Vera D. , 2021). Sumado a ello, señalar la formulación de múltiples indicaciones al proyecto, surgidas en las distintas instancias que considera la institucionalidad y el ejercicio de discusión propio de la función legislativa.

Al mismo tiempo, otros actores también tuvieron injerencia en el proceso. Estos aportes, se explicitan en diversas instancias como, por ejemplo, las audiencias celebradas en las comisiones de los trámites legislativos durante la discusión legislativa.

Este es el caso de las presentaciones realizadas en la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Cámara de Diputados que, tras el reinicio del proceso de tramitación del proyecto, contó con la asistencia y participación, mediante audiencias, de múltiples actores y grupos de presión relacionados con el ámbito migratorio.

A modo de síntesis, a continuación, se presenta el listado de organismos que participaron de las jornadas de audiencias y sus respectivos representantes (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile , 2021).

Tabla N°6: Listado de presentaciones en Comisiones de trabajo en Cámara de Diputados

Nombre	Organización
A. Chadwick y R. Ubilla	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Rodrigo Ubilla	Subsecretaría del Interior
Alexis Aguirre	Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)
Luis Thayer	Universidad Central de Chile
Julián Florez	Universidad de la República
Gonzalo Aguilar	Universidad de Talca
Carolina Stefoni	Universidad Alberto Hurtado
Francisco Dellacasa	Universidad Católica de Chile
Karina Uribe	Universidad de Valparaíso
Vicente Rodríguez	Organización Migramigos
Cristian Altamirano	Independiente
Víctor Nakada	Extranjería y Policía Internacional (PDI)
María Lizcano	Agrupación venezolanos en Chile
Delfina Lawson	ACNUR Chile
Jorge Álvarez	Registro Civil e Identificación

Karen Rojo	Municipio de Antofagasta
Rodrigo Delgado	Municipio Estación Central y Comisión Migrantes de la ACHM
Hugo Echeverría	Asociación de Migrantes Latinoamericanos de Chile
Nolvia Collao	Mesa Intercultural de Antofagasta
Francisca Vargas	Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la U. Diego Portales
Macarena Rodríguez	Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la U. Alberto Hurtado
Baudilio Calvo	Asociación de exiliados colombianos en el exterior
Isaí Carrasco	Asistencia jurídica migrante de Valparaíso
Patricio Rojas	Corporación Colectivo sin Frontera
Pablo Valenzuela	Servicio Jesuita a Migrantes
Eduardo Cardoza	Movimiento acción Migrante
Esteban Quiroz	Servicio Evangélico Migrante
Jorge Ramírez	Asociación gremial de empresas de entretenimiento y cultura
Ana Piquer	Amnistía Internacional Chile
Ricardo Margulis	Departamento de Extranjería y Migración
Ma. Benavides	Universidad Finis Terrae
Jaime Esponda	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Biblioteca del Congreso Nacional⁵

Esta instancia permite realizar un barrido de los actores que han tenido influencia en el desarrollo de la ley junto con la posibilidad de identificar la participación de, entre otros, gremios empresariales, sindicatos, representantes del gobierno y otros servicios público, gobiernos locales, organizaciones migrantes y pro migrantes nacionales e internacionales, universidades, corporaciones e instituciones de las FF.AA. y/o policiales.

A pesar de los distintos niveles de implicancia que han tenido los actores anteriormente individualizados, todos han influido de una u otra manera en el proceso de formulación de la Ley.

Tomando el antecedente del envío del proyecto de Ley en el primer Gobierno de Piñera, una proporción mayoritaria de la nómina de expositores en la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización ya habían realizado presentaciones frente al Congreso (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021). Como resultado de ello, múltiples componentes de las indicaciones ingresadas por el ejecutivo en 2018 fueron observaciones a las definiciones del proyecto primigenio, previamente levantadas en las Comisiones durante el año 2013 y 2014.

Gran parte de estas ideas, estrategias y propuestas están sustentadas en diferentes medios, como los citados en esta investigación, que comprenden estudios, publicaciones académicas, informes de organizaciones migratorias, etc.

⁵ https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7856/HLD_7856_10fa90c41da2c89d4676c115377312c3.pdf

Al mismo tiempo, Ramírez (2007) hace hincapié en la influencia de otro tipo de participantes, como los que se encuentran ocultos dentro del proceso, donde identifica, por ejemplo, a especialistas y juristas encargados del diseño del instrumento legal que funge como objeto de análisis en el artículo citado de su autoría (Ramírez Brouchoud, 2007, pág. 257). Respecto al objeto de estudio de esta investigación, podría señalarse la presencia de figuras como las de José María Hurtado y Mijaíl Bonito, ex asesores del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, e importantes personalidades relacionadas a la creación de la ley, con nexos cercanos a la derecha chilena y latinoamericana, esto último principalmente en el caso de Mijaíl Bonito (Segovia, 2022).

5.4. La Ventana de Oportunidad

Como resultado de la conjunción de las 3 corrientes identificadas por John Kingdon (1995), caracterizadas en el marco del proceso de formulación de la Ley, es que es posible establecer que a inicios del año 2018 se abre una ventana de oportunidad para la modificación normativa de la institucionalidad migratoria. En relación a ello, y considerando los antecedentes previos, también tratados a lo largo de esta investigación, ésta correspondería a la segunda apertura dentro de este proceso, tomando en consideración el envío del proyecto de ley inicial a la Cámara de Diputados en el año 2013.

Por otra parte, en el año 2014, previo al cambio de gobierno, esta iniciativa se estancó en el Congreso Nacional, dada la poca voluntad política para conferirle la prioridad necesaria por parte de los parlamentarios (Durán Migliardi, Correa, & Thayer Correa, 2020, pág. 108), configurándose lo que Kingdon (1995) denomina como un cierre de la ventana de oportunidad.

La principal razón de las múltiples aperturas y cierre de ventanas de oportunidad asociadas a la formulación de la Ley de Migración y Extranjería, podría resumirse en el siguiente postulado:

“Básicamente, una ventana se abre debido a cambios en la corriente política o porque un nuevo problema capta la atención de los funcionarios gubernamentales y su entorno. Un cambio de administración es probablemente la ventana de oportunidad más evidente en el sistema político. las razones que puede explicar la apertura pueden sintetizarse en: i) los participantes sienten que ya se ha abordado el problema de manera suficiente a través de una decisión o de un acto; ii) los participantes no han logrado conseguir que la acción se lleve a cabo; iii) se han producido cambios en las circunstancias que motivaron que la ventana de oportunidad se abriese; y iv) si un cambio en el personal

abrió una ventana de oportunidad, otro nuevo cambio en el personal puede afectar nuevamente a la ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995, pág. 168)

Respecto a la coyuntura de la Ley migratoria, lo definido en los puntos ii) y iv) de la anterior cita, corresponderían a lo acaecido durante el transcurso de la primera ventana y su posterior cierre. La influencia de la conformación del Congreso Nacional y el advenimiento del segundo gobierno de la ex Presidenta Bachelet jugaron un rol clave en la paralización del proceso legislativo. De igual forma, podría señalarse que la llegada al poder de una nueva administración trajo consigo una tercera apertura de ventana, considerando condiciones contextuales similares a las del gobierno anterior.

En síntesis, es posible aseverar que el cambio de administración en 2018 en conjunto con la nueva conformación del Congreso Nacional, tras la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas del año anterior, fueron el elemento clave en la apertura de una nueva ventana de oportunidad en el proceso. Esto, después la primera, sucedida al inicio del proceso en el año 2013 y su posterior cierre, mediante la llegada al poder de la Nueva Mayoría, encabezada por Michelle Bachelet, quien promocionó su propio proyecto.

VI. Revisión de prensa

6.1. Resultados e inferencias

Tras la revisión de las declaraciones recopiladas, en base a los lineamientos descritos en el marco metodológico, es posible identificar la presencia de ciertos patrones generales, que permiten elucubrar ciertas ideas respecto al comportamiento de los actores, a nivel dialéctico, durante el período de desarrollo del proyecto de Ley.

6.1.1. Tendencias

Las notas periodísticas que mayor cantidad de declaraciones poseen, dentro de la muestra, se asocian al tratamiento del avance del proyecto de ley, esto con un total de 221 declaraciones contenidas en 132 publicaciones. Este comportamiento podría tener su explicación en la diversidad de actores que intervienen de manera directa en el proceso, a diferencia de las otras temáticas que se encuentran ceñidas a ámbitos más particularizados, como la seguridad pública o la política exterior. En esta misma línea, es importante destacar también el importante espacio que utilizan las publicaciones relacionadas con el control fronterizo (64 declaraciones en 56 notas periodísticas) y la no adhesión al pacto migratorio de Naciones Unidas (63 declaraciones en 38 publicaciones) como temas de alto interés en espacios de tiempo definidos dentro del período de análisis.

En base a los resultados generales, es posible indicar la presencia de dos vertientes políticas claras dentro de la discusión del proyecto: En primer lugar, se encuentran los actores que personifican los intereses del oficialismo, principalmente los representantes del ejecutivo, senadores y diputados de la coalición “Chile Vamos”, entre otros sectores minoritarios que encarnan los intereses de la derecha política. Por su parte, en segundo lugar, se encuentran, de manera preferente, los congresistas de la “Nueva Mayoría” y el “Frente Amplio” quienes representan el contrapeso al quehacer del oficialismo en las diferentes temáticas de la política migratoria y en la discusión de la Ley.

6.1.2. Actores

En cuanto a la caracterización de los actores institucionales claves, es necesario señalar que la participación de los representantes del poder ejecutivo constituye la proporción más importante en la composición de la muestra estudiada, liderando con 273 declaraciones, lo que equivale a un 57,47% del total de la muestra. En particular, la participación del Presidente de la República,

con 64 declaraciones (13,47%); del Subsecretario del Interior, con 68 (14,32%); del Ministro del Interior, con 45 declaraciones (9,47%) y del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración, con 36 declaraciones (7,58%) son las que más peso ejercen dentro del ejecutivo, y en la totalidad de la muestra. Por su parte, la participación del poder legislativo se ve claramente mermada en la muestra con solo 163 declaraciones, constituyendo una proporción del 34,32%, donde los representantes de la Cámara de Diputados han sido citados en 101 ocasiones y los Senadores en 59, implicando una frecuencia total de un 21,26% y 12,42%, respectivamente. A ello, hay que considerar dos declaraciones en conjunto, que son representativas de un 0,42%. Finalmente, el resto de la muestra cierra con un 8,21% donde se incluyen dichos principalmente asociados a ex Cancilleres y autoridades municipales.

La preeminencia de las declaraciones de ciertos cargos institucionales, en los medios de comunicación estudiados, tienen una directa influencia en los resultados obtenidos en las distintas categorías y subcategorías del análisis de contenido.

6.1.3. Resultados según categoría

6.1.3.1. Percepción del proyecto de ley y/o de medidas migratorias

En la muestra predominan las declaraciones positivas en relación al proyecto de ley y a las medidas de política migratoria particulares, asociadas a cada una de las notas, con aproximadamente un 56% del total (269 declaraciones). En este sentido la mayor diferencia entre las distintas subcategorías se presenta en las notas que se relacionan con la temática de control fronterizo. En ellas, las declaraciones positivas relacionadas con las disposiciones de resguardo de las fronteras, fueron identificadas en un 67% del total (43 declaraciones). En cuanto a las temáticas de las noticias, éstas se enmarcan principalmente en los eventos ocurridos en la frontera norte (Colchane, Chacalluta, Plan Frontera Norte, etc.).

El apartado donde existe mayor equivalencia entre declaraciones positivas y negativas se encuentran en las noticias asociadas a la adhesión al pacto migratorio, donde los comentarios positivos, principalmente asociados al oficialismo, poseen una proporción de un 43% (27 declaraciones), mientras que los comentarios negativos, principalmente relacionados a parlamentarios de oposición se encuentra en un 30% (19 declaraciones).

6.1.3.2. Percepción o valoración del fenómeno migratorio

Respecto a la existencia de declaraciones que contuvieran una valoración del fenómeno migratorio, predominaron las notas periodísticas en las que las no existían calificativos o

asociaciones expresas, esto con una presencia de un 66% (313). El resto de la muestra se distribuye primordialmente en los comentarios que podrían denominarse como “negativos”, referidos principalmente a la asociación con la delincuencia y la irregularidad, con un 27% del total (126).

La relevancia del análisis de esta categoría se encuentra al relacionar los resultados con el emisor de la declaración. Los resultados muestran que, de las 126 declaraciones que valoran de manera negativa el fenómeno migratorio, un 76% provienen de actores del poder ejecutivo y, particularmente, un 35% y un 27% son de autoría del Presidente de la República y del Subsecretario del Interior.

6.1.3.3. Conceptos asociados a seguridad migratoria

En cuanto al uso de códigos que podrían relacionarse con conceptos securitarios de la migración, existe una tendencia a no aludir a ellos en la mayor parte de las notas, específicamente en un 60% (285) frente a un 40% (190) de las declaraciones que si los consideran. Sin embargo, al construir la caracterización por cada poder político, el ejecutivo posee una primacía en la aplicación de este tipo de códigos, que está presente en el 55% (151 declaraciones) de las declaraciones del sector en desmedro del legislativo, donde solo está presente en un 16% (26 declaraciones).

En las 8 categorías temáticas de las notas, la mayor cantidad de alusiones a conceptos securitarios se evidencia en las notas referentes al control fronterizo donde un 57% de las declaraciones contienen estos códigos (37). Por el contrario, en las noticias de adhesión al pacto migratorio, se halla la menor cantidad de observaciones referentes a seguridad, con un 25% del total (16). Un similar comportamiento se presenta en las noticias asociadas al proyecto de ley de migraciones con una presencia efectiva de un 36% (80). En las declaraciones referentes a los procesos de expulsiones, de información demográfica y de otros ámbitos de política interna, son muy cercanas a la equivalencia (47%, 42%, 48%).

Respecto a la caracterización de los actores que más declaraciones presentan en la muestra, el Presidente de la república junto al Ministro del Interior y Relaciones Exteriores poseen una tendencia predominante a utilizar conceptos securitarios con un 72% (46 declaraciones), 69% (31 declaraciones) y un 73% (16 declaraciones), respectivamente. Por su parte, los integrantes del congreso poseen una menor incidencia respecto al uso de estos conceptos, con un 16% por parte de los Diputados y un 15% respecto a los Senadores.

A nivel dialéctico, el discurso predominante en las declaraciones se basa en la reiteración de los conceptos de la migración segura y ordenada. De igual manera, se hace énfasis en las ideas del respeto de la ley por parte de los extranjeros y una constante búsqueda de la eliminación de la irregularidad y su asociación a la comisión de delitos, desligándose de otros escenarios como el de los migrantes refugiados o que han visto su documentación expirar, esto al contrastar las referencias con, por ejemplo, Diputados de la oposición.

6.1.3.4. Ejecutivo y el legislativo

En base a la información recabada, mediante la revisión realizada a las declaraciones institucionales, es posible establecer moldes estándar que se presentan en cada uno de los sectores, entendiendo la naturaleza de la percepción que ambos poseen del fenómeno migratorio.

Uno de los principales diagnósticos que surgen del ejercicio de análisis, es la preeminencia del gobierno en la construcción de la agenda noticiosa. Esto, tal como lo mencionan autores como Stefoni y Brito (2019), reviste el discurso del ejecutivo con un marco de formalidad, legalidad y veracidad frente a las declaraciones de otros actores, que terminan siendo un complemento (Stefoni & Brito, 2019).

Al ahondar en las características de esta dinámica, se vuelve muy importante la presencia de los representantes del Ministerio del Interior por sobre otras instituciones que, teóricamente, debiesen tener un peso relativo mayor en una temática de naturaleza interméstica, como la Cancillería. Este comportamiento se debe a que la agenda noticiosa se estructura mayoritariamente a partir de las medidas, anuncios, programas y vocerías que llevan a cabo los funcionarios de dicho Ministerio sobre la temática migratoria (Stefoni & Brito, 2019, pág. 7). En este sentido, es poco factible omitir la importancia del Ministro y del Subsecretario del Interior y el Jefe del Departamento de Extranjería y Migración en el discurso migratorio. Esta importancia se ve incluso reforzada, al momento de incorporar la figura del Presidente de la República quien, de manera lógica, sostiene una misma línea discursiva equivalente.

Sumada a esta evidente preeminencia de Presidencia-Ministerio del Interior, hay que tener en cuenta el papel de Cancillería y de los legisladores, ya sean Senadores o Diputados, del oficialismo. De esta constitución de los actores, es que se construye el dominio de la derecha y centro derecha en el discurso, a nivel cuantitativo.

Al realizar una caracterización temática del discurso del oficialismo, se encuentran las principales ideas fuerza contenidas en la mayor parte de las declaraciones provenientes del oficialismo:

a) Existe una visión positiva del proyecto de ley y de las medidas de política migratoria, que es sustentada mediante argumentos como la existencia de un legado de desorden en el manejo administrativo de los flujos migratorios. De igual forma, se hace constante alusión al carácter anticuado de la legislación vigente hasta ese momento.

- Sebastián Piñera: “Estamos avanzando para terminar con el desorden migratorio, para proteger mejor nuestras fronteras, para poder orden en nuestra casa y para tener una política migratoria que favorezca la inmigración regular y combata la migración ilegal” (Vera D. , 2021).
- Sebastián Piñera: “No obstante, queremos ordenar nuestra casa, porque hubo un tiempo en que la migración se hizo en forma descontrolada, e ingresaron a Chile en forma ilegal muchas personas, lo cual constituye un engaño para esas personas y yo creo que no es lo que el país necesita” (Asencio Rivera, 2020).
- Andrés Chadwick: “Hemos hechos un esfuerzo grande como gobierno, hemos puesto el tema de la migración como una prioridad, donde en el primer mes el Presidente se ha comprometido a ordenar la casa, a tener una política migratoria que permita tener una nueva institucionalidad, porque la que tenemos es muy antigua, y, al mismo tiempo, adoptado medidas que lamentablemente se demoraron mucho” (Batarce, 2018).
- Jaime Bellolio: “Necesitamos cambiar nuestra legislación en migraciones, la ley que tenemos -por supuesto- ya es muy antigua. Ya no nos sirve para los desafíos del futuro” (Cabrerá, 2020).

b) Otro sustento del proyecto y las medidas implementadas durante el período estudiado corresponde a la búsqueda de una migración, segura, ordenada y regular, y la reiteración de que Chile es un país abierto a quienes vienen a generar bienestar.

- Piñera: "El objetivo de este compromiso es muy simple, proteger la seguridad y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de nuestro país, sean chilenos o extranjeros. Por estas razones impulsamos una nueva Ley de Migración que fue aprobada por el Congreso, que nos va a permitir tener una migración más segura, más ordenada y regular" (Vera D. , 2021).

- Sebastián Piñera: “Chile siempre ha sido un país abierto y acogedor con los que quieren venir a vivir a nuestro país”, ya que apreciamos y valoramos el aporte al desarrollo, a la diversidad, a la cultura que han hecho migrantes de Europa, de Medio Oriente, de América Latina y de muchas otras latitudes” (Asencio Rivera, 2020).
 - Sebastián Piñera: “Por eso una regla de oro en materia de migración que nuestro gobierno está impulsando y que está en nuestro proyecto de ley que está en el Congreso es que los que quieran venir a vivir a nuestro país tienen que empezar por respetar nuestras leyes y por respetar nuestro estado de Derecho” (Asencio Rivera, 2020).
- c) Existen reiteradas asociaciones entre la migración irregular y la delincuencia.
- Sebastián Piñera: “Queremos que ingresen a Chile aquellas personas que vienen a respetar nuestras leyes (...) pero no queremos que ingresen a Chile quienes vienen a causarnos daño, como por ejemplo los delincuentes, los narcotraficantes” (Vargas F. , 2018).
 - Sebastián Piñera: “Queremos recibir y acoger a todos aquellos que vienen a Chile a iniciar una nueva y mejor vida, que lo hacen respetando nuestras leyes, que se comprometen con el desarrollo del país y se integran nuestra sociedad. Pero también, y con la misma fuerza y convicción, queremos ordenar nuestra casa y detener el ingreso de aquellos que lo hacen de forma ilegal, que no respetan nuestras leyes, que vienen a cometer delitos” (Focacci, 2018).
 - Sebastián Piñera: “Se trata de un gran paso adelante (aprobación en cámara) para seguir poniendo orden en nuestra casa en materia de migraciones y así combatir mejor la inmigración ilegal y el ingreso de males como delincuencia, narcotráfico y crimen organizado” (Aninat & Soto, 2019).
 - Juan Francisco Galli: "En primer lugar hacer un llamado a todas aquellas personas que quieran ingresar a nuestro país que lo hagan de manera regular, porque quienes ingresen clandestinamente se someten a nuestra legislación vigente y por lo tanto cometen un delito y probablemente van a ser objeto de un proceso de expulsión" (Jara, 2020).
- d) Se critica a la oposición por los cambios propuestos en el proceso de formación de Ley. Se sostiene que existe la finalidad de fomentar la irregularidad, replicando las fórmulas del

Gobierno de Michelle Bachelet a través de las indicaciones formuladas en las comisiones o los requerimientos al Tribunal Constitucional.

- Álvaro Bellolio: “la oposición quiere replicar el modelo migratorio aplicado en el Gobierno anterior con la población haitiana y venezolana, lo cual representa un perjuicio para los derechos de los migrantes” (Veloso, 2020)
 - Álvaro Bellolio: “El mismo Frente Amplio fue al TC a tratar de evitar poner una visa de turismo a los ciudadanos haitianos. Ellos estaban muy contentos, muy orgullosos que cientos de miles de ciudadanos haitianos llegaran a Chile sin cédula de identidad y quedaran botados en la calle vendiendo obleas bañadas en chocolate en las esquinas” (Veloso, 2021).
 - Andrés Allamand: “Nos parece que las indicaciones que está impulsando la oposición son profundamente equivocadas y vuelven atrás precisamente una situación que no debemos reiterar, la que se vivió hace algunos años con la población migrante haitiana que entraron como turistas y se encontraban después en una situación de total indefensión. En consecuencia, esperamos que en definitiva en el proceso legislativo estos temas puedan resolverse y avancemos como país hacia una migración ordenada, segura, regular y uno podría agregar transparente” (Vargas & Peña, 2020).
 - Víctor Pérez: “En los años 2016 y 2017 la política migratoria se trastocó, entrando en el país día a día miles de personas de origen haitiano. Además de afectar a la población chilena en cuanto empleo, también estas personas fueron sometidas a situaciones de indignidad. Estas indicaciones que ha presentado la oposición quieren replicar esa situación con los haitianos y ya la vivimos, y eso es perjudicial para Chile, eso es perjudicial para los chilenos y eso es perjudicial para los migrantes” (Veloso, 2020).
- e) Se señala la idea de que la migración no es un derecho.
- Rodrigo Ubilla: "es necesario distinguir que la migración no es un derecho tal" (Jara, 2020).
 - Rodrigo Ubilla: “no se aprecia diferencia entre migración regular e irregular y cuestionó la idea de que la inmigración sea un derecho humano “Si fuera un derecho humano, entonces estamos en un mundo sin fronteras” (Stuardo, 2018).

- f) Se argumenta de manera reiterativa la imposibilidad de absorber los flujos migratorios.
- Rodrigo Ubilla: “Eso es una irresponsabilidad, porque primero que todo el Estado no está en condiciones de poder absorber una carga financiera de esa magnitud y en segundo lugar, y tal vez lo más grave, es porque sucede que con esta disposición que acaban de aprobar, se va a permitir que gente entre un tiempo corto, retire su Bono Marzo, se vaya y vuelva todos los años” (Batarce, Subsecretario del Interior acusa "doble discurso" de diputados que cuestionan exigir residencia para otorgar beneficios a migrantes, 2018).
 - Rodrigo Ubilla: "No es lo mismo que ingresen al país 300 mil en diez años, que 300 mil en seis meses. Y la capacidad de los países está no solo por su número, que hoy día ya estamos llegando a casi un millón 300 mil extranjeros en Chile, sino que también por la velocidad en que esos extranjeros llegan al país". Y agrega: "La capacidad de absorción de esos extranjeros en los sistemas formales -trabajo, vivienda, salud y educación. son lentos. Y siento que una cantidad tan significativa al país le va a costar absorber" (Catena, 2019).

Por su parte, la oposición, representada por la izquierda y la centro izquierda, principalmente, ocupa una posición reactiva respecto a la construcción del discurso oficial del Gobierno y sus parlamentarios. En múltiples ocasiones, las declaraciones provenientes de personeros de este sector son usadas para marcar un contrapunto al enunciado oficial y generar con ello la sensación de imparcialidad de la noticia, como es señalado en otros estudios (Stefoni & Brito, 2019, pág. 10). Esto, generado por el menor acceso a cargos de representación dentro del período estudiado.

Algunas de las principales ideas sostenidas por los actores que representan este sector son las siguientes:

- a) En una línea similar al oficialismo, Existe una visión positiva de la generación de un proyecto de ley que se fundamenta en la antigüedad del Decreto Ley N°1.094 y su no adecuación a las nuevas dinámicas migratoria y los tratados internacionales referidos a la materia, que suscribió Chile durante el período.
- Ricardo Celis: “Como Bancada estamos de acuerdo con la necesidad de contar con una legislación migratoria moderna, acorde con los tiempos, ya que la legislación actual pertenece al año 75, por lo tanto, no se condice con la situación migratoria que vive nuestro país, ni con los tratados internacionales que hemos suscrito” (Focacci, 2018).

- Daniella Cicardini: “es un proyecto que es necesario para nuestra población” (Aninat & Soto, 2019).
- b) Preocupación respecto a la utilización de las potestades reglamentarias del Presidente de la República para la implementación de las medidas de política migratoria, justificada por la discrecionalidad del ejecutivo y la omisión de los instrumentos legislativos existentes para tratar la temática. Esto, suele asociarse con el escenario de la dictadura militar.
- Andrea Parra: “Nos preocupa que el gobierno del Presidente Piñera esté recurriendo nuevamente a la adopción de medidas administrativas, regular vía decreto, las temáticas que a ellos les interesa. El Presidente Piñera sabe que no tiene mayoría en ninguna de las Cámaras, por lo que estas medidas nos recuerdan tiempos oscuros de nuestro país. El Congreso es la vía democrática para discutir estos temas” (Focacci, 2018).
 - Daniella Cicardini: “Quedé bastante impresionada con tanto decreto, con tanto acto administrativo y bien poco con que es lo que vamos a tratar en el proyecto de ley propiamente tal” (Romero, 2018)
- c) Múltiples críticas a las definiciones del proyecto de ley, las medidas implementadas y el discurso del Gobierno, tildándolas como discriminatorias e, inclusive, racistas. Sumado a que no respetarían lo comprometido en materia de DD.HH., entre otros elementos.
- Jorge Pizarro: “Nosotros, desde el principio, dijimos que nos parecía que había una discriminación arbitraria que no era aceptable y que claramente va en contra de lo que son los acuerdos mundiales en materia de derechos migratorios porque no se puede discriminar a las personas ni por su condición social, ni por su origen, ni su religión” (Lara, 2018).
 - Boris Barrera: "Se ha implementado una política racista, porque cerrando las puertas de la migración con alta población afrodescendiente y este proyecto que hemos requerido permite mantener esa línea racista" (Vera D. , 2021).
 - Catalina Pérez: "Viene a reafirmar que el proyecto de Piñera efectivamente vulnera los DD.HH. Esto ocurre cuando se legisla del racismo, desde la pirotecnia mediática utilizando la migración en términos populistas y grotescos para no hacerse cargo realmente del problema de fondo" (Vera D. , TC declaró inconstitucional seis artículos de la reforma migratoria que impulsó el Gobierno, 2021).

- Lagos Weber: “Piñera usa un lenguaje de odio, que, además de inaceptable para un humanista, no ayuda en nada a ese sector de chilenos que sienten ansiedades y miedos ante a la migración, ya que lo que hace el Presidente es exacerbar sus sustos al criminalizar a los migrantes” (Casas, 2019).
 - Jorge Pizarro: “El ejecutivo tiene una mirada interna de la migración, vinculada con materia de seguridad pública, tramitación estricta en extranjería y además busca controlarla con instrumentos que no se condicen con la realidad nacional. Por nuestra parte, la abordamos como un fenómeno global, reconociendo y escuchando a los especialistas en la materia, con una visión de protección y garantía de derechos fundamentales” (González, 2020).
- d) Críticas a la estrategia del Gobierno de imponer la idea del manejo del fenómeno migratorio como un asunto estricto de política interna, desligando a la política exterior y el quehacer de la Cancillería. Estas declaraciones se presentan con gran fuerza tras el rechazo a la adhesión del pacto migratorio.
- Jorge Tarud: “El ejecutivo se dejó presionar por un sector de la ultra derecha chilena, causándole un nuevo daño a nuestra imagen país, ya bastante dañada (...) Lamento profundamente que, para ganar un par de puntitos en las encuestas de la extrema derecha, el Presidente dañe la imagen exterior de Chile” (La Tercera, 2018).
 - Ricardo Lagos Weber: “El Gobierno lo que hizo fue lo siguiente: hipotecar y dañar la política de Chile en materia internacional de compromiso con el multilateralismo para subir unos puntos en las encuestas” (Marín, 2018).

El levantamiento de las ideas fuerza de ambos sectores es un barrido general al discurso presente en las notas periodísticas, éstas no son las únicas. Sin embargo, constituyen una muestra importante para describir, de manera general, las diferencias en el trato que recibe un mismo tópico y cuáles son las realidades que se buscan transmitir.

VII. Análisis de las entrevistas y aplicación teórica

El siguiente capítulo trata sobre el análisis que se extrae luego de las entrevistas de campo realizadas. La naturaleza de la investigación es de carácter cualitativo y las entrevistas son instrumentos claves para conocer la opinión de expertos y actores dentro del proceso de formación de ley y de política migratoria.

La estructura de dichas entrevistas fue confeccionada tomando como insumos los objetivos de investigación, con miras a que las respuestas pudieran ser abordadas desde el marco teórico, permitiendo así la obtención de un producto valioso para el presente ejercicio investigativo.

Tal como se señala en el marco metodológico, los principales tópicos que configuran las preguntas llevadas a cabo en las entrevistas son:

1. La percepción y/o ideas en cuanto a la migración de la política chilena y el discurso del fenómeno, sostenido por ella. Aquí, se trató de dar un mayor énfasis al ejecutivo, dada su mayor presencia en los medios de comunicación y, más importante aún, su influencia en las definiciones programáticas del período, respecto de la oposición, que se veía más constreñida al ámbito legislativo.
2. Las medidas de política migratoria implementadas durante el período por el gobierno. En este apartado se dio énfasis al sistema de visados y expulsiones, como principales ejes de la implementación de un modelo de seguridad migratoria.
3. Las principales definiciones de la ley y los enfoques predominantes en ellas, y en el instrumento en su conjunto.

7.1. Percepción del fenómeno migratorio

Las respuestas entregadas, en líneas generales, dan cuenta de la descripción de una percepción negativa del fenómeno migratorio, por parte del oficialismo de la época. Esto, en el sentido de que los flujos migratorios de entrada representan una amenaza, un peligro para los nacionales e inclusive un problema para el Estado, que debe ser puesto bajo control (Stefoni & Brito, 2019). Lo anterior, según una parte mayoritaria de los entrevistados, sería sustentado por la presencia de determinadas ideologías políticas en los actores y en una falta de información de carácter estructural:

“Creo que, desde el año 2018 y hasta el año 2021 por parte del oficialismo, la visión respecto a las migraciones era una visión negativa. Una visión que veía las migraciones como algo peligroso, algo que debía detenerse más que regularse. Entonces creo que

eso ocasionó un problema muy grande. Y esta visión, la siguen teniendo muchos sectores políticos hasta la fecha y que, en algunos, casos pasa por ideología, pero en otros casos también pasa por falta de información” (Vargas, 2022).

“En términos generales, y que es lo que está reflejado también en el texto de la ley, hay una mirada, primero, de la migración como un elemento negativo, que es algo que ha persistido. Pero uno podría decir que el pensamiento del Estado chileno, al menos desde de la dictadura en adelante, ha estado centrado en la idea de la migración con un tema de seguridad” (Stang, 2022).

“El fenómeno es abordado desde criterios más políticos que técnicos. La construcción discursiva que se empieza a hacer, a partir de eso, tiene que ver con otras cosas y no con la migración. Tiene que ver con conectar con sensibilidades de la población como del temor, de la inseguridad, de la crisis económica y entonces aparece la migración y los migrantes como chivos expiatorios en estos distintos temas” (Stefoni, 2022).

“Todas las medidas que se implementaron responden completamente a la construcción que se hizo de la migración. Esto es coherente respecto a lo que el gobierno pensaba de la migración”. (Stefoni, 2022).

A pesar de esta tendencia, una proporción de los entrevistados matizan la percepción del mundo político, entendiendo las posiciones presentes, por ejemplo, en la oposición y en Congreso Nacional:

“En Chile el tema ha estado polarizado. En el congreso fueron años de discusión en que básicamente había 2 polos, los que estaban por los derechos humanos, la izquierda y la concertación y la derecha estaba por el enfoque securitista, asociando el tema de la migración a la delincuencia, a la inseguridad nacional. Eso provocó que el diálogo durante esos años, en materia de formulación se estancara” (Gissi, 2022).

“Entonces, la percepción que siempre que tuvimos es que había un desorden y aquí lo único que podemos hacer es iniciar un orden del todo el sistema migratorio del país. Se trata de una percepción compartida con la oposición. También lo veían así. Cuando nosotros llegamos al gobierno, la primera exigencia era: necesitamos que le presten atención al tema de migración. Y nos lo decían las organizaciones sociales, los partidos de oposición, los partidos de gobierno: tienen que ordenar el tema. Y en eso nunca hubo diferencia (Florez, 2022).

A pesar de estos matices, pareciera existir un consenso en la presencia de una mirada particularizada del sector político que conformaba el poder ejecutivo de la época. Esta concepción habría resultado en una dinámica discursiva que, a juicio de los entrevistados, sigue la línea del enfoque de la seguridad nacional, situando a la migración como una temática de seguridad y no como, por ejemplo, de política exterior.

La presencia de este enfoque no es algo novedoso, como ya se ha tratado durante la presente investigación, sino que respondería a una visión arraigada proveniente de la legislación surgida en la dictadura y que se plasma en el discurso predominante en los medios de comunicación.

Para los entrevistados, las figuras retóricas más relevantes asociadas a este ámbito son las que surgen de la criminalización del fenómeno y el desorden provocado por el desborde de las fronteras, dada la incapacidad de absorber la cantidad de migrantes que ingresan al país, desde un punto de vista socioeconómico. En cuanto a este último punto, la forma como se presentan los resultados censales o proyecciones estadísticas oficiales contribuye a dar un marco formal a la idea de masividad (Stefoni & Brito, 2019, pág. 13). Sumado a ello, en la revisión de prensa, se ha observado que los principales personeros del gobierno, particularmente los integrantes del Ministerio del Interior, aluden de manera reiterada a la incapacidad del Estado para hacer frente a las necesidades básicas de los migrantes que entran al país, lo que se complementa con el escenario económico y las dificultades que este flujo implicaría para mantener la oferta de empleo de los nacionales, entre otros tópicos.

Por su parte, Stefoni y Brito (2019), señalan que el uso político de la figura de la delincuencia requiere construir y fijar, en el discurso público, cuál es la peligrosidad que implica el migrante. A su vez, recalcan que esta criminalización en el discurso no se realiza en base a hechos que sean comprobables de forma empírica, debido a que no es posible ligar esta idea con estudios y/o estadísticas que reflejen esta tendencia, sino todo lo contrario (Stefoni & Brito, 2019).

Complementando lo anterior, es posible señalar que las declaraciones estudiadas en la revisión de prensa que siguen una línea securitaria toman, como principal foco de atención, a la migración irregular enlazándola con el riesgo de fortalecimiento de dinámicas de carácter antisocial como, por ejemplo, la proliferación de bandas asociadas al narcotráfico. Inclusive, convirtiendo la condición de irregularidad migratoria, por si misma, en un hecho delictivo necesario a perseguir y castigar.

Es aquí donde, tomando las concepciones del enfoque de la securitización, se puede ir dando forma al escenario en el cual se desarrolla la política migratoria y el proyecto de ley. De esta

manera, es posible establecer que, en base a los postulados de Buzan et. al (1998), el gobierno funge como el actor securitizador quien, mediante su retórica referente a la búsqueda de “ordenar la casa”, identifica a la migración irregular, particularmente, como una amenaza para los valores básicos de la sociedad, al verse corrompidos los criterios de pertenencia y admisión que define para su acceso, lo que implica un peligro para la seguridad nacional (Weiner, 1993). Continuando con los lineamientos teóricos, el éxito de la estrategia del actor securitizador se basa en la aceptación de público del entendimiento del objeto referente como una amenaza existencia, momento en el cual se logra “securitizar” (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, págs. 24-25).

En este sentido, y para los expertos entrevistados, el discurso del gobierno ha logrado tener influencia efectiva en la visión que posee la opinión pública respecto a los migrantes y al fenómeno como tal:

“El discurso con Piñera, en su segundo periodo, fue un discurso securitista. Los medios de comunicación eligen en general noticias vinculadas a los migrantes con cosas graves como robos, asesinatos, el narcotráfico. Entonces, la gente tiende a irse por ahí” (Gissi, 2022).

“Y claro, creo que eso generaba, como dije, muchos adeptos políticos a este tema, porque cuando tú ves la migración como un problema de seguridad nacional y lo que tú planteas públicamente es “tenemos un problema de seguridad nacional y yo me estoy haciendo cargo para que no haya delincuencia en tu barrio” obviamente, pues nadie quiere delincuencia en su barrio. Entonces es una consecuencia obvia que, todos “prenden” con eso”. (Vargas, 2022).

“Creo que sí caló profundamente pero tampoco es muy diferente en otros países, a pesar de que en algunos esa percepción es un poco más positiva respecto a la migración, está más instalado, o hay menos campo fértil para este tipo de discurso xenófobo que terminan en la idea de la expulsión de los migrantes” (Stang, 2022)

“La gente habla de migración. Me sorprende mucho que el eslogan de la migración ordenada, segura, irregular que termina asociándose a la expulsión, también terminan apropiándose las propias organizaciones migrantes. Esto porque se instaló de manera acrítica, donde el sentido del argumento era del migrante bueno y del migrante malo” (Stang, 2022).

“Sin duda ha afectado la percepción, y esa es la responsabilidad que tiene el ejecutivo, de que marca las formas de entender la migración, dada la “caja de resonancia” que tiene”. (Stefoni, 2022).

“La agenda migratoria, lo que se dice y lo que se hace en prensa, está marcada por los actores políticos del gobierno. Eso es súper nocivo, ya que se instala un discurso hegemónico sin matices, ni contra argumentación u otras posturas. En ese sentido, la caja de resonancia que tiene es muy amplia. Si la ciudadanía, lo único que escucha es eso, o en los titulares o en la televisión ve eso, evidentemente va a terminar creyéndolo”. (Stefoni, 2022).

Como insumo adicional a la información dispuesta en la presente investigación, se han recabado antecedentes de 3 estudios que tienen como fin caracterizar esta visión de la población del fenómeno:

- ¿Cómo se percibe la inmigración en Chile? ⁶;
- Barómetro de percepción de la migración 2018-2020 ⁷ y;
- Immigration, Crime, and Crime (Mis)Perceptions ⁸.

El primer estudio, perteneciente a Activa Research, buscó determinar la percepción de la magnitud de los flujos migratorios, su nivel de aprobación, evaluación y efectos percibidos. Lo anterior a través de un estudio cualitativo en base a entrevistas online a personas mayores de 18 años. Sus principales conclusiones fueron las siguientes:

- Casi la totalidad de los encuestados (95%) sostienen que ha aumentado la inmigración en Chile en el último año.
- Un 31% de los encuestados está muy de acuerdo (9%) o de acuerdo (22%) con la inmigración en Chile y un 47% de los encuestados está en desacuerdo (29%) o muy en desacuerdo (18%) con la inmigración en Chile, el resto de las personas no sabe o no contesta.
- Un 51% de los encuestados considera que la inmigración es negativa para Chile, del resto, un 29% la considera positiva y un 20% no sabe o no responde.

⁶ https://www.pauta.cl/pauta/site/docs/20191016/20191016180530/como_se_percibe_la_inmigracion_en_chile.pdf

⁷ <https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2020/09/bar%C3%B3metrofinal.pdf>

⁸ <https://www.ciperchile.cl/2021/05/08/inmigracion-delincuencia-y-las-erroneas-percepciones-sobre-el-delito/>

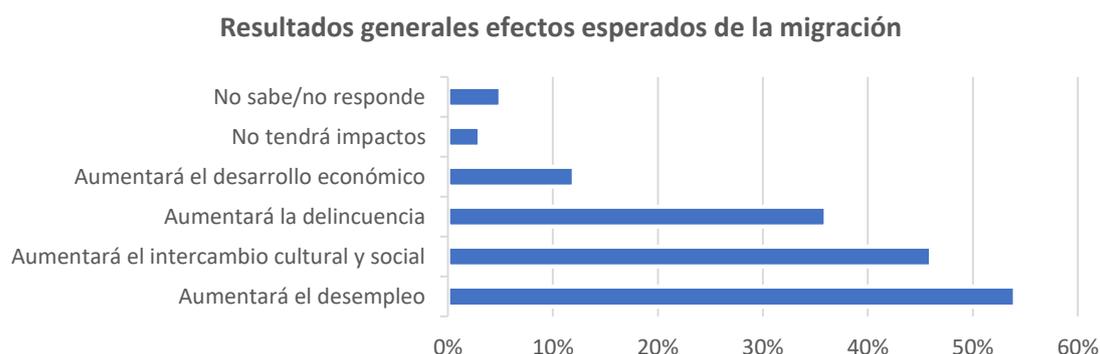
- Aquellos que mencionan que la inmigración es negativa para Chile, mayoritariamente sostienen que su efecto será el aumento del desempleo de los chilenos (81%) como también un aumento de la delincuencia (59%).

Esta última conclusión se encuentra alineada con los hallazgos de la presente investigación, y del resto de la literatura citada. Los principales planteamientos del gobierno y del oficialismo, en este caso el peligro de saturación y la delincuencia, se reflejan en la opinión de la población encuestada.

- Aquellos que no declaran una posición ante la inmigración en Chile, sostienen que el efecto de la inmigración será el aumento del desempleo (40%) de los chilenos como también el aumento de intercambio cultural, social y la diversidad (39%).

En cómputos generales, la distribución de los efectos esperados por parte de todos los encuestados es la siguiente:

Gráfico N°6: Resultados Encuesta “¿Cómo se percibe la inmigración en Chile?”



El segundo estudio “Barómetro de percepción de la migración 2018-2020” del Servicio Jesuita a Migrantes, la Fundación Interpreta y el Centro Vives de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), relacionó la actividad en la red social Twitter, mediante un análisis de un total de 1.453.884 posteos (tweets) respecto a eventos noticiosos asociados a la temática migratoria. Esta cantidad correspondió al universo de menciones asociadas a la migración en Chile entre el 1 enero de 2018 y el 11 de agosto de 2020, como lo indica el documento.

Dentro de sus hallazgos se pudo evidenciar que el período con mayor cantidad de menciones “discriminatorias”, según lo definido en el estudio, se relaciona con situaciones donde: la comunidad haitiana concita la atención mediática; y cuando, desde perfiles asociados a ideologías de extrema derecha, también en base a lo identificado en la investigación, se defiende

la gestión del gobierno actual, por ejemplo, al desacreditar al gobierno anterior frente a las medidas instaladas por Piñera. Algunas frases citadas son: “Bachelet importó migrantes”, “Piñera ordena la casa”, “Mañalich no está equivocado, porque Bachelet y Hernando Muñoz importaron migrantes y pobreza”.

Finalmente, el último estudio citado, observa una fuerte influencia de la migración en las preocupaciones de los ciudadanos en relación con la delincuencia, lo que se traduce en un aumento significativo de la adopción de conductas preventivas. Pero, se afirma, al igual como se ha sostenido en la presente investigación, que la influencia de la inmigración en la actividad delictiva parece ser nula. Dentro de los posibles mecanismos que podrían explicar la brecha entre las percepciones y el efecto real de la migración en el crimen, según los autores, se encuentra el rol de los medios de comunicación.

El estudio documenta un efecto significativo en las preocupaciones relacionadas con la delincuencia. Un comportamiento recurrente se expresa en lugares donde ha llegado un gran número de inmigrantes, donde aumenta la probabilidad de que los residentes, al ser encuestados, planteen o estén de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

- La delincuencia es una de las preocupaciones que figuran en primer o segundo lugar;
- La delincuencia se encuentra entre los dos factores más importantes que influyen en su calidad de vida;
- La delincuencia está afectando su calidad de vida;
- Existe una posibilidad importante de que próximamente sean víctimas de un delito.

Se observó un comportamiento similar respecto a la adopción de conductas de prevención frente a actos delictuales. Particularmente, en lugares donde la migración ha sido más intensa, durante este período, las personas reportan un aumento de la seguridad personal (por ejemplo, instalar una alarma en la vivienda) así como es más probable que reporten coordinarse con vecinos para adoptar medidas de seguridad.

No parece coincidencia que parte importante del discurso emitido por el oficialismo se vea reflejado en estos estudios de percepción ciudadana. En este sentido, es posible afirmar la existencia de una correlación entre ambas variables.

7.2. Las medidas de política migratoria implementadas durante el período

Continuando con Buzan et. al (1998), la validación de la migración como un tema de seguridad, le permitió al ejecutivo implementar y/o reforzar sus medidas excepcionales, pudiendo, inclusive, omitir los procedimientos y garantías democráticas existentes (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998, pág. 23). Esto, se vio reforzado por los miedos y la percepción de amenazas que experimentó la ciudadanía, lo que la predispuso a aprobar este tipo de políticas securitarias (Gissi & Aranda, 2022).

En otras palabras, la criminalización de la migración hizo posible que las medidas de política migratoria del gobierno de Piñera pudieran llevarse a cabo (Stefoni & Brito, 2019, pág. 15), aun cuando su implementación haya sufrido críticas de distintos sectores relacionadas a, por ejemplo, el resguardo del debido proceso en la ejecución de los planes de expulsión o el apego a los compromisos internacionales adquiridos por Chile en materia de refugiados. Las cifras de los estudios citados señalan que ello no ha sido significativo en la percepción de la población.

De igual forma, el foco discursivo particularizado en el migrante irregular como objeto de expulsión y control, ha promovido una superposición entre las medidas de política migratoria y la legislación penal, lo que ha contribuido a fortalecer un creciente escenario donde el fenómeno de la crimigración (Stumpf, 2006) empieza a presentarse.

Tal como señala la Stumpf (2006), una de las consecuencias de estas dinámicas de crimigración se relaciona con el aumento de los motivos para expulsar y excluir a los extranjeros, los castigos a las violaciones de la legislación migratoria se vuelven penales y dejan de ser administrativas y, la más importante, los cambios a nivel de legislación y de política se centran en detener y expulsar a quienes sean considerados una amenaza para la seguridad nacional (Stumpf, 2006, pág. 382). En este caso, como ya se ha mencionado, los migrantes irregulares.

La profundización de las sanciones de carácter penal como la expulsión, principalmente de carácter administrativa, por conductas relacionadas con el fenómeno migratorio, transforma el ser extranjero en sinónimo de delincuente, sufriendo la exclusión de las sociedades, considerando los postulados de la teoría de la membresía, citada por Stumpf (2006).

“Lo irregular se vuelve lo no deseado. La construcción de esta “figura jurídica” de no tener documentos, transforma a alguien inmediatamente en una persona deportable, que no podría quedarse en el país” (Stefoni, 2022).

Sumado a los efectos señalados, y en base a lo aludido por los expertos entrevistados, la implementación de estas medidas más severas asociadas a la irregularidad migratoria ha tenido una finalidad solapada, por parte del ejecutivo:

“Entonces, la migración se transformó, en los cuatro años del segundo gobierno del Presidente Piñera, en un tema para cuando las cosas iban mal “Ah, pero en migración lo estamos haciendo bien. ¿Por qué? Porque estamos procurando la seguridad nacional y ese discurso es el que vendió y el que agarró muchos adscritos y suscriptores a este discurso” (Vargas, 2022)

“Creo que, en este periodo en particular del gobierno de Piñera, hubo una utilización política muy potente del tema migratorio para desviar la atención del resto de problemas sociales y que lo hizo de manera irresponsable pues intensificó situaciones de xenofobia y de racismo, que se venían revelando en campo de los estudios migratorios. (Stang, 2022).

“El tema migratorio ha ganado terreno en la agenda política, y hoy se instala como un tema central y que es muy utilizado en momentos de campaña, cuando los gobiernos van a la baja, es una moneda de cambio. Es un elemento que permite subir o bajar en las encuestas. Piñera cuando estaba muy bajo en las encuestas, lanzaba algo en migraciones y eso le permitía subir. Era el único ítem donde estaba bien evaluado” (Stefoni, 2022)

De este fragmento se desprende que, tal como plantea Bottoms (1995), el oficialismo ha usado en su favor la postura punitiva de la ciudadanía respecto a la migración irregular, con la probable finalidad de obtener réditos a nivel político. Esto, sin tener en consideración distintas variables que acompañan al fenómeno como sus causas estructurales, las consecuencias de la implementación de las medidas para enfrentarlo, los datos empíricos que explican la influencia efectiva de la migración en los delitos y la subjetividad misma de la opinión pública.

Al respecto, los expertos señalan lo siguiente:

“Sin embargo, como abogada, académica y participante en la sociedad civil, creo que ellos tenían toda la información para darse cuenta que, eran medidas que no iban a funcionar y que iban a aumentar los ingresos por pasos no habilitados. Cuestión que hoy a cuatro años efectiva pasó” (Vargas, 2022).

“Desde un punto de vista más crítico, uno dice que es imposible que no se hayan dado cuenta (Aumento de la irregularidad). Entonces, creo que fue un juego político donde

ellos querían aparecer políticamente diciendo “nosotros estamos poniéndonos restrictivos, porque esa es la forma para ordenar” pero en el fondo, las consecuencias daban lo mismo y total, políticamente tenían el agrado social, desde la gente, de su propio sector político y de otros” (Vargas, 2022).

“No obstante, como recurso político fue aún mayor en procesos electorarios, como una bandera de lucha, obviamente negativa respecto de él” (Stang, 2022).

La realidad de la implementación de las medidas basadas en el modelo securitista denominado “seguro, ordenado y regular” (Gissi & Aranda, 2022), es que responde, en gran medida, a los desarrollos teóricos tratados en la investigación. Lo siguiente a analizar es el caso de la Ley de Migración y Extranjería, el que podría denominarse como el punto culmen de la política migratoria de Piñera. Según lo expuesto por los entrevistados, ¿existirá una influencia del proceso de securitización ejecutado durante todo el período?

7.3. Las principales definiciones de la ley y los enfoques predominantes

Una de las principales cualidades del proyecto de ley resaltadas por el ejecutivo, en la minuta del Ministerio del Interior anteriormente citada, se relaciona con la incorporación de elementos pertenecientes al proyecto de 2017 del gobierno de Bachelet (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2018). Esto, ante los antecedentes desarrollados en la presente investigación, implicaba la adopción de definiciones tendientes a un enfoque del tratamiento del fenómeno distinto al espíritu original del proyecto del 2013. Al menos, esto pareciera ser lo que el ejecutivo quería reflejar.

No obstante, la principal disyuntiva que aparece en este punto del análisis se refiere a la forma en que se conjugan las medidas de política migratoria, caracterizadas como securitarias por los expertos y la literatura, con un proyecto que, desde las definiciones del gobierno, tiene una perspectiva más integradora del enfoque de DD.HH.

Tal como se trató en el apartado referido a la Ley de Migración y Extranjería, dos de los puntos a relevar de la nueva normativa, y que podrían definirse como los elementos más robustos en relación a la presencia de un enfoque de derechos, son la declaración de principios del artículo N°3 que se refiere al deber de Estado de proteger y respetar los derechos humanos de los extranjeros que se encuentren en Chile, sin importar su condición migratoria (Biblioteca del

Congreso Nacional de Chile, 2022), y la consagración del acceso a ciertos derechos sociales por parte de los extranjeros que se encuentren en situación irregular.

En este sentido, y respecto a los lineamientos de la ley promulgada, los expertos académicos entrevistados, en su mayoría poseen interpretaciones equivalentes:

Lo primero, es que siento que es un tema ideológico. Desde la derecha, las problemáticas siempre se arreglan desde el orden y desde ahí, lo primero es poner las reglas de juego. En cambio, desde la oposición lo primero es atender y asistir al problema, pero nosotros no podíamos asistir y atender el problema, sin reglas claras respecto a dónde íbamos con el problema o hacia dónde. O sea, qué solución íbamos a ofrecer al problema en el camino (Florez, 2022).

“Creo que en la ley sigue predominando la óptica de la seguridad nacional. Si bien hoy existe un catálogo de derechos, al inicio de esta ley, en el fondo no es suficiente para poder afirmar que ésta es una ley de migración con un enfoque de derechos humanos. Creo que quiere tener un enfoque y va encaminada eso. Sin embargo, tiene una serie de normas posteriores, o sea los artículos de derechos que son 15 o 17, pero después tiene cientos de artículos referidos a la seguridad nacional” (Vargas, 2022).

“Lo que a mí me parece decididor respecto a la inclusión de derechos es que esté condicionada, vale decir, para el reconocimiento de determinados derechos, acto seguido se ponen una serie de condiciones y, además, que sea en la medida de lo posible o por determinado período de tiempo. Entonces ese reconocimiento de derecho está amarrado en el propio texto de la norma. Por tanto, yo lo sentí como una batalla perdida y mi impresión de la ley es que tiene una visión económico utilitarista de la migración, sigue estando presente el tema de la seguridad” (Stang, 2022).

“Creo que salud es un buen ejemplo de cómo se puede avanzar en protección de derechos. Lo que recoge la ley es un trabajo que se viene desarrollando hace un tiempo. Lo mismo pasa en educación que, sin embargo, no es nada excepcional ya que es lo que exige la normativa internacional y los acuerdos suscritos por Chile. ¿Eso cambia o modifica el enfoque de securitización? Para nada. El enfoque de securitización tiene que ver con las formas y mecanismos de restricciones selectivas al ingreso, a quien se le dejó entrar y la construcción, a partir de estas políticas, de la ilegalidad o de la irregularidad como lo no deseado” (Stefoni, 2022).

“Estamos protegiendo los derechos, pero, en el fondo, son los derechos de aquellos a quienes queremos protegérselos. Eso es tremendamente funcional al sistema securitizador” (Stefoni, 2022).

Ante los fragmentos citados, es posible aseverar que existe cierto consenso en relación a que la presencia de esta promoción de derechos en la nueva normativa la distancia de lo establecido en el Decreto Ley N° 1.094 del año 1975, pero continua sin ser un factor decisivo a la hora de establecer el carácter predominante dentro de la nueva Ley. No obstante, algunas miradas de los entrevistados tienden a graduar o matizar más la relación entre los derechos y las restricciones.

“Yo creo que el enfoque que está primando en la nueva ley, es el de la gobernanza migratoria. Porque justamente quedo una mixtura en todas estas discusiones, por un lado, derechos humanos y, por el otro, securitización” (Gissi, 2022).

“Entonces, si tú me dices que el proyecto giró en torno a la seguridad, yo diría que no. Ello, pues la problemática interna sí era la seguridad, pero el proyecto de ley se centró en otro. Se sataniza un enfoque de un proyecto de ley, muchas veces por dos o tres artículos. Sin embargo, cuando lo ves realmente en su totalidad, te das cuenta de que esto no es un proyecto enfocado la seguridad, sino que el proyecto también aborda que las personas migrantes tienen derechos en Chile y que la Ley debe asegurarlos. Y el régimen sancionatorio que es donde se centra la discusión del tema de seguridad, versus, todo lo que le estamos entregando al migrante, concluyes que nuestro proyecto no es seguridad. Si fuera un proyecto de seguridad, todo el resto del capítulo al que te hago mención correspondería a restricciones” (Florez, 2022).

Respecto a este apartado, se podría señalar que la inclusión de elementos contenidos en el proyecto del gobierno anterior, primordialmente el acceso a derechos, en esta configuración tendiente a un modelo de gobernanza migratoria, corresponde a una estrategia justificatoria en cuanto permite otorgarle un tono menos restrictivo al instrumento, y, al mismo tiempo, sustenta la incorporación de controles a la migración irregular. Esto, a diferencia del caso del gobierno de Michelle Bachelet que, dada la diferente perspectiva de la medida migratoria, incluiría este acápite más como un elemento conciliador.

Siguiendo con lo anterior, los expertos subrayan otros aspectos contenidos en la normativa que permiten profundizar los matices del panorama:

“El principal desafío tiene relación con el sistema de visados, pues la actual la ley sigue creyendo que estamos en un mundo ideal de migración voluntaria, donde las personas que migran lo hacen por motivos voluntarios, por tanto, pueden tramitar y esperar todo lo que sea necesario” (Vargas, 2022).

“Entonces, creo que ahí predomina la visión de seguridad nacional en el sentido de que hay un ideal que nos va a proteger como país. Sin embargo, el problema es que en la práctica ese ideal no se condice con la realidad. De hecho, termina por desproteger a todo el mundo, o sea a los extranjeros y también a los chilenos porque en mi opinión, es un caldo de cultivo para un aumento de los ingresos por pasos no habilitados y también para la irregularidad migratoria por sobre estadía” (Vargas, 2022).

“La idea de pedir las visas afuera, no tiene relación con la realidad migratoria chilena, sino que también no tiene relación la tradición latinoamericana” (Stefoni, 2022).

“Es un sistema que es tan absurdo que hace que la gente termine entrando de manera irregular. Porque además las tasas de otorgamiento de las visas son mínimas entonces la gente cuando necesita migrar, lo hace igual. Es un absurdo pensar que las soluciones de los países desarrollados son aplicables a países como Chile” (Stefoni, 2022).

“Que más claro que implementar esa visa (en 2018), que les cierra la puerta a ciudadanos de 4 países (2 en el período estudiado y 2 en el primer gobierno de Piñera) y la nueva ley migratoria le cierra, prácticamente, la puerta a todo el mundo, sin especificar nacionales, lo que fue lo más criticado en todo momento. Esto, mediante la visa de turismo y la incapacidad de renovarla dentro del país” (Gissi, 2022).

Ante la evidencia presentada en esta investigación, se puede aseverar que el proceso de securitización que ha enfrentado el fenómeno migratorio en el país, representado en primera instancia por las medidas de control migratorio y sostenido por el tratamiento mediático que ha promovido el gobierno en los medios de comunicación, ha convergido en la generación de un instrumento normativo donde priman códigos y preceptos securitarios de la migración que, avalados por los miedos y amenazas que experimenta la parte mayoritaria de la población (Gissi & Aranda, 2022), dispondrán de medidas que, tal como mencionan los entrevistados y múltiples autores, promoverá situaciones de irregularidad e inseguridad para los migrantes que sufren de condiciones de vulnerabilidad más acentuadas, pero también para los nacionales que se han visto más afectados en su cotidiano vivir, frente a las repercusiones de un escenario, del cual no habían precedentes en Chile.

Así, postulados citados, como los de Bigo (2002), describen de manera integral el escenario estudiado en Chile, cuando se concluye la correlación entre actos de discurso exitosos de los líderes políticos.

VIII. Conclusiones

El trabajo realizado ha permitido conocer el proceso de formación e implementación de la nueva Ley de Migración y Extranjería. Esto, analizando sus aspectos fundamentales, elaborados con la intención de generar una transformación en la gestión de los flujos migratorios de entrada al país, y su evolución durante todo el proceso legislativo. De igual forma, el ejercicio de investigación se ha extendido a las demás medidas de la política migratoria implementadas durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera. Entre las cuales se pueden hallar acciones como la profundización de las dinámicas de expulsiones penales y administrativas, la instauración de un nuevo sistema de visados, la aplicación de procesos de regularización masivos, entre otras.

El marco teórico propuesto ha jugado un papel muy importante en el análisis contextual del fenómeno estudiado. En primer lugar, se han logrado identificar las principales condicionantes que permitieron la apertura de una tercera ventana de oportunidad, para la generación de la nueva legislación migratoria, que se tradujo en la satisfactoria promulgación del proyecto de ley en el año 2021, tras 8 años de tramitación en el Congreso Nacional. Así, siguiendo los conceptos trabajados por Kingdon (1995), se pudo establecer que eventos como el cambio en los flujos migratorios de entrada al país y la existencia de una institucionalidad deficitaria y anticuada, moldearon la corriente de los problemas; la rotación administrativa y legislativa, tras la celebración de las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias del año 2017, lo hicieron a nivel de la corriente política y la influencia ejercida desde el ejecutivo para implementar su estrategia migratoria, fue el principal motor de la corriente de las soluciones.

Por su parte, los enfoques de la securitización, crimigración y populismo punitivo se ven inexorablemente conectados al quehacer del gobierno durante el período, en donde se puede sostener que una parte importante de la estrategia en política migratoria aplicada por el ejecutivo se amolda a los conceptos desarrollados por los autores. Principalmente respecto a la estrategia comunicacional utilizada para promover la temática dentro de la agenda pública.

Tras el ejercicio de revisión de los medios de comunicación digitales, y contando con los antecedentes entregados por investigaciones previas, fue posible determinar la existencia de un

relato cargado de tópicos que relacionan a la migración con distintas problemáticas de seguridad. Como consecuencia de esto, la opinión pública ha visto influida su concepción del fenómeno, dada la criminalización sistemática de, por ejemplo, los migrantes irregulares o su conexión continua con delitos como el narcotráfico.

Su preeminencia en los medios de comunicación le permitió al gobierno construir una estrategia comunicacional que ha servido como uno de sus principales sustentos para implementar las políticas migratorias de control, extensamente revisadas en este trabajo. Aun cuando han existido variadas críticas a algunas de ellas, emanadas de la oposición, organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, organismos internacionales. Pero que nunca han influido en la generación de una desaprobación real de la ciudadanía.

En este sentido, la nueva Ley de Migración y Extranjería es el resultado de una dinámica que, a pesar de combinar elementos de un enfoque de DD.HH. como lo son la flexibilización del acceso a algunos derechos como salud y educación, continua inexorablemente ligada a las lógicas de control y seguridad de la migración. Ello, a través de medidas como la arquitectura del sistema de visados, que representa uno de los mayores esfuerzos del ejecutivo por alejar de las fronteras la gestión del acceso a los permisos de ingreso. En este sentido, la nueva normativa es un reforzamiento a las medidas de política migratoria que, según lo analizado durante toda esta investigación, responden a los mismos criterios.

La mayor problemática que implica este diseño, según los expertos, corresponde a que el instrumento no responde a la realidad de los flujos migratorios que vive el país. Situación por la cual la ley terminará provocando mayores niveles de irregularidad e inseguridad en los migrantes más vulnerables. Algo que, paradójicamente, es lo que la nueva legislación busca prevenir, según lo afirmado por el gobierno en sus comunicados oficiales.

El convulso escenario actual, a nivel político, no da luces de ser un escenario fértil para la implementación de cambios a la legislación, al menos en el corto plazo. La asunción del nuevo gobierno del Presidente Gabriel Boric, en una primera instancia, podría haber sugerido que la temática migratoria sería una de las prioridades en materia de reformas. Esto, dadas las constantes críticas, tanto al proyecto de ley como a las políticas de control, por parte actores de su sector que, en la actualidad, son titulares de cargos relevantes en la temática. Un ejemplo de esto corresponde al caso de Luis Thayer Correa, investigador muy crítico con ciertas políticas del gobierno de Piñera y actual Director del Servicio Nacional de Migraciones.

Algunos eventos como el proceso de reforma constitucional, los efectos de la pandemia a nivel socioeconómico y la polarización política generada tras el estallido social, parecieran haber inhibido el ánimo del ejecutivo de poner en la agenda un tema tan mediático y controversial como el de la migración.

Otro componente que refuerza el accionar del nuevo gobierno, se relaciona con la profundización de la crisis de seguridad que vive el país, expresada en, por ejemplo, el aumento de la percepción de la delincuencia (86,9%) respecto a la disminución de la victimización de hogares (16,9%), según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2021 (Cooperativa, 2022). Esta situación responde a la incidencia de eventos mediáticos como, por ejemplo, los acaecidos en la Macrozona sur o el advenimiento del denominado “Tren de Aragua”, una banda transnacional venezolana asociada a distintos delitos como el narcotráfico y la trata de migrantes en las fronteras del norte del país (Hermosilla, 2022), que ha tenido gran repercusión en los medios de comunicación.

Como consecuencia de esta dinámica, la seguridad pública ha sido un tema que se ha visto inexorablemente fortalecido dentro de la agenda pública coartando la capacidad del gobierno para promover sus propias definiciones programáticas en materia de migración.

Al mediano y largo plazo, se debería tender a seguir fortaleciendo los instrumentos y medidas de resguardo para los migrantes más vulnerables, como también los instrumentos de control y seguridad, con el objetivo de responder de forma más efectiva a la naturaleza de la migración en el país y promover estrategias de integración realmente eficaces. Ya que, no hay que omitir, que Chile es un país cada vez más heterogéneo y que los movimientos migratorios son un fenómeno propio de la globalización. Estas dinámicas, sin duda alguna, se irán profundizando cada vez con mayor fuerza.

IX. Bibliografía

- Acosta, D., Blouin, C., & Freier, L. F. (2019). La Emigración Venezolana: Respuestas Latinoamericanas. *Documento de Trabajo, N°3 (2° época)*, 1. doi:10.13140/RG.2.2.33921.71523
- Acuña, J., & Khoudour, D. (31 de enero de 2020). *El potencial de la migración en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <https://www.undp.org/es/blog/el-potencial-de-la-migraci%C3%B3n-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe#:~:text=El%20panorama%20migratorio%20en%20Am%C3%A9rica,de%20sus%20pa%C3%ADses%20de%20nacimiento>.
- Alvarado , A. (22 de febrero de 2021). *A 2 años de Piñera en Cúcuta: Las declaraciones que marcaron su mediática y desastrosa visita*. Obtenido de La voz de los que sobran: <https://lavozdelosquesobran.cl/hoy/los-hitos-que-marcaron-la-visita-humanitaria-de-sebastian-pinera-a-cucuta/22022021>
- Andréu Abela, J. (2000). Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada. *Fundación Centro Estudios Andaluces, Universidad de Granada, 10(2)*, 1-34.
- Aninat, C., & Soto, X. (16 de enero de 2019). *Migración: gobierno logra triunfo en la Cámara y desata quiebre opositor*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/politica/noticia/migracion-gobierno-logra-triunfo-la-camara-desata-quiebre-opositor/488463/>
- Aninat, C., & Soto, X. (16 de enero de 2019). *Migración: gobierno logra triunfo en la Cámara y desata quiebre opositor*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/politica/noticia/migracion-gobierno-logra-triunfo-la-camara-desata-quiebre-opositor/488463/>
- Antón-Mellón, J., & Antón Carbonell, E. (2017). Populismo punitivo, opinión pública y leyes penales en España (1995-2016). *Revista Internacional de Pensamiento Político, 12*, 133-150.
- Aranda, G., & Bórquez, A. (2020). La cuestión venezolana y la fractura del regionalismo latinoamericano. *Historia 396(1)*, 33-72.
- Asencio Rivera, S. (20 de agosto de 2020). *Piñera cuestiona indicación de oposición a Ley de Migraciones: No es lo que los chilenos queremos*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/08/20/pinera-cuestiona-indicaciones-de-oposicion-a-ley-de-migraciones-no-es-lo-que-los-chilenos-queremos.shtml>
- Balzacq, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations, 171-201*.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Batarce, C. (17 de mayo de 2018). *Chadwick: "Es incomprendible" que la oposición busque recurrir al TC por migración*. Obtenido de La Tercera:

- <https://www.latercera.com/politica/noticia/chadwick-incomprensible-la-oposicion-busque-recurrir-al-tc-migracion/169382/>
- Batarce, C. (19 de julio de 2018). *Subsecretario del Interior acusa "doble discurso" de diputados que cuestionan exigir residencia para otorgar beneficios a migrantes*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/subsecretario-del-interior-acusa-doble-discurso-diputados-cuestionan-exigir-residencia-otorgar-beneficios-migrantes/248668/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (12 de febrero de 2022). *Ley 21.325: Ley de Migración y extranjería*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549&idParte=10221492>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile . (25 de mayo de 2021). *Informe de Comisión de Gobierno*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile : https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7856/HLD_7856_10fa90c41da2c89d4676c115377312c3.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (20 de abril de 2021). *Historia de la Ley N° 21.325*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7856/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.i.). *Historia de la Ley: Comparado de Versiones*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7856/comparacion/7856_5aab3fb738457dfdf4472b4ccb33d8d.pdf
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives: Global, Local, Political* N°27, 63-92.
- Bottoms, A. (1995). The philosophy and politics of punishment and sentencing. En C. Clarkson, & R. Morgan, *The Politics of Sentencing reform* (págs. 17-49). Oxford: Clarendon Press.
- Brandariz, J. Á., Dufraix , R., & Quinteros , D. (2018). La expulsión judicial en el sistema penal chileno: ¿Hacia un modelo de Crimmigration? *Política Criminal*, 13(26), 739-770.
- Bravo Acevedo, G., & Norambuena Carrasco, C. (2018). *Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Briones, N. (02 de octubre de 2019). *Un 15% de los migrantes no superó proceso de regulación: la cifra podría aumentar*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/10/02/un-15-de-los-migrantes-no-supero-proceso-de-regularizacion-la-cifra-podria-aumentar.shtml>
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waever, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

- Cabrera, M. (01 de septiembre de 2020). *Bellolio pide a Congreso que apruebe reforma a Ley de Migraciones sin indicaciones de la oposición*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/09/01/bellolio-pide-a-congreso-que-apruebe-reforma-a-ley-de-migraciones-sin-indicaciones-de-la-oposicion.shtml>
- Casas, L. (19 de enero de 2019). *Cerrar "con machete" a inmigrantes que delinquen: lenguaje de Piñera genera críticas de la oposición*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/01/19/cerrar-con-machete-a-inmigrantes-que-delinquen-lenguaje-de-pinera-genera-criticas-de-la-oposicion.shtml>
- Catena, P. (3 de julio de 2019). *Las medidas del gobierno para enfrentar la "ola" migratoria: Redoblar personal de Carabineros en pasos no habilitados y más funcionarios en consulados*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/las-medidas-del-gobierno-para-enfrentar-la-ola-migratoria-redoblar-personal-de-carabineros-en-pasos-no-habilitados-y-mas-funcionarios-en-consulados/726352/>
- Centro Nacional de Estudios Migratorios (CENEM-UTalca). (febrero de 2019). *Percepción de los chilenos sobre la inmigración*. Obtenido de Centro Nacional de Estudios Migratorios (CENEM-UTalca): http://www.cenem.utralca.cl/docs/publicaciones/INFORME_PERCEPCION_DE_LOS_CHILENOS_SOBRE_LA_INMIGRACION2.pdf
- CNN Chile. (2 de octubre de 2019). *1 de cada 6 inmigrantes no superó el Proceso de Regularización del gobierno: Podrían ser expulsados*. Obtenido de CNN Chile: https://www.cnnchile.com/pais/1-de-6-inmigrantes-no-supero-expulsion_20191002/
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 1-25.
- Cooperativa. (2 de agosto de 2022). *Encuesta Enusc: Percepción de inseguridad alcanzó un 86,9% y la victimización su mínimo histórico*. Obtenido de Cooperativa: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/seguridad-ciudadana/encuesta-enusc-percepcion-de-inseguridad-alcanzo-un-86-9-y-la-2022-08-02/140259.html>
- Cox A., L., & González T., R. (2017). Elecciones parlamentarias y presidenciales en frío. *Puntos de Referencia*(468), 1-30.
- Cox A., L., & González T., R. (2017). Las elecciones 2017 en frío. El día después. *Puntos de Referencia*(471), 1-53.
- Cox A., L., & González T., R. (1 de diciembre de 2017). *Un análisis en frío de las elecciones 2017*. Obtenido de Centro de Estudios Públicos (CEP): <https://www.cepchile.cl/cep/opinan-en-la-prensa/loreto-cox/un-analisis-en-frio-de-las-elecciones-2017-1>
- Dammert, L., & Erlandsen, M. (2020). Migración, miedos y medios en la elección presidencial en Chile (2017). *Revista CS*, 43-76. doi: <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3730>

- Deutsche Welle. (2018). *La promesa de Piñera: convertir a Chile en país desarrollado*. Obtenido de Deutsche Welle: <https://learnerman.dw.com/es/la-promesa-de-pi%C3%B1era-convertir-a-chile-en-pa%C3%ADs-desarrollado/a-42982146>
- Diario Uchile. (19 de mayo de 2021). *ONU emplaza a Chile a detener expulsiones masivas de migrantes*. Obtenido de Diario Uchile: <https://radio.uchile.cl/2021/05/19/onu-emplaza-a-chile-a-detener-expulsiones-masivas-de-migrantes/>
- Domenech, E. (2013). Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano". La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N°35*, 119-142.
- Dufraix Tapia, R., Ramos Rodríguez, R., & Quinteros Rojas, D. (2020). "Ordenar la casa": securitización y producción de irregularidad en el norte de Chile. *Sociologías*, 172-196.
- Durán Migliardi, C., Correa, S., & Thayer Correa, L. (2020). Discursos sobre política migratoria en el campo político chileno. *Revista de Estudios Políticos*, 190, 97-127, 97-127. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.04>
- El Desconcierto. (19 de febrero de 2019). *Oposición crítica viaje de Piñera a Cúcuta: «Es el acto más populista que ha realizado un presidente de Chile en la historia del país»*. Obtenido de El Desconcierto: <https://www.eldesconcierto.cl/internacional/2019/02/19/oposicion-critica-viaje-de-pinera-a-cucuta-es-el-acto-mas-populista-que-ha-realizado-un-presidente-de-chile-en-la-historia-del-pais.html>
- El Mostrador. (10 de diciembre de 2018). *Piñera subestima el Pacto Migratorio de la ONU: «Incentiva la migración irregular y restringe nuestra soberanía»*. Obtenido de El Mostrador: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/12/10/pinera-subestima-el-pacto-migratorio-de-la-onu-incentiva-la-migracion-irregular-y-restringe-nuestra-soberania/>
- El Mostrador. (06 de junio de 2021). *Organizaciones migrantes y de DD.HH. en picada contra el Gobierno y califican expulsiones colectivas como "vuelos del terror"*. Obtenido de El Mostrador: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/06/06/organizaciones-migrantes-y-de-dd-hh-en-picada-contra-el-gobierno-y-califican-expulsiones-colectivas-como-vuelos-del-terror/>
- Fernández Medina, F. J. (22 de junio de 2022). *Chile*. Obtenido de Reuters Institute for the Study of Journalism: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2022/chile>
- Flockhart, T. (2014). Constructivism and Foreign Policy. En A. H. Steve Smith, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. (págs. 78-93). Oxford: Oxford University Press.
- Focacci, G. (09 de abril de 2018). *Oposición valora anuncios migratorios pero advierte falta de discusión parlamentaria*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/04/09/oposicion-valor-anuncios-migratorios-pero-advier-falta-de-discusion-parlamentaria.shtml>

- Focacci, G. (27 de septiembre de 2018). *Piñera expone ante la ONU: lanza nuevos dardos a Maduro y expone política migratoria de su Gobierno*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/09/27/sebastian-pinera-expone-frente-a-la-asamblea-de-las-naciones-unidas.shtml>
- Gissi, N., & Aranda, G. (10 de febrero de 2022). *Migración irregular y acción ciudadana en Chile: el desafío de la seguridad humana en el nuevo ciclo político*. Obtenido de Elmostrador: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/02/10/migracion-irregular-y-accion-ciudadana-en-chile-el-desafio-de-la-seguridad-humana-en-el-nuevo-ciclo-politico/>
- Gobierno de Chile. (10 de diciembre de 2018). *Piñera justifica rechazo a Pacto Migratorio de la ONU: "Incentiva la migración irregular"*. Obtenido de CNN Chile: <https://www.docdroid.net/WqBjGII/declaracion-publica-presidente-de-la-republica-por-pacto-de-migraciones-onu-10-de-diciembre-2018-1-pdf>
- Gobierno de Chile. (9 de abril de 2018). *Presidente Piñera anuncia Reforma Migratoria*. Obtenido de Prensa Presidencia: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=73020>
- Gobierno de Chile. (27 de septiembre de 2018). *Presidente Piñera interviene en la 73° Asamblea General de la ONU y fija prioridades en seguridad, migraciones, medio ambiente y derechos humanos*. Obtenido de Prensa Presidencia: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=82911>
- González, A. (20 de agosto de 2020). *Senado debate Ley de Migraciones mientras Gobierno intenta frenar indicaciones de la oposición*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/08/20/senado-debate-ley-de-migraciones-mientras-gobierno-intenta-frenar-indicaciones-de-la-oposicion.shtml>
- Hermosilla, I. (25 de marzo de 2022). *Qué es el Tren de Aragua: el origen de la megabanda venezolana*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/03/25/que-es-el-tren-de-aragua-el-origen-de-la-megabanda-criminal.shtml>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGRAW-HILL / Interamericana Editores.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*(38), 751-777.
- Jara, A. (28 de septiembre de 2020). "Efecto llamada": Galli vincula incremento en los ingresos clandestinos de venezolanos al país con indicación de la oposición aprobada en el Senado. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/politica/noticia/efecto-llamada-galli-vincula-incremento-en-los-ingresos-clandestinos-de-venezolanos-al-pais-a-indicacion-de-la-oposicion-aprobada-en-el-senado/XS3LAR5475DVXKT42O3546DBHA/>
- Jara, A. (28 de septiembre de 2020). "Efecto llamada": Galli vincula incremento en los ingresos clandestinos de venezolanos al país con indicación de la oposición aprobada en el Senado. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/politica/noticia/efecto-llamada-galli-vincula-incremento->

en-los-ingresos-clandestinos-de-venezolanos-al-pais-a-indicacion-de-la-oposicion-aprobada-en-el-senado/XS3LAR5475DVXKT42O3546DBHA/

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Pearson Education Limited.

La Tercera. (09 de diciembre de 2018). *Oposición cree que es una "pésima señal" que Chile se reste del Pacto Mundial para la Migración*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/politica/noticia/oposicion-cree-una-pesima-senal-chile-se-reste-del-pacto-mundial-la-migracion/437345/>

Lara, E. (17 de mayo de 2018). *Senadores de oposición acusan que visas para haitianos son discriminatorias y acuden al TC*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/05/17/senadores-de-oposicion-critican-visas-para-haitianos-gobierno-vuelve-a-defender-la-norma.shtml>

Marín, V. (19 de diciembre de 2018). *Pacto Migratorio: Presidentes de comisiones de RR.EE. aseguran que Piñera "sacrificó la política exterior"*. Obtenido de Emol: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/19/931434/Pacto-migratorio-Presidentes-de-comisiones-de-RREE-del-Congreso-aseguran-que-Pinera-sacrifico-la-politica-exterior.html>

Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*(20), 165-193.

Matus, J., & Ayala, L. (11 de junio de 2021). *Gobierno ha expulsado a 1.401 migrantes en cuatro años y los procesos duran dos meses en promedio*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/gobierno-ha-expulsado-a-1401-migrantes-en-cuatro-anos-y-los-procesos-duran-dos-meses-en-promedio/GCXFNOMOLZAHXAUNKRDR5TAI2Q/>

Ministerio de Interior y Seguridad Pública. (2018). *Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería*. Obtenido de Ministerio de Interior y Seguridad Pública: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s.i.). *Tipos de Visa*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: <https://chile.gob.cl/puerto-principe/visas/tipos-de-visa>

Muñoz, j. (15 de diciembre de 2020). *Presentan requerimiento de inconstitucionalidad al TC por proyecto de ley de Migración y Extranjería*. Obtenido de Biobio: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/12/15/presentan-requerimiento-de-inconstitucionalidad-al-tc-por-proyecto-de-ley-de-migracion-y-extranjeria.shtml>

Norambuena, C., Navarrete, B., & Matamoros, R. (2018). Entre continuidades y rupturas, mejor la continuidad. Política migratoria chilena desde comienzo de siglo XX. *Austral de Ciencias Sociales*, 217-237.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.i.). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM): El ACNUDH y la migración*. Obtenido de OHCHR:

<https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>

- Oficina Regional de la OIM para América del Sur. (s.i.). *Tendencias y datos relevantes*.
Obtenido de Oficina Regional de la OIM para América del Sur:
<https://robuenosaires.iom.int/tendencias-y-datos-relevantes>
- Olavarria Gambi , M., Navarrete Yáñez, B., & Figueroa Huencho, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno*, 109-154.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documentos de Trabajo*, 3-90.
- Olavarría, G. M. (2013). De la formulación a la implementación del Transantiago: Análisis del proceso político de una política pública. *Gestión y Política Pública*. Vol 22., 355-400.
- Oyarzún Serrano, L., Aranda , G., & Gissi, N. (2021). Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanía emergentes. *Colombia Internacional*, 89-114.
- Palma, F. (09 de abril de 2019). *Los contrapuntos de la política del "ordenar la casa"*.
Obtenido de Universidad de Chile:
<https://www.uchile.cl/noticias/152639/migraciones-los-contrapuntos-de-la-politica-del-ordenar-la-casa>
- Paul, F. (27 de mayo de 2021). *¿El fin del "sueño chileno"?: los migrantes que luchan por permanecer en un país que les cierra las puertas*. Obtenido de BBC News Mundo:
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56999711>
- Pratt, J. (2007). *Penal Populism*. Routledge.
- Pratt, j., & Miao, M. (2017). Populismo Penal: El fin de la razón. *Nova Criminis*, vol. 9, 33-105.
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 5-39.
- Quintana Peña, A. (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. En A. Quintana Peña, & W. Montgomery, *Psicología: Tópicos de actualidad* (págs. 47-84). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 249-264.
- Rivera Polo, F. (05 de Noviembre de 2020). *Situación de la Migración en Chile: datos recientes y tramitación del proyecto de ley de migración*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile:
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29514/1/N_31_20_Migracion_Parlamento_Chile_UE.pdf

- Romero, M. C. (09 de abril de 2018). *Migración: Gobierno descarta que regularización sea un "perdonazo" y pone urgencia simple a indicaciones*. Obtenido de Emol: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/09/901845/Migracion-Gobierno-descarta-que-regularizacion-sea-un-perdonazo-y-pone-urgencia-simple-a-indicaciones.html>
- Sanahuja, J. A., & Schünemann, J. (2012). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense, S.A.
- Segovia, M. (27 de mayo de 2022). *Abogados que crearon Ley de Migraciones en el gobierno de Piñera instalan bufete que tramita residencia para extranjeros*. Obtenido de Ciperchile: <https://www.ciperchile.cl/2022/05/27/abogados-que-crearon-ley-de-migraciones-en-el-gobierno-de-pinera-instalan-bufete-que-tramita-residencia-para-extranjeros/>
- Servicio Electoral de Chile. (17 de diciembre de 2017). *Boletines Segunda Votación Presidencial 2017*. Obtenido de Servicio Electoral de Chile: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2018/08/4_1_Boletin_Detalle_Presidente-1.pdf
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). (s.i.). *Visas e Ingresos*. Obtenido de Migración en Chile: <https://www.migracionenchile.cl/visas-e-ingresos/>
- Servicio Jesuita a Migrantes. (s.i.). *Población migrante en Chile*. Obtenido de Migración en Chile: Una plataforma del Servicio Jesuita a Migrantes: <https://www.migracionenchile.cl/poblacion/>
- Silva Cuadra, G. (31 de enero de 2022). *El spoiler de Piñera en 2019: "Vénganse a Chile, ¡tenemos trabajo para todos ustedes!"*. Obtenido de Elmostrador: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/01/31/el-spoiler-de-pinera-en-2019-ven-ganse-a-chile-tenemos-trabajo-para-todos-ustedes/>
- Stefoni, C., & Brito, S. (2019). Migraciones y migrantes en los medios de prensa en Chile: La delicada relación entre las políticas de control y los procesos de racialización. *Historia Social y de las mentalidades*, 23(2), 1-28.
- Stefoni, C., & Silva, C. (2019). Migración venezolana hacia Chile: ¿se restringe o se facilita la migración de venezolanos hacia Chile? En J. Koechlin, & J. Eguren, *El Éxodo Venezolano: Entre el Exilio y la Emigración* (págs. 167-188). Madrid: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.
- Stuardo, M. (09 de diciembre de 2018). *"Es un bochorno": comisión suscribe apoyo a pacto migratorio por no conocer rechazo del Gobierno*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/12/09/es-un-bochorno-comision-suscribe-apoyo-a-pacto-migratorio-por-no-conocer-rechazo-del-gobierno.shtml>
- Stumpf, J. (2006). The Crimmigration Crisis: Immigrants, crime and sovereign power. *American University Law Review*, 367-419.
- Thayer Correa, L. (2019). La política migratoria en Chile en la disputa por los Derechos Humanos. *Revista anales*(16), 17-26.

- Thayer Correa, L. (27 de abril de 2021). *Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos*. Obtenido de Ciper: <https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/>
- Torres Matus, L. (2017). El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos políticos. *Migraciones Internacionales*, Vol. 9. Núm 1, 269-277.
- Vargas, F. (12 de diciembre de 2018). *Vocera y choque de opiniones dentro del Gobierno sobre el derecho a emigrar: "No existe ninguna contradicción"*. Obtenido de Emol: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/12/930563/Vocera-choque-de-opiniones-dentro-del-Gobierno-sobre-el-derecho-a-emigrar-No-existe-ninguna-contradiccion.html>
- Vargas, F., & Peña, J. (11 de agosto de 2020). *La Moneda critica indicaciones de la oposición a proyecto migratorio y afirma que tienen efecto "perjudicial"*. Obtenido de Emol: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/08/11/994649/Gobierno-migracion-proyecto-indicaciones-oposicion.html>
- Vásquez, J., Finn, V., & Umpierrez de Reguero, S. (2021). Cambiando la cerradura. Intenciones legislativas del proyecto de ley de migraciones en Chile. *Colombia Internacional* , 57-87.
- Veloso, L. (13 de agosto de 2020). *Extranjería acusa que oposición quiere reponer modelo de "turismo laboral" de Gobierno de Bachelet*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/08/13/extranjeria-acusa-que-oposicion-quiere-reponer-modelo-de-turismo-laboral-de-gobierno-de-bachelet.shtml>
- Veloso, L. (11 de agosto de 2020). *Gobierno llama rechazar indicaciones de oposición en proyecto de modernización migratoria*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/08/11/gobierno-llama-rechazar-indicaciones-oposicion-proyecto-modernizacion-migratoria.shtml>
- Veloso, L. (19 de enero de 2021). *Belloio a FA por Ley de Migraciones: Estaban contentos que haitianos vendieran obleas en las calles*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2021/01/19/belloio-a-fa-por-ley-de-migraciones-estaban-contentos-que-haitianos-vendieran-obleas-en-las-calles.shtml>
- Vera, A. (20 de mayo de 2021). *Expertos de la ONU piden al gobierno de Chile detener "de inmediato" expulsiones colectivas de migrantes*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/expertos-de-la-onu-piden-al-gobierno-de-chile-detener-de-inmediato-expulsiones-colectivas-de-migrantes/AKXUBUHJN5AN5J6TSNLJZW7EEY/>
- Vera, D. (12 de enero de 2021). *Piñera firma decreto que permite a las FFAA apoyar en controles migratorios*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2021/01/12/pinera-firma-decreto-que-permite-a-las-ffaa-apoyar-en-controles-migratorios.shtml>

- Vera, D. (21 de enero de 2021). *TC declaró inconstitucional seis artículos de la reforma migratoria que impulsó el Gobierno*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2021/01/21/tc-declaro-inconstitucional-seis-articulos-de-la-reforma-migratoria-que-impulso-el-gobierno.shtml>
- Vera, D. (21 de enero de 2021). *TC declaró inconstitucional seis artículos de la reforma migratoria que impulsó el Gobierno*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2021/01/21/tc-declaro-inconstitucional-seis-articulos-de-la-reforma-migratoria-que-impulso-el-gobierno.shtml>
- Vera, D. (18 de enero de 2021). *TC inicia este lunes audiencia por requerimiento sobre inconstitucionalidad de ley de migraciones*. Obtenido de Biobio Chile: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2021/01/18/tc-inicia-este-lunes-audiencia-por-requerimiento-sobre-inconstitucionalidad-de-ley-de-migraciones.shtml>
- Verdes-Montenegro Escáñez, F. J. (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. *Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez*, 111-131.
- Villa J., C. (21 de febrero de 2021). *Paulina Astroza a dos años de Cúcuta: “Fue un ejemplo de la muy mala política exterior del presidente Piñera”*. Obtenido de Diario Uchile: <https://radio.uchile.cl/2021/02/21/paulina-astroza-a-dos-anos-de-cucuta-fue-un-ejemplo-de-la-muy-mala-politica-exterior-del-presidente-pinera/>
- Waever, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. D. Lipschutz, *On Security* (págs. 46-86). New York: Columbia University Press.
- Waever, O. (2007). Securitization and desecuritization. En B. Buzan, & L. Hansen, *International Security: Volume III Widening Security* (págs. 66-97). Sage Publications Ltd.
- Weiner, M. (1993). Security, Stability, and International Migration. *International security*, 17(3), 91-126.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. En P. Sabatier, *Theories of policy process* (págs. 65-92). Westview Press.

X. Anexos

10.1. Anexo N°1: Minuta con indicaciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

A modo de resumen, los principales lineamientos entregados en la minuta son los siguientes (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2018):

1. **Creación de una nueva institucionalidad:** El proyecto del año 2013 considera la implementación de un Consejo de Política Migratoria y del Servicio Nacional de Migraciones.
2. **Catálogo flexible de categorías migratorias:** El proyecto busca crear un catálogo de categorías que sea más representativo del arraigo que los extranjeros desarrollan en el país. Esto consiste en la instauración de una residencia temporal que puede dar como resultado la obtención de una residencia definitiva pudiendo culminar, después de 5 años, en la solicitud de la nacionalidad chilena.
3. **Derecho y acceso a la salud:** El paquete de indicaciones tienen injerencia en este apartado. Los migrantes tendrán acceso, garantizado por ley, a los servicios de salud, sin importar su condición migratoria (FONASA tramo A).
4. **Derecho y acceso a la educación:** El proyecto de ley garantiza a los extranjeros menores de edad el acceso a la educación preescolar, básica y media, sin importar su condición migratoria.
5. **Derecho y acceso a la Seguridad Social y otros beneficios de cargo fiscal:** El proyecto de ley establece que los migrantes tendrán igualdad de acceso que los nacionales a estos beneficios.
6. **Modernización del sistema de revalidación y reconocimiento de títulos académicos y profesionales:** El proyecto de ley define que las universidades que se encuentren acreditadas por 6 o más años, tendrán la atribución de revalidar y convalidar títulos obtenidos en el extranjero.
7. **Registro Nacional de Extranjeros:** El proyecto de ley busca crear un registro que contendrá la identificación de los extranjeros en Chile, sus categorías migratorias, permisos denegados, infracciones migratorias e información relevante.
8. **No criminalización de la residencia irregular:** El proyecto de ley considera la eliminación de las sanciones penales para las infracciones migratorias. A su vez, las indicaciones, recogen el principio que la migración irregular no es, en sí misma, constitutiva de delito.
9. **Expulsión expedita:** El proyecto de ley simplifica y agiliza el proceso de expulsión para aquellos extranjeros que hayan infringido la ley migratoria, estableciendo un plazo máximo de siete días para la tramitación de los recursos judiciales a que tienen derecho para la revisión de sus casos.
10. **Reconducción inmediata:** Las indicaciones establecen que el extranjero que sea sorprendido intentando ingresar al país, eludiendo el control migratorio, ya sea en pasos

habilitados o no, o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona, será inmediatamente reembarcado o reconducido a la frontera, según corresponda, previa acreditación de su identidad.

10.2. Anexo N°2: Resultados de frecuencia asociados al análisis de contenido

Las siguientes tablas de frecuencia presentan el comportamiento de las categorías de análisis según la temática de la noticia, y algunas caracterizaciones del comportamiento discursivo respecto al sector político y cargo de los emisores.

Tabla N°1: Frecuencia de la categoría “Percepción o valoración del Proyecto de Ley y/o de las medidas de política migratoria” (B)

Valoración Ley o política migratoria	Código				
Temática de la noticia	B1	B2	B3	B4	Total general
Adhesión al pacto migratorio	27	19	2	15	63
Control Fronterizo	43	6	0	15	64
Información demográfica	16	1	0	4	21
Otros ámbitos de política (Salud, seguridad, política exterior, etc)	18	3	4	16	41
Proceso de expulsiones	14	0	0	5	19
Proceso de regularización	8	0	0	7	15
Proyecto de ley de migraciones	123	48	12	38	221
Sistema de Visados	20	8	0	3	31
Total general	269	85	18	103	475

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°2: Frecuencia de la categoría “Percepción o valoración del fenómeno migratorio” (C)

Valoración del fenómeno migratorio	Código				
Temática de la noticia	C1	C2	C3	C4	Total general
Adhesión al pacto migratorio	6	20	4	33	63
Control Fronterizo	1	24	3	36	64
Información demográfica	3	0	1	17	21
Otros ámbitos de política (Salud, seguridad, política exterior, etc.)	3	17	1	20	41
Proceso de expulsiones	0	9	1	9	19
Proceso de regularización	1	4	0	10	15

Proyecto de ley de migraciones	6	47	6	162	221
Sistema de Visados	0	5	0	26	31
Total general	20	126	16	313	475

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°3: Frecuencia de la categoría “Presencia de conceptos relacionados a la seguridad migratoria” (D)

Presencia de conceptos relacionados a la seguridad migratoria	Código		
	D1	D2	Total general
Adhesión al pacto migratorio	16	47	63
Control Fronterizo	37	27	64
Información demográfica	9	12	21
Otros ámbitos de política (Salud, seguridad, política exterior, etc.)	20	21	41
Proceso de expulsiones	9	10	19
Proceso de regularización	5	10	15
Proyecto de ley de migraciones	80	141	221
Sistema de Visados	14	17	31
Total general	190	285	475

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°4: Frecuencia de la categoría “Poder asociado al cargo que tiene o tenía el emisor” (E)

Poder asociado al cargo que del emisor	Código			
	E1	E2	E3	Total general
Adhesión al pacto migratorio	25	26	12	63
Control Fronterizo	49	7	8	64
Información demográfica	21	0	0	21
Otros ámbitos de política (Salud, seguridad, política exterior, etc.)	26	8	7	41
Proceso de expulsiones	15	1	3	19

Proceso de regularización	15	0	0	15
Proyecto de ley de migraciones	104	108	9	221
Sistema de Visados	18	13	0	31
Total general	273	163	39	475

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°5: Frecuencia de la categoría “Sector político de emisor” (F)

Sector político de emisor	Código						Total general
Temática de la noticia	F1	F2	F3	F4	F5	F6	
Adhesión al pacto migratorio	3	12	6	28	11	3	63
Control Fronterizo	1	2	1	35	18	7	64
Información demográfica	0	0	0	19	2	0	21
Otros ámbitos de política (Salud, seguridad, política exterior, etc.)	2	3	2	27	4	3	41
Proceso de expulsiones	0	0	0	11	4	4	19
Proceso de regularización	0	0	0	14	1	0	15
Proyecto de ley de migraciones	26	42	5	90	49	9	221
Sistema de Visados	1	5	3	14	8	0	31
Total general	33	64	17	238	97	26	475

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°6: Frecuencia de declaraciones, según poder del Estado y cargo del emisor

Poder y Cargo	Recuento	%
Ejecutivo	273	57,47%
Asesor Ministerio del Interior	11	2,32%
Jefe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM)	36	7,58%
Ministro de Defensa	3	0,63%
Ministro de Desarrollo Social	1	0,21%
Ministro de la Secretaría General de la Presidencia	1	0,21%
Ministro de Relaciones Exteriores	22	4,63%
Ministro del Interior	45	9,47%
Ministro del Trabajo	2	0,42%
Presidente de la República	64	13,47%
Subsecretaria de Prevención del Delito	1	0,21%
Subsecretario del Interior	68	14,32%
Vocero de gobierno	13	2,74%
Ministro de Justicia	1	0,21%
Subsecretario General de la Presidencia	1	0,21%
Ministro de Salud	1	0,21%
Ministro de Hacienda	1	0,21%
Subsecretario del Interior y Jefe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM)	1	0,21%

Secretario General de la Presidencia	1	0,21%
Legislativo	163	34,32%
Diputado	101	21,26%
Ex Diputado	1	0,21%
Senador	59	12,42%
Senador y Diputado	2	0,42%
No aplica	39	8,21%
Alcalde	7	1,47%
Ex Diputado	3	0,63%
Ex Director Departamento de Extranjería	1	0,21%
Ex Ministro de Relaciones Exteriores	11	2,32%
Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos	1	0,21%
Director INDH	1	0,21%
Ex Presidente de la República	1	0,21%
Presidente de la Corte Suprema	1	0,21%
Presidente de Evópoli	1	0,21%
Representante alternativo de la misión permanente de Chile ante Naciones Unidas (ONU)	1	0,21%
Director SJM	1	0,21%
Ex Candidato Presidencial	1	0,21%
Ex Ministro Secretario General de la Presidencia	1	0,21%

Director General PDI	2	0,42%
Intendente	3	0,63%
Fiscal Regional de Arica	1	0,21%
Candidato Presidencial	2	0,42%
Total general	475	100,00%

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°7: Frecuencia de declaraciones, según sector político del emisor

Sector político emisor	Recuento
Centro	17
Centro Derecha	238
Centro-Izquierda	64
Derecha	97
Independiente	26
Izquierda	33
Total general	475

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°8: Frecuencia de uso de conceptos asociados a la seguridad migratoria, según cargo del emisor

Conceptos relacionados a la seguridad migratoria	Recuento			
	Poder y cargo del emisor	No los utiliza	Utiliza de seguridad	Total general
Ejecutivo		122	151	273
Asesor Ministerio del Interior		6	5	11
Jefe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM)		27	9	36
Ministro de Defensa		1	2	3
Ministro de Desarrollo Social		1	0	1
Ministro de la Secretaría General de la Presidencia		1	0	1
Ministro de Relaciones Exteriores		6	16	22
Ministro del Interior		14	31	45
Ministro del Trabajo		2	0	2
Presidente de la República		18	46	64
Subsecretaria de Prevención del Delito		1	0	1
Subsecretario del Interior		36	32	68
Vocero de gobierno		6	7	13
Ministro de Justicia		1	0	1
Subsecretario General de la Presidencia		1	0	1
Ministro de Salud		1	0	1
Ministro de Hacienda		0	1	1
Subsecretario del Interior y Jefe del Departamento de Extranjería y Migración		0	1	1
Secretario General de la Presidencia		0	1	1
Legislativo		137	26	163
Diputado		85	16	101
Ex Diputado		1	0	1
Senador		50	9	59
Senador y Diputado		1	1	2
No aplica		26	13	39
Alcalde		4	3	7

Ex Diputado	3	0	3
Ex Director Departamento de Extranjería	1	0	1
Ex Ministro de Relaciones Exteriores	8	3	11
Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos	1	0	1
Director INDH	1	0	1
Ex Presidente de la República	0	1	1
Presidente de la Corte Suprema	1	0	1
Presidente de Evolución Política	1	0	1
Representante alerno de la misión permanente de Chile ante Naciones Unidas	0	1	1
Director SJM	1	0	1
Ex Candidato Presidencial	1	0	1
Ex Ministro Secretario General de la Presidencia	0	1	1
Director General PDI	1	1	2
Intendente	2	1	3
Fiscal Regional de Arica	0	1	1
Candidato Presidencial	1	1	2
Total general	285	190	475

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°8: Comparativa de frecuencia de uso de conceptos asociados a la seguridad migratoria, según cargo del emisor

¿Es mayoritaria la presencia de conceptos securitarios?	Recuento		
	No	Sí	Comparación
Poder y cargo	122	151	Es mayoritaria su presencia
Ejecutivo			
Asesor Ministerio del Interior	6	5	No es mayoritaria su presencia
Jefe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM)	27	9	No es mayoritaria su presencia
Ministro de Defensa	1	2	Es mayoritaria su presencia
Ministro de Desarrollo Social	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ministro de la Secretaría General de la Presidencia	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ministro de Relaciones Exteriores	6	16	Es mayoritaria su presencia

Ministro del Interior	14	31	Es mayoritaria su presencia
Ministro del Trabajo	2	0	No es mayoritaria su presencia
Presidente de la República	18	46	Es mayoritaria su presencia
Subsecretaria de Prevención del Delito	1	0	No es mayoritaria su presencia
Subsecretario del Interior	36	32	No es mayoritaria su presencia
Vocero de gobierno	6	7	Es mayoritaria su presencia
Ministro de Justicia	1	0	No es mayoritaria su presencia
Subsecretario General de la Presidencia	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ministro de Salud	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ministro de Hacienda	0	1	Es mayoritaria su presencia
Subsecretario del Interior y Jefe del Departamento de Extranjería y Migración	0	1	Es mayoritaria su presencia
Secretario General de la Presidencia	0	1	Es mayoritaria su presencia
Legislativo	137	26	No es mayoritaria su presencia
Diputado	85	16	No es mayoritaria su presencia
Ex Diputado	1	0	No es mayoritaria su presencia
Senador	50	9	No es mayoritaria su presencia
Senador y Diputado	1	1	No es mayoritaria su presencia
No aplica	26	13	No es mayoritaria su presencia
Alcalde	4	3	No es mayoritaria su presencia
Ex Diputado	3	0	No es mayoritaria su presencia
Ex Director Departamento de Extranjería	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ex Ministro de Relaciones Exteriores	8	3	No es mayoritaria su presencia
Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos	1	0	No es mayoritaria su presencia
Director INDH	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ex Presidente de la República	0	1	Es mayoritaria su presencia
Presidente de la Corte Suprema	1	0	No es mayoritaria su presencia
Presidente de Evolución Política	1	0	No es mayoritaria su presencia
Representante alterno de la misión permanente de Chile ante Naciones Unidas	0	1	Es mayoritaria su presencia
Director SJM	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ex Candidato Presidencial	1	0	No es mayoritaria su presencia
Ex Ministro Secretario General de la Presidencia	0	1	Es mayoritaria su presencia

Director General PDI	1	1	No es mayoritaria su presencia
Intendente	2	1	No es mayoritaria su presencia
Fiscal Regional de Arica	0	1	Es mayoritaria su presencia
Candidato Presidencial	1	1	No es mayoritaria su presencia
Total general	285	190	No es mayoritaria su presencia

Fuente: Elaboración propia

10.3. Anexo N°3: Transcripción armonizada de las entrevistas realizadas a expertos/as

1) Transcripción armonizada de la entrevista a Fernanda Stang

Pablo Donoso: Estaba revisando primordialmente el período de gobierno de Piñera, donde ha habido muchas implicancias en el uso de instrumentos y distintas medidas en pos de controlar la migración que tiene esta evolución no sé si tan radical pero que nunca se ha visto en Chile, desde aproximadamente el período de 2015.

¿Cuál considera usted o cómo interpreta usted la mirada que tiene el mundo político, primordialmente el ejecutivo y el legislativo? ¿cómo ve la percepción que ellos tienen del fenómeno migratorio, entre 2018 al 2021?

Fernanda Stang: En términos generales y que es lo que está reflejado también en el texto de la ley, hay una mirada, primero, de la migración como un elemento negativo, que es algo que ha persistido. Pero uno podría decir que el pensamiento del Estado chileno, al menos desde de la dictadura en adelante, ha estado centrado en la idea de la migración con un tema de seguridad.

Esa es una persistencia pero que ha tenido sus transformaciones. No ha sido siempre vinculado del mismo modo, o sea, durante el periodo de la dictadura y posterior, el migrante, fue un potencial peligro para el orden interno y de la seguridad interior.

Era considerado un agente del comunismo, en un mundo bipolar y de dictadura. Un agente potencial que podría venir alterar el orden, pero un orden ideológico.

Esta concepción de la figura del migrante podemos rastrearla en diferentes documentos que componen la normativa migratoria. No necesariamente leyes, sino que también disposiciones, resoluciones, textos de Estado, incluso proyectos de ley. Así, el seguimiento a estos textos da cuenta que sigue siendo un problema de seguridad y que va transformando el concepto.

Por otro lado, organismos internacionales entran en escena que tienen una creciente injerencia en nuestros países, como OIM, algunas Agencias de Naciones Unidas. Y ahí se instala la interrogante si la categoría del migrante se asocia como la del “terrorista” o “potencial terrorista”. A su vez que, este enfoque de seguridad se transforma, por ejemplo, según el lugar. En Latinoamérica es más recurrente que la migración se asocie al narcotráfico, redes de transnacionales, trata de personas, e incluso tráfico de otras personas migrantes. En cambio, en el norte global, desde lo sucedido con las torres gemelas, la percepción se vincula con la de terrorismo.

En este orden de ideas, quiero subrayar que es importante pensar el escenario chileno en contexto, tanto el escenario regional como el escenario global, donde hay particularidades.

A lo anterior, se agrega que esta transformación del concepto mismo de migración, adquiere otras particularidades. Ello, en función de su creciente utilización pragmática en términos políticos y que se relaciona como una amenaza a la seguridad interior del Estado, a partir de una política de criminalización explícita, incluso de espectacularización de esa criminalización. Por ejemplo, esas fotos y escenas de los migrantes expulsados con overoles blancos y engrillados, subiendo al avión y acompañados de agentes de la PDI. Aunque no es un caso exclusivo de Chile.

De hecho, hay un autor argentino que se llama Eduardo Domenech que trabaja estos temas que, aunque los piense para Argentina, hay algunos conceptos bien útiles para el escenario chileno, como es “Políticas de hostilidad” como una transformación en el último tiempo, que se inscribe dentro del paradigma de gobernabilidad migratoria.

En paralelo, organismos internacionales, sobretodo OIM desde los años 90, que penetra de manera muy potente en los Estados sudamericanos, sobretodo de la mano de espacios de integración, foros de discusión multilateral de los temas migratorios. Por ejemplo, la Conferencia Sudamericana de Migraciones, donde me ha tocado trabajar en el rastreo de documentos, como declaraciones anuales y programas, reuniones también al interior del Mercosur, espacios subregionales de integración y también la Conferencia Regional de Migraciones, que es la versión de la Conferencia Sudamericana, en el norte con México y Centroamérica. Y, tras un análisis sistemático del discurso vemos cómo se instala el eslogan de la OIM respecto a la migración ordenada, segura y regular, a través de diversos mecanismos. Por ejemplo, haciendo uso de su carácter de secretaría técnica, y su espacio de financiamiento para capacitaciones destinadas funcionarias y funcionarios de distintos países. A su vez, seminarios y programas específicos que permean la visión de los Estados respecto a las migraciones y que cristalizan en su normativa.

Así, también se instala en la Ley el principio de migración ordenada y regular, sin que nadie lo cuestione qué significa específicamente.

Creo que, en este periodo en particular del gobierno de Piñera, hubo una utilización política muy potente del tema migratorio para desviar la atención del resto de problemas sociales y que lo hizo de manera irresponsable pues intensificó situaciones de xenofobia y de racismo, que se venían revelando en campo de los estudios migratorios.

No obstante, como recurso político fue aún mayor en procesos electorarios, como una bandera de lucha, obviamente negativa respecto de él. Lo que, a su vez coincide con otros procesos como el éxodo venezolano que llega por el norte y que bueno, se instala como un problema que está a la vista en el espacio público, con personas en situación de calle.

Otro tema, que adquirió este contexto de criminalización y de espectacularización de esa criminalización de los procesos migratorios, quizá menos evidente, pero estuvo muy presente en la ley. Desde el rastreo del Proyecto de Ley, durante el primer gobierno de Piñera ha sido la mirada pragmática de la migración, bajo la lógica costo-beneficio que se refiere a recibir migrantes que signifiquen un beneficio para el Estado. Esto trae como consecuencia que hay un focalizar la población migrante que llega al país, priorizando las migraciones calificadas y las temporales.

Otros aspectos que dan cuenta del pragmatismo y de la lógica costo beneficio en el modo de atender el fenómeno es dejar una categoría establecida para asegurar que se vayan, cosa que en la realidad no siempre pasa. Por otro lado, si a quienes dejamos entrar tienen que ser un aporte económico para Chile.

Pablo Donoso: Desde la perspectiva de la securitización de la migración, el gran punto que trata es que respecto al Poder y, en este caso el Poder Político, en base al discurso busca generar la aceptación de la población para la aplicación de medidas que salen de lo cotidiano

A pesar de que, en el Congreso, durante el período de formación de ley, desde la izquierda se ha sostenido más el tema de los Derechos Humanos que no necesariamente es un cambio tan

radical respecto a lo que ya se discutía. Así, ¿podría Ud. considerar que el discurso de la seguridad permeó en la población de cierta forma?

Fernanda Stang: Creo que sí caló profundamente pero tampoco es muy diferente en otros países, a pesar de que en alguno de esa percepción es un poco más positiva respecto a la migración, está más instalado, o donde hay menos campo fértil para este tipo de discurso xenófobo que terminan en la idea de la expulsión de los migrantes

La gente habla de migración. Me sorprende mucho que el eslogan de la migración ordenada, segura, irregular que termina asociándose a la expulsión, también termina apropiándose las propias organizaciones migrantes. Esto porque se instaló de manera acrítica, donde el sentido del argumento era del migrante bueno y del migrante malo. No obstante, se mezclan ahí procesos sociales diferentes: crimen organizado transnacional de las migraciones.

Esta adherencia al discurso, también se acompaña de criminalización de los procesos de precarización. Por tanto, es más complejo. El argumento reduccionista que funciona para usos políticos y que es muy antiguo. Siempre es el otro y el de afuera quien viene a hacer mal. Es una salida fácil para un montón de situaciones, enfermedades- tales como el dengue, VIH, tuberculosis covid 19-, procesos sociales negativos.

Es muy difícil desinstalar ese tipo de argumentos. Además, hay una astucia en la argumentación Hay autores que iluminan el tema desde una mirada hacia el paradigma de la gobernabilidad migratoria y que guarda relación con usar el enfoque de los derechos humanos como recurso legitimador de estas medidas de política restrictiva.

Ahí, Domenech habla de llamadas “Políticas de control con rostro humano” y que es el discurso que también han instalado organismos internacionales y que son súper útiles, bajo la lógica del humanitarismo. Ejemplo de ello, es el Plan de Retorno Humanitario” como una de las primeras medidas el gobierno de Sebastián Piñera en 2018 y que se suponía que estaba destinado a todos los migrantes, pero tal como lo presentaron mediáticamente, estaba focalizado a personas haitianas.

Así, instrumentos como la Visa Humanitaria, Plan de Retorno Humanitario, todo era muy “humanitario” y eso le pone un barniz de legitimidad. Pero cuando analizas y deconstruyes ese Plan, por ejemplo, te das cuenta que lo que menos tiene es de humanitario. La persona tenía que comprometerse a no a retornar por nueve años, daba los mismo si tenía vínculos familiares aquí, daba lo mismo cómo iba a llegar a Haití, qué haría después.

Finalmente, el Programa no tuvo mucho eco en términos práctico porque nos fueron muchas las personas que adhirieron al plan, pero sí la interpreto como una medida comunicacional. Porque finalmente, la señal que dio es que no queremos más haitianos aquí, queremos que se vayan.

Así, ante este escenario hostil hizo que terminaran yéndose por otras vías, personas con proyectos migratorio si no estaban no muy desarrollados, al final no tenían mucha viabilidad. Entonces, ahí también se habla de un éxodo silencioso.

No se habló mucho de eso, pero finalmente ése fue el impacto: se fueron porque se generó un escenario hostil que se presentó bajo un argumento de barniz humanitario. Les llamo el nudo gordiano entre seguridad y derechos.

No obstante, tampoco quiero decir que cada período de gobierno es un comportamiento estanco, sino que detrás hay una Política de Estado.

Porque si uno analiza algunas medidas entre el primer gobierno de Bachelet ve cómo empieza a instalarse el argumento que es por la propia seguridad del migrante que implementamos estas medidas. Ello, para que no sea tratado ni traficado ni violentado.

Entonces, para eso le ponemos barreras para que no se ponga en peligro a la misma persona, pero bajo la misma lógica de la seguridad humana. Generamos medidas para que no lleguen porque buscamos protegerlos. No nos preocupamos que, antes de llegar al territorio, los agredan.

Pablo Donoso: Hablando de la política, mencionaste el Plan de Retorno Humanitario que es más simbólico y mediático que efectivo; en paralelo también están las Expulsiones, ¿A tu parecer hay alguna medida que consideres más relevante, ya sea mediáticamente y/o que haya sido efectiva?

Fernanda Stang: Creo que las medidas que has mencionado han sido los hitos de la política migratoria, negativos desde mi punto de vista, y creo que todos confluyen como una misma lógica de ese período, que es comunicar que no queremos migrantes en el territorio.

El de la Expulsión también son pura espectacularización porque uno sabe que en términos numéricos representan una cantidad ínfima respecto al total de la población migrante

Son una medida súper peligrosa porque mezclan distintas situaciones: expulsiones judiciales y administrativas. Las primeras tienen que ver con haber cometido algún delito en el territorio. En cambio, las administrativas, corresponde a infligir alguna normativa, pero eso no te transforma necesariamente el delincuente,

Ejemplo de esto son los muchos casos de personas que eran expulsadas por estar en situación irregular por diversas razones. A ello, se agrega que, en dicho período los tiempos de espera del proceso, aumentaron significativamente. Conocí de cerca casos en que, la tramitación de la visa temporal a la definitiva demoró tres años y en ese lapso de tiempo se venció su cédula de identidad porque era la que había sacado con la temporal y, tampoco la pudo renovar. Este problema administrativo generaba que, sin documentación legal vigente, a su vez, tampoco pudiera acceder a un empleo formal con condiciones laborales óptimas para su desempeño.

Eso grafica cómo se complicó el trámite para estas personas debido a un manejo muy ineficiente del sistema, bajo la explicación del significativo aumento de solicitudes que recibía

Entonces, si hablamos de las expulsiones administrativas por infringir una norma administrativa- valga la redundancia- por razones como ésta, equivale a expulsar a una persona chilena porque se le venció al rut. Sin embargo, la diferencia en ambos casos es la esta distinción arbitraria entre el nacional y el no nacional, el ciudadano del no ciudadano que da cuenta de la lógica discriminatoria fundante del Estado.

Quienes estamos en el movimiento “No bordes, no fronteras” cuestionamos esa distinción que es arbitraria, porque los derechos son Derechos Humanos, asisten en nuestra calidad de humanos y no de ciudadanos de un Estado particular. Sabemos que en la lógica del Derecho Internacional esto es difícil de sostener, pero creo que las luchas migrantes tienen que apuntar a borrar esa distinción porque implican no acceso a derechos por parte de personas que viven en el territorio.

La lógica que estaba detrás de la Constitución que se plebiscitó hace una semana, los derechos son para los que residen en el territorio y no solo a los ciudadanos y a quienes nacieron en él.

Esta distinción es tan arbitraria como la que se basa en haber nacido con un color de piel, en una clase social. Nadie elige dónde nace, entonces por qué eso es un criterio para determinar si tienes o no acceso a derechos en el territorio en el que vives.

Volviendo a los dos hitos que hablé anteriormente, en este último periodo, esos fueron muy negativos y por supuesto que marcaron y tuvieron un impacto a nivel comunicacional.

De hecho, las discusiones en este breve período de este gobierno se han mantenido en esos términos porque la oposición está constantemente interpelando al Servicio Nacional de Migraciones respecto a las expulsiones ¿Qué está pasando con las expulsiones?

A su vez, el Servicio, desde la lógica que la migración no sea tema, responde que seguimos expulsando, para mostrar continuidad en el mecanismo y, con ello, evitar disputas.

Eso lo entiendo para crear cierta imagen hacia el exterior, pero en la interna observo hartos cambios positivos, como ponerse al día con las gestiones de visa atrasadas y que se traducen en vulneraciones de derechos. Entiendo que eso ha sido y un esfuerzo enorme con los mismos recursos que había. Sé que hay trabajo voluntario de funcionarios que están trabajando en las noches, sábados y domingos para poder poner al día este atraso que era enorme en los visados, por ejemplo.

Por otro lado, sé que las personas que están a cargo tienen miradas y enfoques distintos respecto a los procesos migratorios y eso se va a traducir a la larga, pero no he visto cómo se traduce aún, más allá de la agilización del de los trámites.

Pablo Donoso: Tuve oportunidad de conocer uno de los asesores del Ministerio del Interior del gobierno anterior y uno de los temas que tratamos hacía relación con el Pacto Migratorio Global que, a pesar de que está muy relacionado con discurso del gobierno, de todas formas, no se adhirió. En esta conversación me compartió un conjunto de argumentos, como es que el Pacto no hacía la distinción entre migrante regular del irregular, un Estado tenía la capacidad de definir su política migratoria porque corresponde a su política interna.

Así, ¿Cuál es tu percepción respecto a eso? Pues desde otra perspectiva, sí existen puntos que está muy relacionados

Fernanda Stang: Desconozco por qué se decidió no adherir, dado que fue un cambio muy abrupto, considerando que Chile participó de las negociaciones, iba a firmar, pero al final no firmó. A pesar de que sostenía públicamente este discurso de la migración segura, ordenada y regular

Mi impresión es que, cuesta mucho que un Estado receptor de población migrante, ratifique un instrumento internacional-sea Pacto, Convención u otro- que pueda comprometerlo a proteger los derechos de las personas que ingresan a su territorio

Creo que tiene que ver con esa preocupación de no comprometerse a algo que no están interesados en cumplir. Tampoco les importa la consistencia en estos temas. Ni lo que es políticamente correcto. Y eso siempre remite a la distinción entre el nacional y del nacional y el no nacional. No hay preocupación, no es mi interés.

Pablo Donoso: Agradezco mucho. Como último apartado, ¿cuál es tu percepción de la Ley, que recoge el Proyecto de Ley de Bachelet, que en el discurso dice que está enfocado en los Derechos Humanos?

Fernanda Stang: Tuve oportunidad de participar en el periodo final del Proyecto, en un grupo que buscaba tener incidencia en el proceso que incluía organizaciones de migrantes, académicos pro migrantes. Fue un esfuerzo bastante inocuo, aunque algunas organizaciones se quedaron con la impresión de que ciertos temas, al menos, se pudieron instalar como la protección a la niñez migrante, el principio de no devolución

Pablo Donoso: Entiendo que el tema de la niñez migrante fue parte de las indicaciones que se hicieron por temas constitucionales.

Fernanda Stang: Claro, hubo algunos logros que, atendiendo el contexto, era algo que estaba malo. Al menos algo se pudo hacer. Pero la percepción con la quedamos es que no se escuchó a las organizaciones migrantes, se hizo un espectáculo de escucha, pero sabemos que no fue así. Eso es fácil de mostrar, pero no hubo un impacto real de las organizaciones migrantes.

Me tocó ir exponer a una comisión, pero finalmente no se reflejó y terminó siendo una ley que estaba preocupada por estos aspectos desde la lógica costo -beneficio y de seguridad.

No obstante, tampoco podemos negar que, respecto a lo que teníamos y, con esto me refiero al Decreto Ley N° 1094/año 1975 que era una normativa dictatorial que solo abordaba el tema de extranjería y no de migraciones, la palabra “derecho” no existía. En ese tiempo no podía ser de otro modo.

Lo que a mí me parece decidior respecto a la inclusión de derechos es que esté condicionada, vale decir, para el reconocimiento de determinados derechos, acto seguido se ponen una serie de condiciones y, además, que sea en la medida de lo posible o por determinado período de tiempo. Entonces ese reconocimiento de derecho está amarrado en el propio texto de la norma.

Por tanto, yo lo sentí como una batalla perdida y mi impresión de la ley es que tiene una visión económico utilitarista de la migración, sigue estando presente el tema de la seguridad.

Ahora hay que ver cómo está funcionando en la cotidianidad lo referido a las categorías se generaron a partir del reglamento. Eso todavía no lo tengo todavía tan claro cómo como es y cómo está funcionando. Pero terminó siendo una ley restrictiva, de todas maneras.

Ojalá se pudiera cambiar, pero lo veo difícil, de acuerdo al escenario político. Además, tampoco es un tema popular. No hay voluntades políticas para meterse con el tema y aquellos que están implicados políticamente, su señal es que hay que mantenerlo y ojalá invisibilizarlo para poder trabajar con cierta tranquilidad sin que se transforme en un en una problemática.

Lamentablemente estimo que será así por más tiempo. A pesar de lo anterior, las luchas migrantes no solo en el escenario chileno, sino que también en otros espacios, con dificultad han ido corriendo algunos hitos. Pero creo que falta mucho tiempo y trabajo para que para que eso cambie.

2) Transcripción armonizada de la entrevista a Francisca Vargas

Pablo Donoso: Respecto a la presentación que hiciste en la Comisión en 2018, lo primero que me gustaría preguntar es en relación al mundo político, entendiéndose como legislativo y el ejecutivo, principalmente:

¿Cómo estimas o cuál es tu percepción respecto a la visión que tenían ellos respecto a la migración, en el período 2018 a 2021? En el entendido que justo hay un cambio en el comportamiento migratorio que afecta al país.

¿Tienes alguna perspectiva de la visión que existe en el mundo político de la migración?

Francisca Vargas: Sí, sí, absolutamente. Creo que, desde el año 2018 y hasta el año 2021 por parte del oficialismo, digamos, la visión respecto a las migraciones era una visión negativa. Una visión que veía las migraciones como algo peligroso, algo que debía detenerse más que regularse. Y, por cierto, algo en que normativa se presentaba a través de regulaciones más bien restrictivas y que ordenan el asunto.

Ahora bien, yo creo que el tema de orden no es algo negativo. De hecho, personalmente, creo que el orden es una de las cosas más importantes en la vida y, por lo mismo, me parece adecuado que las regulaciones ordenen el flujo migratorio. El problema que veo, es que cuando tú juntas las visiones de orden con una visión negativa de la migración, que era lo que yo te decía al comienzo. Ello, pues probablemente vas a seleccionar herramientas de política migratoria que no van a ser las más adecuadas.

Para explicarlo con más claridad, creo que en el fondo lo que el gobierno de la época quiso hacer es regular las migraciones, pensando que las migraciones podían detenerse. Por otro lado, que se podían detener unilateralmente y tres, que podíamos tener normativas parecidas a Finlandia o Australia, en circunstancias que, nuestras características y flujos migratorios son completamente diferentes.

Entonces creo que eso ocasionó un problema muy grande. Y esta visión, que en mi opinión tuvo el oficialismo en estos años, lamentablemente, la siguen teniendo muchos sectores políticos hasta la fecha y que, en algunos casos pasa por ideología, pero en otros casos también pasa por falta de información.

Pablo Donoso: ¿Cómo plantearías que esta visión se plasma en el discurso del ejecutivo? ¿cómo lo ves?

Uno tendería a pensar que existe asociación del tema, por ejemplo, en que la prensa hace más visible el tema de migración a Interior, haciéndolo el principal actor. Uno podría asociarlo, quizás, a que el oficialismo lo toma como tema de seguridad, más que un tema, por ejemplo, de política exterior.

¿Cómo lo ves tú en ese sentido?

Francisca Vargas: Sí, sí, absolutamente. Ahora yo creo que esta visión, desde la óptica de la seguridad nacional, que está estudiado sociológicamente, cuáles son como las visiones a grandes rasgos que existen respecto al tema migratorio y la visión de seguridad nacional es una visión muy arraigada, en los puntos de vista del Estado y Chile no solo no estuvo, sino que no

está ajeno a esta visión. Y creo, además que, con la normativa que teníamos imperando... tampoco es que la normativa ayudara mucho a tener una visión diferente.

Entonces la normativa, las ideologías del gobierno de turno, la visión generalizada que se tenía respecto al tema migratorio como una cuestión negativa, ligada a la delincuencia, por cierto, también provocó esta visión, que prevaleciera el abordaje desde la óptica de la seguridad nacional, sobre otras.

Pablo Donoso: Claro, el enfoque en la legalidad. Mira, moviéndonos un poquito y saliendo un poco del tema de las percepciones de los sectores, de su discurso. Durante el gobierno de Piñera, como sabemos, se implementaron distintas medidas relacionadas a la política migratoria, donde vamos a ver el tema de los visados, el tema de las expulsiones. Así ¿cuál es tu percepción? y, también relacionado con las preguntas anteriores, ¿Qué percibes que busca el ejecutivo en ese sentido, con esas medidas, como son los distintos tipos de visados, para algunos países en particular y para otros no? ¿Qué crees que es lo que predomina ahí desde el sentido de la ideología que, en un momento mencionaste? ¿Cuál es el prisma principal? ¿Qué es lo que buscó?

Francisca Vargas: Sí. Yo creo que, equivocadamente detrás de esto había una idea de que esto iba a permitir... voy a partir de otra forma. Desde la buena fe quiero creer que ellos de verdad creían que estas medidas iban a servir para tener una migración que fuera ordenada, segura y regular. Quiero creer desde la buena fe que todas las medidas fueron para efectivamente lograr que las personas que vinieran a Chile a buscar un trabajo pudiesen optar de estando con una visa. Sin embargo, desde punto de vista de abogada, de académica y de participante en la sociedad civil, creo que ellos tenían toda la información para darse cuenta que, eran medidas que no iban a funcionar y que iban a aumentar los ingresos por pasos no habilitados. Cuestión que hoy a cuatro años efectiva pasó y como mencionaste, hubo una participación mía en el año 2018 y nosotros dijimos que esto no iba a funcionar. Resulta que ahora, en el año 2022 las cifras explotaron por pasos no habilitados.

Entonces, no desde la mala fe, pero sí desde otro punto de vista más crítico, uno dice que es imposible que no se hayan dado cuenta. Entonces, creo que fue un juego político donde ellos querían aparecer políticamente diciendo “nosotros estamos poniéndonos restrictivos, porque esa forma para ordenar” pero en el fondo le daban lo mismo las consecuencias y total, políticamente tenían el agrado social, desde la gente, de su propio sector político y de otros. O sea, yo creo que no hay nadie, ningún sector político- como político partidista, me refiero- que se haya parado y haya dicho de frente “esto estaba mal” ¿Por qué? Por falta de conocimiento.

Entonces, la migración se transformó, en los cuatro años del segundo gobierno del Presidente Piñera, en un tema como para cuando las cosas iban mal “Ah, pero en migración lo están haciendo bien, ¿eh?”. ¿Por qué? Porque estamos privando la seguridad nacional y ese discurso y es el que vendió y el que agarró como muchos como adscritos y suscriptores a este discurso, ¿te fijas?

Entonces, yo creo que detrás había una personalidad política, sin perjuicio de que, quizá, desde la ingenuidad uno podría pensar que ellos de verdad creía en esto, pero no lo sé.

Pablo Donoso: Mira, el punto que tocaste va para donde apuntaba porque, claro, hablas en algún momento de la idea o el fundamento que se relaciona con que, el gobierno se está haciendo cargo de, como ellos denominan, un problema de seguridad. Sin embargo, también

reciben algunas críticas en los medios revisados, algunas críticas como “el caballito batalla” del gobierno durante momentos en que, a nivel de política interna, el escenario político estaba muy complejo y era como la vía de escape en relación a la buena recepción que podía tener, como a nivel mediático, en la ciudadanía.

Y de ahí me quiero desprender a la siguiente pregunta y que hace relación con la base de la tesis que estoy manejando, que trata de ver este fenómeno ¿tú consideras este envío del mensaje de “la seguridad, la migración, del migrante irregular como un ente problemático, que trae distintas consecuencias” Por ejemplo, quien hacía mucha alusión al tema, era Rodrigo Ubilla, quien aludía al tema de que no iba a ver trabajo, la delincuencia, el narcotráfico, etc.

¿Cuál es tu percepción respecto a si existe una influencia clara hacia la población desde este discurso? ¿habrá sido un elemento fundamental para obtener apoyo y lograr esta vía de escape en la política interior?

Francisca Vargas: Sí, es una opinión, súper personal, pero yo siento absolutamente que sí. Creo que cuando todo estaba mal, algo pasa con el tema migratorio y lo volvían a sacar a la luz. Creo que es algo súper sucio que tiene la política. Pero sí, no me acuerdo exactamente en qué momento, pero muchas veces durante estos cuatro años. Si bien ahora no puedo darte un momento concreto, existieron circunstancias donde yo misma lo dije o alguien más me dijo como mira, se fijaron qué pasó tal cosa asociada a migración. Y claro, creo que eso generaba, como dije, muchos adeptos políticos a este tema, porque cuando tú ves la migración como un problema de seguridad nacional y lo que tú planteas públicamente es “tenemos un problema de seguridad nacional y yo me estoy haciendo cargo para que no haya delincuencia en tu barrio” obviamente, pues nadie quiere delincuencia en su barrio. Entonces es una consecuencia obvia que, todos “prenden” con eso.

Pero es una tergiversación de la realidad porque no hay una víctima de migración y delincuencia, sino porque además la delincuencia es multifactorial y la migración es otra cosa.

También me pasa que, no solo con el tema migratorio, pero, por ejemplo, relacionado a la pobreza, igualmente se muestra la pobreza como una situación de vulnerabilidad, no necesariamente como algo malo. En cambio, con el tema migratorio y también con el tema indígena, no es mostrada la cara vulnerable. O sea, no te muestran a esa señora que ingresó con su hijo por un por razones de Estado y lo que necesita es ayuda porque viene escapando de Venezuela. Lo que te dice es “esta persona ingresó por un paso no habilitado, es una delincuente que viene aquí a robar trabajo y de paso, a robar marido”.

Es horrible. Y la autoridad tampoco se preocupa de mostrar lo contrario, de nuevo para ganar réditos políticos. Porque en el fondo de su discurso, nosotros chilenos y chilenas no nos podemos hacer cargo de lo que pasa en Venezuela porque si no, todos los venezolanos se van a venir y eso, lamentablemente vende.

Pablo Donoso: En ese sentido, por ejemplo, tomando el caso de Venezuela ¿qué te parecen las actuaciones de Piñera de lo que pasó en Cúcuta? En algún punto se dio un mensaje de bienvenida que, después sería renegado al ver cómo el nivel del flujo desde Venezuela. Sin embargo, lo que pasó con el tema del pacto migratorio, a pesar de que, uno entendería que el pacto tenía como finalidad buscar también el tema del orden, la seguridad, la regularidad. Sin embargo, igual se demarcan de eso y se contradice el tema.

Así, ¿tienes alguna como idea en relación a eso? ¿Por qué se da este tipo de contradicciones políticas? ¿Cómo lo ves tú? ¿Por qué dirías que qué pasa?

Francisca Vargas: Dos cosas. Primero, yo creo que el discurso que fue a hacer el Presidente en Cúcuta estuvo bien. Creo que no es un problema. De hecho, en el discurso él fue a decir que Chile es un Estado de Derecho y acá, nosotros acogemos, así como en el pasado nos han acogido. Nosotros acogemos a quienes sufren y salen por la fuerza.

No lo dijo tan así, pero eso es lo que quiso decir y me parece que eso estuvo bien. El problema es que lo que fue a decir hacia afuera no se condecía ni se condijo nunca con lo que pasaba al interior, con imponer visados que, en el fondo eran inalcanzables para las personas venezolanas o lo que pasaba acá con el ingreso al procedimiento de refugio. O sea, hasta el día de hoy, tenemos problemas al respecto, pero durante el segundo gobierno del Presidente Piñera, después de su discurso en Cúcuta, desde la Clínica Jurídica vimos no uno, sino que cientos de casos de personas venezolanas que iban a vivir a pedir refugio diciendo... “sabe, yo vengo escapando por la persecución política o, yo vengo escapando porque en Venezuela se vulneran masivamente los derechos humanos”. Ambas son cosas que son parte de la definición de persona refugiada y ni siquiera les permitían ingresar al procedimiento para estudiar el caso ¿Te fijas? No es que, al final y después de estudiar el caso determinado, se rechace. Ni siquiera se les escuchaba, ni siquiera se les permitían.

Y eso sumado a las expulsiones colectivas que se dieron especialmente en el año 2021. Fue espantoso y claro, el problema entonces no fue el discurso, sino que la contradicción y también este giro en el fondo es lo mismo con el pacto de Marrakech en que, Chile participó activamente de todas las discusiones. No sé si como un líder, pero estaba muy metido en el tema y a última hora, nos salimos de esto. Entonces, la percepción que tengo es que el Presidente tenía una idea de más o menos cómo eran las cosas y una vez que se aceptó en el gobierno, hubo otro funcionario que le dijo que no. Esto no y le dieron los argumentos. Entonces se dio vuelta la chaqueta. Sin embargo, creo que, en el fondo, como se trata de un tema que él, como Presidente no dominaba, una vez que se asentó en su cargo, sus asesores políticos y ministros que sé yo... le deben haber señalado que no y él, desistió.

Pablo Donoso: Una última pregunta y es en relación a la ley, tú hiciste una presentación en 2018 que tenía críticas en distintos puntos. Teniendo ahora el documento ya completo, promulgado e incluso con su reglamento. Si tú tuvieras que hacer una valoración de la ley a nivel general, tú ¿qué crees de estas visiones de la migración que mencionaste al principio? ¿Cuál crees que predomina? Y en el ámbito de la seguridad, ¿Qué crees que en lo más relevante que hay en la Ley?

¿Hay algún punto o algunos puntos que tú relevarías como quizás elementos de observación para posibles modificaciones a futuro, o mencionar términos que quieras recalcar?

Francisca Vargas: Creo que en la ley sigue predominando la óptica de la seguridad nacional. Si bien hoy existe un catálogo de derechos, al inicio de esta ley; en el fondo no es suficiente para yo poder afirmar que esta ley es una ley de migración con un enfoque de derechos humanos. Creo que quiere tener un enfoque y va encaminada eso. Sin embargo, tiene una serie de normas posteriores, o sea, los artículos de derechos que son 15 17, no sé... pero después tiene cientos de artículos referidos a la seguridad nacional.

Ahora yo creo que ésta es una ley de luces y sombras que, no es que esté mala ni buena completamente. Contrastando cuando era proyecto de ley, veo como positivo lo que se refiere al debido proceso. Allí se avanzó.

Por cuanto hoy hay un proceso previo a la dictación de las medidas de expulsión que resulta bastante importante. No obstante, todavía hay falencias en el tema recursivo, que todavía no se permite presentar recursos administrativos. Eso quedó así en la ley y es un foco en el que hay avanzar a futuro.

No obstante, el principal desafío que yo veo tiene relación con el sistema de visados, pues la actual la ley sigue creyendo que estamos en un mundo ideal de migración voluntaria, donde las personas que migran lo hacen por motivos voluntarios, por tanto, pueden tramitar y esperar todo lo que sea necesario. Por otro lado, supone que ya tienen un proyecto migratorio hecho.

No obstante, esa interpretación que hace la ley es absolutamente incorrecta porque los flujos migratorios no funcionan así. Tenemos una migración que responde a motivos forzados y cuando digo esto no me refiero solo a los refugiados, sino que, en general de personas que no tienen un trayecto o una idea o un proyecto migratorio cien por ciento claro. Salen en la búsqueda de mejores oportunidades. Y en esa búsqueda de mejores oportunidades no tiene ningún visado para poder venir a Chile de manera regular.

Entonces, creo que ahí predomina la visión de seguridad nacional en el sentido de que hay un ideal que nos va a proteger como país, sin embargo, el problema es que en la práctica ese ideal no se dice con la realidad. De hecho, termina por desproteger a todo el mundo, o sea a los extranjeros y también a los chilenos porque en mi opinión, es un caldo de cultivo para un aumento de los ingresos por pasos no habilitados y también para la irregularidad migratoria por sobre estadía.

Sé que esto no es algo que vamos a cambiar en el corto plazo, pero sí es un tema que tiene que revisarse, quizás a través de la política nacional migratoria. En el sistema visados acorde a la realidad y proteja los derechos humanos de verdad y no solamente como en el papel.

3) Transcripción armonizada de la entrevista a Carolina Stefoni

Pablo Donoso: Entendiendo que ha habido un cambio en el fenómeno migratorio, en el comportamiento de los flujos de entrada, aproximadamente desde el 2015, me gustaría saber cuál es su perspectiva, opinión o su percepción de la postura del mundo político respecto al fenómeno migratorio. Y cuando digo “mundo político”, me refiero puntualmente al ejecutivo y al legislativo. Puede ser durante todo ese periodo, 2015 hasta 2021, más o menos. ¿Cómo lo ha visto usted?

Carolina Stefoni: no he seguido tan de cerca toda la discusión política, pero... yo creo que el tema migratorio ha venido ganando terreno en la agenda política de gobierno y de los partidos y hoy día se instala como un tema bien central y que es muy utilizado en momentos de campaña, es muy utilizado cuando los gobiernos van a la baja, es una moneda de cambio, es algo que permite, a veces, subir o bajar en las encuestas. Piñera cuando estaba muy bajo en las encuestas, bueno, tiraba algo en migraciones: “nos vamos a preocupar de la seguridad” y subía en las encuestas al tiro, era como el único ítem que tenía bien evaluado. Entonces, es un tema bien

sensible en el sentido de que puede ayudar a mejorar el posicionamiento de gobierno o hacerlos decaer o en periodos de campaña puede marcar una diferencia también o es uno de los ejes que marca la diferencia. Eso hace que sea abordado desde criterios que son más políticos que técnicos en temas migratorios y la construcción discursiva que se empieza a hacer a partir de eso tiene que ver con otras cosas, no con la migración, sino que tiene que ver con conectar con sensibilidades de la población, sensibilidades respecto del temor, de la inseguridad, la crisis económica. Entonces, aparece la migración y los migrantes como la figura del chivo expiatorio en estos distintos temas. Y el foco de manera más creciente está puesto o empieza a estar mucho más expuesto en la población de origen si uno quiere, más que en la población migrante (el foco de las políticas). Entonces, para resguardar la seguridad de los nacionales, para resguardar la identidad y la cultura de los nacionales y poco que ver con la población migrante en sí misma. Entonces, en ese sentido la política migratoria no responde a una necesidad, a una demanda que surge de los propios movimientos migratorios, sino a las demandas que van por otro lado, que son de otro orden de la población local. Y ahí es donde se cometen muchos de los errores que es la política, pero en el fondo legislar y construir leyes que nos distancian de lo que debiera ser la protección de las personas que llegan al país. Y eso, yo creo que es bastante transversal en los partidos políticos, el desconocimiento que hay sobre la realidad migratoria enorme en partidos de derecha y de izquierda. Entonces, cuando se hace referencia y se ponen en la agenda priman estos otros discursos más estridentes.

Pablo Donoso: entonces, en ese sentido, pensándolo desde lo que me ha mencionado, el tema del discurso del ejecutivo principalmente que se basa en los temas de la delincuencia, el tema económico, el tema del trabajo, yo hice una revisión de medios durante ese tiempo y se repite mucho, más allá del tema de la delincuencia, del narcotráfico, también mucho de que no hay trabajo, que no se puede absorber los flujos migratorios, que la economía no puede, etc. En ese sentido, entendiendo que esa es gran parte del discurso, al menos desde el ejecutivo, ¿usted considera que el discurso del ejecutivo, valga la redundancia, ha tenido influencia en la opinión pública? Hay varios trabajos relacionados con encuestas y ese tipo de cosas que de cierta forma indicarían que sí. Me gustaría saber su opinión respecto a eso.

Carolina Stefoni: sin duda, esa es la responsabilidad que tiene el ejecutivo que marca las formas de entender la migración por la caja de resonancia que tiene. En un estudio que también hicimos de prensa, lo que veíamos es que los actores principales que opinan sobre migración en prensa es el gobierno, es el Interior, subsecretarios y el director de migraciones, y la participación de la sociedad civil y de organizaciones sociales en los medios es absolutamente reactiva y cuando ocurre son muy pocas veces. Entonces, la agenda está marcada definitivamente por el gobierno, o sea la agenda migratoria y lo que se dice y lo que se hace en prensa está marcada por los actores políticos del gobierno de turno y eso es súper nocivo porque en el fondo no permite construir discursos, o sea es un discurso muy hegemónico que se instala, sin matices, sin contra argumentación, sin otras posturas y la caja de resonancia que tiene es muy alta. Si la ciudadanía es lo único que escucha o en los titulares ve eso y en la televisión ve eso, obviamente va a terminar creyéndolo.

Pablo Donoso: exacto. Y en ese sentido, entendiendo que el discurso es como base importante que también está sustentado por un tema ideológico, el tema de la política migratoria implementada por Piñera, la denominada como: “política migratoria ordenar la casa”, ¿usted cree que se sustenta en base a lo que también se va diciendo en el discurso, si existe una perspectiva en particular de la política que uno pudiera... bueno, existen distintos enfoques del

análisis de las normativas migratorias, de las políticas migratorias en general, ¿existirá alguna tendencia respecto a esas medidas? Me refiero a las expulsiones, a los procesos de regularización, el sistema de visados para Haití, para Venezuela, durante ese periodo. ¿Cuál es su percepción de ese punto, de esas medidas por ejemplo? ¿esas medidas tienen un correlato con los discursos que buscaron establecer?

Carolina Stefoni: claro, y si hay algún enfoque en particular. Está el enfoque de los derechos humanos, el enfoque de la seguridad. En la ley existe... desde mi perspectiva respecto a lo que he podido leer, se lo voy a preguntar más adelante... existe una tendencia, quizás, a entremezclarlo un poco, tratar de hacer matices, pero me gustaría saber su opinión respecto a la política como tal.

Lo que hemos estudiado, lo que hemos trabajado y que está publicado es que efectivamente hay una correlación entre la forma cómo se construye la migración y las políticas que se implementan, eso lo tenemos bien documentado en artículos. No sé si leíste lo que escribimos con Sebastián, la revista de mentalidades de la Usach que está bien analizado ahí el discurso y la política y donde lo observamos es desde el discurso de la securitización. Entonces, todas las medidas que se implementaron responden completamente a la construcción que se hizo de esa migración y es coherente, o sea ahí uno podría decir nada, es súper coherente respecto a lo que el gobierno pensaba de la migración. Cuál es mi opinión respecto de eso, es la instalación, no solamente en este gobierno, sino de varios gobiernos, que la migración empieza a ser cada vez menos o las políticas migratorias tienen que ver cada vez menos con la protección de las personas migrantes o los procesos de inserción, sino con las medidas y mecanismos que permiten mantenerlos con restricciones al ingreso, con restricciones selectivas al ingreso, no es que se trate de restringir a todos los migrantes, sino a algunos migrantes, y esas restricciones van en función de quien se deja afuera, quien se deja adentro, tienen que ver con estas categorías que se habla de los deseables y de los indeseables, de los necesarios o no con criterios economicistas, racistas, culturales.

Pablo Donoso: entendiendo eso desde la política migratoria, me gustaría preguntarle, cerrando un poco ese capítulo respecto a la ley. Hablamos desde el punto de vista del enfoque de las migraciones, podríamos decir, quizás, que en la política migratoria hay una visión más centrada en los temas de seguridad que básicamente sustentan las medidas y también en lo que se ve en el discurso. En este sentido la ley trabaja ciertos puntos en relación, por ejemplo, a derecho, entendiéndolo “a derecho” como educación, salud que ya está trabajado en documentos previos. Sin embargo, los eleva a un nivel de ley, podríamos decir que se toman algunos puntos que trabajó Bachelet en su proyecto de ley también, no obstante, me gustaría saber si para usted eso efectivamente modifica el enfoque que tiene la ley o sigue primando este enfoque securitario y en qué medidas usted lo ve más claro, qué es lo que usted considera que lo refleja mejor y por qué esto otro. No sé si me explique.

Carolina Stefoni: Sí. Yo creo que efectivamente en salud es un buen ejemplo de cómo se puede avanzar en protección de derechos y que obviamente lo que recoge la ley es producto de un trabajo que se venía haciendo desde hace mucho antes y que ya se había establecido y se había consagrado en los programas de salud que existen. Lo mismo en educación, o sea tampoco es que sea algo demasiado excepcional, es lo que exige la normativa internacional y los acuerdos que Chile ha suscrito. Si es que eso cambia o modifica el enfoque de securitización para nada, porque el enfoque de securitización tiene que ver con las restricciones que se ponen de formas

y mecanismos selectivos al ingreso y a quien dejó entrar, y la construcción a partir de estas políticas de la ilegalidad o de la irregularidad y, entonces cómo el irregular y el ilegal se vuelva como “lo no deseado”. Entonces, la construcción de esta figura como jurídica de no tener documentos transforma a alguien inmediatamente en una persona desechable o, más bien, deportable y que no podría quedarse en el país. Ahora, eso, de nuevo, las personas, si uno analiza por nacionalidades o por tipos de flujos, aquellos que entran de manera irregular son precisamente los que no tienen posibilidades de optar a la visa, de tener un poco más de recursos. Entonces, se va asemejando esa construcción de lo ilegal o va apuntando a la migración más pobre sin recursos, etc. Eso convive con estos otros avances que puede haber en materia de derechos que no es excepcional, es lo que corresponde, o sea ese debería ser el estándar. Domenech tiene esta idea de las leyes, en Argentina, la ley migratoria con restricción de rostro humano. Entonces, este juego de que estamos protegiendo los derechos, pero en el fondo los derechos de aquellos que queremos proteger. Entonces, me parece que eso es al revés, es tremendamente funcional al sistema securitizador. No se trata de dejar a todos los migrantes sin derechos, porque en el Estado moderno actual es bien impresentable. Aquellas personas que están con los papeles, por supuesto tienen que garantizarse sus derechos, siempre tiene que ver con aquello otro que se va construyendo y que se va quedando en el margen.

Pablo Donoso: el gobierno o el ejecutivo en general respalda mucho la implementación de estas medidas, de estos lineamientos en la ley, por ejemplo, el tema de mantener la planificación de, por ejemplo, y es algo que se acusa mucho en los medios, que se necesita saber y ellos buscan como finalidad que el migrante señale o se sincere en relación a las situaciones por las que se traslada a Chile, ese es un argumento bastante presente en los medios. Sin embargo, también a través de otras entrevistas, varias personas me han señalado que eso implica que la legislación no responda a la realidad chilena, no se ajusta a las características de los flujos de entrada, principalmente. ¿Usted está de acuerdo con esa idea? Me gustaría saber cuál es su opinión al respecto.

Carolina Stefoni: o sea, la ley, la idea de pedir las visas afuera, no solamente que no se ajuste a la realidad migratoria chilena, sino que no tiene relación con la tradición latinoamericana, o sea en América Latina logramos avanzar a través del acuerdo de Mercosur en la libre movilidad de las personas de los países que son miembros de Mercosur por el sólo hecho de ser parte, tú puedes pedir la residencia y no tienes que estar mostrando contrato de trabajo, sino simplemente solicitando la residencia temporal y después la definitiva. Chile no suscribió ese acuerdo, pero funciona con países bilaterales con ese sistema. Entonces, la lógica de América del Sur de integración, no solamente económica, sino una integración real que permita movilidad, sobre más de los trabajadores se ha venido construyendo hace bastante tiempo. Entonces, Chile le da la espalda a eso, o sea le da la espalda a eso y le da la espalda a su propia historia de cómo han sido las leyes migratorias en el pasado e instala un mecanismo que es súper ajeno que en los países del norte establecen estos otros mecanismos, vamos a ver como... hoy día escuchaba a Eduardo decir que había cincuenta mil personas que entran irregular, porque es un sistema tan absurdo que hace que la gente entre de manera irregular, porque además las tasas de otorgamiento de esas visas son mínimas. Entonces, cuando la gente quiere migrar lo va a hacer igual. Entonces, sí, es un absurdo, pero bueno, vemos mucho absurdo en la política de ese nivel, pensar en que las soluciones de los países desarrollados o más desarrollados son aplicables a países como Chile.

Pablo Donoso: Sí, finalmente, para ir cerrando, ahora que se refirió a lo que está hablando el presente gobierno. Me gustaría preguntarle, ¿cuál es su perspectiva respecto a la nueva legislación?, porque eventualmente nosotros con Gilberto en algún punto pensábamos que era algo que podía cambiar con el nuevo gobierno, que se podían hacer modificaciones y que quizás tuviéramos problemas con la misma investigación. No obstante, el escenario ha cambiado bastante y me gustaría saber su perspectiva en relación a ello y si pudiera darme, quizás, alguna fortaleza como muy grande, alguna debilidad de la normativa, de la nueva ley.

Carolina Stefoni: yo creo que ha habido hartas expectativas de lo que podría hacer este gobierno a diferencia del gobierno de Piñera. Yo creo que no le tocó fácil o había muchos problemas urgentes que resolver, el tema de las visas está ocupando gran parte de los recursos humanos, del servicio. Entonces, había muchas cosas de las que ponerse al día, el gobierno anterior dejó una situación muy, muy compleja, y este gobierno me parece que ha tratado de resolver algunos de esos problemas, eso creo que es importante resaltarlo. Respecto a la implementación de la ley, lo que toca es implementarla, o sea tampoco es que se pueda hacer mucho y ajustarla en el espíritu que tiene la ley. Entonces, no sé si es que va a haber... porque, además, un gobierno débil, de nuevo, volvemos al principio, o sea es muy difícil que aparezca promoviendo una modificación muy sustantiva en la ley en el escenario político actual. Entonces, en ese sentido va a seguir, más o menos, con los lineamientos que ya están establecidos, tratando de hacer eso, más o menos, eficiente. Si eso es lo que uno hubiera querido, por supuesto que no, pero bueno, uno está aquí para analizar cómo se van dando las cosas y termina operando el realismo político. Y sí lo que creo que puede avanzar más es en los mecanismos de regularización y eso yo creo que tiene cierta libertad para hacerlo, un proceso de regularización nuevo, real, personas que entraron por pasos no habilitados y mecanismos de inclusión que creo que es muy importante de seguir fortaleciéndose. Se había dejado de hablar de interculturalidad, bueno en contexto de pandemia se dejó de hablar de eso y retomar esa agenda para trabajar con las poblaciones locales en términos de inclusión laboral, de entender lo que es el refugio, ahí también hay un tema muy al debe del Estado, ahí sí yo espero que el gobierno pueda ponerse mucho más las pilas en el reconocimiento del refugio y a generar mecanismos más inclusivos, hay muchísimo en las ciudades del norte, por ejemplo cómo se logra trabajar y articularse con los gobiernos locales para construir, generar y avanzar en sociedades que sean más de acogida, ciudades que sean más de acogida, eso requiere de política pública, requiere reelaborar discursos en torno a la migración, a los migrantes y refugiados.

Pablo Donoso: lo último, le recalcaría si considera que existe una fortaleza en la nueva legislación que en una de esas nos permita seguir fortaleciendo los tópicos que mencionó y cuál es su gran debilidad, desde su perspectiva.

Carolina Stefoni: en términos de fortaleza la creación del servicio es una fortaleza, esa era muy necesario, toda la parte y la vinculación con la normativa internacional, la incorporación de cierta perspectiva de derecho, pero claro, de nuevo, si eso convive con la práctica criminalizadora.

Claro. Ahora, es importante que esté en el papel, pero es más importante que eso traspase a las prácticas. Yo creo que no se va a traspasar, sino que se va a mantener en esa dualidad de decir: “estamos protegiendo los derechos, pero igual seguimos excluyendo y seguimos dejando fuera a la gente”. Eso no está en la ley, pero es parte de cómo se operacionaliza y cómo se lleva a

cabo. Pero el reconocimiento de los derechos y la creación del servicio creo que son buenas medidas.

Pablo Donoso: Le agradezco el tiempo.

4) Transcripción armonizada de la entrevista a Nicolás Gissi

Pablo Donoso: lo que primero me gustaría preguntarte, bueno, el tema de la investigación va súper relacionada al tema del discurso y también a los enfoques de la migración que priman en la política pública y en la ley. En primera instancia, me gustaría preguntarte desde tu perspectiva y tomando como espacio temporal desde que empieza este cambio de los flujos migratorios de entrada, más o menos hasta el 2015 hasta el 2021. ¿Cuál consideras tú que es la postura del mundo político respecto al fenómeno migratorio?, entendiendo el mundo político como el ejecutivo y el legislativo que son los lados que estamos trabajando con Gilberto.

Nicolás Gissi: ha habido dos posturas, primero que todo habría que decir que en términos teóricos hay básicamente tres enfoques: el enfoque de derechos humanos respecto al ingreso de migrantes, en el otro extremo el enfoque securitista y entremedio está el enfoque de la gobernanza que está representado en el trabajo de la OIM. Y en Chile el tema ha estado, para variar, polarizado, como todo el país, porque en el Congreso a propósito de la discusión de la nueva ley migratoria que empezó en febrero, fueron años de discusión en que básicamente había dos polos, o sea los que estaban por los derechos humanos; la izquierda, incluyendo la concertación y la derecha estaba con el enfoque securitista asociando el tema de la migración a la delincuencia, a la inseguridad nacional. Entonces, no dialogaban y por lo mismo se demoraron tanto. La ley venía por lo menos hace unos diez años atrás que se quería hacer una nueva ley, porque la anterior era del gobierno de Pinochet, del 74, 75. Entonces, claramente estaban con una ley vieja, ya estábamos dando vergüenza a nivel internacional, porque ese decreto de ley que había con Pinochet era como una amenaza, pero en general la derecha lo ve así y ahí lo complejo es que los medios de comunicación, la televisión, como en general eligen noticias vinculadas a los migrantes que tienen que ver con cosas malas, con robos y con cosas por el estilo y cosas graves como asesinatos, este tema del narcotráfico. Entonces, la gente tiende a irse por ahí, o sea la sociedad nacional. Pero, por otro lado, como yo he dicho, la izquierda cree que tiene que entrar todo el mundo, porque es un derecho humano y como que no hubiera nada que discutir, también se equivoca, porque justamente hay mucho que discutir, sobre todo porque somos Chile, un país en vías de desarrollo, más encima en crisis, hace rato, por lo menos hace dos años, con diferentes crisis. Entonces, efectivamente lo que hay que hacer es discutir el tema de hasta qué punto Chile tiene capacidad para recibir migrantes en términos económicos, políticos, culturales, pero básicamente entrando por el tema del empleo, del mercado laboral. Y a la gente le cuesta entender eso, la gente se polariza, cuesta razonar, y te digo, tanto el mundo académico como el mundo poco letrado o como le llamemos. A todos les cuesta, porque el tema polariza. Claro, porque efectivamente es un tema súper sensible, es un tema de mucho dolor, hay historias complejas de vulneración, de vulnerabilidad, de abuso, pero eso se mezcla con el tema de que para los Estado-nación y para los gobiernos en particular en concreto, el tema hay que trabajarlo en serio. Ahora, como dijo el presidente Boric, el tema no es solamente una cuestión de origen destino. Esa cuestión de origen destino como A-B, es una

mirada del año 80. Entonces, desde los 90 que aumentan las migraciones con la globalización, es un tema transnacional y en particular el caso venezolano que es el que más nos interesa hoy día, es un tema regional, o sea que le importa a Venezuela, a Colombia, a Ecuador, a Perú, a Chile, a Brasil y a Argentina, por lo menos a todos ellos, más los que están más pequeños como Bolivia, Paraguay y Uruguay que también tienen, pero menos. Entonces, en temas tan importantes se necesita tanta racionalidad y cuesta tanto el diálogo interno en Chile como el diálogo internacional entre los gobiernos. Entonces, eso, la verdad es que lo más cercano a lo que habría que hacer es el enfoque de la gobernanza, pero hay que entender que, como dicen los abogados, hay un choque de derechos, por un lado el derecho a emigrar, como se ha dicho desde la convención de los derechos humanos del 48, pero también es verdad que todo gobierno es soberano, los gobiernos nacionales son soberanos, y por lo tanto, tienen el derecho y además el deber de tomar decisiones, por algo los elegimos, los elegimos para que tomen decisiones, el problema es que, no solamente está el ejecutivo, también está el Congreso y ahí hay que entrar a dialogar. Ahora, por ejemplo, la derecha está criticando al director de migraciones, noticia de hoy día en la mañana, RN. Entonces, todo se complica más de la cuenta. Por ahí va la cosa.

Pablo Donoso: de repente daría la impresión que la discusión se aleja de lo técnico que debería ser lo que debería primar en temas tan complejos que tienen tantas aristas como es la migración. Te quería preguntar respecto al discurso, ¿cómo describirías tú el discurso que ha tenido, obviamente las posturas son distintas, sabemos a dónde apunta, ya lo adelantaste un poco, pero el discurso para ti, ¿cómo describirías el discurso del ejecutivo?, y del legislativo, evidentemente va por otra vertiente, depende del lado político que se tome, pero tú cómo lo describirías.

Nicolás Gissi: ¿los discursos de la derecha?

Pablo Donoso: Del ejecutivo que en este caso en el periodo de Piñera era la derecha y el legislativo también, siempre pensando en el 2018 al 2021, el periodo del gobierno.

Nicolás Gissi: el discurso de Piñera segundo periodo fue un discurso securitista, ahí se discutió el asunto, si es que había alguna política migratoria, algunos dijeron que ni siquiera había, había una política por ausencia, algo por el estilo, pero yo no estoy de acuerdo, yo creo que sí había una política securitista que no tiene nada de raro decirlo, la derecha piensa que hay que controlar la migración, se discutió explícitamente que no era un derecho humano, algo que llamó mucho la atención, porque es el colmo de lo poco empático con crisis internacionales. Y bueno, hubo cosas muy concretas en el primer gobierno de Piñera en el 2012, 2013, se le puso una visa de turismo simple a los cubanos y dominicanos, eso implica que se te cierra la puerta. Yo no sé qué problema hubo con los dominicanos, el tema con los cubanos se relaciona a lo ideológico, pero con los dominicanos no sé qué fue lo que le pasó a los gobiernos, porque dominicanos en Chile no hay muchos, pero no sé si en algún momento se percibió que ya, en 2013, había mucho y que había que afinar la entrada y la cerraron de una, y después, el 2018, se le pone la misma visa a los haitianos entrando el segundo gobierno de Piñera, porque Piñera entró el 2018, entonces, ya entrando le cerraron la entrada a los haitianos y fue complicado, y el 2019 cuando ya nos damos cuenta que la migración venezolana pasó a ser la más importante en Chile en términos demográficos, ya pasó a los peruanos, también se le cierra la entrada a los venezolanos por la misma visa. Eso implica que en el país de origen tienes que pedir la visa en el Consulado en Caracas o en Puerto Ordaz, pero sabemos que hacer eso en Haití o en Venezuela es complicado, se demora mucho porque hay problemas políticos de todo tipo, de corrupción,

servicios de migraciones con muy poca gente, además con una antipatía en el caso de los venezolanos a los migrantes, porque se piensa que están en contra del gobierno. Entonces, con ese tipo de visa es prácticamente cerrar la puerta, de hecho, lo que ha pasado es que es la puerta de entrada irregular. Entonces, lo que ha pasado en los últimos años 20, 21, 22, casi tres años, es que aumentó la migración venezolana de manera irregular, o sea por pasos no habilitados, por Colchane básicamente, de hecho ya se está hablando de quinientos mil migrantes en situación irregular, por lo tanto, estaríamos con dos millones de migrantes en Chile, estamos hablando de más del 12%. Eso ya es una cifra que amerita un dialogo político serio, algo que no se ha hecho.

Pablo Donoso: estamos superando el rango de la OIM, que si no me equivoco define el 10% como límite máximo.

Nicolás Gissi: sí, en Chile respecto a los regulares estamos en un 8%, y el porcentaje en Inglaterra es más de un 20%. Ahora, hay gente que dice que, si en Inglaterra hay un 20%, Chile tiene para rato con los migrantes. Yo digo que eso es falso, porque una cosa es Inglaterra y otra cosa es Chile, ese es el tema que la gente no quiere entender, Inglaterra es un país desarrollado y Chile es un país en vías de desarrollo y en crisis. Ese es el tema. Y bueno, ahora está todo haciéndose, creando una política migratoria que al parecer va a estar entre el enfoque de derechos humanos y el enfoque de la gobernanza, va a estar ahí entremedio, pero en todo momento ha estado siendo criticada por la derecha, desde que entró Boric y después ya elegido el director nacional de migraciones ya se lo criticó por una cuestión que hubo ahí de un migrante que había acusado que se habían demorado mucho o que no le daban la respuesta, ahí hubo problema. Entonces, como que la cosa se transforma en una cuestión infantil, ya que ahora que estás en el gobierno ahora te criticamos y no hay dialogo. Un poco como la constituyente, algunos quieren hacerla rápido y algunos no quieren hacerla nunca. Así estamos como país en vías de desarrollo.

Pablo Donoso: Sí, y se refleja en el historial de la política migratoria, creo que es un reflejo fidedigno de la situación que se vive. Nicolás, desde el 2018, en el gobierno de Piñera se implementa una política migratoria que en los medios llaman como “la política para ordenar la casa”, el tema del discurso que hay que ordenar la casa, hay que elegir a quienes entran. A mí me gustaría preguntarte sobre tú percepción respecto a esta política, entendiendo como el conjunto de medidas, obviamente tiene un enfoque particular que sabemos, ya lo hemos conversado en esta entrevista, ya me has mencionado que la presencia del enfoque securitista a nivel de discurso es muy fuerte. Me gustaría preguntarte si consideras que a nivel de política esto se refleja, se ve el tema securitista implementado a nivel de política, más allá de los del discurso.

Nicolás Gissi: Sí, claro, ya lo dijimos, o sea qué más claro que poner esa visa que les cierra la entrada a cubanos, dominicanos, haitianos, venezolanos. Y ojo que la nueva ley migratoria prácticamente le cierra la entrada a todo el mundo, sin especificar nacionalidades, fue lo más criticado en todo momento que si tú llegas con la visa de turismo tienes que estar noventa días en Chile y después te tienes que ir, no puedes pedir aquí una visa de trabajo o cosas por el estilo que es lo que siempre se había hecho, o sea desde que estaba el decreto anterior con Pinochet hasta que empezó esta nueva ley en febrero se hacía eso. Entonces, la gente llegaba acá y después se conseguía un trabajo y ahí empezabas a regularizarte, o sea a conseguirte un permiso de residencia.

Pablo Donoso: se va haciendo sobre el camino.

Nicolás Gissi: claro, con todo lo que implica la precariedad, pero al final te podías quedar acá, había una crisis en Haití y en Venezuela espantosa. Por ejemplo, en Estados Unidos la gente que llega irregular la meten presa. Me han contado los mismos entrevistados que están uno o dos meses presos y después te sueltan y ahí te pueden quedar en Estados Unidos, cumplen el sueño americano que de nuevo está vigente, salvo que te deporten, pero en general la experiencia que hay es que se tiende a dejarte y ahí te quedas tú luchando, además que la gente no sabe inglés y todo el tema, es bien complicado, pero se quedan en Estados Unidos.

Pablo Donoso: por ejemplo, también un caso particular en la política desde el 2018 al 2021 se fortalece mucho el tema de las expulsiones, hay también procesos de regularización que uno podría decir que eso está enfocado, quizás, desde otra perspectiva, hay un poco más de voluntad, pero digámoslo así, la voluntad de quienes están irregulares, pero también está el tema de la expulsión, empezamos a ver el tema de frontera norte, el gran flujo migratorio que se genera, por ejemplo en Colchane ya a fines del gobierno. Evidentemente, ¿tú consideras que esa línea es similar a la de los visados y a la del discurso también?

Nicolás Gissi: sí, es otra medida con la política securitista, expulsar. Y ahí también hay gente de izquierda que cae en el otro extremo que no hay que expulsar a nadie, de nuevo el tema de los extremos, porque hay que expulsar a la gente que tiene... bueno, es la discusión entre abogados, pero por lo menos si alguien comete un delito en Chile se justifica expulsarlo, o sea no vamos a estar acá afectando a personas de otros países que no vengan a delinquir. El tema es que hay que hacerlo como corresponde, respetando el debido derecho, el derecho a defensa, a que se demuestre lo que están diciendo, puede ser un invento, pero una vez hecho eso, no se demora mucho, te pueden expulsar cumpliendo con todos los requisitos jurídicos, el tema es cuando se hace por otro tipo de razones, por razones racistas que no corresponden ... aquí viene otro tema, se llama “la migración selectiva”. Ese es un tema importante porque en la historia de Chile siempre ha habido migración selectiva y eso tiene que ver mucho con nuestra mirada chilena hacia Europa y hacia Occidente, de este tema que es una entrada al abismo en la dictadura, de que Chile es un país distinto a su barrio latinoamericano, todo ese mito ridículo...

Pablo Donoso: bastante racista el mito.

Nicolás Gissi: Por eso, tiene que ver con racismo. Entonces, se les cerró la puerta, como decíamos antes, a algunas personas por su nacionalidad, cubanos, dominicanos, haitianos, ahí tiene que ver mucho con racismo, pero no solamente. Como podemos ver hay una migración selectiva que tiene que ver con varios factores, porque la gente tiende a exagerar por ejemplo el tema del racismo, el tema del racismo es fundamental, es importante, viene desde el vínculo de los chilenos con los pueblos indígenas, pero no es el único factor que hay que entender para poder dar cuenta de algún análisis por el tema migratorio, sea por políticas migratorias, sea por lo que está pasando en Chile en la vida cotidiana, ahí es importante el enfoque de interseccionalidad que dice que se va sumando el factor o elemento raza, nacionalidad de origen, etnia (la etnia vinculada con la cultura), clase y género. Por lo menos cinco dimensiones o categorías sociales, todas son importantes. Entonces, en vez de simplificar las cosas y decir que todo es por racismo u otros que dicen que todo es por clase, los más marxistas, las más feministas que todo es por género y así.

Pablo Donoso: es una discusión muy simplificada.

Nicolás Gissi: la cuestión es simplificar cuando justamente es un tema complejo, cualquier vínculo cotidiano entre un chileno y un migrante es un tema complejo, tiene diferentes dimensiones de análisis y categoría social, y cualquier persona que quiera seleccionar un factor va a ser un análisis muy simple.

Pablo Donoso: Exacto. De hecho, desde esa perspectiva y quizás ya moviéndonos al tema fuerte del trabajo que hace relación con la ley, todo el proceso de formulación, que parte el 2013, donde un primer proyecto que deja de avanzar en el Congreso por prioridades políticas el 2014. Posteriormente, llega el gobierno de Bachelet, envían un nuevo proyecto de una ley de migraciones, también al final no resulta con resultados positivos y el 2018 volvemos con indicaciones y empezamos a ir de nuevo con el primer proyecto. En este sentido tomando toda la evolución que tiene durante el 2018 al 2021 que es cuando entran las indicaciones, se puede percibir que existe otro enfoque al final en el proyecto en su totalidad, en su completitud. Me gustaría saber qué opinas tú, cuál es tu percepción respecto a al enfoque que predomina, porque uno podría defender cierto punto de vista diciendo: “otorguemos derecho a salud a los irregulares, derecho a la educación”, pero están estos presentes en otros instrumentos que de repente nublan la discusión. No sé cuál es tu parecer respecto a la ley como tal.

Nicolás Gissi: yo por lo poco que sé, es que el enfoque que está primando en la nueva ley tiene enfoque en la gobernanza, porque justamente quedó un nexo en todas las discusiones, por un lado, derechos humanos, y por otro, securitismo. Entonces, discutían o más derecho o menos derecho. Desde el principio como tú dijiste desde el 2013 cuando empezó esta discusión, cuando ya hubo algunos... con Bachelet, me acuerdo que hubo un proyecto o borrador de ley, ya algunos académicos de izquierda decían que el borrador era pésimo, incluso que era peor que el decreto ley de Pinochet, lo que para mí era una exageración, pero claro, no era una ley basada en enfoque de derecho humanos como muchos esperaban o esperábamos, pero claramente era mucho mejor que el decreto ley de Pinochet que era una cuestión securitista. Imagínate, desde los tiempos de la guerra fría.

Pablo Donoso: el migrante como comunista internacional que puede ser un peligro para el Estado, es un concepto complejo, muy antiguo.

Nicolás Gissi: claro, como ven a los chilenos en Europa que somos delincuentes, en Estados Unidos que, claro, hay algunos delincuentes chilenos, se generaliza, se dice: “los chilenos son delincuentes”, eso nos pasa a nosotros... Entonces, yo creo que al final lo que quedó es una cuestión intermedia, hoy día medio amarilla, están de moda los amarillos, pero que tampoco se diferencia mucho de los países vecinos; Perú, Bolivia, Colombia, porque en todos los países están los dos lados, en cualquier país, en Alemania también, de derecha y de izquierda, pro migración, anti migración, poco dialogo en general, un tema que apasiona, ahí quizás los abogados son los que ponen la pelota en el piso, ven ya la cosa en concreto: “qué vamos a hacer acá en este caso”. Entonces, los abogados por formación tratan de razonar y buscar un equilibrio porque es su pega, o sea buscar la justicia, buscar el equilibrio entre diferentes partes y diferentes actores en conflicto, pero a los demás les ha costado mucho; científicos políticos, antropólogos, sociólogos, economistas, y las víctimas de todo esto son los migrantes, porque al final todas estas demoras democráticas y políticas van perjudicando a los migrantes, porque necesitan respuestas rápidas, están esperando, digamos, poder quedarse en Chile, tener una nueva vida y no volver a Venezuela mientras el país no se arregle, lo mismo con Haití que tiene una historia eterna de inestabilidad política por las colonizaciones de Francia y Estados Unidos.

Entonces, estamos hablando de cuestiones neocoloniales, Venezuela muy asociado con Rusia, con el mundo de izquierda, con Irán. Estamos hablando de temas neocoloniales en los dos casos. Yo encuentro que el gobierno de Boric empezó bien, tratando de tener un equilibrio y también tirando frases para la derecha para que se queden tranquilos. Ahora que se viene el martes 18 de octubre en honor al estallido vamos a ver qué pasa, hay rumores de que haya un movimiento social en la semana, y movimientos sociales desde la izquierda y la derecha, y eso puede implicar que haya problemas en el norte con la cuestión migratoria, porque puede que la derecha se aproveche para generar una crisis enorme. Un taxista me decía ayer que el martes se viene fuerte la cosa, más en un país que apenas está tratando de equilibrarse y viene otra crisis.

Pablo Donoso: exactamente. Mira, me gustaría me gustaría cerrar con una última pregunta, también asociada a la ley, en realidad son dos preguntas juntas. Me gustaría saber si para ti existe en la ley o lo que tú comprendas de la ley, el alcance que hayas podido estudiar la ley, cuáles son los preceptos para ti que representan una mirada de seguridad en la ley y algunas fortalezas y debilidades que pudieras mencionar de ella, de lo que hayas podido estudiar. Yo sé que la ley no es tu temática, pero si tienes alguna percepción ahí sería súper bueno poder conocerla.

Nicolás Gissi: primero, el concepto de seguridad nacional, ahí algo escribimos. Yo me puse a analizar el concepto de seguridad dado que estaba tan de moda los últimos años y ahí descubrí, y lo conversamos con Gilberto Aranda, que hay un concepto que es muy bueno, es el concepto de seguridad humana, porque ahí estamos metidos todos, o sea el tema de la seguridad es una necesidad básica universal, pero estamos hablando de la necesidad de tener un trabajo estable, estabilidad en la vida...

Pablo Donoso: sí, seguridad más allá de lo militar...

Nicolás Gissi: el derecho a la casa o departamento donde vivir. Eso tiene que ver con derecho, la seguridad humana respecto al fenómeno migratorio tiene que ver respecto tanto con los migrantes como con los nacionales y así tiene que ser, esa es otra dicotomía, los que son anti migrantes son pro nacionales y los pro migrantes suelen olvidarse de los nacionales. Entonces, por favor, acá no se trata de privilegiar a nadie, sino se trata simplemente de que tiene que haber una sana convivencia, tanto en la frontera como en Santiago o en las ciudades más de adentro. Entonces, ahí el concepto clave es seguridad, está vinculado con esta ley, con el decreto anterior, porque se preocupan mucho de que la migración genera temas de seguridad nacional, lo que claramente es una exageración, porque los migrantes son individuos, no son ejércitos, pero sí hay que tener cuidado con el tema de la seguridad humana tanto para los migrantes como para los nacionales. Y la segunda pregunta, ¿cuál era?

Pablo Donoso: desde tu perspectiva si consideras que la ley tiene alguna fortaleza o alguna debilidad.

Nicolás Gissi: yo creo que la ley tiene más fortalezas que debilidades y no está resuelto el tema de la regularización, ahí yo veo una debilidad importante, porque tenemos aproximadamente quinientas mil personas en situación irregular que no se quieren ir y que tampoco debieran irse. Acnur dice que a un refugiado no hay que mandarlo de vuelta y los venezolanos son básicamente refugiados, Acnur dijo eso, hay que entender a las personas como refugiados. Entonces, no debíamos mandarlos de vuelta, deberíamos regularizarlos, obviamente a todos los que no cometen algún tipo de delito ni nada por el estilo. Entonces, ese tema a mí me

preocupa, porque no hay posibilidades, salvo que sea regularizar a alguien que tenga aquí parientes en Chile, pero parientes cercanos, estamos hablando de padre, madre y me imagino que hija/hijo, creo que anda más, ni siquiera hermano, hermana, ni abuelo, ni abuela. Entonces, eso me preocupa, lo veo como debilidad en la ley que no esté la posibilidad de regularizarse, porque eso puede que lleve a hacerlo igual de manera medio extraña, lo que podría llevar a la crítica a la derecha. Entonces, imagínate, vamos a seguir con discusiones polarizadas.

Pablo Donoso: Nicolás, te agradezco mucho la ayuda.

5) Transcripción armonizada de la entrevista a Julián Florez

Julián Florez: Creo que uno de los grandes dilemas que tuvo la ley era qué iba a resolver. Toda ley resuelve una problemática interna. O, al menos, hace una propuesta de cómo resolverla, desde el punto de vista jurídico. Y la problemática tiene dos vertientes. La primera guarda relación con lo que está pasando en el momento presente, en tanto la otra, con la problemática a futuro.

Cuando se redacta una ley, ésta nace por la resolución del problema interno, en el ya urgente, así como la resolución de la problemática a futuro, basada en los sucesos de lo que está pasando actualmente.

Entonces, ahí nacen las percepciones políticas. La primera percepción política va a ser la del gobierno que dice “yo pienso que el problema se debe solucionar de esta manera”. La otra percepción es la jurídica, porque se está desarrollando un proyecto legislativo.

En la visión jurídica participan los técnicos que incluye tanto al parlamentario como al propio gobierno que presenta el proyecto. Ahí hay otra percepción. Cuando se presenta el proyecto de ley, es donde viene la tercera percepción. Y a la percepción del otro sector político que también redacta leyes y que está interesado en resolver la problemática de otra manera y plantea su percepción al proyecto de ley. Esto, en el contexto de un régimen presidencial. Así, ante esas tres percepciones va a girar la discusión de proyecto de ley.

Entonces, si tú me dices que el proyecto giró en torno a la seguridad, yo diría que no. Ello, pues la problemática interna sí era la seguridad, pero el proyecto de ley se centró en otro. No obstante, cuando vas a la discusión de percepciones o a la discusión política, nos damos cuenta de que ésta se centró en los capítulos o en los artículos donde habla de seguridad.

Entonces se sataniza un enfoque de un proyecto de ley, muchas veces por dos o tres artículos; sin embargo, cuando lo ves realmente en su totalidad, te das cuenta de que esto no es un proyecto enfocado la seguridad, sino que el proyecto también aborda que las personas migrantes tienen derechos en Chile y que la Ley debe asegurarlos, como es cuando habla sobre la niñez, derecho a la remesa, derechos laborales, emprendimiento, títulos académicos, visas humanitarias, visas dependiendo de la oportunidad que quieras en Chile, asilo político, asilo diplomático, avecindamiento para participar políticamente dentro de la sociedad chilena.

Y el régimen sancionatorio que es donde se centra la discusión del tema de seguridad, versus, todo lo que le estamos entregando al migrante, concluyes que nuestro proyecto no es seguridad.

Si fuera un proyecto de seguridad, todo el resto del capítulo al que te hago mención correspondería a restricciones.

Pablo Donoso: ¿Entonces tú valorarías el Proyecto como todo, donde la seguridad no sería un tema prioritario, sino que un acápite de la ley y que se resalta mucho?

Julián Florez: Claro, porque resuelve el problema del ahora, que es el que les interesa a los medios, al de la percepción política. Pero el proyecto es a futuro y como lo diseñaron es un proyecto demasiado garantista de derechos.

Pablo Donoso: Desde tu experiencia en el Ministerio de Interior, ¿cuál crees que es el discurso dominante y la percepción del mundo político respecto a la migración. Si quieres, podemos dividirlo en las tres áreas a las que hiciste referencia

Julián Florez: Lo primero es que, desde el gobierno se detectó que había un desorden administrativo, un desorden legislativo y un desorden en la atención del migrante como un integrante más de la sociedad. Y eso generó un desorden público.

Entonces, la percepción que siempre que tuvimos es que hay un desorden y aquí lo único que podemos hacer es iniciar un orden del todo el sistema migratorio del país.

Pablo Donoso: Desde la posición en que te encontrabas aquel entonces, ¿el desorden a qué se debió?

Julián Florez: El desorden es consecuencia de que la migración nunca fue un tema ni una problemática atendido por el Estado chileno desde hace 120 años. La última política migratoria que tuvo Chile fue a finales de 1800 cuando un presidente dijo que la política migración era mejorar la raza y para ello, era necesario traer agricultores alemanes al sur. Desde entonces, absolutamente nada.

Así, cuando llegamos al gobierno, veníamos con seis años de discusión de un proyecto de ley que nunca dio frutos, en términos legislativos.

Pablo Donoso: En paralelo, ¿cómo interpretas que la oposición veía al tema?

Julián Florez: Se trata de una percepción compartida. También lo veían así. Cuando nosotros llegamos al gobierno, la primera exigencia es: necesitamos que le presten atención al tema de migración. Y nos lo decían las organizaciones sociales, los partidos de oposición, los partidos de gobierno: tienen que ordenar el tema. Y en eso nunca hubo diferencia.

Lo primero, es que siento que es un tema ideológico. Desde la derecha, las problemáticas siempre se arreglan desde el orden y desde ahí, lo primero es poner las reglas de juego. En cambio, desde la oposición lo primero es atender y asistir al problema, pero nosotros no podíamos asistir y atender el problema, sin reglas claras respecto a dónde íbamos con el problema o hacia dónde. O sea, qué solución íbamos a ofrecer al problema en el camino.

Entonces, primero ordenemos cómo vamos a atender una población nueva. Pongamos reglas claras, certezas jurídicas y en base de eso, determinamos la atención que quiere darle el país al nuevo ciudadano.

Paralelamente, tuvimos los primeros encuentros con la oposición pues era necesario seguir atendiendo el fenómeno, desde punto de vista administrativo. Entonces eran dos acciones:

En primer lugar, orden y certezas jurídicas para atender el fenómeno. En segundo lugar, asistencia al fenómeno, considerando que todos los días exigía más atención. Y ahí es donde tuvimos otra diferencia de la atención.

Pablo Donoso: Con la llegada del gobierno se implementó lo que se conocemos coloquialmente como “La Política de ordenar la casa”, que implica distintas medidas, por ejemplo, el punto de los visados y también las expulsiones.

Así, desde la posición en que te encontrabas en aquel entonces ¿Cuál es tu apreciación respecto a las mismas?

Julián Florez: Desde el convencimiento del enfoque que sostuvimos en materia migratoria, como un fenómeno social, latinoamericano y mundial, con dos grandes aristas. Uno, la situación que gira en torno al ser humano migrante y dos, la decisión de la propia persona migrante. Ello, porque no se trata solo de las condiciones externas que empujan a migrar, sino porque detrás, hubo una decisión personal de trasladarse. En cambio, el otro enfoque que corresponde a la oposición, parte de la premisa que el migrante se desplaza debido a las condiciones del entorno.

Sin embargo, estas personas tienen y toman decisiones, las cuales tienen consecuencias, por ejemplo, si toman la decisión de violar la frontera para ingresar al país. Así como se generan consecuencias si tomaron la decisión de utilizar el turismo como mecanismo para quedarse y posteriormente, regularizar su situación.

Situación distinta es para los casos en que se está buscando refugio producto de una guerra, un conflicto, o bien, por problemas en un régimen político. O movido por la búsqueda de mejores oportunidades económicas.

No obstante, usted no puede desligar al ser humano de la toma de decisiones. En este entendido, decimos que la primera regla es definir en la ley de migración, cómo el Estado recibirá la intencionalidad de ese ser humano, cuando decide venir a Chile.

En el caso que venga a trabajar, necesitará entonces una visa de trabajo que ya existe. Pero qué tipo de visa de trabajo disponemos, de acuerdo con su situación.

Ahí nos encontramos con visas con las cuales nosotros decimos no estar de acuerdo, pues generaban una intencionalidad de migración desordenada, tal es el caso de la visa temporal por motivos laborales.

Un segundo caso de visa con la que no estamos de acuerdo corresponde a la de turismo, ya que no puede ser que se utilice como mecanismo de residencia para venir a vivir al país. Una cosa es el turismo, pero otra cosa es la residencia. Se trata de intenciones muy diferentes.

Pablo Donoso: Entonces se basa en la intencionalidad, ¿cuál es tu objetivo como migrante? Para así alinear la política y la ley a esas distintas posibilidades.

Julián Florez: Porque cuál es el problema de cómo funcionaba Y es que el turista llegaba y tú, como país, no haces, no mides más allá de la intención del turista porque para ti, como gobierno, con la ley de turismo, la persona viene por unos días, mínimo 15 y máximo 90. La persona vino, conoció o visitó su familia y se fue. Cuando la PDI te sella el pasaporte y te dice: “tienes 15, 30, 90 días”, asumes que esa persona salió en la fecha que correspondía y no que se quedaría.

Transcurre el tiempo y a esta persona la venimos a observar ocho meses después cuando nos dimos cuenta que, en medio del turismo, pidió la visa.

Así, la gran pregunta es qué pasó esos meses ¿De qué vivió? ¿Dónde vivió? ¿Cómo sobrevivió? ¿Quién le está garantizando derechos básicos, como salud?

Pues cuando el Estado tiene, no solo una, sino que, a muchas otras personas bajo esa condición, desconoce el tamaño y características de tu población real, no puede planificar políticas públicas de manera adecuada, ya sea política migratoria u otra. Para entregar derechos a las personas que llegan al país, necesitamos hacer planificación.

No había planificación porque nunca pensamos que el turista se va a quedar. Entonces, lo primero que dijimos es que hay que separar el turismo de las solicitudes de residencia.

En segundo lugar, la garantía de definir la residencia desde el inicio, desde la intencionalidad del ser humano, te garantiza ordenar el sistema. Porque desde el inicio, ya sabes que las personas que vienen lo hacen para trabajar. Ésa es la explicación de la visa consular.

Es un tema de planificación, versus la versión de la oposición, desde la cual se sostiene que no puede quitar la oportunidad al turista para pedir una visa de residencia. Porque él es un ser humano y hay que atenderlo.

Entonces, respondemos que sí hay que atenderlo, pero con planificación, donde la persona nos informe a qué viene. El problema es que, al ser turista y decida quedarse en forma permanente, yo no tengo al Estado diseñado para atender a una persona más, sea en el sistema de educación, de empleo y/o de vivienda.

Tenemos que hacer una planificación y no podemos planificar política migratoria u otra política para seres humanos con turistas que, en realidad tenían la intención de residir en el país. Hagamos las cosas ordenadas y serias.

Entonces no es solo exigir protección al Estado. Es también que el ser humano se ponga en el escenario que vamos a construir protección entre los dos. Ahí está la diferencia.

Pablo Donoso: Desde el planteamiento oficialista se sostiene que queremos planificar y ordenar el fenómeno y, en segundo lugar, la decisión del individuo al trasladarse Chile. En este orden de ideas, quisiera que desarrollaras con mayor profundidad lo referido a las visas. Las visas tienen ese principio de poner orden, lo que explica la necesidad de solicitar que se informe la intencionalidad del viaje a Chile.

No obstante, desde el nivel académico se critica que existe un alto número de rechazo respecto al total de solicitudes. Así, ¿no se transformó en un mecanismo que propende más al rechazo que a la aceptación?

Julián Florez: Entendiendo que el Estado chileno, su sociedad y sus recursos, ofrecen oportunidades. Pero usted, como ciudadano extranjero, debe garantizarnos los mínimos y con ello me refiero a mínimos de asimilación de nuestra cultura, de nuestra política, de nuestras leyes, de nuestras normas. Porque eso que le estamos ofreciendo, es producto de la construcción de un pueblo durante muchos años, bajo un orden que hasta el momento ha dado resultado.

Entonces, lo primero: debes tener identificación y ésta la entrega el pasaporte. Si tienes pasaporte no puedes pedir una visa. Por otro lado, la cédula de identidad no es documento migratorio.

Es directamente el pasaporte el que nos va a informar la intención de residir.

Segundo, tenemos un requisito de sustentabilidad, bajo el contexto de un Estado asistencialista, Subsidiario, basado en el trabajo y en el esfuerzo de su pueblo para sacar adelante cualquier tipo de proyecto personal. Entonces tienes que trabajar. Y para venir a Chile a trabajar, tienes que garantizar que lograste tener un trabajo o al menos una oferta de trabajo.

Entonces en la Ley colocamos “oferta laboral”. Y eso te va a garantizar el sustento diario para poder sobrevivir en el país, ya que el Estado no tiene que pagar tu arriendo, gastos de alimentación, vestuario. Ello, por nuestro diseño estatal.

El tercero de los tres requisitos es el deber de garantizarnos como sociedad que tus actuaciones personales, sociales y civiles concuerdan con las exigencias de seguridad que tiene nuestro país y con esto aludo específicamente a los antecedentes penales. Para así garantizar a nuestra sociedad que estamos autorizando el ingreso a un ser humano que está en las mismas condiciones. Ello, en el resguardo de la convivencia y cohesión social.

Entonces son tres requisitos básicos, muchas veces cuando escucho a la oposición afirmar que hay muchos requisitos, no es así. O también, cuando dicen que a los haitianos y venezolanos les queda muy difícil conseguir un pasaporte, pero eso no es un problema de Chile.

Los requisitos mínimos que pedimos garantizan la convivencia y cohesión social.

Pablo Donoso: En su totalidad, ¿consideras que la Ley es garantista?

Julián Florez: Sí, pero tenemos un tema importante y es que la ley tiene el enfoque derechos fundamentales, con el respeto de los Derechos Humanos. Ello, pues su marco proviene de los derechos fundamentales de la Constitución Política Chilena.

No obstante, lo anterior, el enfoque que tuvo el gobierno anterior y nosotros que presentamos el proyecto, es que el Estado tiene legítimo derecho de normar la política migratoria y las leyes de migración del país. Ésa es la idea central, el legítimo derecho del Estado a normar. Desde la auto determinación del pueblo chileno y bajo su ordenamiento legislativo, son los chilenos quienes deciden qué se hace y qué no se hace en el territorio.

En referencia al Pacto de Marrakech para una migración ordenada, segura y regular, cuando lo revisamos, descubrimos que hay una parte de este acuerdo que no está alineado a los intereses del Estado chileno, en lo que ha sido su política migratoria. Y es que, en su legislación hay una diferencia entre el migrante regular respecto al migrante irregular.

El pacto invisibiliza las situaciones de cada uno y casi que, exige a los Estados que ambos sean tratados en las mismas condiciones dentro del país. Y ahí es donde decimos, no. Si la persona se atrevió a violar nuestra frontera y a violar nuestras leyes, el Estado no puede quedarse callado.

El Estado puede sancionarlo o, al menos exigir a esa persona, garantizando todos sus derechos humanos y su integridad física, moral, psicológica y judicial de que nos explique. Al menos no lo vamos a sancionar bajo el derecho penal, esto lo dice la ley, pero sí lo vamos a citar porque cometió una infracción.

El Tratado de Marrakech dice que la regularidad no es un tema porque todos los seres humanos tienen la misma igualdad para migrar. Entonces para qué política migratoria y ley de migraciones. Si al final cualquier persona puede hacer lo que se le dé la gana en nuestro territorio.

Ahí estuvo el punto de discusión: la distinción entre el migrante regular del irregular, consecutivamente el tratamiento que va a recibir. Así, los Estados tienen el derecho, al menos por sospecha, de preguntarle esa persona que violó la frontera y violó la ley migratoria. Preguntar qué fue lo que pasó y por qué. Si el Pacto nos garantiza eso, entonces firmamos.

Pablo Donoso: Si eventualmente el gobierno actual adhiere al Pacto de Marrakech, tal como sucedió con Escazú, ¿Crees que generaría un desajuste entre la política interna y la externa? ¿Crees que ello genere problemas, a posteriori? Lo anterior, considerando que, el pacto al ser aprobado por el Congreso pasaría a ser ley.

Julián Florez: Los pactos internacionales, tratados y acuerdos, cuando tú los firmas, adquieres compromisos a cumplir. El problema surge cuando están en contra de tu ley y eso al final te puede llevar a modificar una ley o el cambio en la respuesta del Estado.

La pregunta es, ¿estamos de acuerdo en hacer esa modificación? Porque firmar ese pacto significa que sí estamos de acuerdo. Entonces, decisiones que, como sociedad hemos tomado en relación al caso del ingreso irregular, ¿se nos va a quitar la potestad y la facultad como Estado de decidir? O al menos citar a esa persona para que nos informe qué fue lo que pasó.

Entonces, ahí es cuando pienso que tendríamos una contradicción con el Pacto de Marrakech.

Pablo Donoso: En un principio, hablamos del punto de seguridad. Me gustaría preguntar desde tu perspectiva y desde la del gobierno, ¿Por qué es importante la seguridad en el ámbito migratorio y cuáles, en la ley, son los acápites más importantes en esta área?

Julián Florez: La seguridad es importante primero por la convivencia y la cohesión social, los Estados y las comunidades tienen derecho a la protección de sus costumbres, su cultura y de su sustentabilidad. Y creo que los Estados tienen soberanía y en su ejercicio, está resguardar al pueblo que acogía. No solo la protección, sino su convivencia.

Hacer respetar esa convivencia frente a otros países que violentan o intentarán violentar su cultura, sus costumbres. Yo pienso que, un primer escenario que siempre ha tenido una política migratoria es proteger la historia, la cultura, las costumbres y la sociedad que antecedió en ese territorio.

Entonces, de ahí parte que el primer principio de seguridad de la política migratoria es la protección.

Segundo, la posibilidad de que esa sociedad nacional tenga tranquilidad y la tranquilidad se garantiza con base a que comportamiento de ciertos seres humanos tenga control, sanción y pueda tener la oportunidad de reinserción cuando cometa errores frente a esa misma sociedad.

Tenemos que poseer, como Estado, la exigencia de unos mínimos básicos tolerables para que otro ser humano venga a vivir en nuestra sociedad. Y debemos de garantizar con la sociedad si queremos hacerlo, con la garantía, al menos de que pueda asimilar y unirse a la sociedad en sus costumbres y valores. Entonces, por ejemplo, si nosotros queremos traer a la comunidad siria que viene escapando de la guerra y le vamos a dar la oportunidad, lo primero que debemos de saber es que no iban personas infiltradas, de ningún bando con crímenes de lesa humanidad, ni crímenes asociados a manejo de armas, ni tampoco antecedentes penales internacionales. Porque eso va en contra vida en convivencia en nuestra comunidad.

Distinto es el caso de quienes le daremos la oportunidad de reincorporación pues es necesario vigilar a esa persona y darle todas las oportunidades de reinserción, si la persona quiere. Eso sí, bajo la condición de estar asimilado a nuestras costumbres.

Así, en las decisiones de política migratoria se buscó dar seguridad y protección al Estado, a su estructura histórica y cultural, así como a su comunidad. También seguridad, en función de la sustentabilidad del país respecto a sus recursos, por ejemplo: seguridad alimentaria, seguridad en empleo, seguridad en el trabajo.

Otro punto que no debemos pasar por alto es que, si ustedes aprueban el derecho a migrar como un derecho humano, pueden estarle quitando tres o cuatro derechos más a esa persona.

Ello, por una razón de capacidad y es que no todos los lugares son capaces de atender los derechos de una mayor población, desde el ámbito laboral no hay cupos suficientes para darles empleo a todos, o servicios educativos, tampoco hay más cupos en Fonasa, ni garantía habitacional. Entonces, violaste cuatro derechos humanos, entregándole uno.

La política migratoria también se basa en un enfoque de sustentabilidad, en virtud de la cual hasta donde el pueblo chileno tiene capacidad de aguantar más personas. Hay países muy avanzados en la planificación migratoria, que pueden medir esa capacidad a partir de la tasa natalidad. Es lo que sucede en Alemania, tiene una población de 80 mil habitantes de habitantes y ya saben que la matriz productiva para poder ser sostenible debe tener 4 mil seres humanos cada 10 años. Entonces ahí ya me dieron cuánta gente necesitan en la matriz productiva pues tienen recursos.

Pablo Donoso: ¿Y en Chile se ha hecho el ejercicio demográfico de estimar la matriz productiva del país?

Julián Florez: Solo en educación. El sistema educativo público chileno fue recuperado por los migrantes. Sí, porque el alza de calidad de vida implicó que los chilenos en los últimos 20 años, tomaron la decisión de que sus hijos iban a colegio subvencionados o privados.

La educación municipal fue desapareciendo. Muchos colegios hace 10 años, no tenían estudiantes para sobrevivir. La llegada de los migrantes significó que hoy tengamos colegio 70/30. Con esto me refiero que 70% migrante, que permitió a esos establecimientos de educación básica y media.

La tasa natalidad sigue para abajo. Para los chilenos la construcción de familia no es una prioridad y la disminución de seres humanos no está aguantando la matriz productiva. Entonces, si logramos hacer ese cálculo, vamos a descubrir cuántas personas necesitamos en el país. Lo interesante de esta política, y creo que el gobierno actual está trabajando en el proceso de levantamiento de estadísticas laborales. Para de esta manera, solicitar a los migrantes el ingreso al país para que ocupen estas vacantes, que quizás el sistema actualmente no lo cubre.

Ustedes lastimosamente, a veces solo ven la seguridad como no querer dejar entrar a una persona. Pero hay otro tipo de seguridades en política migratoria que le dé garantía a la sociedad y a la comunidad para que exista la convivencia y sustentabilidad.

Pablo Donoso: En otro aspecto, ¿Qué apreciación tienes respecto a las críticas a la ley, esto atendiendo las distintas posturas que se han sostenido, sea desde del mundo académico, de la entonces oposición? ¿Crees que se trata de desinformación, de un debate ideológico?

Julián Florez: Yo pienso que hay un tema ideológico y un tema también de desinformación. Yo siento que, lastimosamente, la ley de migración solo está revisada desde los trámites y desde el régimen sancionatorio. Nadie habla del resto de capítulos. Pues ahí hay una satanización de que la ley es solo el enfoque de sanción, pero no ven todas las garantías que ofrece en materia humana social, cultural, educativa, política, participativa.

Hay un problema de desinformación. También hay un cálculo político parte de los actores tanto de la oposición como el gobierno en torno a los aspectos que quieres visibilizar ante los medios de comunicación. Sin embargo, no hay interés en transmitir en igual intensidad el enfoque de derechos de la ley ni los beneficios que conlleva para el país que se ordene, por ejemplo, en términos de sustentabilidad.

También pienso que hay minimización de la ley, propagando que la ley no es buena para atender el fenómeno migratorio. Otra cosa muy importante es hablar desde los datos y hablemos desde los datos cuál es la problemática real migratoria.

Porque hoy tenemos 1 millón 600 mil migrantes contados y de ese millón, si estuvieran en las paupérrimas condiciones como lo vende la oposición o muchas veces el gobierno en que está el migrante, sépalo que estaríamos en una crisis social mucho peor de lo que sucedió en el estallido social. Estaríamos como Colombia, Perú, Ecuador, con migrantes mendigando en la calle, tratando de conseguir algo. Sé que también tenemos casos acá, pero éstos no alcanzan a representar el 10% ni siquiera el 5% del total de población migrante.

En contraste, si revisamos los datos de cuánta gente tiene un empleo formal, cuántos emprenden, cuántas personas migrantes invierten en Chile, encontramos que el número de la problemática que se expone en los medios de comunicación por parte de la oposición al gobierno, es mucho menor a la realidad migratoria.

Desde mi experiencia, sostengo que Chile ha podido permear la migración entrante. La matriz productiva nos ha absorbido, tenemos empleo, muchos están construyendo familia en Chile, el sistema educativo los absorbió, el sistema laboral también los absorbió, vale decir, hay empleo.

La comunidad migrante representa el segmento de población con menos desempleo en el país respecto a los chilenos y a los indígenas. Entonces, en los datos no se revela que los migrantes lo están pasando demasadamente mal.

Pablo Donoso: Ese porcentaje de migrantes que está en peores condiciones, ¿cree que se trata de una causa de origen? Entendiendo éstas como condiciones materiales, socioculturales previas a la llegada a Chile.

Julián Florez: Aquí veo otros dos fenómenos. Yo siento que las personas que se encuentran en peores condiciones son las personas que ingresaron por un paso no habilitado, las personas que violaron la frontera. Ello, porque, al no tener una identificación que lo habilita en Chile a trabajar y a integrarse de mejor manera, el país tampoco le va a brindar la oportunidad que busca.

Si usted hace un análisis de las personas que tienen rut para determinar en qué condiciones están, se va a dar cuenta que la mayoría está relativamente estable.

Y aquí nos hacemos cargo de las condiciones en las que el gobierno asume la cuestión migratoria. Por un lado, habían 500 mil trámites sin resolver, y por otro, le tocó enfrentar la

tercera oleada migrante que llega a Chile, compuesta principalmente por la comunidad haitiana y venezolana

Y lo segundo, no tener una ley de migración actualizada a este nuevo escenario significó que nos tocó trabajar. El sistema administrativo no cumplió, no dio los resultados. Se hicieron muchos intentos y aunque se lograron cosas, el flujo migratorio seguía colapsando el sistema.

Entonces, es importante revelar porque se sigue con una percepción de que la población migrante la está pasando muy mal. Eso no es así.

Te pongo un caso que usted lo debe saber: Iquique

¿Cuándo ha habido problemas con migrantes en Iquique que fueran tan sonoros y mediáticos? Si históricamente Iquique es una de las ciudades chilenas con mayor porcentaje de migrantes: árabes, colombianos, ecuatorianos, bolivianos, colombianos,

Iquique se caracterizaba por ser un sitio turístico. Cuando se difunde la situación de Colchane y el ingreso masivo de venezolanos por pasos irregulares en septiembre del 2021 y que alrededor de 3000 migrantes estaban invadiendo parques, calles, playa. Sobrevivían como podían, dado que venían de unas condiciones muy precarias del país del régimen de Nicolás Maduro.

Ahora, un dato demográfico para entender Iquique, en aquel entonces, los migrantes representaban cerca del 10% de la población, en comparación con la chilena, sin embargo, el poder mediático era mayor

No se trata de un tema de volumen, pero han entrado por paso no habilitado. Por otro lado, el migrante que lograba pasar y llegar a Iquique se seguía su camino. Santiago, Magallanes, Concepción, Copiapó, Antofagasta porque la mayoría y no es una noticia oculta: venían también por la reunificación familiar, buscando a su familia, a sus amigos, a sus conocidos. Quizá porque se les iban a brindar una oportunidad, con otras condiciones de vida. Pero el que se quedó en Iquique era el que no tenía redes, el que venía a probar suerte, o venía expulsado de otro país.

También hay que considerar en este cuadro que eran los tiempos del comienzo de la pandemia, donde en otros países no había subsidios como en Chile, o acceso a vacunas. Entonces, la migración es multicausal.

Cuando vemos la realidad de Colchane, eran cinco parques y la playa que no alcanzaba a cubrir las 3000 personas, versus una ciudad histórica que tenía el 10 % de la población migrante

Ahí es donde nos damos cuenta que hay muchas percepciones pequeñas, las cuales amplifican que una comunidad es un problema. Pero cuando vas a los datos reales, descubres que lo que se presenta no es así.

Pablo Donoso: Continuando el punto de la exposición de la migración en los medios de comunicación, ¿por qué a tu parecer prevalece esta cobertura mediática de la migración?

Julián Florez: Lo entiendo desde la visión de desarraigo que siente el chileno e identifica que quien trae el problema es el otro porque es más fácil, trátase de seguridad, mendicidad o laboral. Decir que en estos tres casos el problema es del migrante, es totalmente falso.

Respondiendo a la pregunta de la cobertura mediática, pienso que es un tema cultural. La pregunta que debemos hacer ahí es, por ejemplo, ¿qué es lo que consume el chileno y qué le

gusta consumir, sea en televisión, radio y en formato impreso? ¿amarillismo, datos novedosos, acentos diferentes, culturas con comidas raras o diferentes fenómenos ajenos a la historia de su realidad?

¿Cuál es el consumo que observa la comunidad y es lo que le vende? Inclusive hasta el día de hoy tengo conocimiento de tres demandas hacia medios de la comunicación por tratar de criminalizar a migrantes, en ciertas circunstancias, en cierto momento y en ciertos delitos, o cosificar a mujeres y también a hombres por su condición extranjera.