

DEBATE

Migración y derechos humanos: Política migratoria en Chile hoy

Martina Cociña-Cholaky 

Universidad Estatal de O'Higgins

Manuel Hidalgo Valdivia 

Coordinadora Nacional de Inmigrantes

Rita Lages de Oliveira 

Universidad de Chile

Introducción

La migración en nuestro país es un tema con múltiples aristas y requiere una reflexión profunda para implementar políticas que respondan a la complejidad de una realidad que afecta a la población que migra y a la población que recibe a los migrantes. La movilidad humana internacional cuenta con algún grado de reconocimiento en el derecho internacional, ya sea por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra como un derecho la posibilidad de salir y retornar al país de nacionalidad o residencia, o por vía de la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra el derecho a buscar y recibir a asilo en otro país.

Para conversar sobre este tema planteamos tres preguntas y convocamos a tres expertos en el tema,¹ desde el ámbito académico Rita Lages y Martina Cociña, profesoras de Derecho y especialistas en el tema, y desde las organizaciones Manuel Hidalgo, economista, miembro de la Coordinadora Nacional de Migrantes y coordinador de la Comisión Internacional de esta organización desde 2020. Todos ellos nos dieron su opinión y visión sobre el tema.

¹ Los autores participaron en este debate durante junio de 2023, antes de la presentación de la Política Nacional de Migración y Extranjería.

Pregunta 1

¿Cree que Chile cuenta con una política migratoria? Además de la Ley de Migraciones, ¿en qué otros instrumentos jurídicos se expresa esta política o visión de la migración y cómo interactúan estas normativas?

Martina Cociña-Cholaky

Desde el año 2018 Chile cuenta con una política migratoria que se expresa en la premisa «Migración ordenada, segura y regular». Bajo este lema el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) adoptó una serie de medidas que buscaban controlar el ingreso y permanencia de determinadas comunidades de extranjeros, imponiendo un tratamiento diferencial de las circulaciones. En 2018 y 2019 se establecieron visas consulares, mediante decretos, a personas haitianas y venezolanas, pero por su escasa concesión, extensa tramitación y la emergencia de la pandemia se dificultó la entrada regular de estas personas. Debido a la falta de acceso por vías regulares, los ingresos irregulares se incrementaron y las travesías se precarizaron. El Estado chileno, entonces, se configura como productor de irregularidad.

Además del aumento de las restricciones para ingresar, esta política se manifestó en la eliminación de la visa temporaria por motivos laborales en 2018, el plan de retorno «humanitario», el fortalecimiento de los mecanismos para materializar las expulsiones y la adopción del Plan Frontera Segura en el norte del país. La política de militarización de las fronteras y la mediatización de las deportaciones es parte de una lógica de seguridad que ha optado por fortalecer el control de los desplazamientos imponiendo una gestión selectiva de los flujos. Un panorama que no dista de las medidas establecidas por el presidente Gabriel Boric y que han reforzado la frontera nortina incrementando la dotación militar y declarando Estado de excepción en la Macrozona norte con un importante aumento presupuestario. Queda esperar la implementación de la Política Nacional de Migración y Extranjería que el gobierno estableció en el Decreto 181 del 6 de julio de 2023 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que se encuentra en tramitación.

En Chile la política migratoria se expresa en instrumentos como la Ley de Migraciones y Extranjería y su reglamento (vigentes desde febrero de 2022), la Ley de Refugio de 2010 (Ley 20.430), y la Ley Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (Ley 20.507). Asimismo, se manifiesta a nivel reglamentario en múltiples decretos y circulares dictadas en ámbitos como salud y educación. También es posible evidenciar la política migratoria más reciente en la Ley de Infraestructura Crítica (Ley 21.542). Estas regulaciones, entre otras, interactúan e intentan responder al cambiante escenario de la movilidad, abordando los desafíos que se presentan y solucionando algunos vacíos existentes. Al mismo tiempo, sin embargo, dificultan el

ejercicio de los derechos de quienes migran por su sectorialidad, parcialidad y condicionalidad, además de la burocratización y dispersión que las caracteriza. Constituyen, por lo tanto, un entramado regulatorio que expone la carencia de una política migratoria integral en Chile.

Manuel Hidalgo Valdivia

En la cuenta pública del primero de junio recién pasado, el presidente Gabriel Boric anunció que

Este mes presentaremos la primera política nacional de migraciones del país. Esta política estará basada en un enfoque responsable de seguridad y respeto de los derechos humanos, tendrá dos sentidos claros: uno relativo al aspecto interno, de gestión administrativa y documentación de la población extranjera en territorio nacional; y otro sobre la gestión de fronteras para la regulación y orden de los flujos migratorios.

Durante este gobierno ha habido algunos cambios progresivos en la gestión migratoria: mayor rapidez de respuesta a solicitudes de visados, menores expulsiones administrativas, operación de albergues para migrantes en situación de calle, restablecimiento de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil frente a la autoridad migratoria. Pero estas medidas están por debajo de los parámetros y objetivos que se plantearon en el programa de gobierno, de hecho es lo que el presidente Boric reconoce cuando afirma que «el grado de tensiones que presenta la sociedad chilena, sus miedos e incertidumbres, y el retraso del Estado para darles respuesta», le ha hecho «reordenar las prioridades».

La derecha ha presionado a las autoridades migratorias alertando a la ciudadanía sobre la crisis en la frontera norte y la crisis de seguridad que la vincula erróneamente a la inmigración irregular y ha forzado a mantener un discurso gubernamental que pone énfasis en el control de la inmigración y medidas como la militarización del control fronterizo, la Ley de Infraestructura Crítica y la promulgación de una ley para hacer más expeditas las expulsiones administrativas. Es, por tanto, una gestión migratoria que no se ha apartado sustancialmente de la que se aplicó durante el gobierno de Sebastián Piñera.

Además de la Ley de Migraciones y Extranjería, el marco para la política migratoria está dado por el reglamento de la ley, publicado el 12 de febrero de 2022 en el *Diario Oficial*, una vez que la Contraloría tomara razón el día anterior. Con eso la Ley de Migraciones y Extranjería entró en plena vigencia.

Así se afianza la legislación migratoria aprobada en 2021 y se descarta cualquier reforma flexibilizadora de sus mecanismos de visado o de regularización progresiva; se consagra el mecanismo de las visas consulares como vía para obtener un permiso de residencia temporal, ya sea por razones laborales o de otra índole. En adelante, y

como regla general, las personas que ingresen como turistas no podrán postular a un permiso de residencia, salvo que acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos. Se trata de un marco mucho más restrictivo para la inmigración que el que prevalecía antes y desde 1975, en un contexto en que los flujos de migración forzada en la región aumentan. El resultado de esta legislación ha multiplicado la inmigración irregular y todo indica que esa será la tendencia hacia adelante.

Rita Lages de Oliveira

Antes de responder debo transparentar lo que entiendo por «política migratoria». Comparto las nociones con autores que consideran que una política migratoria está formada por el conjunto de decisiones, acciones u omisiones, estrategias y mecanismos legales y administrativos destinados a i) regular el ingreso y salida de personas no nacionales del territorio; ii) promover la integración social, económica y política de las personas migrantes durante su estancia en el país y sobre la base del reconocimiento de derechos y obligaciones recíprocas para el Estado y los migrantes; y iii) prevenir la irregularidad migratoria y asegurar la protección de la seguridad y orden público, con el propósito de influir en el origen, dirección, tamaño, composición, etcétera, de los flujos migratorios.

Lo anterior significa que en una política migratoria confluyen diferentes intereses públicos y privados, a veces difíciles de conciliar, sobre distintas materias (trabajo, participación cívica, control policial, cooperación internacional, etcétera), que requieren la adopción de actos o decisiones de nivel local, nacional, regional e internacional, que idealmente se retroalimentan y emanan de instituciones y organismos nacionales e internacionales.

En lo normativo Chile cuenta con una definición legal de política migratoria. El artículo 22 de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería establece los elementos que el presidente de la República debe para definir la Política Nacional de Migración y Extranjería que debe ser revisada cada cuatro años (artículo 23). Así, la formulación y ejecución de la Política Nacional de Migración y Extranjería debe i) considerar la realidad nacional en sus distintas dimensiones; ii) garantizar la protección de los derechos de los migrantes, especialmente de los grupos vulnerables; iii) resguardar la seguridad del país y la protección del orden público; iv) ajustarse a la política exterior del Estado y sus relaciones con otros países; v) considerar las necesidades e intereses de los chilenos que viven en otros países; vi) asegurar la integración e inclusión de las personas migrantes en todos los aspectos de la vida; vii) reconocer la contribución de la migración al desarrollo del país; viii) evaluar la eficacia de los programas sociales municipales destinados a la población migrante; ix) velar por el mantenimiento de altos niveles de regularidad de la población migrante.

Tanto la ley de Migración y su reglamento, en conjunto con la anunciada política nacional de migración, son el fundamento para elaborar, implementar y evaluar programas u otras acciones dirigidas a las personas migrantes. A ellos, se suman varias normas recientes que desarrollan ciertas disposiciones de la ley migratoria (los decretos 23 y 177, de 2022, que fijan las categorías migratorias) o las amplían (las leyes 21.542 y 21.567, de 2023, que facultan, respectivamente, a las fuerzas armadas y de orden público para la colaboración en ciertas tareas de control migratorio), algunos actos administrativos como circulares u oficios, anteriores a la nueva ley pero todavía vigentes, en materias específicas de protección de derechos para ciertos grupos de extranjeros, fundamentalmente en materia de salud y educación.

Por otro lado, y porque no hay verdadera integración sin derechos, la legislación y la política migratoria deben ser coherentes, mediante un diálogo permanente y bidireccional, con el marco general que establece la constitución y el derecho internacional, en particular lo que se refiere a derechos fundamentales y humanos.

Como históricamente los derechos de las personas migrantes han estado ausentes de la legislación migratoria chilena, la protección jurídica de sus derechos descansaba, por un lado, en instrumentos infra-legales que permitían al ejecutivo adoptar, de forma ad hoc y fragmentaria, medidas o acciones destinadas a la población migrante (o colectivos de esta población) cuya vigencia en el tiempo dependía de la autoridad del momento. En este último caso, los tribunales nacionales han desarrollado una función importante en identificar los límites de la actuación del Estado en el ejercicio de su soberanía en materia migratoria según lo consagrado en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente de la mano del principio de igualdad y no discriminación.

Pregunta 2

¿Qué camino debería seguir el Estado para robustecer los derechos humanos de las personas migrantes?

Martina Cociña-Cholaky

Para robustecer los derechos humanos de las personas migrantes el Estado chileno debería, en primer lugar, abordar la movilidad humana comprendiéndola como un fenómeno complejo que requiere respuestas integrales y de largo plazo, coordinadas a nivel regional y desde un enfoque de derecho. Por lo mismo, más que continuar apostando por la senda que fortalece el control y las fronteras, el Estado debiera gestionar los flujos de personas, facilitando su ingreso y permanencia regular y promoviendo su efectiva inclusión social, política y laboral.

En este sentido es vital que el Estado chileno considere el contexto regional marcado por la violencia y por crisis económicas, sociales, políticas y ambientales. En este panorama se destaca la diáspora venezolana que en mayo de 2023 se estimó en más de siete millones de personas, constituyendo el mayor flujo contemporáneo regional.² Asimismo, los procesos de fractura política, económica y social de Haití también han provocado diáspora y desplazamientos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha evidenciado múltiples y masivas violaciones a derechos humanos, y en su Resolución 2/2018 «Migración forzada de personas venezolanas» exhortó a las naciones de la Organización de Estados Americanos a garantizar el reconocimiento del refugio para venezolanos en situación de movilidad forzada. A su vez, la Comisión Interamericana en su Resolución 2/2021 «Protección de las personas haitianas en movilidad humana: solidaridad interamericana» entregó directrices para otorgar una respuesta integral, inmediata, eficaz y duradera que garantice los derechos de los haitianos en movilidad humana internacional.

Si se analiza el escenario migratorio chileno se evidencia que en los últimos años, más que aumentar la movilidad, lo que se ha incrementado significativamente son los ingresos por pasos no habilitados: ocho mil en 2019, que en 2020 se duplicaron, en 2021 más de cincuenta y seis mil y cincuenta y tres mil en 2022 (cifras de la Policía de Investigaciones, solicitud de información ADO10T0010177 del 16 de marzo de 2023). Entonces, lo que se observa principalmente es un alza en la irregularidad, situación que conmina y expone a los afectados a mayor vulnerabilidad, dificultando su acceso a derechos y servicios. Por ende, el camino que debería seguir el Estado chileno para robustecer los derechos humanos de las personas migrantes es, junto con promover una coordinación regional para abordar los desplazamientos, adoptar la regularización como política estatal. Sin embargo, es posible deducir que los procesos de regularización no han sido satisfactorios,³ por lo que corresponde innovar implementando procesos flexibles y ágiles, esto se puede lograr digitalizando los trámites migratorios y robusteciendo la institucionalidad para que responda adecuadamente a la demanda existente. Como evidencian estudios,⁴ el Servicio Nacional de Migraciones tiene una serie de limitaciones administrativas por lo que el Estado debe invertir en mejorar la institucionalidad existente, descentralizando su gestión, dinamizando sus procesos y capacitando y sensibilizando a sus funcionarios. En este marco, la pro-

2. R4V. (2023) América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región, 2023. Disponible en <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

3. Valencia, Pilar y Romina Ramos (2021: 399). «Análisis crítico del proceso de (des)regularización migratoria extraordinaria en Chile (2018-2019)». *Diálogo andino*, (66), 399-417. DOI: [10.4067/S0719-26812021000300399](https://doi.org/10.4067/S0719-26812021000300399).

4. Feddersen, Mayra, Antonio Morales, Juan Ramaciotti y Marcia Vera (2023: 19). «Ley de Refugio en Chile. Nudos críticos, desafíos urgentes y alternativas hacia el futuro». Santiago: Centro de Políticas Migratorias.

moción de campañas de información y no discriminación de la población migrante serían un buen comienzo, junto con la adopción de programas que promuevan la interculturalidad.

Manuel Hidalgo Valdivia

La definición de la política migratoria es imprescindible para abrir espacios a procesos de regularización específicos en situaciones que se pueden amparar en la ley. Sobre esto hay, al menos, tres direcciones.

Primero, regularizar a niños, niñas y adolescentes en situación de irregularidad aplicando el interés superior de niños, niñas y adolescentes que la Ley de Migraciones reconoce en su artículo 4. En este sentido la Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile, en conjunto con el Colectivo Sin Fronteras, presentamos a la Subsecretaría del Interior un informe acompañado del expediente de más de trescientos niños y niñas en situación de irregularidad a fin de que se les otorgue la regularización correspondiente. Al día de hoy no ha habido más que una respuesta parcial derivada, en muchos casos, de la falta de documentación de los países de origen de los niños y que las autoridades exigen para cumplir el proceso.

Otra vía es modificar la reglamentación de las visas de reunificación familiar que no han sido aprovechadas plenamente, entre otras cosas, por la regulación que exige que las personas ingresen en un plazo perentorio de noventa días luego de concedida la visa. Hay casos en donde personas a las que se les concedió la visa no pudieron ingresar a Chile por razones ajenas a su voluntad, y más relacionadas con la poca disponibilidad de vuelos regulares de Haití a Chile, que al llegar a Chile «fuera de plazo» no pudieron poner en vigencia su visa. El plazo de noventa días para ingresar es, en este caso, improcedente porque la visa obedece a una condición permanente, ser familiar de una persona residente. Poner un plazo perentorio para usarla, sabiendo que este puede vencer antes de que se produzca el ingreso al país, es un vicio administrativo y regulatorio.

También se debería recoger la figura del refugio por causas humanitarias para permitir el ingreso de personas que llegan hasta las fronteras de Chile en medio de crisis de esta naturaleza.

Rita Lages de Oliveira

Un rasgo actual de muchas legislaciones y de políticas migratorias actuales, incluyendo la chilena, es la referencia expresa a los derechos humanos de las personas migrantes. Es decir, desde un punto de vista formal, hay una intención de los poderes legislativo y ejecutivo por visualizar en los textos normativos y en la narrativa oficial los derechos humanos de las personas migrantes (un ejemplo son los primeros veinte

y pocos artículos de la Ley 21.325). Sin embargo, lo que constatamos es que esas leyes y políticas migratorias, aparentemente «pro derechos humanos», conviven con medidas legales y prácticas que pueden ser bastante restrictivas y coercitivas de derechos fundamentales y humanos de las personas migrantes. Un ejemplo es la Ley 21.325 que en su artículo 3 reconoce la obligación del Estado chileno de «proteger y respetar los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentren en Chile, sin importar su condición migratoria»; en el artículo 9 afirma que «la migración irregular no es constitutiva de delito»; prohíbe las expulsiones colectivas en el artículo 130; y consagra la «reconducción o devolución inmediata» en el artículo 131, es decir, da la posibilidad de i) reembarcar o devolver de inmediato al país de origen o de procedencia lo antes posible y sin la necesidad de dictar una nueva resolución que ordene la expulsión de aquella persona extranjera que entre al país mientras siga vigente en su contra una orden de expulsión, abandono o prohibición de ingreso anterior; o ii) reembarcar o reconducir a la frontera, también inmediatamente, a toda persona extranjera que sea sorprendida intentando ingresar al país eludiendo el control migratorio, por paso habilitado o no, o utilizando documentos falsificados o adulterados o emitidos a nombre de otra personas. Junto con la medida de reembarco o reconducción inmediata, se aplicará una prohibición temporal de entrada de seis meses y, además, dichas medidas de reconducción o reembarco solo pueden ser recurribles desde el exterior al Servicio Nacional de Migración ante los consulados chilenos y dicha apelación no suspende su aplicación. En otras palabras, estamos ante medidas que restringen estrictamente, y creo, se contradicen con obligaciones internacionales de derechos humanos y de derecho de acceso a la justicia.

Frente a esta situación, Eduardo Domenech, reconocido autor argentino y a propósito de lo que ocurre en su país, introdujo el concepto de «control con rostro humano» para referirse a las políticas migratorias actuales que utilizan el discurso de los derechos humanos para legitimar medidas y prácticas restrictivas de control migratorio y fronterizo y hacerlas más aceptables ante la opinión pública (por ejemplo, para justificar la militarización de la Macrozona norte de Chile se invoca la necesidad de protección de la vida, integridad física y seguridad de las propias personas migrantes). Domenech agrega, además, que el propósito genuino de estas políticas no es la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, sino cómo ese discurso de derechos puede contribuir a adoptar medidas legales, administrativas, etcétera, más eficaces para controlar las fronteras y la movilidad humana. Y para ello es fundamental la racionalidad técnica y supuestamente neutral de, por ejemplo, la gestión de riesgos. En ese sentido, la política de «control con rostro humano» necesita de estados de crisis permanentes.

El desafío es, entonces, cómo recuperar la autonomía del discurso y del espacio propio de los derechos humanos y así evitar su instrumentalización.

Pregunta 3

¿Qué mecanismos se pueden establecer para mejorar la legislación referida a migración?

Martina Cociña-Cholaky

En cuanto a la normativa vigente en el ámbito migratorio, el Estado de Chile no ha suscrito todos los instrumentos existentes en la materia, por ejemplo, en 2018 se restó del Pacto para una Migración Segura, Ordenada y Regular de la Organización de Naciones Unidas. Un pacto importante que cristalizó el diálogo global y la cooperación internacional sobre movilidad humana, asumiendo que se requiere de cooperación mundial y regional para la efectividad de las medidas que se implementen a nivel nacional. Por eso, en primer lugar, sería fundamental ratificar los instrumentos atinentes a la movilidad humana.

Un segundo mecanismo para mejorar la normativa es suprimir las disposiciones que condicionan el acceso a los derechos de las personas migrantes y comprender que en materia de garantías esenciales no corresponde sujetar el ejercicio de sus derechos a la situación administrativa, documental o de otra naturaleza. Es fundamental promover una visión integral de la movilidad humana, entendiendo que quienes se desplazan siempre deberían tener sus derechos resguardados.

En tercer lugar, para mejorar la legislación migratoria es importante revisarla constantemente para determinar si se ajusta al escenario, esto es, si logra responder adecuadamente a los desafíos que impone la movilidad humana. En este sentido, los informes que publican los organismos especializados son una buena herramienta para comprender el panorama.

Asimismo, es positivo fomentar la participación de comunidades y organizaciones de migrantes, en tanto el diálogo facilita un buen diagnóstico, identificando las falencias, problemáticas y posibles soluciones. Incentivar la construcción de canales oficiales de comunicación fluidos con la ciudadanía, en especial con colectivos de y para migrantes, debería mejorar sustancialmente la legislación.

Es fundamental, además, diseñar mecanismos que disminuyan la discrecionalidad del funcionario de turno, de modo que los derechos no queden al alero de la buena voluntad de quien atiende al migrante, sino que se encuentren garantizados mediante protocolos que garanticen el respeto de sus derechos. Por ejemplo, contar con guías de actuación o departamentos de fiscalización en los distintos estamentos de la Administración Pública debería facilitar que la normativa se cumpla. Eso debería ser acompañado de una inversión en campañas de información, promoción de derechos, no discriminación y sensibilización, además de programas que promuevan la interculturalidad.

Por último, se debe precisar que en Chile se ha establecido un marco amplio sobre los derechos de las personas migrantes que ofrece garantías importantes para los extranjeros residentes y las falencias se evidencian, más bien, en su observancia, es decir, en la brecha entre lo que estipula la legislación y lo que sucede en la práctica, como se visualiza en el ámbito de refugio con las barreras extralegales. Un mecanismo de mejora en la normativa sería implementar programas que promuevan el cumplimiento de las garantías estatuidas en la regulación, impulsando incentivos que fomenten su efectividad.

Manuel Hidalgo Valdivia

La realidad de la inmigración irregular permanece sin contornos claramente definidos. Y aun cuando el Servicio Nacional de Migraciones ha anunciado un proceso de «empadronamiento biométrico», un registro nacional de personas extranjeras que ingresaron al país por pasos no habilitados, que se iniciará a partir del 15 de junio, los términos en que se ha definido este registro resultan insuficientes para asegurar un resultado plenamente exitoso. Por ejemplo, no se contempla la entrega de un RUN, al menos provisorio, a las personas inmigrantes que acudan a este proceso. Pesa la aprehensión de que el proceso se confunda con un programa de regularización migratoria general, que es abiertamente resistido por diversos sectores políticos.

En la irregularidad o semi-irregularidad migratoria se encontrarían al menos dos conjuntos de personas. Por un lado, aquellas que no cuentan con una visa vigente porque la que tenían caducó y no han logrado renovarla o cambiarla por la inoperancia o lentitud del Departamento de Extranjería, hoy Servicio Nacional de Migraciones. Como se sabe, a marzo de 2022 había quinientos mil trámites migratorios pendientes, gran parte de varios años atrás y de diferentes tipos de visados. Por otra parte, las autoridades estiman que hay alrededor de ciento cuarenta y ocho mil personas que han ingresado por pasos no habilitados en los último cinco años. Es decir, un 10% de la población migrante asentada en Chile.

Nosotros reclamamos un proceso más completo: el levantamiento de un Registro Nacional de la población migrante, refugiada y que solicita refugio —cualquiera sea su situación administrativa— de los últimos cinco años que permita hacer un catastro real de la situación sociodemográfica, de antecedentes y de estatuto administrativo en que se encuentra esa parte de la población que habita en Chile.

La contrapartida de este registro o del «empadronamiento biométrico» al que está llamando el gobierno a las personas que no cuenten con visa, debería ser la entrega de un RUN provisorio, cuya duración se extienda hasta que el Estado resuelva la política pública que sería aplicable, caso a caso. Esta es una necesidad ineludible para una política migratoria con base real y una medida para visibilizar cabalmente a la población migrante, y en particular, la que se encuentra en situación de irregulari-

dad. Así se les podría conceder los derechos humanos mínimos de salud y educación que les corresponden, incluso en situación de irregularidad; lo mismo que el acceso a la justicia, como lo ha reclamado la propia Fiscalía Nacional hace pocos meses atrás. Este RUN provisorio debería, además, habilitar a la persona migrante de un permiso temporal de trabajo que le permita desarrollar una actividad laboral para su sustento económico.

Por otra parte, este Registro Nacional de Extranjeros está previsto y creado expresamente en el artículo 165 de la Ley de Migraciones y Extranjería, y debe ser administrado por el Servicio Nacional de Migraciones.

Sin embargo, en ausencia de este registro, la inmigración irregular se vuelve un fantasma que alimenta temores basados en mitos, prejuicios y estereotipos, además de hacer generalizaciones sin fundamento y levantar medidas ineficaces e inicuas, carentes de base real.

En definitiva, es necesario reformar la Ley de Migraciones y Extranjería, y establecer un programa de regularización migratoria amplio y del que solo se excluya a quienes prefieren permanecer en la sombra por sus antecedentes delictuales. Pero estamos conscientes de que hoy no están las condiciones políticas, dado el clima de opinión pública, y la correlación de fuerzas en el sistema político para alcanzar estos objetivos.


Rita Lages de Oliveira


La legislación actual contiene varias referencias a la irregularidad migratoria, ya sea para definirla (artículo 1), prohibir su criminalización (artículo 9), definir las condiciones de ejercicio o acceso a ciertos derechos (artículos 14, 15 y 17) o para efectos de la tramitación de visados de niños, niñas y adolescentes (artículo 41), o de su egreso (artículo 28), o de solicitantes de asilo (artículo 94). Es decir, el legislador reconoce que pueden existir personas en situación migratoria irregular. Sin embargo, no hay un tratamiento jurídico de la irregularidad migratoria. Frente a este hecho la única solución que establece la ley migratoria y su reglamento es la salida del territorio, ya sea mediante orden abandono (artículo 91), expulsión (artículos 127 y 128), reconducción o devolución inmediata (artículo 131). En otras palabras, y salvo para las personas víctimas de trata (artículo 171), la legislación no contempla mecanismos de regularización para situaciones en que la persona extranjera no cumpla integralmente las condiciones de entrada, permanencia o residencia o que su permiso de permanencia sea rechazado o revocado. Así, cualquier posibilidad de regularización será excepcional, casuística y dependerá exclusivamente de la decisión del director del Servicio de Migraciones (artículo 91, inciso 5) o del Subsecretario del Interior (artículos 69, incisos 2 y 155). El problema está en que no tener mecanismos que posibiliten la regularización bajo ciertas circunstancias, no evita o disminuye la irre-


gularidad migratoria. Hasta ahora no hay datos o estudios que demuestren que leyes migratorias restrictivas o que no ofrezcan vías regulares efectivas de entrada, influyan significativamente en la decisión de las personas de salir o no de sus países, aunque puedan influir en las condiciones en las que se producirá esa movilidad. Es decir, una legislación migratoria restrictiva o excesivamente selectiva no permite que el ejercicio de la libertad de circulación, consagrada en instrumentos internacionales de derechos humanos, sea efectivamente libre, sino que convierte la irregularidad migratoria en la única posibilidad disponible para miles de personas en el mundo, en especial para aquellas que más carecen de protección jurídica de sus derechos.

Por otro lado, las figuras de la reconducción y devolución inmediata me parecen muy problemáticas desde el punto de vista del cumplimiento de obligaciones internacionales de derechos humanos, y poco eficaces porque su implementación no depende solo de las medidas que pueda adoptar el Estado chileno.

Sobre los autores

MARTINA COCIÑA-CHOLAKY es doctora en Derecho y Ciencia Política y máster en Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico Penal de la Universidad de Barcelona. Es investigadora posdoctoral del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Estatal de O'Higgins. Es investigadora responsable del Fondecyt Posdoctoral 3230279 «El derecho al refugio en Chile. Un estudio sobre su consagración normativa y aplicación práctica». Las respuestas a estas preguntas fueron elaboradas en el marco de este estudio. Su correo es martina.cocina@uoh.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-9239-1373>.

MANUEL HIDALGO VALDIVIA es economista y asesor sindical. Es fundador de la Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y del Caribe. Es parte de la Coordinadora Nacional de Inmigrantes y coordinador de la Comisión Internacional de esta organización desde 2020. Es miembro directivo de la red latinoamericana Miredes Internacional y de la red mundial IMA, Alianza Internacional de Migrantes. Su correo es manhival@hotmail.com.  <https://orcid.org/0009-0007-0535-6574>.

RITA LAGES DE OLIVEIRA es licenciada en Derecho por la Universidad de Coimbra, Portugal. Es máster en Ciencias Jurídico-Comunitarias (LL.M) por la Universidad de Coimbra, Portugal. Es profesora asistente del Departamento de Derecho Internacional de la Universidad de Chile e investigadora del Centro de Derechos Humanos. Su correo es rlages@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0000-0001-6260-2531>.

ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS

El *Anuario de Derechos Humanos* es una publicación semestral de referencia y consulta en materia de derechos humanos y campos afines. Busca ser un espacio de discusión de los temas centrales en el ámbito nacional e internacional sobre derechos humanos. Es publicado desde 2005 por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

EDITORA

Claudia Iriarte Rivas

ciriarter@derecho.uchile.cl

SITIO WEB

anuariodh.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

anuario-cdh@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)