

EL ESTADO EN SU FRONTERA: ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS RECIENTES EN CHILE*

THE STATE IN HIS BORDER: ARBITRARINESS AND ILEGALITY IN RECENT MIGRATORY POLICIES IN CHILE

Luis Eduardo Thayer Correa**, María Emilia Tijoux***, Rita Lages**** y Matías Fouilloux*****

Resumen

En los últimos años, América Latina y el Caribe han experimentado una radicalización de las condiciones políticas para la producción de sujetos migrantes precarizados. Mientras que en los países de origen se han intensificado las crisis que incitan la salida de personas, cada vez más los gobiernos de los países receptores de la región han dado un giro hacia la intensificación del control fronterizo y el incremento de las restricciones en el acceso a los derechos. El caso de Chile es paradigmático, pues a la par que ha recibido un flujo migratorio significativo desde la región, ha impulsado una reforma migratoria de carácter restrictivo. En esta investigación se señala, por una parte, que las políticas restrictivas guardan relación con la precarización e ilegalización de las personas migrantes, y por otra, cómo el Estado en el nivel del gobierno, la despliega en base a acciones arbitrarias, contrarias a la normativa internacional y colindantes con la legalidad o directamente ilegales.

Palabras clave: Política migratoria, ilegalización, estatus precario, racismo, Chile.

Abstract

In recent years, Latin America and the Caribbean have experienced a radicalization of the political conditions for the production of precarious migrant subjects. While in countries of origin the crises that incite the departure of people have intensified, many governments of the receiving countries of the region have taken a turn towards intensifying border control and increasing restrictions on access to rights. The case of Chile is paradigmatic, while it has received a significant migratory flow from the region and has promoted a restrictive migratory reform. In this research we show, on the one hand, that restrictive policies are related to the precariousness and illegalization of migrants, and on the other, how the State, at the government level, deploys them on the basis of arbitrary actions, contrary to international regulations and bordering on legality or directly illegal.

Keywords: Migratory politics, illegalization, precarious status, racism, Chile.

Fecha de recepción: 09-11-2021 Fecha de aceptación: 19-01-2022

Introducción

América del Sur y el Caribe vienen enfrentando, en los últimos años, un nuevo ciclo en su proceso migratorio, marcado por una radicalización de la tensión entre condiciones expulsoras en las sociedades de procedencia y por la emergencia de disposiciones restrictivas nuevas en algunas de las principales sociedades de destino. Chile, en este sentido, se ha convertido en un ejemplo de este giro hacia una política menos receptiva y más restrictiva. La intensificación de esta tensión entre países de origen y destino ha generado un escenario propicio para que migren de sus tierras personas en situación de mayor pobreza y necesidad, y lo hagan en condiciones de tránsito y de llegada más hostiles, precarias y riesgosas. La crisis que vive Venezuela ha expulsado a más de cinco millones de personas en los últimos seis

años, de las cuales una mayoría se ha dirigido a Colombia, Perú, Chile y Ecuador, países que en conjunto han recibido a poco más del 80% de los nuevos migrantes venezolanos. Este aumento de migraciones en la región se superpone al persistente crecimiento a un menor ritmo, de la migración proveniente de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, y al crecimiento de las salidas de países del Caribe como Cuba, República Dominicana y Haití: la nueva movilidad desde estos países ha estado principalmente orientada hacia la propia región sudamericana.

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración intrarregional pasó de crecer un 44%, entre 2000 y 2010, a hacerlo en un 116% entre

* Artículo patrocinado por el Proyecto Anillos Migraciones y Acceso a Derechos SOC180008 de la Agencia Nacional de Investigación ANID Chile.

** Universidad Católica Silva Henríquez. Santiago, Chile. Correo electrónico: lthayer@ucsh.cl

*** Universidad de Chile. Santiago, Chile. Correo electrónico: emiliatijoux@uchile.cl

**** Universidad de Chile. Santiago, Chile. Correo electrónico: rlages@derecho.uchile.cl

***** Observatorio de Políticas Migratorias, Universidad Católica Silva Henríquez. Santiago, Chile. Correo electrónico: matiasfb44@gmail.com

2010 y 2020, mientras que los flujos hacia destinos fuera de Sudamérica crecieron en un 90% entre 2000 y 2010 y solo en un 24% entre 2010 y 2020. Vale decir, en la última década la migración intrarregional ha crecido casi 5 veces más que la migración hacia fuera de la región. Ello explica que aproximadamente un 80% de los 9,8 millones de migrantes que vive en países sudamericanos provenga de la propia región. En lo que concierne al Caribe, la movilidad desde Haití, República Dominicana y Cuba hacia Sudamérica ha crecido en un 90% en los últimos 5 años (OIM, 2020), y en paralelo se han establecido barreras de entrada a migrantes de estos países a través de requisitos consulares y trabas burocráticas para el ingreso a destinos como Chile Argentina y Uruguay. Esta situación paradigmática de la tensión entre condiciones expulsoras en los lugares de origen y las restricciones crecientes en los países de destino está cambiando la forma en que las personas migran en Sudamérica.

El aumento de la migración indocumentada y la apertura de nuevas rutas clandestinas aparecen hoy como crecientes factores de precarización de las trayectorias, y, como una señal del resultado que están teniendo las políticas migratorias de frontera desplegadas en los últimos años, mostrando la centralidad que tienen las migraciones cuando se trata del control de las fronteras (Liberona 2020). Además, la frontera presenta, tal como advierte González (2019), un valor geoestratégico para los gobiernos regionales y nacionales y para las organizaciones internacionales cuando se trata de controlar los flujos de personas que las cruzan. Si bien aún no se puede hablar de una consolidación de estas políticas a nivel regional, las medidas de control y represión de la movilidad en los países receptores avanzan en las sociedades de destino y tránsito, en base a la institucionalización de dispositivos que emulan las políticas fronterizas que otros destinos de migrantes sudamericanos como Estados Unidos o la Unión Europea vienen implementado ya desde hace décadas (Velasco, 2017). Al incremento de la irregularidad, se suma una condicionalidad cada vez más pesada y difícil para los migrantes regulares, que los vuelve susceptibles de caer en la irregularidad y devenir en sujetos expulsables a pesar de haber iniciado sus trayectorias de manera regular. Las autorizaciones transitorias o temporales iniciales se tienden a extender en el tiempo, en virtud de la acción de dispositivos que le impiden a los migrantes abandonar ese estatus precario y acceder a un reconocimiento formal pleno que establezca una equidad de base respecto de la población nacional.

La sujeción de las autorizaciones de residencia a los contratos de trabajo en mercados de trabajo con altas tasas de informalidad, la negación sistemática de las solicitudes de refugio, la ausencia de mecanismos eficaces para la protección complementaria y la falta de una política orientada a implementar los acuerdos internacionales para facilitar la

integración de las personas en la esfera de los derechos, son algunas de las falencias más visibles de una política migratoria que empieza a marcar una nueva senda en la región y en Chile. Con ello, los condicionamientos propios de la frontera territorial se tienden a extender hacia las burocracias interiores de los Estados, lo cual demarca permanentemente un espacio para las distintas formas de exclusión de las personas migrantes.

Para avanzar en el análisis de estos dispositivos¹ y la forma en que operan sobre las trayectorias migrantes, realizaremos un recorte del objeto de estudio a las políticas recientes que el Estado de Chile ha desplegado, de cara al incremento del flujo de migrantes sudamericanos y caribeños desde 2018 en adelante. Con esto no se busca pasar por alto otras perspectivas problemáticas en torno a la frontera, como podrían serlo la autonomía de las migraciones, que "permite analizar la producción de irregularidad... como un proceso tenso y basado en conflictos, en el que los movimientos subjetivos y las luchas relacionadas con la migración son un factor activo y fundamental" (Mezzadra 2012:160) y en cuyo marco cabría atender también las movilizaciones no territoriales como resistencia (Ramos 2018) o como constitución de una transfronteridad productiva y reproductiva con arraigo en las prácticas cotidianas, como sucede por ejemplo entre Tacna y Arica (Contreras et al. 2017; Dilla y Álvarez 2018), sino reconocer la especificidad que tiene cada recorte del objeto de estudio, sin prejuicio de que se deba avanzar en la investigación de diversas aristas en el futuro.

En lo que sigue, por una parte, abordamos el rediseño de sistema de ingresos al territorio que ha buscado desplazar la gestión de la frontera exclusivamente a los países de origen a través de un sistema de visas consulares, lo que suspende la entrega de visas que permitan avanzar hacia una autorización de trabajo en la frontera, como ocurría hasta 2018. Con la nueva política migratoria, las trayectorias migrantes orientadas al mercado de trabajo deberán iniciarse en el país de origen, mediante la solicitud de una visa condicionada a la presentación de una oferta de empleo o la formalización de un contrato. Y, en paralelo, toda persona que obtenga una visa transitoria en la frontera territorial no podrá permanecer más allá de los 90 días establecidos en esa autorización, aun cuando cuente con una oferta de empleo o un contrato de trabajo. Por otra parte, analizaremos el giro en la política de expulsiones que ha servido para desplegar un relato que asocia migración a delincuencia lo que constituye, como veremos más abajo, el soporte discursivo de la política migratoria. Si lo primero ha contribuido a institucionalizar condiciones para extender el estatus precario de las personas migrantes, lo segundo ha supuesto la consolidación en el espacio público de un estigma que castiga a la dimensión simbólica de

1 Se usa esta noción en el sentido del Derecho.

la condición de migrante. Buscamos con ello establecer el papel que está cumpliendo el Estado en sus distintos niveles de acción en la producción del sujeto migrante en Chile.

Los dispositivos públicos en la producción del sujeto migrante

Partimos de la base de que el Estado, a través de la política migratoria, contribuye por una parte a producir al sujeto migrante institucionalizando las condiciones que demarcan el acceso de los extranjeros al espacio público y su estatus legal precario, y por otra, a crear los mecanismos para la superación de esas condiciones. La política migratoria es, en este sentido, un instrumento bipolar, pues contribuye a producir la condición de migrante y, a la vez, a ponerle fin. Esto no contradice el hecho de que los dispositivos que teóricamente apuntan a superarla puedan redundar en la práctica en su perpetuación como una marca permanente en la vida de los sujetos. La política migratoria tiene, así, la capacidad de hacer que la posición inicial del migrante, definida como un estadio transitorio, se vuelva en una condición permanente o de largo plazo, proyectada incluso intergeneracionalmente. La noción de “temporalidad permanente” (Menjivar 2006) expresa bien esta idea, que parece estar instalándose como una propiedad de la migración contemporánea en la región.

Por otra parte, este sistema de dispositivos que conforma la política migratoria tiene un efecto productivo no solo sobre el sujeto, sino también sobre el Estado. Determina el carácter de este, como lo abierto que sea al reconocimiento de extranjeros residentes, los límites y alcances del fundamento de la ciudadanía y lo integrado que esté con el sistema internacional de derechos humanos. La política migratoria establece así algunos de los marcos fundamentales del sistema democrático (Weil y Crowley 1994; Menjivar y Kanstroom 2014). No es casual que, desde las nociones más tempranas sobre la república en la antigua Grecia, los extranjeros hayan estado presentes como agentes

de negación de la noción de ciudadanos, como bárbaros estando fuera o esclavos una vez dentro de la *polis* (Arendt 1991). La política migratoria produce, de hecho, los elementos para la exclusión total, parcial, permanente o transitoria del sujeto de la ciudadanía y el espacio público. Si atendemos a los niveles del Estado en que se expresan los dispositivos que conforman la política migratoria podemos identificar preliminarmente las cinco dimensiones que se recogen en la Figura 1.

En el nivel más general, la política migratoria se sitúa en el plano de los derechos humanos que se recogen en la normativa internacional, ratificada por cada Estado, y en la política exterior, expresada en la suscripción de acuerdos y tratados con otros Estados. De este modo, el derecho internacional y la política de integración con otros países establecen un conjunto de lineamientos que van a influir, en teoría, tanto en los cuerpos normativos y políticas internas de los países, como en los criterios que establezcan los tribunales en el desarrollo de la jurisprudencia. Este ámbito está atravesado por una fuerte tensión no resuelta entre el reconocimiento del derecho a la movilidad y a la protección internacional, en el caso del refugio, y el ejercicio soberano de cada Estado para regular su frontera y establecer los criterios de la admisibilidad. La raíz de esta tensión se encuentra en la matriz misma del proceso de globalización y en la creciente contradicción entre los marcos institucionales de la soberanía nacional de los Estados y los procesos estructurales que los desbordan. Actualmente, la creciente interdependencia entre regiones y países genera que la política migratoria integre elementos de la normativa internacional y aquellos derivados de tratados o acuerdos suscritos entre países. Y es que cualquier estrategia de desarrollo que se proponga un Estado en la actualidad, estará necesariamente mediada por las definiciones que establezca en términos de relaciones internacionales y de inserción en los procesos de globalización.

Figura 1.
Los niveles de la política migratoria

| Niveles de la política migratoria | Tensión de la política migratoria | Dimensión del sujeto | Actor /institución |
|-----------------------------------|-----------------------------------|---|--|
| Internacional | Soberanía nacional/DDHH | Sujeto universal | Sistema internacional de DDHH |
| Constituyente | Ciudadanía/nacionalidad | Miembro de la comunidad política | Estado nacional (fundamentos) |
| Legal | Desarrollo nacional/democracia | Participante de un proyecto de desarrollo | Estado nacional (proyecto de desarrollo) |
| Administrativo gubernamental | Costos políticos/derechos | Sujeto de políticas públicas | Gobierno (programas) |
| Interactivo | Burocracia/experiencia | Miembro de la sociedad | Servicios e instituciones públicas |

Fuente: Elaboración propia.

En un segundo nivel, la política migratoria se sitúa en el plano de los derechos fundamentales de los Estados. Por definición, todo Estado nacional se constituye a partir de un ejercicio de diferenciación respecto a otros Estados, lo que conlleva la demarcación de su ciudadanía interna (Bauböck 2006). En este nivel la política migratoria se encuentra por defecto, en el cuerpo de las definiciones constituyentes de los Estados (Acosta 2018) ya que, en efecto, las Constituciones Políticas de los Estados expresan las demarcaciones para el acceso a los derechos, los deberes generales de la ciudadanía y la nacionalidad. Así, la política migratoria se enlaza con las definiciones mismas de los Estados en cuanto a la conformación de su régimen político y la naturaleza de su democracia. En este plano, la condición de extranjero constituye la frontera de pertenencia a la comunidad política y la nación, y por tanto es un límite al ejercicio de los derechos. Esto redundará en que los extranjeros que comienzan a residir en el territorio carecen, por defecto, de los derechos consagrados para el conjunto de ciudadanos que conforman la comunidad política. Las condiciones que se establezcan para acceder a esa comunidad van a determinar el grado de tolerancia que la democracia tenga respecto a la desigualdad de facto que encarnan los residentes extranjeros, y a fortiori, la densidad misma que tenga la democracia en tanto tal. Una democracia menos tolerante con esa desigualdad de base generará mejores condiciones para su superación y su densidad, por tanto, será mayor.

En un tercer nivel, la política migratoria se encuentra en el plano de los marcos legales relacionados con la migración y el refugio, los que normalmente se formulan de cara a los objetivos que los Estados se dan respecto a un proyecto de desarrollo y al papel que se espera cumplan en él las personas migrantes. En este plano legal, la tensión que recorre la política se da entre la concepción de la migración como un hecho social que forma parte de la sociedad, y la noción del Estado como agente con la atribución y la capacidad para moldear el proceso migratorio debido a los objetivos del desarrollo nacional. En la base de esta mirada se encuentra el supuesto de que el Estado tiene la capacidad para incidir completamente en el flujo migratorio, esto es en su magnitud, tipo, temporalidad, localización etc., y se desconocen con ello las condiciones sociales, institucionales y estructurales que configuran los procesos migratorios. En tal sentido, la capacidad que un Estado tenga para enlazar la migración con los objetivos de su desarrollo a través de una ley de migraciones va a estar determinada por la capacidad que tiene esa ley para interactuar con una realidad dada, y no tanto por la voluntad expresa para moldearla completamente.

En esta dimensión, las definiciones legales son por lo general el producto de consensos amplios o mayoritarios en

las sociedades, y se encuentran sujetos a una proyección temporal del mediano plazo. Los dispositivos legales por tanto tienen una temporalidad menos extensa que las definiciones constitucionales que aspiran a una permanencia de carácter histórico. Esto no obsta para que muchas leyes migratorias perduren en el tiempo, en la medida en que los modelos de desarrollo a las que se vinculan lo hagan. Cuando no hay posibilidad de establecer consensos amplios que atañen a un proyecto de desarrollo o al lugar que ocupa en este la migración, se vuelve complejo poder avanzar en el plano legislativo y cuando se imponen marcos legales por fuera de estos consensos, suelen carecer de legitimidad y por tanto de sostenibilidad en el tiempo.

Al mismo tiempo, las leyes migratorias establecen los criterios administrativos para el acceso a los derechos consagrados constitucionalmente, y es habitual en este sentido que la situación administrativa, regular o irregular, o el requisito de residencia por un periodo determinado se impongan como criterio administrativo para acceder a ciertos derechos o servicios provistos por el Estado. Se crean así por la vía legal las condiciones para el reconocimiento en un nivel más específico que el constitucional. Paralelamente, las leyes de migración establecen el marco institucional en que el Estado desplegará su política migratoria. Las funciones y atribuciones de las distintas reparticiones públicas en materia de migraciones varían, precisamente, en virtud de lo que establece el marco legal. En el caso de Chile, la ley establece que la política migratoria está inscrita en el Ministerio del Interior a través del Servicio Nacional de Migraciones y el Consejo de Política Migratoria que preside y controla ese ministerio. Esto establece una visión de la política migratoria centrada casi exclusivamente en la seguridad pública, en el control del territorio y en la acción policial.

No es casualidad en este sentido que la política migratoria haya estado en este país fuertemente orientada hacia la frontera y casi exclusivamente dedicada a la entrega de visas y autorizaciones de residencia, relegando con ello a un plano secundario el ámbito de las políticas sociales orientadas a promover la inclusión de las personas migrantes. Es en esta línea que se ha observado que “[l]a frontera juega entonces un rol fundamental como mecanismo de irregularización” (Liberona et al. 2021:20), es decir, como una instancia legal que termina por dificultar la integración. Esta disociación entre la institucionalidad migratoria, y las atribuciones en materia de inclusión, ha redundado en una alta fragmentación y dispersión de la política de integración en municipios, servicios, ministerios, y otras instituciones que se han visto obligadas a reaccionar a las distintas formas de exclusión de migrantes que se producen en su ámbito de competencias.

Una cuarta dimensión de la política migratoria se sitúa justamente en el plano de las definiciones y objetivos gubernamentales. Cada gobierno define, modifica o reproduce desde el ejecutivo, una política migratoria de cara a los objetivos establecidos por sus programas de gobierno. En este plano es habitual encontrar tensiones con el marco legal, el plano constituyente o los compromisos internacionales suscritos por el Estado. En este sentido el establecimiento de garantías en esos niveles superiores depende en muchos casos de una política gubernamental que las implemente a través de las políticas. La tensión entre políticas de gobierno y garantías deriva bien de la ausencia de medidas que las implementen, o bien de políticas que contradicen de manera manifiesta los principios establecidos en la normativa internacional, en la Constitución, o en las leyes de migración. Si bien en los Estados más integrados y autorregulados estas contradicciones tienden a encontrar más obstáculos, la debilidad inherente en la que se encuentran las personas migrantes y el hecho de no formar parte, en principio de la comunidad política, permite que políticas contrarias a las garantías establecidas formalmente, encuentren alta adhesión y legitimidad pública. La tensión entre políticas de gobierno y marcos normativos se explica en gran medida por la valoración de los costos políticos que evalúan las autoridades sobre la implementación de medidas contrarias o favorables a esas garantías. En contextos de tensión interna es poco probable que los gobiernos implementen políticas consistentes con la protección de los derechos de las personas migrantes.

Estas contradicciones entre la acción del gobierno y los marcos normativos, es lo que en la política reciente en Chile se ha hecho manifiesto, creando, en algunos casos, las condiciones para que desde la institucionalidad se pongan en marcha prácticas y medidas que están en el límite de la legalidad o directamente fuera de ella. Los sucesivos fallos de tribunales de justicia que han señalado la ilegalidad de algunas de las expulsiones recientes, o el fallo del tribunal constitucional que ha declarado fuera del marco de la constitución política, alguno de los artículos que la autoridad de gobierno pretendía consagrar en la nueva ley de migraciones, muestran un giro claro hacia lo que podemos llamar parafraseando a Menjívar y De Genova (De Genova 2004; Menjívar y Kanstroom 2014) la “producción legal” de la ilegalidad de las personas migrantes.

Finalmente, existe un quinto nivel de la política: el de la interacción social, lo que Lipsky (2010) llama la burocracia al nivel de la calle, que es donde se ponen en juego las tensiones entre el Estado y la sociedad. Es en este plano donde las definiciones fundamentales, los objetivos del desarrollo o los propósitos de los gobiernos, se encarnan en un conjunto de prácticas mediadas por la cultura local y por las disposiciones de los sujetos que llevan a cabo la

gestión institucional del proceso migratorio. La acción de estos funcionarios es decisiva para la realización o no de los objetivos planteados en los otros niveles de la política. Aquí opera un rango de acciones que va desde las decisiones que se toman a nivel directivo en los servicios o departamentos estatales, hasta la decisión que toma un funcionario que se enfrenta a un problema o una situación contingente, como muestra entre otros, Libersona (2015) para lo que atañe a la Policía de Investigaciones (PDI) y a sus funcionarios de Control Migratorio en la frontera de Colchane. En este nivel es donde la discrecionalidad de la política tiene un mayor espacio.

En este sentido, la discrecionalidad en los servicios tiene un margen de acción tan amplio como carente sea el servicio de protocolos de regulación de las prácticas. Así, la ausencia de mecanismos de regulación de las prácticas abre espacio a decisiones que pueden redundar en una exclusión contraria a los derechos consagrados sobre la base de la arbitrariedad. Este tipo de arbitrariedades no es instantáneamente inteligible y supone, muchas veces, la complicidad del agente social al que se dirige, de su adhesión inconsciente (Bourdieu, 1997) al punto de que algunos migrantes consideran que el maltrato es algo obvio por el hecho de vivir en Chile (Tijoux 2013). Entonces, al normalizarse el trato desigual hacia personas migrantes en las instituciones del Estado, este contribuye a legitimar políticas y prácticas que contradicen los preceptos a los que lo obligan los marcos normativos. En sentido contrario, cuando la arbitrariedad adquiere un carácter sistémico y se hace presente justamente en las normas o políticas migratorias, la acción de funcionarios puede contener su despliegue. Esto expresa una de las tensiones más patentes que enfrenta la política migratoria actual en Chile y que es la desarticulación de los niveles y la ausencia de un marco de consistencia entre ellos.

Un ejemplo de lo primero, avalado por la ley migratoria en el caso de Chile, dice relación con la gestión de la frontera, dado que la ley de migraciones entrega a los funcionarios la atribución discrecional de decidir quién cumple los requisitos para acceder y bajo cuáles condiciones, sin que exista un protocolo claro y transparente de los medios de prueba y respaldos que deben tener dichas condiciones. De este modo, al no estar fijos los criterios objetivos para determinar la admisibilidad, los oficiales de frontera pueden establecer contingentemente esos criterios o la forma en que se consideren cumplidos. Esto puede dar espacio, por ejemplo, para restringir el ingreso a personas sin justificación legal, y no cursar las solicitudes de refugio en la frontera a las que está obligado el Estado de Chile, no solo por su propia ley en esta materia sino también en razón de los compromisos internacionales que tiene ratificados en esta materia.

En este plano, las tensiones con la norma pueden dar origen a prácticas discriminatorias o abiertamente racistas contra las personas migrantes. Como bien advierten Gómez y Piñero (2019), quienes entienden al racismo como proceso intercultural que se define cada vez, éste suele resurgir a partir de las nuevas necesidades de las personas para desplazarse y así seguir justificándose —incluso emocionalmente—. Podemos observar estos efectos en la construcción discursiva reciente en torno a la migración en Chile marcada negativamente y señalada como un “problema” para la sociedad, lo que ha incentivado el temor, el rechazo y la desconfianza en la población chilena. En este marco, es preciso considerar que la decisión que toma un funcionario en la institución donde labora, debe ser analizada en el contexto político en el que se inscribe que autoriza o rechaza ciertas prácticas, y no únicamente en el acto que lleva a cabo (Carmichael y Hamilton, 2009).

La acción del Estado en todos estos niveles va a configurar los condicionamientos institucionales de las trayectorias migratorias, y con ello va a establecer el camino para que esas trayectorias devengan en una condición social estructurada, o avancen hacia la superación de la posición desigual inicial, que es inherente a toda trayectoria en su punto de partida (Thayer 2021). Si bien las políticas migratorias en la dimensión de la inclusión y no ya en el de la frontera pueden incidir en la superación de la condición de migrante, en lo que viene nos interesa centrarnos en las políticas de frontera. Asumimos que los dispositivos que condicionan el ingreso, la admisibilidad y la expulsabilidad de los sujetos, operan también como factores de diferenciación de las trayectorias, en el sentido de que establecen condiciones de partida desiguales entre los migrantes. Ingresar al país clandestinamente con una visa transitoria, un permiso especial o una visa temporal establece condiciones de partida desiguales para las trayectorias migrantes. Lo mismo que caer o ser empujado a la irregularidad en virtud de la acción legal o ilegal del Estado incide en demarcar condiciones de exclusión que pueden llegar a ser permanentes.

Política de frontera entre las garantías y la vulneración

En las observaciones de la delegación española al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional puede leerse “la expulsión de extranjeros es una materia particularmente espinosa” (CDI 2005:35). Esta afirmación es ilustrativa de la comprensión que los Estados tienen en la materia y de la dificultad por generar consensos mínimos en cuanto a la regulación normativa internacional en materia de expulsión de extranjeros. En efecto, fueron necesarios casi diez años para que la CDI pudiera concluir su labor de redactar un proyecto de artículos sobre “expulsión

de extranjeros” (2004-2014)² y su futuro sigue siendo una incógnita³.

En el derecho internacional contemporáneo, la discusión y el análisis de la expulsión de las personas extranjeras se sitúa en el ámbito de la potestad soberana estatal. Es decir, la soberanía sigue siendo el fundamento jurídico para la existencia de un derecho de expulsar que, por lo demás, es entendido como una consecuencia lógica del derecho (también soberano) de los Estados de regular las condiciones de entrada, permanencia y salida de las personas en sus territorios (Corte IDH 2003:119). Sin embargo, el nuevo orden mundial surgido tras la Segunda Guerra Mundial abrió paso a un “proceso de domesticación de la violencia entre Estados” (Habermas 2012:338) que se ha traducido, entre otras cosas, en la internacionalización de los derechos humanos mediante la creación de un sistema jurídico universal y regional de protección de estos derechos inherentes a toda persona humana y exigibles frente al Estado, quién tiene los deberes de su promoción, respeto y garantía.

Lo anterior tiene por consecuencia la obligación del Estado de conciliar el ejercicio de su potestad soberana de expulsar con los derechos humanos y fundamentales de las personas extranjeras objeto de expulsión. En efecto, algunos de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, del que Chile es Estado parte, contemplan disposiciones jurídicas relacionadas con la expulsión. El conjunto de estas reglas, esparcidas en distintos textos internacionales, principios generales de derecho internacional y normas consuetudinarias, constituyen la regulación jurídica internacional de la expulsión de personas extranjeras. En este punto, tres breves afirmaciones previas generales. Primera, el derecho internacional (incluido el derecho internacional de los derechos humanos) no prohíbe la expulsión de personas extranjeras y migrantes. Segunda, el derecho de expulsar no es absoluto y está sometido también al derecho internacional (CDI 2005:16), que establece límites de carácter procesal y sustantivo a las competencias de los poderes públicos en el ámbito de la expulsión. Tercero, la expulsión debe tener siempre una motivación jurídica, ya sea en base al orden público, la seguridad nacional o la salud pública,

2 La inclusión de la expulsión de extranjeros en el programa de largo plazo de la CDI fue aprobada en 2004, primero, por la Comisión en su 56° período de sesiones y, después por la Asamblea General, mediante resolución 59/41 (Doc. A/RES/59/41, párr. 52). Entre 2005 y 2014, correspondiente al 57° y hasta el 66° período de sesiones, la CDI ha examinado nueve informes del Relator Especial, el jurista y político camerunés Maurice Kamto, y aprobó, respectivamente, en primera (2012) y segunda lectura (2014) 32 y, después, 31 proyectos de artículo con los comentarios correspondientes, y otros documentos de trabajo.

3 Entre las varias divergencias que todavía subsisten entre los Estados está la relativa a la forma que se podría dar al proyecto, pues son varios los Estados que se manifiestan contrarios a la recomendación de la CDI de incorporarlo en una convención. Esta misma cuestión volverá a ser debatida en el 78° período de sesiones de la Sexta Comisión de la Asamblea General que tendrá lugar en 2023 (Doc. A/C.6/75/L.18).

sin dejar de observarse las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. La seguridad (del Estado) se ata a las migraciones para contener un conjunto de amenazas en distintos ámbitos cuando se las considera como un riesgo o una amenaza (Bravo 2015).

La expulsión, como cualquier acto formal o comportamiento atribuible a un Estado, está sometida a parámetros de legalidad y justiciabilidad. En consecuencia, la expulsión, emanada de una autoridad administrativa o dictada por el poder judicial, (1) debe ser adoptada con arreglo a la ley (artículos 13 PIDCP; 22.6 CADH y 22.2 Convención de los Trabajadores migratorios y sus familiares o CTM), incluso si la persona se halla en situación migratoria irregular (Comité de Derechos Humanos 1986), lo que implica que los motivos deben estar previamente establecidos en la legislación; (2) debe cumplir con las exigencias de la buena fe, principio general del derecho, en el sentido de que debe ser ejercida de forma justa, razonable, honesta y coherente con la finalidad de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, incluidas las relativas a los derechos humanos; (3) no puede ser arbitraria⁴, para ello, el procedimiento de expulsión debe “respetar determinadas garantías mínimas, cuyo contenido es sustancialmente coincidente con las establecidas en el artículo 8 de la Convención”⁵ (Corte IDH 2015:208; 2013:132), entre otros derechos: (i) asistencia gratuita de un traductor o intérprete; (ii) notificación previa y detallada de los motivos de la decisión de expulsión; (iii) concesión de un plazo y de los medios adecuados para preparar su respuesta y exponer las razones en contra de su expulsión; (iv) derecho de defensa y asistencia letrada de su elección o proporcionado por el Estado; (v) derecho de recurrir administrativa y judicialmente de la decisión de expulsión; (Corte IDH 2013:133; Corte IDH 2014:356); y (4) ni tampoco discriminatoria (artículo 26 PIDCP; artículos 1.1 y 14 CADH). Luego, se considerará ilícita toda la expulsión de extranjeros adoptada y realizada sobre la base exclusiva de raza, religión, sexo, idioma o cualquier otro criterio amparado por el mencionado principio (Corte IDH 2013: 133; 2014: 381).

Finalmente, aún el ámbito de la expulsión, y en virtud de la particular situación en la que se encuentran la persona migrante o de su condición personal, el adecuado cumplimiento

de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos ha determinado la exigencia de deberes especiales de protección (Corte IDH 2013:128; 2015:125). Así, el cumplimiento de las garantías mínimas del debido proceso (artículo 8 CADH) exige la obligación de adoptar una decisión individual para cada expulsión mediante un examen previo de la situación concreta de la persona a expulsar. Se entiende que solo de este modo el Estado puede demostrar que la decisión y ejecución de la expulsión de la persona migrante a su país de origen es proporcional, razonable y adecuada; no vulnera la prohibición de la expulsión colectiva (artículos 22.9 CADH y 22.1 CTM)⁶; el principio de no devolución (artículo 22.8 CADH; artículo 13 PIDCP), conjuntamente con los derechos a la vida (artículo 4 CADH) o la integridad personal (artículo 5.1 CADH) o la prohibición de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes⁷ (artículo 5.2 CADH)⁸; u otros derechos humanos, como sean el derecho a la vida familiar (artículo 17 CADH) y los derechos de los niños, niñas y adolescentes (artículo 19 CADH)⁹. Por último, en el caso de los trabajadores migrantes y sus familiares, la expulsión no «menoscabará por sí sola ninguno de los derechos que haya adquirido de conformidad con la legislación de ese Estado (...), incluido el derecho a recibir los salarios y otras prestaciones que se le adeuden» (artículo 22.9 CTM).

En el plano constitucional, por su parte, Chile cuenta con un marco que define diversas disposiciones relevantes que tienen efecto sobre la política migratoria y particularmente en el peso que tiene la normativa internacional sobre el régimen jurídico interno. En efecto la Constitución consagra en el artículo N°5, el deber del Estado de respetar y promover los tratados internacionales ratificados por Chile en materia de DDHH, haciéndolo vinculantes para la normativa interna. Esto afecta a los extranjeros en la medida en que establece para la protección de sus derechos un estándar internacional en materia de Derechos Humanos.

Otros aspectos relevantes en el nivel constitucional dicen relación con el reconocimiento de la igualdad ante la ley de las personas y la prohibición de establecer diferencias arbitrarias, lo que incluye por defecto a las personas migrantes. Sin embargo, en la definición de ciudadanía recogida en el artículo N°10, se establece la relación con el principio del *ius soli*, lo que excluye en la definición a todas

4 La Corte Internacional de Justicia en el asunto *Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (Estados Unidos de América vs. Italia)*, sentencia de 20 de julio de 1989, definió la arbitrariedad como «una omisión dolosa del debido procedimiento legal, un acto que hiere, o al menos sorprende, al sentimiento de corrección jurídica» (párr. 128, p. 76). Para estos efectos utilizamos la traducción al español realizada por las Naciones Unidas en *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*, Nueva York, 1992, p. 257.

5 El contenido del artículo 8 de la CADH («garantías judiciales») tiene su equivalente en el artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, la CTM, en su artículo 22, n° 3 al 9, establece el procedimiento que se ha de seguir en caso de expulsión y las garantías de protección de los derechos de los trabajadores migrantes expulsados.

6 Véase, por ejemplo, Corte IDH (2014, párrs. 361 y 381).

7 El principio de no devolución está recogido en el artículo 3 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Resolución 39/46 de la Asamblea General de la ONU, de 10 de diciembre de 1984) y en el artículo 13 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (15° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, de 9 de diciembre de 1985). Chile ha ratificado ambos tratados internacionales (Decretos 808 y 809, de 26 de noviembre de 1988, respectivamente).

8 Véase, por ejemplo, Corte IDH (2013, párr. 134-136; 2015, párr. 126-129).

9 Véase, por ejemplo, Corte IDH (2013, párr. 226; 2014, párr. 416).

aquellas personas que no hayan nacido en Chile. Así los extranjeros residentes, también por defecto quedan excluidos de todos los ámbitos legales, jurídicos o de política que estén dirigidos o sean atingentes de manera exclusiva a la "ciudadanía". La reforma constitucional del año 2005 permitió incluir a los hijos de chilenos nacidos en el extranjero como ciudadanos, consagrando complementariamente en la Constitución el principio del *ius sanguini*, lo que tuvo efectos principalmente para las personas migrantes chilenas residentes en el exterior, a quienes se amplió el espacio de ejercicio su ciudadanía externa (Bauböck, 2006)

En el plano legal, la política de expulsiones en Chile está regulada por dos cuerpos normativos de distinta magnitud y enfoque. En primer término, se encuentra la ley de migraciones y de extranjería. Tanto el Decreto de Ley 1.094 vigente desde 1975 como la nueva ley de migraciones N°21.325 que cuya vigencia se da a partir del segundo semestre del año 2021, establecen los criterios centrales para la expulsión de personas extranjeras. El principal cambio que contiene la nueva ley, en esta materia se deriva del hecho de que la irregularidad dejará de ser considerada un delito. Esto, si bien implica un acercamiento al estándar internacional en materia de DDHH y reduce en el papel la criminalización de personas migrantes, supone al mismo tiempo que la atribución sobre la expulsión de personas que se encuentren indocumentadas, es exclusivamente de la autoridad administrativa, quien no debe ya notificar a los tribunales de justicia de los procedimientos. Esto crea un margen más amplio para la discrecionalidad y expone a las personas a una expulsión sin que se respete el debido proceso ni el derecho a la legítima defensa. De manera que algo que en el papel puede constituir un avance, en virtud de una determinada orientación política constituye uno de los mayores riesgos de vulneración de derechos que tiene la nueva normativa.

El segundo marco legal relevante, en materia de expulsiones, es la ley N°18.216 vigente desde el año 2012. La misma establece que la expulsión puede ser ejecutada como pena sustitutiva, para personas extranjeras con condenas judiciales en curso por menos de cinco años y un día. Se dispone así que la persona condenada por algún delito simple pueda optar a la expulsión como pena que conmuta la condena original. Este tipo de expulsión es dictada por los tribunales de justicia y por tanto deriva de un proceso judicial previo. Sin embargo, es habitual que personas extranjeras que han cumplido su condena en Chile, sin haber solicitado esta conmutación de pena, son expulsadas al cabo de ella en virtud de las disposiciones que tiene la autoridad administrativa para expulsar a extranjeros que cuenten con antecedentes penales, derivada de la ley de extranjería. En estos casos, la expulsión se produce como una especie de "segunda condena" al sujeto y ya no como pena sustitutiva.

En suma, las dos normas que tienen incidencia en la expulsión de migrantes permiten distinguir entre "expulsiones administrativas" decretadas por la autoridad de gobierno, en virtud de faltas a la ley de extranjería, y "expulsiones judiciales" dictaminadas por los tribunales de justicia en razón de la aplicación de una pena sustitutiva de una condena en curso. Es importante subrayar la distinción del carácter de las expulsiones derivadas de ambas leyes. Mientras la última implica una sanción a personas extranjeras que hayan cometido algún delito distinto de aquellos establecido por la ley de extranjería, la primera se aplica faltas o delitos menores en relación a esta última como el ingreso clandestino, la permanencia más allá del plazo establecido por el visado correspondiente, o por el hecho de trabajar reiteradamente sin autorización. La distinción entre ambos tipos de expulsión es fundamental pues marca justamente la línea divisoria que las políticas de criminalización de la población migrante impulsadas en los últimos años han buscado borrar. En efecto esta política de criminalización ha puesto poner en un mismo plano el narcotráfico y el contrabando de bienes de consumo, con el ingreso clandestino de migrantes o la realización de actividades laborales remuneradas sin autorización. En este marco, el relato en torno a la política migratoria ha validado la necesidad de establecer criterios de admisibilidad migratoria restrictivos y selectivos como un mecanismo de control del delito, creando a través de ello un discurso criminalizador de la migración (Melossi, 2015).

Además de estas normas que regulan la expulsión y el régimen de frontera, existen otros cuerpos legales relevantes en materia de migración. La ley N°20.430, promulgada en 2010, que establece las disposiciones para la protección de refugiados, recoge los criterios y estándares establecidos en la convención de Cartagena de 1952 ratificada por Chile en 1972, replicando para el régimen interno el estándar internacional en materia de no devolución y de obligatoriedad de consideración de las solicitudes. Por otro lado, en 2011 a través de una reforma al código penal en 2011, se promulgó la ley N°20.507, que tipifica los delitos de trata y tráfico de personas. Con lo que se establecen sanciones para tratantes y traficantes, a la vez que criterios de protección para personas víctimas de trata. Esta ley sin embargo elude la victimización de la persona que es traficada, y por tanto no establece criterios de protección para ella. Finalmente, existe una ley que incide tangencialmente en la trayectoria de los extranjeros residentes pero que tiene alto potencial para regular la arbitrariedad, la discriminación y el racismo en la política. La ley N°20.609 establece sanciones en contra de personas o instituciones que realicen actos de discriminación arbitraria en contra de terceros por contar con alguna condición, entre las cuales que se considera la nacionalidad; sin embargo, las deficiencias de esta ley en materia de requisitos probatorios han limitado su alcance efectivo en la protección de personas migrantes.

La arbitrariedad en la política precarizadora

En el plano administrativo, las políticas en materia de migraciones desarrolladas en el ciclo 2018-2022 han estado orientadas principalmente a la gestión de la frontera, dejando de lado el proceso de inclusión y reconocimiento. La nueva política migratoria impulsada como prioridad de la agenda implicó el desarrollo de acciones coordinadas en materia de reforma legislativa, medidas administrativas, y en la construcción de un relato que orientó y ordenó de cara a la ciudadanía esta nueva política (Dufraix, Romina y Quinteros 2020). Por primera vez desde 1990, los principios de una política migratoria propiamente tal se despliegan desde el Ejecutivo. Tal como hemos mostrado en otra parte (Thayer et al. 2020) en las décadas anteriores no puede identificarse una política migratoria propiamente desde el Estado, sino más bien acciones fragmentadas, poco consistentes entre sí, carentes de sostenibilidad en el tiempo y sin lograr un nivel de institucionalización que permitiera

Concretamente, la política en la gestión de la frontera en Chile entre los años 2018 y 2021 se ha desarrollado en base a dos dinámicas complementarias: la restricción de las autorizaciones de ingreso, y el giro en la política de expulsiones. Esto ha traído como consecuencia que el flujo migratorio hacia Chile haya derivado ostensiblemente hacia canales irregulares lo que no solo ha aumentado el volumen de migrantes ilegalizados, sino también en una precarización de la condición de sujeto ilegalizado y el sufrimiento social que esta situación produce. Se debe considerar que esta situación promueve hechos como el tráfico de personas, que como lo han señalado Liberona et al., (2021), marca las vidas de las personas migrantes al exponer sus cuerpos "a la violencia, al riesgo, a los abusos, al abandono, al engaño (Liberona 2021:188). Se observa en este sentido un aumento significativo en el volumen de personas susceptibles de ser expulsadas por faltas a la Ley de Extranjería pero que permanecen residiendo en el país.

En cuanto al sistema de visas consulares como mecanismo de restricción de ingresos, este se crea primero por la vía administrativa y busca establecer selectivamente requisitos de ingreso particulares a migrantes por su condición nacional. Así, se conforma un sistema de visas consulares como requisito de ingreso al mercado de trabajo, retomando con mucha agresividad una política que incipientemente había sido impulsada durante el primer período de gobierno de Sebastián Piñera entre 2010 y 2014, cuando en 2012 se establece el requisito de visa consular de turismo para las personas provenientes de República Dominicana.

Como hemos señalado arriba, la principal dificultad del sistema de visas consulares es que se limitan las posibilidades

de obtener una autorización que conduzca a la residencia temporal en la frontera o en la primera etapa de las trayectorias migrantes. En este sentido, se establece ya no por la vía de decretos, sino mediante el uso de la atribución de discrecionalidad que entrega el DL 1.094 a la Subsecretaría de Interior, una restricción de facto para cambiar de categoría migratoria de ingreso, a una visa temporal de trabajo. Con esto se cierra el principal mecanismo que, durante las décadas anteriores, se había utilizado para acceder al mercado de trabajo.

Otra de las medidas ejecutadas en virtud de la discrecionalidad atribuida por la ley a los funcionarios de frontera, y que ha tenido impacto en la producción de condiciones para la expulsión, ha sido la negativa de dar curso a las solicitudes de asilo que desde mediados de 2019 se realizaron por parte, principalmente, de ciudadanos venezolanos que han buscado ingresar por la frontera terrestre de Chacalluta en el norte de Chile realizando estas solicitudes. En tal sentido, según datos del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), las solicitudes iniciadas pasaron de las 5.723 en 2017, y 5.727 en 2018 a apenas 780 en 2019 (DEM, 2020), año en que el éxodo de ciudadanos venezolanos generó fuerte presión por ingresar en la frontera norte de Chile. La significativa baja en el número de solicitudes se debe, justamente, a la negativa de los funcionarios de frontera, de iniciar la tramitación respondiendo a una política de priorización de las solicitudes de la visa consular de responsabilidad democrática, creada en 2018 con el propósito de acoger a personas que decidieran salir de Venezuela por motivos políticos. Esta priorización de las solicitudes sin embargo no tiene un correlato en una priorización de los otorgamientos, puesto que según datos recopilados por la oficina en Chile del Servicio Jesuita a Migrantes de las casi 450 mil solicitudes ingresadas entre 2018 y 2021 se otorgó solo el 14%, esto es, poco más de 61 mil visas. Lo que muestra que esta autorización no solo se utiliza como subterfugio para negar las solicitudes de refugio sino también como mecanismo de restricción del acceso para ciudadanos venezolanos.

Esta política de no dar curso a las solicitudes es consistente con la información que muestra el incremento significativo de los rechazos de solicitudes. Las que pasaron de constituir casi el 40% de las solicitudes tramitadas en 2016 y 2017 a casi el 100% a partir de 2019 (Tabla 1), año en que el éxodo de ciudadanos venezolanos solo hacia la región llegó a casi los 4 millones de personas, cientos de miles de los cuales, como veremos más abajo, se dirigieron hacia Chile. El contraste entre las condiciones expulsoras y los rechazos en la frontera se observan también en las cifras sobre las visas otorgadas.

Tabla 1:
Solicitudes de refugio rechazadas y otorgadas por año (2015 – 2020) N y %

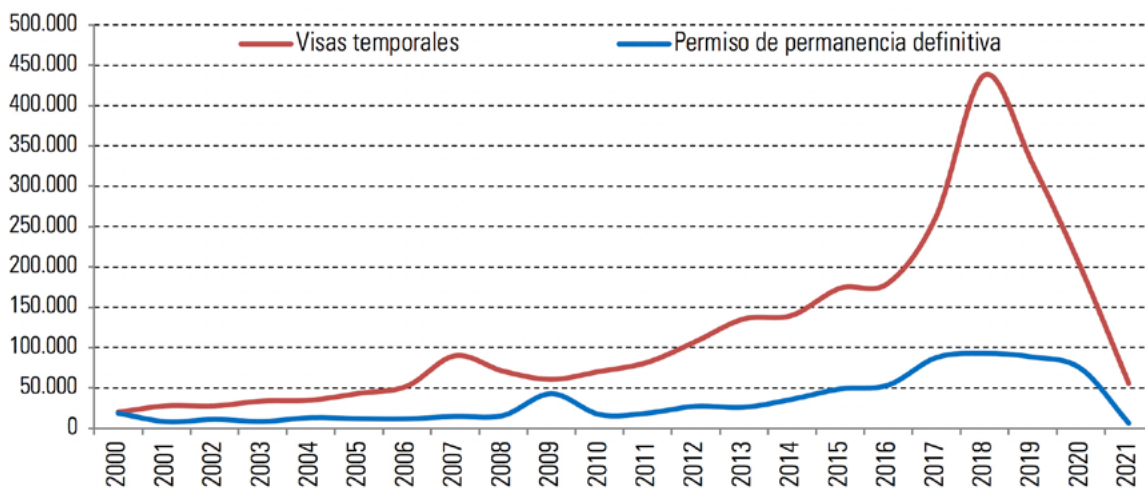
| | Año | | | | |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Solicitudes rechazadas | 41 39,4 % | 95 37,0% | 257 60,0% | 665 95,7 % | 2.057 99,7 % |
| Solicitudes otorgadas | 63 60,6% | 162 60,6% | 171 40,0% | 30 4,3% | 7 0,3% |
| Tramitadas | 104 100% | 257 100% | 428 100% | 695 100% | 2.064 100% |

Fuente: Departamento de extranjería y migración, Chile.

En el gráfico 1 se aprecia el dramático descenso de las visas temporales y permisos de permanencia definitivas otorgadas en los últimos años. Luego del punto más alto en 2018

en que se entregaron más de 400 mil visas las que sumaron un proceso de regularización extraordinario que otorgó 156 mil autorizaciones temporales, y un número importante de renovaciones que estaba en curso desde el año anterior, descendiéndose sistemáticamente la cantidad de visas alcanzando las 55 mil visas temporales en los primeros seis meses de 2021, la mayoría de estas visas corresponde a renovaciones de visas otorgadas previamente. Con los permisos de permanencia definitiva ocurre algo parecido, después de la curva ascendente entre 2017 y 2019 que refleja el ascenso de personas con visas temporales de años anteriores se aprecia un descenso marcado hasta alcanzar las poco más de seis mil autorizaciones permanentes otorgadas hasta el primer semestre de 2021, si bien esta cifra no refleja el año completo, aun duplicándose no alcanzaría a cubrir el número de autorizaciones definitivas previsto en virtud de las visas temporales entregadas en los años inmediatamente anteriores.

Gráfico 1.
Visas temporales y permanencias definitivas otorgadas (2000 – junio 2021) N

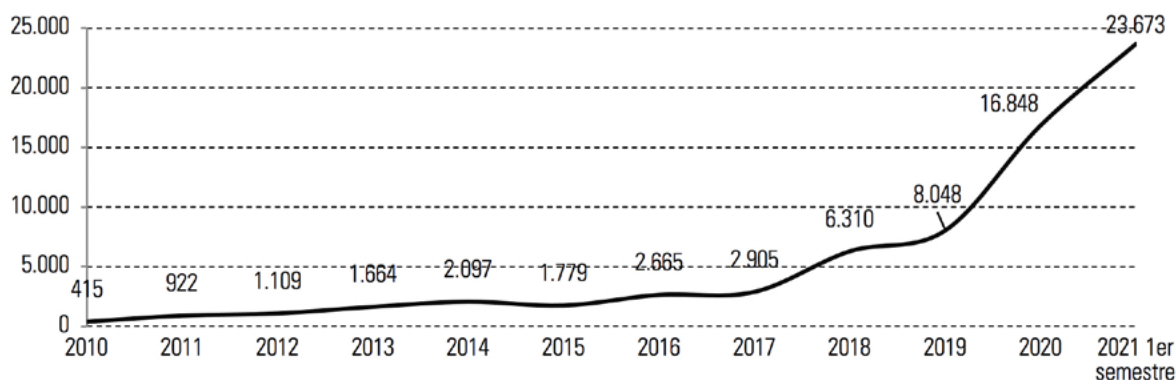


Fuente: Departamento de extranjería y migración, Chile.

En sentido contrario y a partir de datos provistos por el Ministerio del Interior se puede observar el crecimiento marcado de los ingresos clandestinos en el período reciente. Tal como muestra el gráfico 2, que expone el volumen de denuncias por ingreso clandestino en Chile, éstas se incrementan en los momentos en que se restringe en ingreso justamente a aquellos colectivos con mayor movilidad en la región, el venezolano en primer lugar y haitiano en segundo. En la imagen se observa que el total de denuncias

por ingreso clandestino entre el año 2018 y el primer semestre de 2021 se sitúa en poco menos de 55 mil casos, lo que representa el 80% del total de denuncias registradas en toda la década. Vale decir, a partir del momento en que se restringe el régimen de acceso a las autorizaciones y se instala el sistema de visas consulares en Chile, el volumen de ingresos clandestinos prácticamente se multiplicó por 10 en solo tres años y medio.

Gráfico 2.
Denuncias por ingreso clandestino (2010-2020)



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Al observar en la Tabla 2 el detalle de los grupos nacionales que más presencia tienen en el volumen de denuncias por ingresos clandestinos coincide con aquellos que cuentan con el requisito consular como medida de ingreso. Y, además, al analizar el comportamiento de las denuncias durante el período 2010-2020, se aprecia que el incremento en cada grupo se activa justamente en torno al año en que se estableció el requisito. Vale decir, una consecuencia directa

de la nueva política migratoria ha sido el incremento de la irregularidad de origen. Lo que ha ido a la par con una política agresiva de sanciones y restricciones para las personas que estén en situación de irregularidad devenida o que hayan ingresado clandestinamente. Estamos en este sentido frente a una política de frontera a la vez que precarizadora, sancionatoria de quienes son objeto de esa precarización.

Tabla N°2.
Denuncias por ingreso clandestino por año y nacionalidad 2010– 2019

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|---------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Bolivia | 161 | 486 | 568 | 271 | 206 | 204 | 318 | 300 | 322 | 755 | 844 | 4.435 |
| Colombia | 80 | 222 | 312 | 843 | 992 | 348 | 234 | 253 | 270 | 439 | 742 | 4.735 |
| Cuba | 16 | 30 | 23 | 11 | 9 | 24 | 38 | 715 | 3.574 | 1.448 | 449 | 6.337 |
| Ecuador | 6 | 23 | 32 | 73 | 62 | 16 | 20 | 25 | 45 | 31 | 75 | 408 |
| Haití | 2 | 12 | 4 | 1 | 11 | 15 | 31 | 12 | 19 | 644 | 1.089 | 1.840 |
| Perú | 132 | 107 | 90 | 107 | 105 | 111 | 145 | 70 | 120 | 117 | 332 | 1.436 |
| R. Dominicana | 4 | 12 | 32 | 297 | 665 | 1.017 | 1.811 | 1.453 | 1.785 | 1.190 | 284 | 8.550 |
| Venezuela | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 11 | 9 | 101 | 3.333 | 12.935 | 16.393 |
| Otros | 14 | 30 | 46 | 61 | 46 | 43 | 57 | 68 | 74 | 91 | 98 | 628 |
| Total | 415 | 922 | 1.109 | 1.664 | 2.097 | 1.779 | 2.665 | 2.905 | 6.310 | 8.048 | 16.848 | 44.762 |

Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Ahora bien, esta política de negación de las autorizaciones de ingreso y permanencia, que tiene en el caso del refugio un componente de ilegalidad y contradicción con los compromisos internacionales que ha suscrito Chile, se ha desplegado al mismo tiempo que el giro en la política de expulsiones. Esta se ha orientado fundamentalmente a solventar la eficacia comunicacional del relato en torno a la política migratoria. Para ello, la política de expulsiones se ha basado en la priorización de las deportaciones de personas que estaban cumpliendo condenas en recintos penitenciarios,

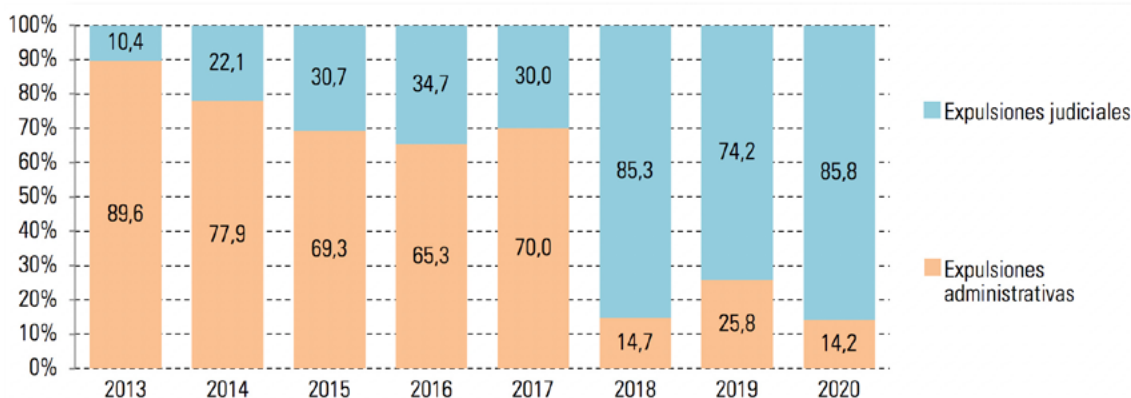
frente a personas que hubieran vulnerado la ley de extranjería. Vale decir, se ha aplicado un criterio de predominio de expulsiones judiciales aplicando a la ley N°18.216¹⁰, lo que ha cambiado el criterio implementado entre 2013 y 2017 predominando las expulsiones vinculadas a vulneraciones de la ley de extranjería. Desde 2018 en adelante, como

¹⁰ La ley 18.261 en el Artículo 1° establece que la ejecución de las penas privativas o restrictivas de libertad podrá sustituirse por el tribunal que las imponga, por algunas de las siguientes penas: a) remisión condicional, b) reclusión parcial, c) libertad vigilada, d) libertad vigilada intensiva, e) expulsión, f) prestación de servicios a la comunidad.

muestra el gráfico 3, se han ejecutado menos sanciones relacionadas a los ingresos clandestinos y más derivadas

de la aplicación de la expulsión como pena sustitutiva de personas extranjeras condenadas por delitos comunes.

Gráfico 3.
Expulsiones ejecutadas, por tipo y año



Fuente: Ministerio de Interior y Poder Judicial

Ahora bien, si por una parte en 2018 se reduce de manera significativa la proporción de expulsiones administrativas ejecutadas atribuibles a faltas a la Ley de Extranjería, se incrementan las expulsiones decretadas por este motivo. Este aumento de los decretos de expulsión a la par de la reducción de las expulsiones efectivas redundan en un incremento del volumen de los migrantes que residen en Chile con órdenes de expulsión emitidas en su contra por parte de la autoridad administrativa que no han sido ejecutadas, se multiplica de este modo el volumen de personas que se encuentran en la categoría contradictoria de “residentes expulsados”, que viven en el país a pesar de que el Estado ya decretó su expulsión.

A continuación, en la Tabla 3 se observa que a partir de 2018 se incrementa la diferencia entre expulsiones administrativas ejecutadas y decretadas, la cual pasa de 1.973 en 2017 a 3.005 en 2018; 6.126 en 2019 y 3.804 en 2020.

Ello se debió tanto al aumento en el número de decretos de expulsión administrativa emitidos que pasan de 2.951 a 6.702 y luego a 4006 en 2020 como a la reducción de las expulsiones efectivamente ejecutadas que pasan de 978 en 2017, a 302 en 2018, 576 en 2019 para situarse en las 202 en 2020. El resultado de esta progresión inversa de decretos de expulsión administrativa emitidos por el Ministerio de Interior y expulsiones ejecutadas es el crecimiento en el número de migrantes que viven en Chile con una orden de expulsión encima, acumulándose entre 2018 y 2020 12.935 personas que viven en esa condición. En sentido contrario, la diferencia entre expulsiones judiciales decretadas y ejecutadas baja entre 2017 y 2018 de 1.131 a 38, sube levemente a 87 en 2019 y cierra el 2020 con apenas 6 dictámenes no ejecutados. Esta marcada reducción de la diferencia entre expulsiones judiciales dictadas y ejecutadas, se explica por la política de aceleración de ejecuciones, la que aumenta en 4,1 veces, pasando de 420 a 1.750 entre 2017 y 2018.

Tabla 3.
Expulsiones administrativas y judiciales ejecutadas y decretadas por año

| Año | Expulsiones administrativas | | | Expulsiones judiciales | | |
|------|-----------------------------|------------|--------------|------------------------|------------|--------------|
| | Ejecutadas | Decretadas | Diferencia | Ejecutadas | Decretadas | Diferencia |
| 2013 | 1.053 | 2.067 | 1.014 | 122 | 345 | 223 |
| 2014 | 1.056 | 2.463 | 1.407 | 299 | 661 | 362 |
| 2015 | 929 | 2.180 | 1.251 | 412 | 1.035 | 623 |
| 2016 | 599 | 2.536 | 1.937 | 318 | 905 | 587 |
| 2017 | 978 | 2.951 | 1.973 | 420 | 1.551 | 1.131 |
| 2018 | 302 | 3.307 | 3.005 | 1.750 | 1.788 | 38 |
| 2019 | 576 | 6.702 | 6.126 | 1.656 | 1.743 | 87 |
| 2020 | 202 | 4.006 | 3.804 | 1.224 | 1.230 | 6 |

Fuente: Ministerio de Interior y Poder Judicial

De tal manera, el giro en la política de frontera no tiene como principal componente el aumento significativo del volumen total de expulsiones, sino más bien el cambio en su composición, priorizando la ejecución de personas que se encuentran detenidas en recintos carcelarios en virtud de condenas en curso, frente a la expulsión de personas migrantes que se encuentran repartidas en el territorio nacional, sin que la autoridad tenga claridad de su ubicación. La meta autoimpuesta por el gobierno de Sebastián Piñera de expulsar a 2.000 personas anualmente como parte de su nueva política migratoria, lo obligó a recurrir a la expulsión judicial, cuya logística de ejecución resulta mucho más eficaz que la de las expulsiones administrativas. Ello ha implicado que la expulsión pasa a servir mucho más a la construcción de un relato criminalizador de la migración que a la administración de sanciones migratorias (Brandariz et al., 2018). La televisación de expulsiones masivas de personas condenadas por delitos comunes, en el marco de un discurso de autoridades reafirmando su compromiso con una política migratoria ordenada, logra enlazar en una imagen migración y delito. Y con ello se consuma una política que además de precarizadora de las trayectorias y sancionatoria, es racista en el sentido de que impone a los sujetos migrantes un estigma que los precede y condiciona.

La violencia simbólica invisible expresada en esta operación ha sido alimentada por una política sancionatoria y precarizadora que se ha visto coronada por el despliegue de un discurso estigmatizador articulado desde el propio Estado, renunciando a sus compromisos normados con el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes. Así, ante las garantías que se han logrado consagrar y ratificar en el sistema internacional, y en algunas normas internas, hoy el Estado de Chile ha desplegado una política que no solo las desconoce, sino que a ratos las contradice directamente.

Conclusión

En este trabajo hemos querido poner en relieve la importancia de la política migratoria en el nivel gubernamental para la ejecución o la negación de las garantías consagradas en los marcos legales vigentes y en la normativa internacional ratificada por los Estados. La inconsistencia entre los niveles de la política migratoria, en el sentido que ha adoptado en Chile, muestra que puede servir a la activación de mecanismos de precarización de las trayectorias migrantes, y que la consagración de los derechos en el sistema internacional o en la propia normativa interna, no es suficiente por sí sola para garantizar un marco de acción política alineado con estos.

El nivel de la interacción directa en los servicios, en el que se enlaza la experiencia la subjetividad y la burocracia, es particularmente sensible a la acción de funcionarios, la que

puede ser decisiva tanto para establecer barreras de acceso a derechos consagrados en las normas, como para lo contrario, esto es para permitir el acceso en la práctica a los derechos aun cuando no estén consagrados en la norma. Al mismo tiempo, hemos podido ver aquí como el nivel administrativo, dominado por las atribuciones de las autoridades de los gobiernos de turno, puede avanzar en dirección de los derechos creando políticas para garantizar su ejercicio, puede reproducir a través de la omisión política formas de exclusión y violencia en contra de migrantes instaladas en las culturas institucionales o en los dispositivos normativos, o bien puede directamente actuar en contra de las normas consagradas instalándose en el plano de la ilegalidad.

En esta última orientación sancionatoria colindante con la legalidad es que podemos situar las políticas que se han impulsado en Chile en los últimos años. La reducción de toda la política migratoria a la gestión de la frontera a través del sistema de admisibilidad basado en una selectividad arbitraria y de una política de expulsiones orientada a la construcción de un relato criminalizador de la población migrante; la renuncia a desplegar una política de refugio concordante con los compromisos internacionales que tiene Chile en la materia y con el contexto crítico que vive la región y la generado por las crisis de Venezuela y Haití, por mencionar los casos más visibles; y la ausencia de mecanismos para atender la situación crítica de irregularidad o ilegalización (Bauder 2019) en la que justamente esta nueva gestión de la frontera ha contribuido a producir.

Esta política nos incita a indagar en el papel que tiene el racismo en la producción institucional, concretamente a examinar las estrategias estatales dirigidas a la población migrante, los criterios con que se define la atención en los servicios, las reglas, procedimientos y protocolos que se desarrollan, los recursos con que cuentan y las prácticas de exclusión y violencia en la primera línea de atención. Pero también nos debe llevar a indagar en las ideologías que lo fundamentan y sus supuestos. La asunción de que los ciudadanos nacionales están en una posición "superior" a la de los sujetos migrantes de cara al reconocimiento de derechos, la idea extendida de que la migración constituye una "amenaza" al bienestar y la seguridad de la población nacional, o el supuesto de que los migrantes constituyen un lastre y una carga para el Estado y los servicios públicos, constituyen la base de prácticas reiteradas de menoscabo y exclusión, que en la medida que cada funcionario las aplica, termina construyendo una "cultura institucional", como una costumbre de discriminación racista contra el sujeto migrante (Liberona 2012). Una vez que esta cultura se normaliza, también se normaliza el racismo que va modelando a la institución misma desde las prácticas. Este racismo cotidiano que se manifiesta en las rutinas y encuentros del día a día dejan ver las dimensiones de la desigualdad racial

presentes en el orden social para activar y reactivar los procesos más rutinarios de la vida (Essed 1991). Su principal característica es que se trata de actos que se producen en cualquier momento y en las situaciones más diversas y tal como señala esta autora, el racismo cotidiano forma parte de micro eventos de la vida diaria que suelen parecer sin importancia, pero cuya acumulación va socavando la salud mental y física de las personas. Las humillaciones y rechazos por el color de piel, los rasgos, el género, la edad, la condición de la vivienda, la forma de vestir, de hablar o caminar, o considerar sus culturas como "inferiores" aluden al racismo cotidiano. En nuestro trabajo hemos observado escenas que interpelan directamente a los migrantes, excluyéndolos

o violentándolos desde una arbitrariedad fundamentada en esta ideología racista. La duda que imponen funcionarios frente a las informaciones que entregan sobre las dolencias de pacientes extranjeros, el cuestionamiento a las formas de crianza o la crítica directa a las formas de organización de los hogares, entre otras prácticas¹¹ terminan por reproducir y al mismo tiempo esconder un racismo institucional muy "sutil" que naturaliza la violencia del Estado en el nivel de las interacciones que dan la espalda, no solo a algunas normas y marcos legales sino a la humanidad como tal.

11 Observaciones realizadas en Proyecto FONIS SA1810123; Fondecyt 1130203; Fondecyt 1110059 de M.E. Tijoux.

Referencias bibliográficas

- Acosta, D.
2018. *The national versus de foreingres in South América*. Cambridge University Press.
- Arendt, H.
1991. *La condición humana*. Paidós.
- Bauböck, R.
2006. Migración y ciudadanía. *Zona Abierta* (116-117), 135-169.
- Bauder, H.
2019. Urban sanctuary in context. En J. Darling, & H. e. Bauder, *Sanctuary Cities and Urban Struggles. Rescaling migration, citizenship and rights*. Manchester University Press.
- Bourdieu, P.
1997. *Méditations pascaliennes*. Le Seuil.
- Bravo, G.
2015. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo Andino*, (48), pp. 139-149. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812015000300013>.
- Brandariz, J., Dufraix, R., y Quinteros, D.
2018. Criminal deportation orders in the Chilean criminal justice system: Towards a crimmigration model? *Política criminal*, 13(26), 739-770. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000200739>
- Carchimel, S., y Hamilton, C.
2009. *Le black power. Pour une politique de libération aux États-Unis*. Payot & Rivages.
- Comité de Derechos Humanos.
1986. *Observación general n°15 "la situación de los extranjeros con arreglo al pacto internacional de derechos civiles y políticos", aprobada en el 27° período de sesiones, el 11 de abril de 1986*. Comité de Derechos Humanos.
- Comité de Derechos Humanos.
2014. *Acta resumida de la 21ª sesión de la Sexta Comisión, celebrada en Nueva York el 29 de octubre de 2014 (Doc. A/C.6/69/SR.21, de 18 de noviembre de 2014)*. Comité de Derechos Humanos.
- Comisión de Derecho Internacional.
2005. *Informe preliminar sobre la expulsión de extranjeros, del Sr. Maurice Kanto Especial. Doc A/CN.4/554, de 4 de abril de 2005*.
- Contreras, Y., Tapia, M., y Liberona, N.
2017. Movilidades y prácticas socioespeciales fronterizas entre Arica y Tacna. Del sentido de frontera a la transfrontericidad entre ciudades. *Diálogo Andino*, (54), 127-141. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812017000300127>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2003. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A no. 18*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2013. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2014. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2015. *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- De Genova, N.
2004. The legal production of Mexican/migrant "illegality". *Latino Studies* 2(1), 160-185.
- Dilla, H., y Álvarez, C.
2018. Arica/Tacna: los circuitos económicos de un complejo urbano transfronterizo. *Diálogo Andino*, (57), 99-109. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812018000300099>
- Dufraix, R., Romina, R., y Quinteros, D.
2020. Ordenar la casa: securitización y producción de irregularidad en el norte de Chile. *Sociologías, Año 22, N°55*, 172 - 196.
- Essed, P.
2005. Racisme et préférence pour l'identique : du clonage culturel dans la vie quotidienne. *Actuel Marx*, 38(2), 103-1188.
- Gómez, G. y Piñero, E.
2019. Emic-gración: fronteras de piel, sexo y papel. *Diálogo Andino*, (59), pp. 7-19, <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812019000200007>
- González, S.
2019. La frontera como margen heterológico. El tripartito andino (Bolivia, Perú y Chile) y el espejismo académico sobre "los Aymaras sin Fronteras". *Diálogo Andino*, (61), pp. 115-125. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812019000300115>
- Habermas, J.
2012. The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law. *European Journal of International Law*, 23(2).
- Liberona, N.
2012. De la alterización a la discriminación en un sistema público de salud en crisis: conflictos interétnicos a propósito de la inmigración sudamericana en Chile. *Revista de Ciencias Sociales*, 19-38.
- Liberona, N.
2015. La frontera cedazo y el desierto como aliado: Prácticas institucionales racistas en el ingreso a Chile. *Polis* (Santiago), 14(42), 143-165. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682015000300008>
- Liberona, N.
2020. Fronteras y Movilidad Humana en América Latina. *NUSO* 289, pp. 49-58. <https://nuso.org/articulo/fronteras-y-movilidad-humana-en-america-latina/>
- Liberona, N., Piñones, C., y Dilla, H.
2021. De la migración forzada al tráfico de migrantes: la migración clandestina en tránsito de Cuba hacia Chile. *Migraciones Internacionales*, 12. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2319>
- Liberona, N., Salinas, S., Veloso, K., y Romero, M.
2021. Tipología de cuerpos traficados desde América del Sur y el Caribe hacia Chile. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (44), 167-193. <https://doi.org/10.7440/antipoda44.2021.08>
- Lipsky, M.
2010. *Street Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation.
- Melossi, D.
2015. *Crime, punishment and migration*. Sage Publications.
- Mezzadra, S.
2012. Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía. En *Nueva Sociedad*, 237, <https://nuso.org/articulo/capitalismo-migraciones-y-luchas-sociales-la-mirada-de-la-autonomia/>
- Menjívar, C.
2006. Liminal Legality: Salvadorian and Guatemalan immigrants' lives in the United States. *American Journal of Sociology*, 111(4), 999-1037.
- Menjívar, C., y Kanstroom, D.
2014. *Constructing Immigrant "illegality". Critiques, Experiences and Cambridge University Press*.
- Organización Internacional de las Migraciones.
2020. *Informe Mundial de las Migraciones*. Ginebra: Organización Internacional de las Migraciones - ONU.
- Organización Internacional de las Migraciones.
2021a. *Datos migratorios en América del Sur. Portal de Datos sobre Migración*. <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>
- Organización Internacional de las Migraciones.
2021b. *Datos migratorios en el Caribe. Portal de Datos sobre Migración*. <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe>
- Ramos, R.
2018. Entre poder y resistencias: análisis de las movildades no territoriales en la zona fronteriza de la Región de Tarapacá, Chile. *Diálogo Andino*, (57), 87-98. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812018000300087>
- Thayer, L. E.
2021. Puertas cerradas y huellas abiertas: migración irregular, trayectorias precarias y políticas restrictivas en Chile. *Migraciones Internacionales*.
- Thayer, L. E., Carlos, D., Correa, S., y Cortés, C.
2020. Discursos sobre la política migratoria en el campo político chileno. (C. d. Constitucionales, Ed.) *Revista Estudios Políticos*. (190), 97-127.

Tijoux, M. E.

2013. Niños/as marcados por la inmigración peruana: estigma, sufrimientos, resistencias. *Convergencia*, 20(61), 83-104.

Valérie, S. P.

2013. *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*. PUR Res Publica.

Velasco, J. C.

2017. *El azar de las fronteras*. Fondo de Cultura Económico.

Weil, P., y Crowley, J.

1994. Integration in the theory and practice: A comparison of France and Britain. *Journal of West European Politics*, 17(2), 110-126.