

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Lic. En Relaciones Internacionales



Trabajo Final de Grado

Manuscrito Científico

**Migración venezolana en Chile: La influencia de la
securitización en la legislación laboral (2014-2019)**

*Venezuelan migration in Chile: The influence of
securitization on labor law (2014-2019)*

Autor: Pérez Rosa, Eloy Isaías

Legajo: VRIN05946

Tutora: Sesma María Inés

Córdoba, Argentina, Noviembre 2021

Índice

Resumen	2
Abstract	3
Introducción	4
Métodos	12
Diseño	12
Participantes	13
Instrumentos	13
Análisis de datos	14
Resultados	14
Legislación vigente que impacta sobre los trabajadores venezolanos en Chile ..	14
Perspectiva de las políticas de los migrantes venezolanos en Chile	16
Proyectos que buscan cambiar la ley de extranjería de 1975 e identificar sus virtudes y defectos	18
Discusión	20
Referencias	27

Resumen

El presente trabajo tuvo como objetivo comprender el impacto de las políticas de securitización en materia laboral con relación a los migrantes venezolanos en Chile durante el período 2014-2019, desde una perspectiva neorrealista y a través de la teoría de gobernabilidad migratoria de securitización. La investigación utilizó una metodología de tipo cualitativa y de alcance descriptivo, no experimental y diseño longitudinal. El análisis documental proveniente de informes oficiales del Estado de Chile, de organizaciones internacionales y de artículos académicos, fue el medio por el cual se obtuvo la información. Los resultados obtenidos muestran que la perspectiva política estatal chilena respecto a las migraciones está fuertemente marcada por la ley de extranjería de 1975 promulgada por Augusto Pinochet. Se encontró también una clara oposición entre los compromisos internacionales asumidos por Chile y las leyes nacionales que rigen en el país. Este estudio concluyó que existe una clara perspectiva de securitización y control sobre los migrantes que ingresan al territorio nacional. Sumado a esto, los proyectos de ley que se presentaron para cambiar la ley de extranjería siguen arrastrando lógicas que tienden a la seguridad y al control estatal sobre el proceso migratorio.

Palabras claves: Crisis migratoria; Legislación laboral; Securitización; Chile; Venezuela.

Abstract

The present work aimed to understand the impact of securitization policies in labor matters in relation to Venezuelan migrants in Chile during the 2014-2019 period from a neorealist perspective and through the theory of migratory governance of securitization. The research used a qualitative methodology with a descriptive, non-experimental scope and longitudinal design. The documentary analysis from official reports of the State of Chile, international organizations and academic papers was the means by which the information was obtained. The results obtained show that the Chilean state political perspective regarding migration is strongly marked by the immigration law of 1975 promulgated by Augusto Pinochet. A clear opposition was also found between the international commitments assumed by Chile and the national laws that govern the country. This study concluded that there is a clear perspective of securitization and control over migrants entering the national territory. In addition to this, the bills that were presented to change the immigration law continue to carry logic that tends towards security and state control over the immigration process.

Keywords: Migration crisis; Labor legislation; Securitization; Chile; Venezuela.

Introducción

Las migraciones, ahora mismo, son una de las problemáticas más graves y urgentes que los Estados han intentado resolver en la historia reciente. La agenda internacional y la opinión pública mundial se ha visto sacudida con imágenes de gente naufragando en el mar; o recorriendo cientos de kilómetros a pie intentando cruzar las fronteras de sus países, o peor aún, atravesar de manera ilegal pasos fronterizos muy peligrosos. La región sudamericana no ha sido la excepción. La realidad del subcontinente austral se ha visto sacudida en los últimos años por una de las mayores crisis humanitarias que el continente americano haya presenciado: la migración venezolana.

La migración venezolana se ha producido por la grave crisis que experimenta el Estado sudamericano desde hace ya varios años. La organización Human Rights Watch (2018) mencionó que los ciudadanos huyen del país debido a la escasez severa de medicamentos, insumos médicos y alimentos. Agregan, además, que para muchas familias es imposible conseguir y acceder a la atención médica más elemental. Sumado a esto, Human Rights Watch ha desarrollado y mencionado en su artículo que el gobierno venezolano ha liderado terribles represiones contra opositores y civiles provocando un aumento de las protestas y enfrentamientos entre ciudadanos y la policía. A esto se añade los niveles altísimos de delitos violentos y la hiperinflación que golpea a la economía del país.

Todos estos factores han obligado a muchas personas a tomar la decisión de marcharse y abandonar su tierra. Tal es el éxodo que se está evidenciando que se ha estimado que, a junio de 2021, 5.6 millones de venezolanos estaban viviendo en el extranjero, de los cuales al menos 4.6 millones estaban en otros países de América Latina y el Caribe (R4V, 2021).

Tomando en cuenta esto, es pertinente brindar a continuación algunos datos que puedan ser útiles para comprender el perfil de los migrantes venezolanos, así como la realidad que enfrentan estando en el estado chileno.

Según los datos que el Departamento de Extranjería y Migración del Gobierno de Chile (2021) ofrece en su página oficial, el Estado de Chile ha otorgado a venezolanos, en el periodo 2014-2019, 410.124 visas. Esa cantidad, según señala el Departamento de Extranjería, son únicamente los permisos legales que el Estado de Chile ha otorgado, es decir, quedan fuera de discusión los migrantes irregulares o ilegales.

Es importante resaltar que las visas que otorga el Estado chileno no son permisos definitivos de residencia, sino que corresponden a la primera visa otorgada, renovación de la visa o cambio en el tipo de visa. Esta visa permite trabajar y residir en el territorio por un tiempo determinado (usualmente un año) y puede ser de tres tipos: sujeta a contrato, estudiante y temporaria (Universidad Pontificia Comillas, 2018).

El trabajo desarrollado por la Universidad Pontificia Comillas (2018) muestra detalles muy interesantes respecto a la distribución de los migrantes por sexo, a la luz de datos brindados en el censo del año 2017, dando como resultado 49% de mujeres y 51% de hombres. A su vez, hay una marcada concentración de personas en edad laboral, mostrando que el 70% de la población se encuentra entre los 20 y los 30 años. Respecto al nivel de estudios, se observó que esta población posee un alto nivel educacional, destacando así que el 50% de la migración venezolana tiene un nivel profesional de cuatro años o más de estudios. Y si se suman las categorías técnico superior y posgrados (magíster y doctorado), el porcentaje se incrementa hasta el 64% de la población.

Como se puede observar, los datos muestran que la población venezolana que llega a la República de Chile está altamente calificada y preparada, es decir, están en

condiciones de trabajar y de aportar sus habilidades al desarrollo de la nación a la que llegan. Además, las oportunidades de progreso que ofrece el país los impulsa a estar en orden con la autoridad competente, así como también estar en regla con el fisco chileno, todo con el objetivo de mantener su estatus migratorio, y si es posible, lograr la permanencia indefinida.

A pesar de esto, la migración que llega al país ha enfrentado dificultades para establecerse. La raíz de estos problemas radica en la ley sobre migraciones que rige sobre territorio chileno. Dicha ley fue promulgada en el año 1975 durante la dictadura de Augusto Pinochet y gobernó todas las situaciones y disputas de los migrantes y su estatus hasta el período que comprende este trabajo. En sintonía con esto, investigadores han desarrollado y trabajado sobre este tema y es preciso realizar un breve repaso por sus aportes para tener bases suficientes para comprender el contenido de esta investigación. Para comenzar, es oportuno desarrollar brevemente el sistema legal chileno que regula el estatus migratorio de los migrantes que llegan al país.

Aunque el derecho migratorio chileno se compone de normas de variada jerarquía, la regulación especial de la materia se encuentra contenida principalmente en el Decreto Ley n° 1.094 del año 1975 y el correspondiente Reglamento de Extranjería, Decreto 597 de 1984. Salta a la vista que la realidad social que dio origen a esta regulación es anterior al proceso migratorio que hoy enfrenta Chile y, por tanto, su anacronismo y desconexión con los tiempos actuales, significa una dificultad para hacerse cargo de un fenómeno que avanza con fuerza y de manera distinta, esto ya que una política migratoria tiene lugar en una realidad concreta desde las que se estructuran las gestiones estatales que conducen el flujo migratorio. (...) por lo que nuestro país no cuenta

con un plan que considere el tipo de migración imperante, las necesidades del mercado laboral ni las posibles ventajas que podría obtenerse del proceso (Carriman González y Flores Bustos, 2018, p.8).

Carriman González y Flores Bustos (2018) examinaron el impacto de la legislación chilena sobre la realidad laboral de los migrantes buscando demostrar la influencia negativa y perjudicial que tiene la misma. Los autores pudieron concluir que la ley que regula la situación de los extranjeros en el país tiene definitivamente un impacto desfavorable sobre los trabajadores migrantes afectando la situación migratoria de los extranjeros, sobre todo aquellos en situación migratoria irregular. Todo esto produce varias dificultades, sin embargo, las vulneraciones más graves que encontraron los investigadores fueron “la informalidad laboral, con todas las dificultades que ella implica, y la falta de acceso de la seguridad social” (Carriman González y Flores Bustos, 2018, p.38).

A este planteamiento debemos sumarle una investigación realizada por la socióloga Sara Correa Paz, la cual está orientada a las diferentes posiciones que los políticos chilenos tienen sobre el proceso migratorio del país, así como sus percepciones acerca de cuál es el rol que el Estado debe asumir frente a la migración. En este sentido, Correa Paz (2018) presenta “cuatro tipologías que buscan resumir y caracterizar las diferentes posiciones de los políticos entrevistados sobre el rol que debería asumir el Estado respecto de los flujos migratorios que se han asentado en el país” (Correa Paz, 2018, p.94).

Estas tipologías son identificadas por Correa Paz (2018) de la siguiente manera: La primera tipología recibe el nombre de Estado Planificador, que mira al Estado como productor y regulador de los flujos migratorios según criterios políticos, económicos y

sociales. La segunda tipología tiene como nombre Estado Regulador. En ella, el Estado ejecuta “acciones concretas para atraer y facilitar el ingreso de migrantes que signifiquen un aporte u ofrezcan una solución a un problema por el que atraviere el país, esto sin imponer trabas ni dificultades en el ingreso por otros motivos migratorios” (Correa Paz, 2018, p.96). La tercera tipología se denomina Estado Garantista, la cual señala que el Estado asegura el derecho a emprender un proyecto migratorio. Estos flujos son regulados por las voluntades de las personas. Por último, la autora define la última tipología la cual es el Estado Inhibido. Esta posición “reclama un rol pasivo del Estado en la gestión de la migración” (Correa Paz, 2018, p.99). Esta última tipología preserva garantías inalienables que las personas poseen y que no pueden ser restringidas ni condicionadas por el gobierno. El Estado posee facultades reducidas en la regulación de la frontera y se fomenta la idea de que los flujos migratorios se estructuren en función de los ciclos de mercado laboral.

Correa Paz (2018) concluyó que la visión que predomina sobre los políticos chilenos es la de Estado Planificador, por tanto, el fenómeno migratorio debe medirse por sus efectos positivos o negativos al desarrollo de la economía nacional. En síntesis, los posicionamientos y discursos de los políticos chilenos, más allá de su ideología política, ligan los reconocimientos y acceso de los migrantes a condiciones más favorables en el país “a los vaivenes de la economía nacional u otro tipo de eventualidades, en tanto no se reconoce a los sujetos migrantes como ciudadanos, sino que únicamente como capital humano necesario para el desarrollo” (Correa Paz, 2018, p.101).

Hay un último antecedente que es preciso desarrollar brevemente. Este trabajo es muy importante ya que permite desarrollar el marco teórico que va a sostener esta investigación.

Concha Villanueva (2018) realizó un estudio acerca de las propuestas de gobierno que presentaron Michelle Bachelet y Sebastián Piñera en sus respectivas administraciones respecto a la regulación de las migraciones. El investigador argumentó que “todos los proyectos sobre política migratoria en Chile propuestos en democracia comparten un rasgo común: mantienen, pese a sus diferencias, ciertas lógicas enfocadas en el control y, en menor medida, en el desarrollo económico” (Concha Villanueva, 2018, p.112). En sus conclusiones destacó que ambos proyectos son un avance muy importante si se los compara con el decreto de ley 1094, “sin embargo, en ambas propuestas se observan múltiples reminiscencias del modelo de securitización al que se ciñó la dictadura de Augusto Pinochet cuando creó el reglamento que aún norma los asuntos migratorios en Chile” (Concha Villanueva, 2018, p.122).

La elección de estos antecedentes fue realizada en vistas de una mirada sistémica del problema de investigación. Primeramente, se ha brindado un breve estudio acerca de la legislación que regula las migraciones en el país, esto con el objetivo de entender las limitaciones que el mismo sistema legal tiene a la hora de enfrentar los problemas migratorios. En segundo lugar, se ofreció una mirada política general acerca de las percepciones que los políticos chilenos tienen sobre cuál es el rol que el Estado debe cumplir frente a la migración. Y, por último, se han expuesto y analizado brevemente las propuestas que las últimas administraciones han ofrecido para solucionar y gestionar la migración en el país, todo desde una perspectiva de seguridad y control.

Una vez expuestos los antecedentes más sobresalientes en relación con el tema de esta investigación es preciso brindar algunas definiciones e intervenciones en referencia al marco teórico que se aplicará a este trabajo. Para esta producción se utilizará la teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales. El neorrealismo, desarrollado por el pensador Kenneth Waltz, ha sido una de las corrientes de pensamiento más importantes

dentro de la disciplina. A continuación, van a presentarse una serie de conceptos que son imprescindibles para analizar los contenidos de este trabajo y que son la base de la posición neorrealista.

Arenal y Sanahuja (2017) mencionan que los Estados, dentro de la teoría neorrealista, son exhibidos como los principales actores del sistema internacional. A su vez, estos protagonistas son racionales y tienen como objetivo sobrevivir en un entorno anárquico. Estos Estados que conforman el sistema internacional persiguen sus intereses, los cuales son completamente individualistas, y buscan su seguridad y bienestar económico en un ambiente anárquico. Este concepto de anarquía, como mencionan los autores, hace referencia a que no hay una autoridad supranacional que este por encima de los Estados. La anarquía no impide la cooperación entre Estados, de hecho, es deseable, pero es muy difícil mantener esas relaciones a través del tiempo. La razón de esta dificultad radica en que los Estados buscan ganancias relativas, es decir, miden la cooperación en términos de quién ganará más. Es así como, con estas consideraciones, las cuestiones de seguridad son de vital importancia para los Estados y dificultan las posibilidades de cooperación entre ellos.

Ahora bien, que el Estado sea el principal actor del sistema internacional no quiere decir que no haya organismos internacionales, de hecho, los hay. Sin embargo, el neorrealismo no les da mucha importancia, ya que las ve como herramientas que utilizan los Estados poderosos para hacer valer sus intereses. (Arenal y Sanahuja, 2017)

Se eligió esta teoría porque brinda las categorías teóricas necesarias que pueden explicar los problemas y dificultades que surgen en el sistema internacional y que deben enfrentar los Estados. Los conceptos que tendrán especial importancia para el desarrollo de esta investigación serán el de seguridad e interés del Estado.

Para complementar a la teoría neorrealista, y al concepto de seguridad, va a aplicarse a la investigación los aportes teóricos desarrollados por Lelio Mármora sobre gobernabilidad migratoria. Este concepto puede explicarse “como el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (Mármora, 2010, p.71). Dentro de esta categoría teórica va a utilizarse el modelo de gobernabilidad migratoria denominado securitización. Este modelo “tiene como eje de las políticas migratorias, el de la seguridad nacional, social cultural, y laboral del país receptor. Las políticas migratorias se diseñan como parte de la seguridad nacional y en base a la doctrina que la sustenta” (Mármora, 2010, p.76).

Entonces, luego de haber expuesto los antecedentes y el marco teórico para sustentar este trabajo es preciso señalar, a continuación, el tema de investigación, el cual es describir la legislación de Chile en materia laboral con relación a los migrantes venezolanos durante el período 2014-2019. Para desarrollar este tema, se han proyectado los siguientes objetivos:

Objetivo General

Comprender los efectos de las políticas de securitización en materia laboral con relación a los migrantes venezolanos en Chile durante el período 2014-2019.

Objetivos Específicos

1. Analizar la legislación vigente que impacta sobre los trabajadores venezolanos en Chile.
2. Identificar la perspectiva de las políticas de los migrantes venezolanos en Chile.

3. Analizar los proyectos que buscan cambiar la ley de extranjería de 1975 e identificar sus virtudes y defectos.

Métodos

Diseño

El alcance de la investigación fue de tipo descriptivo. Se seleccionó este alcance porque, en ocasiones, como señala Hernandez Sampieri (2014) “la meta del investigador consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y sucesos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan” (p.92). Por tanto, el estudio de tipo descriptivo “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernandez Sampieri, 2014, p.92). El alcance de tipo descriptivo fue útil para este trabajo porque permitió el acercamiento a la situación y al contexto que se planeó estudiar por medio de la búsqueda y análisis de la información disponible.

En relación con el enfoque de la investigación, se optó por el enfoque cualitativo. La razón de esta elección se fundamentó en que, como menciona Hernandez Sampieri (2014), “el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados” (p.358). La aplicación de este enfoque en la investigación se consiguió en comprender la realidad de la migración venezolana bajo el contexto y efectos de la legislación chilena.

En el apartado de diseño de investigación, se seleccionó no experimental de tipo longitudinal. La causa de la decisión sobre diseño no experimental se basó en que la investigación que se realizó no se manipularon deliberadamente las variables. En otras

palabras, no se buscó de forma intencional alterar las variables independientes para que afectaran sobre otras variables (Hernandez Sampieri, 2014). Respecto al diseño de tipo longitudinal, se optó por este ya que es posible recolectar “datos en diferentes momentos o periodos para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias” (Hernandez, Sampieri, 2014, p.159). Esto permitió “Analizar cambios al paso del tiempo en determinadas categorías, conceptos, sucesos, variables, contextos, o bien, de las relaciones entre éstas” (Hernandez Sampieri, 2014, p.159). En el caso de este trabajo, se delimitó un período de tiempo que va desde el año 2014 al 2019. El incentivo de elegir esos años se fundó en que la migración venezolana en Chile se incrementó de manera sustancial a partir del año 2014. Es así como se buscó comprender el impacto de la legislación para extranjeros de Chile en el establecimiento y desarrollo de esta comunidad migrante.

Participantes

Los participantes de la investigación se componen por Estado de Chile, el Estado de Venezuela, la legislación de extranjería de Chile y los migrantes venezolanos. La población de este trabajo está conformada por los migrantes venezolanos. Y la muestra la integran los migrantes venezolanos establecidos sobre territorio chileno en el período 2014-2019 que son los afectados por la legislación migratoria.

Instrumentos

Los instrumentos principales de este trabajo fueron la recolección de documentos oficiales del gobierno de Chile respecto a la ley de extranjería n° 1.094. También se consiguieron datos acerca de la cantidad de visas otorgadas por el Estado chileno a migrantes venezolanos a través de la página oficial del Departamento de Extranjería y Migración del Gobierno de Chile. A su vez, por medio de un proceso de recolección y

selección, se buscaron antecedentes pertinentes al tema de investigación, así como documentos y estudios académicos realizados por organizaciones internacionales y universidades que participan activamente de la situación migratoria venezolana en Chile. Además, se buscaron libros que permitan desarrollar los conceptos pertinentes a la investigación, así como también la elaboración del marco teórico.

Análisis de datos

El análisis de datos se realizó primeramente clasificando todos los documentos y estudios académicos con datos estadísticos de forma cronológica. De esta manera es posible visualizar el desarrollo que ha tenido la migración venezolana en Chile a lo largo de los años que comprenden este trabajo. Además de esto, se clasificaron los artículos y documentos científicos en base al año de su publicación, consiguiendo así información y datos actualizados para analizar la problemática de esta investigación.

Resultados

Los resultados que van a presentarse a continuación han sido obtenidos por medio del análisis de artículos académicos y documentos oficiales brindados por organizaciones estatales y no gubernamentales. Estos resultados tienen la finalidad de comprender los objetivos específicos detallados anteriormente.

Legislación vigente que impacta sobre los trabajadores venezolanos en Chile

Los trabajadores migrantes no están amparados únicamente en la ley de extranjería que fue mencionada brevemente en la introducción de este trabajo; sino que también están protegidos por el derecho y tratados internacionales que Chile ha ratificado.

El Estado de Chile ratificó en el año 2005 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

(ACNUDH); esta convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1990. El ancla principal de esta convención es la de igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y extranjeros en diversas áreas comunes, como pueden ser remuneraciones, condiciones de trabajo, empleo, protección contra el despido, etc. (Azúcar, 2016). Es oportuno señalar el primer artículo que sostiene esta convención de Naciones Unidas:

La presente convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual (ACNUDH, 1990, p.3).

Sin embargo, a pesar de que Chile adhiere a esta convención, existen importantes trabas que impiden que los extranjeros puedan ejercer los derechos que señala la resolución. Algunos de estos problemas son la estigmatización laboral, que relega a los trabajadores migrantes a realizar trabajos que requieren una menor calificación de la que realmente poseen. Otra dificultad es la imposibilidad de convalidar títulos extranjeros en Chile, con excepción de algunos países sudamericanos que poseen un convenio especial con el Estado chileno. Y, por último, la irregularidad administrativa de los migrantes. Al no poder tener sus papeles en orden, no tienen capacidad de incorporarse en el mercado laboral, y se exponen a condiciones de vulnerabilidad y exclusión (Azúcar, 2016).

Un estudio realizado por Flavio Bustillos, Carlos Painemal y Lorena Albornoz (2018) ofreció información valiosa acerca de la situación laboral y la estigmatización de los trabajadores venezolanos. Si bien los resultados y la muestra no son representativos,

sí es de los primeros trabajos que analizan esta realidad. En esta investigación se encuestaron a 50 personas donde la gran mayoría había culminado sus estudios universitarios. El 64,7% de los encuestados se encontraba trabajando en el sector de servicios, bajo la modalidad de atención al público. Apenas el 7,8% de los encuestados se encontraba desempeñando trabajos acordes a su nivel educativo.

Además, un dato muy importante para mencionar es que existe una ignorancia generalizada de los empleadores con relación a los procedimientos, requisitos y protocolos que deben seguir para contratar trabajadores migrantes. Estas situaciones han favorecido los abusos y la profundización de la informalidad laboral entre las poblaciones extranjeras. Además, se ha demostrado que los migrantes que llegan a suelo chileno desconocen la información referente a condiciones y derechos laborales que poseen; por tanto, las personas migrantes tienen poco conocimiento de sus derechos (Azúcar, 2016).

Por último, señalando el contexto de leyes locales, Azúcar (2016) declara que la Constitución Política de la República y el Código del Trabajo consagran el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, a excepción de cuestiones puntuales. Es así como “las normas constitucionales y legales protectoras de las garantías y libertades de los trabajadores son aplicables a todas las personas que habitan el territorio nacional, incluyendo a los trabajadores extranjeros, sin importar la situación migratoria en que se encuentren” (Azúcar, 2016, p.6). La Constitución chilena obliga al Estado a crear las condiciones sociales y de empleabilidad necesarias para que todos los integrantes de la comunidad nacional alcancen una mayor realización espiritual y material.

Entonces, tanto la convención de Naciones Unidas, a la que Chile ha adherido, como las leyes nacionales del propio país establecen que las relaciones laborales deben

construirse y sostenerse en un trato compatible con la dignidad de la persona; eliminando y prohibiendo claramente cualquier acto de discriminación (Azúcar, 2016).

Perspectiva de las políticas de los migrantes venezolanos en Chile

La legislación migratoria chilena, como se mencionó en la introducción, está reglamentada en la ley 1.094 promulgada por la dictadura militar de Augusto Pinochet. Dicha reglamentación está basada en la doctrina de seguridad nacional y contiene una fuerte orientación dirigida al control y seguridad del territorio (Oyarzún Serrano, Aranda Bustamante y Gissi, 2021). La doctrina de seguridad nacional se trata de una sistematización de teorías relacionadas con la geopolítica, inscrita en el marco de la Guerra Fría. Esta manera de entender las migraciones se pone de manifiesto desde el comienzo de la ley; específicamente en el artículo 3° de la versión original se detalla que: “El Supremo Gobierno podrá, por razones de interés o seguridad nacional, disponer que se impida el ingreso al país de determinadas personas”. Esta forma de arbitrariedad expresada en el artículo mencionado es un rasgo característico de la doctrina de seguridad nacional (Stang, 2016).

Pero no sólo eso, sino que también el artículo 15 de la ley 1094 brinda detalles acerca de aquellos extranjeros que tienen prohibido el ingreso al país. A continuación, va a mencionarse el inciso primero:

Los que propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional,

la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1975).

Resulta evidente la importancia que se le da al concepto de seguridad en la ley de extranjería. Hay otras demostraciones acerca de esto a lo largo de todo el decreto; ejemplo de ello son los incisos 4 y 5 del mismo artículo 15. En el inciso 4 se declara que se prohíbe el ingreso a Chile a aquellos “que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social”. A su vez, el inciso 5 señala que no pueden ingresar aquellas personas “que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria chilena determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional”.

Ahora bien, cierto es que desde el retorno de la democracia los distintos gobiernos han tratado de modificar esta situación a través de distintos proyectos de ley. Si bien no han tenido la aprobación del poder legislativo, sí se consiguió conformar un marco normativo complementario a la ley 1094. A pesar de eso, todavía está presente el trasfondo restrictivo y persecutor del texto original, y sigue produciendo consecuencias importantes en el proceso migratorio del país (Stang, 2016).

Proyectos que buscan cambiar la ley de extranjería de 1975 e identificar sus virtudes y defectos

Como se mencionó en el desarrollo del objetivo anterior, los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura militar intentaron cambiar y modernizar la ley de migraciones. En este trabajo no van a desarrollarse todos los intentos para cambiar la misma, a excepción de los que competen con el período de tiempo a estudiar. Es así como se va a poner el foco en dos proyectos de ley impulsados por dos presidentes. El primer

proyecto corresponde a la expresidenta Michelle Bachelet y fue anunciado en el año 2017. El segundo proyecto corresponde al actual presidente de Chile, Sebastián Piñera, el cual fue presentado en el año 2018. A efectos didácticos, no van a desarrollarse los proyectos como tal, sino que van a analizarse teniendo en cuenta los conceptos que se han mencionado en los objetivos anteriores.

El proyecto de Bachelet se caracteriza por la inclusión del término “migración segura”. Este concepto toma al proceso migratorio bajo el paraguas de la seguridad y, de modo paralelo, aporta el cuidado integral del migrante contra cualquier situación o problema que pueda afectar a su persona. Por el lado de Piñera, el concepto de migración segura tiene la misma acepción que el proyecto de Bachelet, solo que se agrega el factor económico como medio para direccionar el fenómeno migratorio (Concha Villanueva, 2018).

Como se mencionó anteriormente, ambos proyectos son una mejora notable respecto a la ley vigente por la cantidad de derechos y flexibilidades que ofrece; sin embargo, como señala Concha Villanueva (2018), es evidente la tendencia que existe hacia el modelo de gobernanza migratoria de securitización. Ambas propuestas consideran al migrante en dos sentidos: el primero que el extranjero puede ser una potencial amenaza, y el segundo es que el migrante es una persona con derechos y debe tener protección durante todo su proceso de regularización migratoria.

La evidencia definitiva del modelo de gobernanza de securitización se muestra en que ambos proyectos facultan a las autoridades competentes a negar una visa o a solicitar una especial si es conveniente. Esta visa especial ha hecho aparición con el proyecto que el presidente Piñera ha determinado para regularizar la situación de los venezolanos que ingresan al país; teniendo que obtener la “Visa de Responsabilidad Democrática”. Dicha

visa solo puede ser solicitada en los consulados de Chile en Venezuela. La dificultad aquí es que esta acción excluye a todos los ciudadanos que ya se encuentran fuera del país y también a aquellos que viven en Venezuela pero que no pueden pagar los 60 dólares que cuesta el documento (Concha Villanueva, 2018).

Discusión

El objetivo de este trabajo es el de comprender el impacto de las políticas de securitización en materia laboral con relación a los migrantes venezolanos en Chile durante el período 2014-2019. De esta manera, se buscó identificar y analizar las distintas medidas tomadas por el Estado de Chile con relación al objetivo general establecido. Sumado a esto, se plantearon tres objetivos específicos que permitieron una mejor comprensión del objetivo general, así como una mayor profundización de los conceptos mencionados durante toda la investigación.

El primer objetivo específico trata sobre el análisis de la legislación chilena y cómo impacta sobre los migrantes venezolanos en el país. Los resultados han manifestado que Chile posee gran cantidad de herramientas legales que garantizan el ejercicio de los derechos laborales de los migrantes sin realizar ninguna distinción entre los ciudadanos nacionales y extranjeros. Por el lado del derecho internacional, encontramos la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ACNUDH); y por el lado del contexto legal local, involucra la Constitución Política de la República y el Código del Trabajo.

A pesar del marco normativo señalado en el párrafo anterior, estos instrumentos legales están condicionados por la ley 1094 de 1975, y como señala Azúcar (2016) en su investigación, si una persona extranjera no posee la visa de trabajo otorgada por el

departamento de extranjería no puede trabajar de manera formal ni tampoco ser contratado, ya que tanto el trabajador como el empleador se exponen a sanciones.

Además, es importante destacar que la ley de extranjería de 1975 permite a la autoridad competente el ejercicio arbitrario sobre los derechos de los migrantes, es decir, el Ministerio del Interior posee la potestad de conceder o retirar visas; decidir acerca de la permanencia definitiva en el territorio, o la extensión o supresión de cualquier trámite administrativo legal de acuerdo con la utilidad y provecho que el Estado observe en cada caso (Azúcar, 2016).

Entonces, se puede observar una clara oposición entre los compromisos internacionales que Chile ha asumido durante los últimos años y la ley de extranjería. Por un lado, se plantea una legislación que tiene en cuenta la condición de las personas migrantes, así como su situación excepcional, pero, por otro lado, la aplicación de estos derechos depende de la regulación migratoria que posee el país (Azúcar, 2016). Por lo tanto, es posible negar la entrada, si la autoridad competente lo considera, a diversos grupos migrantes que puedan ser vistos, como se mencionó en el apartado de resultados, como algún tipo de carga para el Estado chileno.

El segundo objetivo específico trata acerca de las perspectivas políticas del Estado chileno respecto a los migrantes. En la misma, se analizó con mayor profundidad la ley 1094 promulgada por Augusto Pinochet. Entre los resultados mencionados, se hizo notable la fuerte presencia de la doctrina de seguridad nacional en la ley de extranjería.

La doctrina de seguridad nacional tuvo su aplicación en América Latina de manera particular, siendo el foco de acción la seguridad interna. La amenaza a la seguridad de la nación provenía de la subversión interna y la guerra revolucionaria (Stang, 2016). Entonces, la relación que existe entre la ley 1094 y la doctrina de seguridad nacional

ofrece dos primicias importantes: la primera de ellas es la posibilidad de penetración de ideas contrarias al pensamiento occidental y que el Estado chileno defiende, esto tiene su representación en el enemigo externo; por otra parte, la segunda primicia es la posibilidad de que el extranjero que ingresa al territorio del país pueda ser originador de problemas sociales, económicos o políticos, convirtiéndose así en el enemigo interno que tanta preocupación genera en esta doctrina.

El desarrollo y aplicación de la doctrina de seguridad nacional tiene su explicación y sentido con la teoría neorrealista de las relaciones internacionales. En ella, podemos entender que el contexto internacional fue fundamental para la aplicación de esta doctrina. Es así como, a finales de los años setenta, se experimenta un aumento de tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que permite la proliferación de esta corriente de pensamiento y que va a tener su impacto en la legislación chilena.

Lo primero que se puede destacar aquí, como señala Arenal y Sanahuja (2017) es el orden del sistema internacional imperante de aquellos años, un orden de tipo bipolar. Sumado a esto, la presencia de la anarquía en el sistema, esto es, la ausencia de un organismo supranacional que garantice el cumplimiento del derecho internacional permite al Estado de Chile la capacidad de ejercer su propia cosmovisión y dirección política sobre migraciones.

Entonces, la preocupación principal del Estado chileno, según la visión neorrealista, es la de garantizar su propia seguridad y supervivencia en medio de un contexto internacional peligroso marcado por una visión geopolítica de carácter antimarxista y de extrema derecha por el lado prooccidental (Stang, 2016).

Es en este contexto que es posible entender el propósito e interés del gobierno de Pinochet de lanzar esta ley para los extranjeros. Resulta interesante señalar la temprana

preocupación y atención por legislar respecto a la materia en cuestión. Chile, en aquellos años, no era un gran receptor de flujos migratorios, y tampoco estaba en vistas de serlo. Sin embargo, desde el período fundacional de la dictadura, ya el gobierno se encontraba trabajando en la ley para los extranjeros (Stang, 2016).

Entonces, la perspectiva política estatal chilena respecto a las migraciones está fuertemente marcada por la seguridad propia del Estado. La ley 1094 tiene contenidos fuertemente restrictivos y persecutores que siguen teniendo consecuencias hasta el día de hoy. Se han mencionado varios de ellos en el apartado de resultados.

El tercer objetivo específico trata sobre los proyectos que buscan modificar la ley de extranjería de 1975. Los resultados mostraron que los proyectos de ley que impulsaron Michelle Bachelet en el año 2017, como Sebastián Piñera en el año 2018, son mejoras notables y sustanciales con respecto a la ley para extranjeros impulsada por Pinochet.

Entre los temas destacados, y que ambos presidentes tuvieron en común, se mencionaron el concepto de migración segura, entendida en el sentido de que el migrante es un sujeto de derecho y debe recibir un cuidado integral durante todo su proceso migratorio; otro rasgo en común de ambos proyectos es que han declarado que el Ministerio del Interior posee facultades para prohibir el ingreso al país a extranjeros que considere, a su discreción, peligrosos; por último, también se observa un fuerte alineamiento al modelo de gobernanza migratoria de securitización (Concha Villanueva, 2018).

Mármora (2010) define la gobernabilidad migratoria “como el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (p.71).

El dilema del Estado es, según Mármora (2010), “conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones” (p.72). Esta coyuntura ha puesto en crisis a la gobernabilidad migratoria y a la capacidad de los Estados en dar respuesta a la problemática que supone los flujos migratorios.

Hace unos momentos se mencionó que ambos proyectos de ley tienen un fuerte alineamiento al modelo de gobernanza migratoria de securitización. Resulta prudente, pues, brindar algunos detalles acerca de este concepto. Mármora (2010) señala que este modelo tiene “como ejes de políticas migratorias, el de la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor” (p.76). El migrante, en este caso, es visto como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con la delincuencia en general, al narcotráfico o al terrorismo internacional. Incluso esta amenaza se extiende hasta a los aspectos culturales que el migrante mantenga en el país receptor, como pueden ser su religión o lengua (Mármora, 2010).

La idea que sostiene a este modelo de gobernanza es que el migrante posee derechos y puede ejercerlos siempre que su estatus migratorio sea regular y acorde a las demandas de la autoridad estatal. Entonces, en este caso, como continúa Mármora (2010), la irregularidad es considerada como sinónimo de ilegalidad, por tanto, se relaciona al migrante irregular como una persona que está cometiendo un delito por lo cual debe ser sancionada.

Concha Villanueva (2018) demostró en su investigación que ambos proyectos de ley mencionados son muy similares entre ellos y demuestran evidencias de una tendencia hacia el modelo de gobernanza migratoria de securitización.

En conclusión, existen algunas consideraciones finales que deben mencionarse respecto a este trabajo. Hay una gran carencia de datos oficiales acerca de la problemática que se ha abordado en esta investigación. Si bien es cierto que grandes organismos internacionales han trabajado y desarrollado grandes bases de datos respecto a la situación de los migrantes venezolanos en Chile, no se ha encontrado información relevante que pueda ofrecer datos precisos sobre cómo la legislación chilena impacta en los trabajadores venezolanos. Solamente se han encontrado pequeñas muestras que no permiten hacer generalizaciones, y mucho menos un análisis minucioso. Resulta sorprendente también la ausencia de datos del propio Estado de Chile, reduciendo la información a cantidad de visas otorgadas, cantidad de migrantes irregulares y a la concentración territorial de los mismos. Sin embargo, las investigaciones que se han realizado, y este mismo trabajo, sí han podido concluir que la ley de extranjería de Chile es contraproducente para el desarrollo integral del migrante.

Otra dificultad que se encontró fue la gran cantidad de trabajos que estudian la problemática migratoria de Chile de manera general, no discriminando nacionalidades. Esto trae como consecuencia no poder saber cómo afecta la legislación chilena sobre un grupo particular de migrantes. Investigaciones sí han podido concluir que cada nacionalidad de migrantes se comporta y desarrolla en Chile de manera diferente. Por tanto, resulta interesante clasificar a los distintos grupos migrantes y analizarlos según su país de origen para una mejor comprensión de la realidad.

Se recomienda, para futuros trabajos, orientar el tema de investigación hacia una perspectiva donde puedan recolectarse datos sustanciales que permitan hacer un análisis más profundo y, producto de esto, desarrollar recomendaciones que respondan a solucionar el problema en cuestión.

Para finalizar, este trabajo tiene como fortaleza el análisis de la problemática considerando el contexto internacional, las leyes internacionales que Chile ha ratificado y las leyes locales del país. Las investigaciones sobre gobernabilidad migratoria, así como el análisis de los proyectos de ley, fueron extremadamente útiles para comprender el desarrollo y visión política que el gobierno nacional chileno tiene con relación al tema.

Referencias:

Arenal, C del y Sanahuja, J. A. (2017). *Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Azúcar, R. (2016). Desafíos y propuestas para contribuir al ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores migrantes en Chile. *Centro UC Políticas Públicas*. (90), pp. 1-13. Recuperado de <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/serie-temas-de-la-agenda/desafios-y-propuestas-para-contribuir-al-ejercicio-de-los-derechos-laborales-de-los-trabajadores-migrantes-en-chile/>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1975). Decreto Ley 1094 | Establece normas sobre extranjeros en Chile. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6483&idVersion=2011-04-08&buscar=1094>

Carriman Gonzáles, C., Flores Bustos, N. (2018). Influencia de las normas de extranjería en la precariedad laboral de migrantes. Universidad de Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/147435>

Concha Villanueva, S. (2018). Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo / Proposals to regulate migrations in Chile and the obstinacy of securitism. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (23), pp. 110-126. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3571>

Correa Paz, S. (2018). El rol del estado frente a la migración. Un estudio sobre los discursos políticos. *Revista Cuaderno de Trabajo Social*, Vol.1 (12), 85-102. Recuperado de <https://cuadernots.utem.cl/articulos/el-rol-del-estado-frente-a-la-migracion-un-estudio-sobre-los-discursos-politicos/>

Departamento de Extranjería y Migración. (2021) Estadísticas Migratorias. Recuperado de <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación*. 6ta ed. México: Interamericana editores S.A

Human Rights Watch (HRW). (2018). El éxodo venezolano. Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes. Recuperado de https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/venezuela0918sp_web.pdf

Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 18 (35), 71-92. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012004>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1990). Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

Oyarzún Serrano, L., Aranda Bustamante, G. y Gissi, N. (2021). Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanías emergentes. Recuperado de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/179790>

Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2021). Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos: Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Recuperado de <https://www.r4v.info/es/document/oim-mpi-integracion-socioeconomica-de-los-migrantes-y-refugiados-venezolanos-los-casos-de>

Salgado Bustillos, F., Contreras Painemal, C., y Albornoz, L. (2018). La migración venezolana en Santiago de Chile: entre la inseguridad laboral y la discriminación. *RIEM. Revista internacional de estudios migratorios*. Vol.8 (1), pp. 81-117. <https://doi.org/10.25115/riem.v8i1.2164>

Stang, M. F. (2016). De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014. *Polis. Revista Latinoamericana*. (44), pp. 1-16. Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/11848#quotation>

Universidad Pontificia Comillas. (2018). El Éxodo Venezolano: Entre el exilio y la emigración. Recuperado de https://www.comillas.edu/Documentos/OBIMID/Exodo_Venezolano_Entre_Exilio_Emigracion.pdf