

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN CHILE CLAVES PARA UNA LECTURA (1824-2013)

Por MARÍA DANIELA LARA ESCALONA*

RESUMEN:

La evolución histórica de la legislación migratoria en el país se aprecia a través de tres grandes fases que dan cuenta de las diferentes orientaciones que ha tenido. Es así como en los inicios de la República la legislación iba dirigida a la colonización de las tierras deshabitadas mediante migrantes seleccionados. Una segunda fase se configura con la dictadura militar y con su principal objetivo de expulsión y restricción a la llegada de extranjeros y nacionales considerados como peligrosos. Una tercera fase se aprecia posterior al retorno a los gobiernos democráticos en que se presenta un foco económico en la apertura a los movimientos migratorios con ciertas asincronías. Estas fases son apreciables en la legislación dictada en cada época lo que se describe detalladamente en este trabajo, dando cuenta de las características legislativas de cada periodo y de sus orientaciones, constituyendo un valioso aporte para futuras investigaciones sobre migración en el contexto latinoamericano.

PALABRAS CLAVES: Legislación migratoria - Migrantes - Historia - Extranjeros.

ABSTRACT:

We can observe three phases in the history of immigration law in Chile. These phases can be demonstrated by the meaning of the law in each period. In the beginning of the Republic, the legislation was directed towards the colonization of land through selected migrants. A second phase begins with the military dictatorship, where the main objective was the expulsion and prohibition of entry of foreigners and nationals considered dangerous. A third phase begins with the return of democracy, where there is openness to migration with a focus in the economy but with asynchronies. These phases are found in the legislation of each period and are explained in detail in this paper, which can be a valuable input for future research about migration in latinamerican countries.

KEYWORDS: Immigration law - Migrants - History - Foreigners.

* Investigadora del Centro Investigaciones Criminológicas de la Justicia Penal de la Universidad Central de Chile. Abogada y Licenciada en Ciencias jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Magister en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Magister en Criminología y Derecho Penal de la Universidad Central de Chile.
E-mail: mlarae@ucentral.cl

Sumario:

INTRODUCCIÓN. I. PRIMERA ETAPA: PROMOCIÓN SELECTIVA DE LA MIGRACIÓN (1824-1973). II. SEGUNDA ETAPA: RESTRICCIONES POR CRITERIOS DE SEGURIDAD (1973-1990). III. TERCERA ETAPA: FOCO ECONÓMICO EN LOS NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS (1990-2013). CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN:

Entre los rasgos distintivos de este siglo las migraciones internacionales se han situado como uno de los tópicos de importancia a nivel mundial y regional, especialmente porque el volumen de personas que migran ha ido en aumento. Ya desde la última década del siglo XX se configuran cambios en los clásicos flujos migratorios -la llamada migración de sur a norte- comenzando a generarse nuevos polos de atracción originando la llamada migración de sur a sur. Si bien las principales corrientes se mantienen, se vislumbra un nuevo panorama en el movimiento de las personas. De ello Chile también ha sido partícipe, en consideración a que en las últimas décadas se ha elevado la cantidad de personas que se han dirigido a este país¹.

Un Estado no puede pasar por alto las nuevas corrientes migratorias ni las realidades de los migrantes, en tanto tiene un rol garante de los derechos y libertades de las personas y debe definir la forma en que se desempeñará tanto en el ámbito interno como internacional, con políticas migratorias y un marco normativo consecuente.

¹ En Chile en términos cuantitativos en el año 1992 la cantidad de personas extranjeras residentes en el país, era de 105.070 personas de un total de 13.348.401 habitantes, lo que constituía un 0,8% de la población total. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Censo de Población y Vivienda Chile 1992. Resultados Generales*, Santiago, Impr. Alborada s.a., 1992.)

El censo del año 2002 dio una cantidad de 15.116.435 habitantes, de los que 184.982 personas eran residentes extranjeros, constituyendo un 1,22% del total. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Censo 2002. Volumen I. Población País-Región*, Santiago, impr. Empresa La Nación, 2003).

Las cifras del censo 2012 han otorgado un registro de 16.634.603 habitantes, de los que 339.536 habrían nacido en el extranjero, implicando un 2,04%. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Informe preliminar Censo 2012*. Disponible en (<http://www.censo.cl>) [Fecha de consulta: 24/05/2013]

Por otro lado, las estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior dan una aproximación a la población extranjera residente en Chile a diciembre del año 2009, de 352.344 personas constituyendo un 2,08% de la población total. Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, (DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN SECCIÓN ESTUDIOS, *Informe anual 2010. Informe de Permisos otorgados y estimación de Población de Extranjeros en Chile a diciembre de 2009*, Santiago, 2010).

Frente a ello Chile aparece como un país que carece de una legislación adecuada. Es así como el principal cuerpo regulador en la materia, el Decreto Ley (en adelante D.L.) núm. 1.094 de 1975 se acerca a los cuarenta años de vigencia. Dictado en un contexto político particular, sus disposiciones han sido objeto de diversas modificaciones que intentan morigerar su inicial orientación de seguridad nacional y de control. En la actualidad es objeto de diversas observaciones tanto por las orientaciones de sus normas como por los espacios de arbitrariedad que deja en el funcionario de la administración y policial un resorte decisivo en materias que pueden resultar esenciales para quien es el principal destinatario de dicha legislación: el inmigrante².

Además la regulación se encuentra en cuerpos legales dispersos, desactualizados, que no responden a los flujos migratorios contemporáneos y con una organización gubernamental que busca acomodarse a este nuevo ámbito.

Frente a este cuadro, tanto fáctico como legislativo, surge la necesidad de una legislación que se adecue a este panorama y además que deje atrás las antiguas orientaciones securitarias ajenas a la realidad que hoy vive esta nación.

Paralelamente ante la nueva cantidad de personas que se están integrando a esta sociedad surge la necesidad de realizar estudios en diversos aspectos tales como el político criminal, el legislativo y el educacional, entre otros.

Por ello es que, previamente entrar a cualquier análisis relacionado con la legislación deseable, se debe observar como se ha estructurado y se estructura la regulación de extranjeros o migrantes en la historia. Ocuparse de la legislación migratoria en Chile a lo largo de su existencia como República independiente aparece como un paso previo y necesario para la definición de cuál es la opción a desarrollar tanto en ámbitos específicos -como el sanitario o el penal- como para las orientaciones generales de una política pública sobre la migración.

A la vez, la migración en Chile cuenta con un desarrollo histórico legislativo que resulta imposible de desvincular con el contexto político y social específico en que se desenvuelve. En consecuencia, indagar en la cuestión migratoria es necesariamente un examen de un momento social específico con unas orientaciones y visiones de sociedad determinadas.

² V.: FACULTAD DERECHO UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2009*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales 2009, pp.241 y ss. FACULTAD DERECHO UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2010*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010, pp. 237 y ss. FACULTAD DERECHO UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2013*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013, pp. y.123 ss.

Por lo anterior, se ha planteado como objetivo de este trabajo recopilar y sistematizar la legislación migratoria dictada en Chile desde su constitución como República independiente hasta el año 2013, examinando especialmente aquellos cuerpos legales que revisten mayor relevancia.

En razón que actualmente no se cuenta con insumos actualizados que abarquen el total de la legislación hasta la época actual, este trabajo sirve para comprender la evolución y para contar con antecedentes útiles en posteriores estudios del tema migratorio, incluyendo el nivel latinoamericano, en el cual se puede indagar tendencias homogéneas en la región además de particularidades locales en los diferentes Estados.

Para un análisis concreto de la legislación migratoria emitida en el ámbito nacional se han determinado tres grandes fases en el desarrollo de la cuestión, identificables en base a las principales orientaciones en relación a los extranjeros. Durante un primer período de la historia nacional se vislumbra un gran interés por la llegada de migrantes aunque no de cualquier persona sino de aquéllos que cumplieran con determinadas características basadas en aspectos biológicos. Esto se observa hasta muy avanzado el siglo XX, época en que pervivían cuerpos legales con dicha orientación. Una segunda fase, comparativamente muy breve en extensión pero muy intensa y de gran relevancia, la constituye el inicio de la dictadura militar en 1973³. Con ésta se rompen abruptamente las orientaciones previas y se cierra fuertemente el ingreso de los extranjeros. El acento se pone en la seguridad del Estado prohibiendo el ingreso de quienes pudiesen constituir un peligro para el régimen. Una tercera etapa comienza con los gobiernos democráticos y perdura hasta hoy, época en que si bien se mantiene el marco normativo originado en la dictadura, se identifican luces de nuevas orientaciones que en uno de sus aspectos tiene una motivación económica y en el otro busca configurarse desde la perspectiva de los derechos fundamentales⁴.

Lo anterior permite observar la orientación normativa de cada época y a la vez mirar con una perspectiva global a lo largo de la historia la construcción legislativa en el desarrollo migratorio.

³ Si bien no hay consenso sobre el uso de terminologías tales como régimen militar o dictadura, para efectos de este artículo se utilizará la última denominación.

⁴ Desde una perspectiva únicamente política la división puede formularse en República, Dictadura y Democracia. CAROLINA STEFONI, *Inmigración Peruana en Chile: Una oportunidad a la integración*, Santiago, Ed. Universitaria, 2003, p. 48. MARIA DANIELA LARA, "El Proceso de los Inmigrantes", en *Revista Nova Criminis. Visiones Criminológicas de la Justicia Penal*, núm. 1, [2010], Santiago, Ed. Universidad Central, 2010, p. 244.

I. Primera etapa: Promoción selectiva de migrantes (1824-1973)

Al momento de la independencia la cantidad de migrantes no españoles en Chile no superaba las cien personas, en una geografía que no era la predilecta de las tradicionales rutas de navegación desde Europa⁵.

En esta etapa por medio de la colonización se buscaba realizar acciones de soberanía para incorporar efectivamente los territorios aislados que tenían una mínima o nula población y a la vez atraer nueva industria y tecnología mediante colonos nacionales y extranjeros. En este contexto los extranjeros eran visualizados como portadores de progreso, de desarrollo social y como un aporte para conformar las características del chileno deseable o esperado⁶, para configurar una persona más disciplinada y más dedicada al trabajo.

Por otro lado, éste fue un período complejo en el orden interno porque estaba pendiente el dominio efectivo por el nivel central de la zona de la Araucanía y por ello también se estimaba que los migrantes europeos eran portadores de desarrollo que podría reintegrar y hacer progresar a la zona⁷.

En cuanto a la llegada de migrantes, en un primer momento se produjo una inmigración europea voluntaria o libre, de comerciantes extranjeros a ciudades como Valparaíso atraídos por la apertura del comercio y una política económica favorable⁸. Fue así como los primeros extranjeros no españoles en arribar al país fueron los ingleses y los franceses⁹. Paralelamente, el Estado centró su política migratoria en una inmigración dirigida, fomentando el asentamiento de personas provenientes de determinadas regiones del mundo y con específicas características.

Es así como se comienza a crear un marco normativo con el objeto de promover este asentamiento y se promulga el 10 de abril de 1824 una ley que instituía una serie de beneficios. Éstos consistían principalmente en terrenos, exenciones de impuestos y liberación de las cargas militares para migrantes que

⁵ CARMEN NORAMBUENA, "Política y Legislación Inmigratoria en Chile, 1830-1930", en *Cuadernos de Humanidades. Departamento de Historia*, Vol. 10, Santiago, Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile, 1990, p. 25.

⁶ XIMENA ZAVALA y CLAUDIA ROJAS, "Globalización y Procesos Migratorios en Chile", *Migraciones, Globalización y Género en Argentina y Chile*, Buenos Aires, Ed. Programa Mujeres y Movimientos Sociales en el Marco de los Procesos de Integración Regional en América Latina, 2005, p. 169.

⁷ SILVIA MEZZANO, "Políticas de Inmigración Chilena desde 1845 hasta 1992", en *Revista Diplomacia*, núm. 68, Santiago, Ed. Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, 1995, p. 67.

⁸ NORAMBUENA, "Política y Legislación...", cit., p. 26.

⁹ VERÓNICA CANO, MAGDALENA SOFFIA y JORGE MARTÍNEZ, "Conocer para legislar y hacer política: Los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio", en *Serie Población y Desarrollo*, núm. 88, Santiago, CELADE-CEPAL, 2009, p. 13.

instalaran “fábricas de cáñamo, lino, cobres y otros objetos de industria nacional sobre las primeras materias que produce el país” y en objetos que aprobara el gobierno, que utilizaran manos indígenas o auxiliares. También a quienes quisieran domiciliarse en Chile dedicándose a la agricultura se les otorgarían terrenos y exención temporal de derechos¹⁰.

Más de una década después, en 1838, se fundó la Sociedad Nacional de Agricultura que tendría un rol de importancia en los años siguientes¹¹.

El discurso de la época se justificaba en que si se poblaba con personas provenientes de países europeos habría un mayor desarrollo. Lo manifiesta Carmen Norambuena al referirse a la publicación de 1848 de Marcial González titulada “La Europa y la América o la Emigración Europea en sus relaciones con el engrandecimiento de las Repúblicas Americanas” en la que se elogiaba en términos civilizadores, poblacionales y raciales la venida de personas laboriosas de origen europeo¹².

En la misma línea, por medio del decreto del 5 de julio de 1843 se nombró una Comisión compuesta por Mariano de Egaña, Ramón Errázuriz y Pedro Palazuelos para examinar los diferentes proyectos de colonización en el sur¹³. Desde ella y ya definido como objetivo el lograr la colonización de los territorios deshabitados, el 18 de noviembre de 1845 bajo el gobierno de Manuel Bulnes se emitió la ley de Colonización, hito destacado en el desarrollo migratorio nacional porque plantea como objetivo específico la llegada de migrantes. Al respecto Benjamín Vicuña Mackenna en 1856 refiere que “esta ley es el verdadero punto de partida de todo lo que existe en el país en materia de inmigración y de colonias”¹⁴, lo que demuestra el inicio formal de una etapa de promoción de la venida de personas de origen europeo.

Esta ley autorizaba al Presidente de la República para establecer en los terrenos baldíos colonias tanto de naturales como de extranjeros que vinieran para asentarse y que ejercieran alguna industria útil. Además se le facultaba para asignar terrenos y auxiliarlos con los elementos requeridos para cultivar la tierra y la mantención durante el primer año y para dictar las providencias necesarias para la prosperidad de la colonia. Para el logro de este objetivo se determinaban las

¹⁰ NORAMBUENA, “Política y Legislación...”, cit., p. 97.

¹¹ BENJAMÍN VICUÑA MACKENNA, *Bases del informe presentado al Supremo Gobierno sobre la Inmigración extranjera por la Comisión Especial nombrada con ese objeto y redactada por el secretario de ella*, Santiago, Imprenta Nacional, 1865, p. 94.

¹² NORAMBUENA, “Política y Legislación...”, cit., p. 31.

¹³ IGNACIO DOMEYKO, *Memoria sobre Colonización en Chile*, Santiago, Impr. Julio Belén y Cía. 1850, p. 6.

¹⁴ VICUÑA MACKENNA, *Bases del informe...*, cit., p. 96.

extensiones máximas de terreno y beneficios según si se encontraban entre los ríos Copiapó y Bio Bío o al norte o sur de los mismos, especificando que los costos de determinadas especies y el transporte dentro de Chile al destino lo cubriría el Estado. Por último, establecía que por el hecho de avecindarse en las colonias todos los colonos eran chilenos.

En la misma línea y como consecuencia de esta ley, el 27 de julio de 1848 se comisionó a Bernardo Philippi para traer colonos desde Alemania, los que entre otras características debían ser católicos, agricultores y artesanos de aldea. Igualmente un año más tarde se le dieron facultades a Eugenio Macnamara para atraer familias irlandesas. Sin embargo, y según describe Ignacio Domeyko en la *Memoria sobre Colonización* en Chile, hasta dicha fecha no había resultados y existían una serie de obstáculos para la colonización por europeos¹⁵. Asimismo se encargó a Vicente Pérez Rosales la promoción de la venida de colonos alemanes a la provincia de Valdivia, cuyos efectos se aprecian en los censos posteriores.

La ley de colonización requirió regulaciones posteriores para hacerla operativa, como la de 9 de enero de 1851 que autorizó al Presidente de la República para disponer de los terrenos baldíos necesarios para establecer colonias¹⁶ y la de 18 de julio de 1856 que reglamentaba la naturalización de los colonos¹⁷, lo que se dispuso porque se interpretaba que los colonos extranjeros para ser propietarios debían nacionalizarse. Para zanjar esto el 1 de octubre de 1891 la ley núm. 1 dispuso derechamente que no era requisito tener la nacionalidad chilena para ser propietario¹⁸.

En el censo de 1854 se contabilizaron 19.669 extranjeros sobre un total de población de 1.439.120 habitantes los que constituían un 1,3% del total. De éstos 10.551 eran argentinos, formando la primera mayoría, además destacaba la población de origen alemán en la provincia de Valdivia lo que da cuenta de los resultados de las políticas migratorias de la época¹⁹.

Por otro lado, en la década del sesenta del siglo XIX por el auge de la explotación del salitre se hizo necesaria mano de obra para esas labores, por lo que se promovió la incorporación de personas de origen asiático²⁰.

En esa misma década el 16 de diciembre de 1864 el gobierno nombró una Comisión para analizar fórmulas para introducir de manera general la inmigración

¹⁵ DOMEYKO, *Memoria sobre Colonización...*, cit., p. 3.

¹⁶ JULIO ZENTENO BARROS, *Recopilación de Leyes y Decretos Supremos sobre Colonización: 1810-1896*, Santiago, Imprenta Nacional, 1896, p. 203.

¹⁷ Ídem, p. 206.

¹⁸ Ídem, p. 208.

¹⁹ NORAMBUENA, "Política y Legislación...", cit., p. 36.

²⁰ CANO, SOFFIA y MARTÍNEZ, "Conocer para legislar...", cit., p. 13.

extranjera, la que emitió y publicó un texto llamado “Bases del Informe presentado al Supremo Gobierno sobre la Inmigración Extranjera por la Comisión Especial nombrada con este objeto” redactado por Benjamín Vicuña Mackenna. Este informe elaboró un orden de prelación sobre los mejores migrantes para Chile basándose en aspectos tales como la capacidad para trabajar, el nivel de arraigo con su tierra de origen, los deseos expansionistas, entre otros elementos. Estableció que el mejor migrante era el de origen alemán por lo especial de su raza, en segundo lugar situó a los italianos y suizos. En tercer lugar colocó a los vascos indicando como factor desfavorable el gran arraigo que tienen con su tierra de origen con lo que la probabilidad de retorno era mayor. En cuarto lugar situó a los belgas, en quinto lugar a los ingleses, escoceses e irlandeses, en sexto lugar a los franceses y en séptimo lugar a los españoles. Específicamente sobre los alemanes detalla que la raza alemana “por su carácter, sus hábitos, su propensión natural a la sociabilidad y a la asimilación de las razas, era la más adecuada para entremezclarse con la nuestra y contribuir a su regeneración por este medio y por los ejemplos saludables de la vida práctica”²¹.

En estos ejemplos de inicio de la República se observa claramente el sesgo biológico para la política de la época con un énfasis en la mejora racial, lo que continuará persistiendo en los diversos cuerpos normativos y en las instituciones que se crean para el fomento de esta migración y para el desarrollo de las colonias. Ésta es precisamente la característica que se observa a lo largo de toda esta fase.

Una década después, en 1875, el Censo determinó como población total 2.075.921 habitantes de los que 26.635 eran extranjeros, con una mayoría para los argentinos de 7.183 personas, seguido de los alemanes con 4.678 y de los ingleses con 4.267²². Esto marcaba una incidencia de 1,2% de extranjeros sobre la población total, siendo cercano a los niveles registrados en el censo anterior.

En este periodo se construyó toda una institucionalización dedicada a la migración, de este modo, se creó la Oficina General de Inmigración por medio de un decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores el 15 de abril de 1872. En éste se indicaba que la Sociedad Nacional de Agricultura desempeñaría funciones de Oficina General de Inmigración, se ocuparía del desarrollo y fomento de las colonias y de preparar todas las medidas para la instalación de los colonos. También se establecía que tendría a su cargo hacer venir a las personas que deseaban contratar los agricultores y que propondría la instalación de las Agencias de Inmigración dentro y fuera del país.

²¹ VICUÑA MACKENNA, *Bases del informe...*, cit., p. 25.

²² OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICAS, *Quinto Censo General de la Población de Chile levantado el 19 de abril de 1875*, Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1876, p. LVII.

Asimismo por decreto del 10 de octubre de 1882 se creó el cargo de Agente General de Colonización del Gobierno de Chile en Europa²³. Meses más tarde por decreto del 16 de diciembre de 1882 se encargó a la Sociedad Nacional de Agricultura de Santiago abocarse a la llegada e instalación de los colonos extranjeros en los territorios designados²⁴. Posteriormente, el 11 de diciembre de 1888 se decretó que la Sociedad Nacional de Agricultura fuera subrogada por el Inspector General de Colonización en las funciones de Oficina General de Inmigración, dejando sin efecto el decreto de 1882²⁵.

En 1883 se estableció la Sociedad de Fomento Fabril para promover el desarrollo de la empresa por ejemplo mediante la llegada de mano de obra especializada europea²⁶. Igualmente se creó el cargo de Inspector General de Colonización el 29 de marzo de 1883 el que, en el marco de las instrucciones impartidas por la Sociedad Nacional de Agricultura y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Colonización, debía realizar las gestiones para la recepción, instalación y ubicación de los colonos que llegarían desde ese año²⁷. Posteriormente esta oficina se transformaría en la de Tierras y Colonización²⁸.

La Agencia de Colonización estableció su base en España desde donde contrataba inmigrantes por medio de un contrato de colonización, los que después eran trasladados a Chile por la Compañía de Vapores del Pacífico²⁹. Considerando los buenos resultados se facultó la contratación de colonos en Francia, Alemania, Piamonte, Suecia y demás lugares que se consideraran adecuados³⁰.

Con el objetivo de dar unidad al Servicio de Tierras y Colonización se emitió por decreto del 28 de diciembre de 1889 el reglamento de la Oficina de Tierras y Colonización por el que se le otorgaron funciones de dirección de todos los servicios relacionados con los terrenos fiscales y otras como la instalación de los colonos y vigilar el cumplimiento de las obligaciones que éstos contrajeran en los terrenos³¹.

Todas estas acciones se ven expresadas en los resultados del censo que en 1885 arrojó 2.507.005 habitantes de los cuales eran extranjeros 87.077³², lo que

²³ ZENTENO, *Recopilación de Leyes...*, cit., p. 20.

²⁴ Ídem, p. 18.

²⁵ Ídem, p. 25.

²⁶ NORAMBUENA, "Política y Legislación...", cit., p. 47.

²⁷ ZENTENO, *Recopilación de Leyes...*, cit., p. 24.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ NORAMBUENA, "Política y Legislación...", cit., p. 41.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ ZENTENO, *Recopilación de Leyes...*, cit., p. 25.

³² OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICAS EN SANTIAGO, *Sexto Censo General de la Población de Chile levantado el 26 de noviembre 1885*, Valparaíso, impr. La Patria, 1889, p. XLV.

representó un aumento de la incidencia en la población total de un 3,5%. Cabe recordar que este censo se realiza con posterioridad al término de la Guerra del Pacífico, resultado de lo cual se incorporó al territorio las provincias de Tacna y Arica, Tarapacá y Antofagasta.

Paralelo a este desarrollo legislativo el gobierno realizaba acciones dirigidas a la ocupación de la Araucanía entre los ríos Bio Bío y Toltén, lo que logró hacia 1883. Este hecho junto al tipo de normas dictadas con posterioridad hacen que algunos afirmen que aquí se cierra el ciclo de la inmigración selectiva fomentada por el Estado y se inicia una nueva orientación dirigida al desarrollo agrícola e industrial³³. No obstante esa visión y a consecuencia del permanente fomento de la inmigración que continuó a lo largo de los años, se puede sostener que seguía siendo una migración selectiva, con las mismas orientaciones iniciales dirigidas a los inmigrantes de determinadas latitudes.

El 21 de septiembre de 1886 se promulgó la ley núm. 380 por la que se concedieron hijuelas en las provincias de Cautín, Malleco y Valdivia. Además, se autorizó al Presidente de la República para realizar concesiones de tierras a los chilenos que fueran colonos en la Argentina y que hubieran regresado o regresaran en el futuro a Chile³⁴. También se concedieron tierras a los colonos chilenos por la ley núm. 994 promulgada el 19 de enero de 1898, la que además dispuso que las concesiones de terrenos se harían en la misma forma y con los mismos derechos y obligaciones que las leyes establecían para los colonos extranjeros³⁵.

Hubo otras acciones de promoción como la establecida mediante decreto del 12 de septiembre de 1888, por la que se encargó al Jefe de la sección de Ferrocarriles y Colonización del Ministerio de Industria y Obras Públicas que escribiese un estudio histórico, político e industrial sobre Chile destinado a dar a conocer el país a los inmigrantes libres y colonos que se contrataran o inscribiesen en los registros de la Agencia General de Colonización en Europa³⁶.

Hacia abril de 1890 y como producto de la protesta de la opinión pública se suspendió el envío de colonos de origen extranjero aunque posteriormente si bien se dictaron leyes de colonización para nacionales no se modificaron los criterios gubernamentales que favorecían el poblamiento con determinados extranjeros³⁷.

³³ NORAMBUENA, "Política y Legislación...", cit., p. 40.

³⁴ Ídem, p. 110.

³⁵ Ídem, p. 111.

³⁶ ZENTENO, *Recopilación de Leyes...*, cit., p. 7.

³⁷ NORAMBUENA, "Política y Legislación", cit., p. 46. En la p. 65 del mismo texto y bajo la nota (100) refiere la autora: "Producto de la reacción de la opinión pública el gobierno dictó dos leyes de colonización con nacionales: la de 21 de septiembre de 1898 y la de 19 de enero de 1898".

El 16 de enero 1892 y por Decreto Supremo (en adelante D.S.) núm. 107 se nombró una comisión integrada por Francisco de Borja, Benjamín Dávila y Augusto Orrego a fin de elaborar un proyecto de ley sobre colonización, inmigración y tierras fiscales en las provincias australes y en el territorio de Magallanes. Se esperaba lograr determinados resultados del otorgamiento de títulos, para lo cual se planteaba regularizar los requisitos para los colonos nacionales y extranjeros, estudiar el sistema de inmigración más favorable a los intereses nacionales y aprovechar las condiciones de los territorios del sur para desarrollar la industria y los cultivos³⁸. En este año igualmente se facultó a la Sociedad de Fomento Fabril para abrir registros de las peticiones de obreros e industriales que quisieran inmigrar para así emitir las órdenes de pasajes³⁹.

En materia de presupuesto por decreto núm. 996 del 22 de septiembre 1893 se reservó el 25% de lo destinado a la inmigración libre para el pago del flete de máquinas y herramientas que perteneciesen a migrantes que solicitaran ayuda, todo con el objeto de introducir nueva tecnología⁴⁰.

Hacia 1895 los datos del censo registraron una población total de 2.712.145, de los que 79.056 eran extranjeros⁴¹. Esto da cuenta que la incidencia de los extranjeros era de un 2,9%, demostrando una baja en relación al anterior registro.

Se emitió un Reglamento para el Servicio de Inmigración Libre el 15 de octubre de 1895, estableciendo las obligaciones de la Agencia General de Colonización e Inmigración y de la Sociedad de Fomento Fabril⁴². Este reglamento dispuso que los inmigrantes enviados a Chile por la Agencia en Europa podían llegar por reclutamiento directo o porque respondían a los pedidos realizados por la Sociedad de Fomento Fabril. Entre las franquicias ofrecidas a los inmigrantes había un monto para pasajes, flete libre para determinadas máquinas y herramientas de trabajo y el transporte al destino. Igualmente dejaba a cargo de la Agencia la propaganda de la migración y el reclutamiento y envío de los inmigrantes con todas las facilidades y ventajas posibles.

No obstante las funciones que realizaba la Sociedad de Fomento Fabril en la inmigración dirigida, la migración espontánea seguía siendo la principal. Este organismo a través de la nota núm. 33 del 1 de julio de 1893 destinada al Ministro de Relaciones Exteriores y Colonización explicaba los propósitos que tenía dicha

³⁸ ZENTENO, *Recopilación de Leyes...*, cit., p. 209.

³⁹ Ídem, p. 41.

⁴⁰ Ídem, p. 210.

⁴¹ OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICAS, *Séptimo Censo General de la Población de Chile. Levantado el 28 de noviembre de 1895. Tomo primero*, Valparaíso, Imprenta del Universo de Guillermo Helfmann, 1900, p. 463.

⁴² ZENTENO, *Recopilación de Leyes...*, cit., p. 36.

institución para promover la inmigración de obreros. Asimismo describía los trabajos que se habían realizado para esta promoción y el estado actual de la inmigración libre, indicando que desde el inicio de sus funciones realizó el esfuerzo por plantear la corriente de inmigración libre pero exponía lo dificultoso del proceso dado el aislamiento de la nación, lo que hacía más oneroso su acceso en relación a otros destinos⁴³.

El 1 de septiembre de 1899 se emitió el decreto sobre concesión de calidad de colonos a inmigrantes libres, el que además dispuso que los inmigrantes libres que solicitaran terrenos para establecerse como colonos serían radicados al sur del Bio Bío. Para ello debían presentar una solicitud fundada, indicando estado civil de casados, buena conducta y competencia en trabajos agrícolas. Una vez otorgada la calidad de colonos se les concedería un terreno y transporte desde el puerto al terreno. Por su parte el colono se comprometía a establecerse en la hijuela y a trabajarla personalmente por cinco años sin ausentarse de la colonia sin autorización, lo que podía ser por un máximo de cuatro meses por año. De igual manera se comprometía a cerrar el predio, a no enajenarlo ni realizar contrato alguno sobre éste que lo privara de su tenencia mientras no recibiera el título definitivo, a invertir en mejoras o edificios una suma que se precisaba y a respetar el reglamento de la colonia. Una vez cumplidos los cinco años y las demás obligaciones estipuladas se le concedería el título definitivo⁴⁴.

Un nuevo reglamento de inmigración libre se dictó el 24 de junio de 1905, el que expresaba que era inmigrante libre todo extranjero que llegara por vía de las agencias de inmigración para ocupar un trabajo existente o que se propusiera instaurar, que fuera de origen europeo o de Estados Unidos, que fuera agricultor, minero o capaz de ejercer un oficio, comercio o industria, que fuera menor de 50 años y que acreditara su moralidad y aptitudes. Disponía que debían establecerse en Europa dos agencias dependientes de la Inspección General de Tierras y Colonización y exigía a los candidatos a inmigrantes una serie de requisitos tales como certificado de sanidad, de moralidad, de oficio, industria o comercio⁴⁵.

Consecuente con lo anterior y un año después, la ley núm. 1884, publicada en el diario oficial (en adelante, D.O.) de 22 de noviembre de 1906, autorizó al Presidente de la República para que durante un año pudiera invertir una suma especificada en el fomento de la inmigración libre e industrial y otra suma en la instalación y mantención de una hospedería de inmigrantes en Valparaíso.

En 1907 según los datos del censo la población nacional era de 3.249.279 personas y la extranjera residente ascendía a 134.524 habitantes. Esto significa que

⁴³ Ídem, p. 39.

⁴⁴ NORAMBUENA, "Política y Legislación...", cit., p. 107.

⁴⁵ Ídem, p. 51.

los extranjeros sobre la población total tenían una incidencia de 4,1%, siendo la más alta registrada hasta la fecha. De éstos, la mayoría eran peruanos (27.140) seguidos por los bolivianos (21.968), luego los españoles (18.755), italianos (13.023), alemanes (10.724), ingleses (9.845), franceses (9.800) y argentinos (6.956)⁴⁶.

Un nuevo Reglamento de Inmigración Libre se emitió el 26 de septiembre de 1907 que establecía en Italia la Agencia General de Inmigración. El Agente General tenía como función el estudio y la supervigilancia de la inmigración en los diversos países de Europa y la propaganda de la migración hacia Chile. Además debía velar por las condiciones que debían reunir los colonos inmigrantes enviados por las empresas particulares que tenían celebrados contratos de colonización o de inmigración y fiscalizar la calidad y profesión de los inmigrantes⁴⁷. Otros funcionarios se abocaban a reclutar y enviar a los inmigrantes, a expedir los pasajes y a enviar a la Agencia, al Inspector General y a las hospederías de inmigrantes de Talcahuano, Valparaíso y Antofagasta una nómina de los inmigrantes “que se despachen por cada vapor”.

Mención especial requieren los médicos que tenían como función visitar los barcos e informar sobre las condiciones de salubridad que se ofrecía al inmigrante, reconocer el estado de sanidad de cada uno y prohibir el embarque de los que “por enfermedad, defecto físico, estado mental o mala conformación no deben ser aceptados como inmigrantes”.

El reglamento disponía los documentos que debían presentar para iniciar el proceso, entre los que estaban: certificado de sanidad en donde constara que ninguna persona de la familia tenía una enfermedad contagiosa o incurable, certificado de moralidad, buena vida y costumbres y certificado que acreditara el oficio, industria o comercio que ejercía. Una vez que obtenía el certificado de inmigrante se le otorgaba el pasaje, flete para las máquinas y herramientas, transporte desde el desembarco al destino, alojamiento y sustento en las hospederías del Estado hasta por 8 días.

Por decreto del 14 de octubre de 1907 se reemplazó la Agencia General de Inmigración por la Inspección General de Colonización e Inmigración, la que estaba conformada por dos reparticiones: una de colonización y otra de inmigración. La primera tenía como función otorgar la calidad de colono nacional o extranjero y velar por el cumplimiento de las obligaciones impuestas a estos

⁴⁶ COMISIÓN CENTRAL DEL CENSO, *Memoria presentada al Supremo Gobierno por la Comisión Central del Censo*, Santiago, 1907, p. XIX.

⁴⁷ NORAMBUENA, “Política y Legislación...”, cit., p. 113.

colonos en los contratos de colonización extranjera. La segunda tenía como función atender el servicio de inmigración dentro del país⁴⁸.

Cabe indicar que también existió un mecanismo de promoción privada de migración a través de las cooperativas de crédito que se hacían cargo de todo el programa una vez iniciado por el Estado, lo que ocurrió en la colonización de Chiloé y Gorbea con colonos holandeses y bores entre 1895 y 1915⁴⁹.

Una regulación que posteriormente inspiró otras legislaciones fue la ley núm. 3.446 llamada “Ley que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables” publicada en el D.O. de 12 de diciembre de 1918. Dictada bajo el gobierno de Juan Luis Sanfuentes, establecía que podía impedirse la entrada de los extranjeros que hubieran sido condenados o estuvieran actualmente procesados por delitos comunes que el Código Penal calificara como crímenes, de los que no tuvieran o no pudieran ejercer profesión u oficio para ganarse la vida y de los que tuvieran alguna de las enfermedades señaladas en el art. 110 inciso segundo del Código Sanitario vigente. Además prohibía la entrada de los extranjeros que practicaran o enseñaran la alteración del orden social o político por medio de la violencia y no permitía el avecindamiento de los que por cualquier medio propagaran doctrinas incompatibles con la unidad o individualidad de la Nación, de quienes provocaran manifestaciones contrarias al orden establecido y de los que se dedicaran a tráficos ilícitos que pugnarán con las buenas costumbres o el orden público.

De igual manera consignaba la facultad del Intendente para expulsar mediante decreto fundado a un extranjero que incurriera en los casos mencionados. El afectado tenía una acción de reclamación ante la Corte Suprema pero podían adoptarse medidas de vigilancia para el recurrente. Junto con ello establecía la facultad de obligar a los extranjeros a inscribirse en registros especiales a cargo de los prefectos de la policía y a obtener cédulas de identidad bajo amenaza de una pena de prisión que podía ser conmutable por multa. También se establecía una sanción penal para el extranjero expulsado que reingresara.

Muchas de estas disposiciones son recogidas en versiones similares en la actual ley de extranjería, con lo que se aprecia la gran influencia que tuvo esta ley en momentos posteriores.

Años después se creó la Subsecretaría de Tierras y Colonización por el D.L. núm. 198 (D.O. de 12 de enero de 1925) que tenía a su cargo el servicio “de

⁴⁸ Ídem, p. 52.

⁴⁹ LELIO MÁRMORA, *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 2004, p. 238.

colonización e inmigración en los territorios de la República destinado a estos objetos, y lo relativo a la propiedad indígena”.

El censo de 1920 dio cuenta de nuevas cifras registrando un total de 3.753.799 habitantes, de los cuales 115.763 eran extranjeros⁵⁰. Con ello la incidencia de la población extranjera sobre el total del país era de un 3,1%. En el censo siguiente, una década después, la población nacional ascendía a 4.287.455 y los extranjeros a 105.463⁵¹, representando una incidencia de 2,5%. Recordemos que antes del censo del año treinta por medio del Tratado de Lima de 1929 se solucionaron las disputas pendientes con Perú y se estableció que la Provincia de Tacna se reincorporaría a dicha nación.

Por esta evolución censal algunos sostienen que hacia la década del treinta se cierra otra etapa en el tema migratorio⁵². Sin embargo, la legislación sigue teniendo un componente fuerte de selectividad por un lado y de colonización por el otro, que es lo que caracteriza esta fase que promueve la migración desde Europa basado en elementos biológicos, lo que se aprecia en normas dictadas posteriormente.

Iniciada la década del treinta se promulgó el decreto con fuerza de ley (en adelante, D.F.L.) núm. 256 (D.O. de 26 de mayo de 1931) por el que se facultaba al Presidente de la República para fundar poblaciones, colonias y para conceder aisladamente tanto a chilenos como a extranjeros naturalizados terrenos fiscales, los que posteriormente debían ser pagados al fisco sin intereses. El objetivo era superar la crisis mundial mediante el aumento de la población abocada a la agricultura, la que se estimaba que sufriría menos con las crisis. Pero igualmente había un deseo de seguir favoreciendo la selectividad en la migración extranjera lo que se aprecia en uno de sus considerandos que refiere que es un aumento de población útil y de esfuerzo “que pueda sumarse a nuestra masa popular, mejorando sus hábitos”.

Paralelamente en estos años llegaron ciudadanos de origen árabe y españoles después de la guerra civil de dicho país finalizada en 1939⁵³.

En 1940 bajo el gobierno de Pedro Aguirre Cerda se envió al Congreso Nacional un proyecto de ley en materia migratoria, el que no fue aprobado

⁵⁰ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población de la República de Chile. Levantado el 15 de diciembre de 1920*, Santiago, Soc. imp. y litografía Universo, 1925, p. XXVII.

⁵¹ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, *X Censo de población efectuado el 27 de noviembre de 1930. Edad, estado civil, nacionalidad, religión e instrucción*, Vol. II, Santiago, Imp. Universo, 1933, p. 474.

⁵² MÁRMORA, *Las Políticas de Migraciones...*, cit., p. 29.

⁵³ STEFONI, *Inmigración Peruana...*, cit., p. 49.

aparentemente por motivos presupuestarios⁵⁴. El mismo año se institucionalizó el Consejo Consultivo de Inmigración por la expectativa de recibir una gran corriente migratoria producto de la segunda guerra mundial⁵⁵.

Según el censo de 1940 la cantidad de extranjeros era de 107.273 sobre un total de 5.023.539 habitantes lo que representaba un 2,1%⁵⁶. Como se aprecia la cantidad de migrantes en proporción al censo anterior continuaba disminuyendo.

Nuevamente el tema del término de la guerra y los posibles migrantes que llegarían, sirvió como fundamento para la creación de instituciones. Se instituye la Comisión Coordinadora de Inmigración el 7 de mayo de 1945, por medio de D.S. núm. 385, la que refiere la necesidad de una política migratoria por el déficit demográfico existente, por el hecho que las naciones latinoamericanas con mayor desarrollo económico tenían una mayor cantidad de personas de origen europeo y porque era necesaria para recibir a los migrantes europeos que llegarían finalizada la guerra mundial. Para ello la comisión debía diseñar un plan de inmigración que considerara los elementos de la armonía racial entre el inmigrante y la raza chilena, la similitud de clima entre el lugar de origen y su destino, la absorción de recursos humanos europeos en la industria y agricultura, entre otras materias⁵⁷.

Con el objeto de fomentar la llegada de personas con más experiencia y capacidad técnica en enero de 1946 el Departamento consular modificó el decreto núm. 120 cambiando la inmigración libre por la inmigración controlada; asimismo suprimió la exigencia de un depósito de garantía para facilitar la llegada de europeos⁵⁸.

Un año después, el 7 de febrero de 1947, se firmó con la Organización Internacional para los refugiados un compromiso para enviarle las listas de personas que eran necesarias en el país, indicando las profesiones. A la vez la entidad se comprometió a entregar a las autoridades nacionales las solicitudes de los postulantes para que fuesen seleccionados. Es así como se acepta que vengan dos mil inmigrantes con sus familias, terminando este compromiso en 1951⁵⁹.

Sin embargo, se percibía por instituciones internacionales la falta de recursos legales y materiales en la venida de extranjeros, lo que se parecía en la consulta que formuló el Bureau de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la revisión del Convenio de emigración para el empleo aprobado en Ginebra en 1939.

⁵⁴ MEZZANO, "Políticas de Inmigración...", cit., p. 70.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ ROBERT MCCA (recopilador), *Chile, XI Censo de Población 1940*, Santiago, Centro Latinoamericano de Demografía CELADE, 1976, p. 336.

⁵⁷ MEZZANO, "Políticas de Inmigración...", cit., p. 71.

⁵⁸ ZAVALA y ROJAS, "Globalización y Procesos...", cit., p. 174.

⁵⁹ MEZZANO, "Políticas de Inmigración...", cit., p. 72.

Ello basado en que se indicaba que existía una política gubernamental que propiciaba la inmigración libre pero faltaban medios legales y materiales para la llegada de migrantes⁶⁰.

En 1952 se realizó otro censo que dio cuenta de una población total de 5.932.995 de los cuales 96.511 eran extranjeros, lo que representaba un 1,6%⁶¹.

Uno de los llamativos cuerpos normativos emitidos en esta época y que perduran hasta la actualidad lo constituye el D.F.L. núm. 69 (D.O. el 8 de mayo de 1953) emitido bajo el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, que es el primero que orgánicamente regula la figura del migrante. Es así como menciona razones demográficas, étnicas, económicas y de supervigilancia del país en el futuro, destacando la necesidad de migración agrícola pero también principalmente “la incorporación de elementos técnicos, pescadores, obreros especializados y artesanos”. Posteriormente indica “que la inmigración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”, lo que da cuenta de la pervivencia de las orientaciones biológicas en la legislación.

Diversos son los elementos novedosos de este estatuto destacando la creación del Departamento de Inmigración y del Agente General de Inmigración. Entre las funciones del departamento estaba formular propuestas para una política de inmigración que aumentara la capacidad productora y técnica del país y continuara con “la unidad espiritual de la nación”, lo que se realizaba “mediante la incorporación de elementos aptos y fácilmente asimilables, evitando el ingreso de individuos indeseables o inadaptables”. Otras de las funciones establecidas: la supervigilancia y control de la entrada y permanencia de los inmigrantes.

Quien deseara emigrar hacia Chile debía declarar por escrito y bajo juramento que se comprometía a acatar el ordenamiento jurídico nacional. Asimismo distinguía entre la inmigración libre y la dirigida. Si la visación de inmigración era de un inmigrante libre podía ejercer libremente actividades económicas o de otro orden. Si la visación era de inmigración dirigida solo podía realizar lo señalado en el contrato en consideración al financiamiento estatal o de instituciones extranjeras o internacionales para esta migración. La visación de inmigración daba derecho a residir, a obtener la permanencia definitiva dentro de dos años libre del pago de todo derecho y a la nacionalidad chilena después de permanecer ininterrumpidamente por cinco años demostrando buenas

⁶⁰ *Ibidem*. El 4 de mayo de 1947 el departamento consular de la cancillería solicitó al Ministro del Trabajo que diera respuesta a la consulta.

⁶¹ SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *XII Censo General de Población y I de Vivienda. Levantado el 24 de abril de 1952. Resumen del País Vol. I*, Santiago, imp. Gutemberg, 1956-1958, p. 145.

costumbres, ejerciendo actividades lícitas y no habiendo sido procesado ni condenado por delito que mereciera pena aflictiva.

Situaba al Ministerio de Relaciones Exteriores como el coordinador en la formación de planes de colonización de extranjeros realizados con fondos fiscales o semifiscales y tenía intervención directa en los planes de colonización con extranjeros realizados por organismos particulares nacionales o internacionales. Asimismo el Presidente de la República podía destinar las tierras fiscales para ubicar e instalar a inmigrantes colonos.

La entrada de productos la liberaba por una vez de derechos de internación, de almacenaje y de otros impuestos determinados. Además liberaba de todo impuesto o contribución percibida por medio de las Aduanas a determinadas máquinas, vehículos, repuestos, herramientas, animales, equipajes, menajes y demás elementos necesarios para las actividades de la profesión u oficio de los extranjeros que ingresaran con la “visación de inmigración”.

Por último, disponía que todo inmigrante debía estar en posesión de su “Cartilla de Inmigración” y que los inmigrantes que arribaran podían cambiar sus nombres y apellidos por otros de origen español o hispanizarlos.

El reglamento para la aplicación de este D.F.L se estableció por decreto núm. 521 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 27 de noviembre de 1953) el que expone con precisión las funciones del Departamento de Inmigración, señalando entre ellas que debe llevar una estadística de los inmigrantes. En cuanto a la visación de inmigración indica que para otorgarla era necesario presentar una serie de documentos dirigidos a acreditar la idoneidad laboral, moral y económica de la persona. Además se debía estar en posesión de la cartilla de inmigración que contenía los datos e identificación física del solicitante, familiares y acompañantes.

Este reglamento prohibía la entrada a los extranjeros que se dedicaran a determinadas actividades o tuvieran determinadas características. Es así como entre los primeros prohibía el ingreso de los que propagaran o fomentaran de palabra, por escrito o por otro medio, doctrinas tendientes a destruir por la violencia el orden social y la organización política y jurídica de la nación, a los que fueran miembros de asociaciones u organizaciones que enseñaran o difundieran estas doctrinas, a los condenados o procesados en sus países por delitos que el Código Penal calificara como crímenes y a los que no tuvieran o no pudieran ejercer una profesión u oficio para ganarse la vida. Entre los segundos prohibía el ingreso de los que padecieran de un defecto orgánico incurable como la sordomudez, la ceguera, la demencia, el idiotismo o mutilación que no le permitiera ejercer una profesión u oficio para ganarse la vida y a los que padecieran tracoma, lepra o cualquiera otra enfermedad infecto-contagiosa.

Al año siguiente, el 5 de febrero de 1954 y bajo el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo se publicó en el D.O. el D.F.L. núm. 439 que dispuso franquicias para el ingreso e inversión de capitales extranjeros para fomentar la inmigración de colonos agrícolas porque refería que ello era de interés para los consumidores y porque abarataba los suministros.

Bajo el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez se emitió la ley núm. 13.353 (D.O. de 26 de agosto de 1959) en donde se manifestó que los inmigrantes se continuaban rigiendo por las disposiciones de 1953, sin perjuicio de las nuevas normas. Establecía que si el ingreso no se ajustaba a la ley, los extranjeros podían ser sujetos al control inmediato de las autoridades y trasladados a un lugar habitado del territorio mientras se regularizaba su estadía o se les expulsaba. Junto con ello establecía los motivos de revocación de los permisos de ingreso y de permanencia. En caso de revocación o rechazo de las autorizaciones que indicaba la ley, el Ministerio del Interior fijaba un plazo prudencial no menor a 72 horas para el abandono voluntario del país y si ello no ocurría se dictaba un decreto fundado de expulsión. En la ejecución de este decreto el Intendente o Gobernador tenía la facultad de ordenar el allanamiento de la propiedad y el procedimiento debía realizarse según las indicaciones de la misma ley.

Conjuntamente se establecía que no podía ingresar el extranjero que ya había sido expulsado sin derogarse previamente el decreto de expulsión, sancionando con presidio este nuevo ingreso sin perjuicio de una nueva expulsión.

Breve tiempo después se emitió el decreto núm. 5.021 del Ministerio del Interior (D.O. de 7 de octubre de 1959) que aprobó el reglamento de extranjería, desarrollando varios temas no incorporados en la ley núm. 13.353. Por ejemplo se estableció que para los extranjeros que desearan salir la necesidad de un salvoconducto otorgado por el Servicio de Investigaciones, excepto para el caso de los expulsados, indigentes, turistas y residentes oficiales. De igual manera establecía que el titular de una visación que deseara salir y regresar debía solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores una carta de reingreso, salvo que su salida y regreso fuera por la naturaleza de su trabajo. Especificaba que si se sorprendía el ingreso sin cumplir con la ley o el reglamento además de tomarle declaración y retirarle los documentos, se le fijaría una localidad de permanencia obligada con la obligación de comparecer en la unidad policial al menos diariamente. También refería que eludir las medidas de control o traslado eran causal suficiente de expulsión.

El 29 de octubre de 1960 se publicó en el D.O. el decreto núm. 5.142 del Ministerio del Interior que fijó el texto refundido sobre nacionalización de extranjeros. En él se impedía su acceso a los condenados, a los procesados por simples delitos o crímenes y a los incapacitados para ganarse la vida. Asimismo

restringió el acceso para los que practicaran o difundieran doctrinas dirigidas a alterar revolucionariamente el régimen social o político o que pudieran afectar a la integridad nacional. Además limitó el acceso a los que se dedicaran a actividades ilícitas o contrarias a las buenas costumbres, a la moral o al orden público y, en general, si se estimaba que la nacionalización no era conveniente por razones de seguridad nacional.

En este contexto se realizó en 1960 otro censo de población constatando que los extranjeros ascendían a 104.853 de un total de 7.374.115 habitantes⁶². Esto implicaba que la población extranjera constituía un 1,4% del total, constituyendo una sistemática baja que en adelante seguiría en su tendencia, no obstante los beneficios que continuaban dirigiéndose al mismo grupo.

Es así como en materia de franquicias el decreto núm. 521 de 1953 fue objeto de dos modificaciones sucesivas a través de decretos del Ministerio de Relaciones Exteriores. La primera se realizó mediante el decreto núm. 651 (D.O. de 7 de diciembre de 1965) y la segunda fue seis meses después por medio del decreto núm. 137 (D.O. de 11 de junio de 1966) que sustituía nuevamente los mismos artículos. En este último se consideraban diversos elementos para continuar con la promoción y para otorgar beneficios principalmente económicos. Se indicaba que existía la necesidad de atraer inmigrantes calificados para el desarrollo económico y social, que los obreros calificados extranjeros en sus naciones de origen tenían un alto nivel de vida que esperaban mantener en Chile, que era conveniente fomentar la instalación en diferentes puntos del territorio talleres especializados a cargo de técnicos extranjeros para el uso adecuado de las máquinas y para que capacitaran a los obreros nacionales.

Además se creó un Consejo de Inmigración asesor del gobierno y coordinador de los programas de inmigración a través del decreto núm. 216 (D.O. de 6 de mayo de 1966) y se estableció que en materia de visas se entregarían en el extranjero a personas que tuvieran calidad de técnico, profesional o artesano siendo necesaria una cartilla de inmigración. Conjuntamente se dispuso que la visa de inmigración fuera estudiada por parte de una comisión especial del Ministerio de Relaciones Exteriores⁶³.

El 7 de junio de 1961 se firmó un convenio con el estado español por el interés de la península por intensificar la emigración a Chile, lo que se buscó por medio de la reagrupación familiar y por el fomento de la llegada de obreros, artesanos y técnicos para actividades industriales, agropecuarias, mineras, forestales, pesqueras, entre otras. El convenio establecía que los postulantes debían pasar por

⁶² DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Censo de Población de 1960. Resumen País*, Santiago, Dirección de Estadísticas y Censos, 1960, p. 55.

⁶³ MEZZANO, "Políticas de Inmigración...", cit., p. 75.

un proceso de selección sanitaria y profesional y que una vez aceptados disfrutarían de la libre importación de sus bienes y tendrían los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes les daban a los nacionales. En el mismo sentido el decreto núm. 626 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 9 de abril de 1968) ordenó cumplir como ley el Convenio de migración celebrado entre Chile y los Países Bajos el 28 de mayo de 1962, el que en sus considerandos destacaba el interés de ambos por fomentar la migración hacia Chile, considerando útil y aconsejable que dicha migración fuera dirigida.

En 1970 el censo dio cuenta que el total de la población ascendía a 8.884.768 habitantes, de los cuales 90.411 personas eran extranjeras⁶⁴. Esto implicaba que un 1% de los habitantes eran de origen extranjero, lo que constituía la cifra más baja registrada en la historia.

Como se puede observar la migración en esta fase estuvo encaminada principalmente hacia el objetivo de poblar y atraer desarrollo por medio de tecnología e industria. Pero todo ello estuvo cruzado por el factor biológico, en el sentido que estos objetivos solo podría ser cumplidos por cierto grupo de extranjeros, cuya presencia implicaba además una mejora racial de los habitantes.

Durante el primer siglo de la nueva República, esto es el siglo XIX y hasta principios del XX, fue una época abundante en regulaciones, en donde numerosos decretos y leyes creaban instituciones para promocionar la inmigración de origen internacional insistiendo a lo largo del tiempo en estos esfuerzos. La orientación con contenidos biológicos fue una constante en esta época como ya se vislumbra en el informe emitido en 1864 y claramente se aprecia en la etapa posterior avanzado el siglo XX en el D.F.L. núm. 69 de 1953 el que en su preámbulo contiene disposiciones que destacan la importancia de elementos biológicos al sostener que una inmigración seleccionada perfeccionaría las condiciones biológicas de la raza. Esto se aprecia claramente en algunos testimonios de la época de Ignacio Domeyko que manifestaba que el objetivo de la migración extranjera no era solo un tema numérico sino “la educación práctica, la moralización del pueblo, la introducción entre la gente trabajadora del orden doméstico, del espíritu de economía, del amor al trabajo, de los métodos prácticos en la agricultura, adecuados al temperamento y el suelo de las provincias del sur...” asegurando “las ventajas que resultan del cruzamiento de las razas, y del hecho de relacionarse una nación con otras lejanas por la sangre y el genio de sus hijos”⁶⁵.

Con posterioridad se van realizando esfuerzos orientados a compilar y ordenar los cuerpos legales e instituciones que regulaban el tema. Igualmente

⁶⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Población Total País. XIV Censo de Población y III de Vivienda 1970*, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas, 1970, p. 22.

⁶⁵ DOMEYKO, *Memoria sobre Colonización...*, cit., p. 5.

desde una intensa actividad en la creación de normas como fue hasta ya iniciado el siglo XX, se pasa a una producción normativa dirigida a áreas más detalladas como la concesión de franquicias, se introducen conceptos como visaciones, prohibiciones de ingreso, expulsiones, entre otros. Esto da cuenta de que ya el Estado tenía una organización más consolidada con lo que entró a regular aspectos más específicos de dicho ámbito.

Algunas de las disposiciones dictadas en esta fase son replicadas con posterioridad en el actual D.L. de extranjería, es decir, en este periodo encontramos el origen de muchas de las regulaciones contemporáneas. Es así como elementos de peligrosidad ya se observan en la ley núm. 3.443, llamada ley que impide la entrada de *elementos indeseables* de 1918 y que dispone prohibiciones de ingreso y situaciones de expulsión.

II. SEGUNDA ETAPA: RESTRICCIONES A LA INMIGRACIÓN POR CRITERIOS DE SEGURIDAD (1973-1990)

Hacia 1973 Chile estaba integrado, en lo que a los extranjeros se refiere, por diversos grupos. Durante el último gobierno se había recibido a refugiados de países latinoamericanos que buscaban amparo frente a los contextos que vivían en sus naciones, específicamente en Brasil, Uruguay y Haití⁶⁶.

Con el inicio del gobierno militar en 1973 se produjo un drástico cambio tanto en la recepción de refugiados como en la política migratoria general. Por un lado se desarrolló una masiva expulsión de nacionales pero conjuntamente de extranjeros. Eso lo relata Charles Harper al indicar que el golpe militar “precipitó el éxodo masivo de miles de brasileños, uruguayos y otros latinoamericanos que se habían refugiado en Chile a fines de la década del sesenta y comienzos de los setenta”, refiriendo que incluso se llegaron a acuerdos con las autoridades militares por parte de la Comisión nacional de refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados para lograr que los extranjeros salieran del territorio⁶⁷. Esto tenía su respaldo en el D.L. núm. 81 publicado el 6 de noviembre de 1973 que dispuso que el gobierno podía determinar la expulsión o el abandono del país de personas extranjeras o nacionales por medio del decreto fundado en los

⁶⁶ JOSÉ DEL POZO, “Los Chilenos en el exterior: ¿de la emigración y el exilio a la diáspora? El caso de Montreal”, 2/II/2010. Disponible en (<http://remi.revues.org/4968>) [Fecha de consulta: 10/01/2013]

⁶⁷ CHARLES HARPER, *El acompañamiento: Acción ecuménica por los derechos humanos en América Latina, 1970-1990*, Montevideo, ediciones Trilce, 2007, pp. 56-60.

casos del art. 418 del Código de Justicia Militar, esto es, en tiempo o estado de guerra o cuando así lo requieran los altos intereses de la seguridad del Estado.

Se transita así a un período que contrasta marcadamente con la fase anterior, al ser restrictivo en el ingreso de personas extranjeras. Basado en una política de seguridad nacional eran vistas como una amenaza al orden y régimen imperante, como elementos portadores de peligro, como una personificación del enemigo externo, en definitiva, como influencias que no debían alcanzar la tierra nacional o bien que debían ser objeto de control.

Esto se ve expresado tanto en aspectos legislativos como en la proporción de población migrante apreciándose las menores incidencias históricas. Según ya se indicó hacia 1970 el censo de población daba cuenta que la presencia de extranjeros era de un 1% en relación al total de la población. En 1982 la cifra total de personas nacidas en el extranjero era de 80.345, lo que sobre los 11.329.736 de habitantes constituía un 0,7%⁶⁸.

El 19 de julio de 1975 se publicó la norma que ha tenido mayor relevancia en Chile en la materia en los últimos 38 años que es el D.L. núm. 1.094 sobre los extranjeros, que aún continúa vigente. Este cuerpo legal ha sido objeto de diversas modificaciones pero al revisar sus primitivas disposiciones se aprecia claramente su inicial orientación de seguridad nacional y de control a los extranjeros. Paralelamente se observa que algunos aspectos de su contenido son reconocibles en cuerpos legales anteriores, los que si bien fueron dictados en otros contextos, fueron reproducidos por el régimen en tanto eran funcionales a sus objetivos.

En su texto expresa que lo referente a los inmigrantes es regido por el D.F.L. núm. 69 de 1953, dejando a los extranjeros no inmigrantes bajo su competencia. No obstante en la actualidad todo lo referido a extranjeros -migrantes o no migrantes- es regido por este cuerpo legal.

Señala que la Dirección General de Investigaciones tiene a su cargo controlar ingresos y salidas de los extranjeros y velar por el cumplimiento de las obligaciones de esta legislación, con dichas funciones en Carabineros en donde no existiesen unidades de la policía de investigaciones. Este es precisamente el único ámbito que en la actualidad es autónomo de la Policía de Investigaciones, en tanto que el resto de sus funciones están determinadas bajo las indicaciones de los Fiscales del Ministerio Público.

Otro elemento importante, y que ha sido objeto de muchas críticas en la actualidad, es que establece la discrecionalidad del Ministerio del Interior para

⁶⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *XV Censo Nacional de Población y IV de vivienda. 21 de abril de 1982*, Santiago, INE, 1982, p. 74.

conceder visas, prórrogas y permanencias definitivas, ya que se debe considerar especialmente la conveniencia o utilidad para el país y la reciprocidad internacional.

El texto indica las causales imperativas y facultativas del rechazo a solicitudes de prórrogas de turismo y de visas, de solicitudes de visas y de permanencia definitiva. Es así como se deben rechazar aquellas formuladas por quienes ingresen teniendo una prohibición del art. 15⁶⁹ o si la persona ha incurrido en las circunstancias de los números 1 o 2 del mismo artículo o si ingresa con documentos falsificados o adulterados o expedidos a favor de otro, si realizan similar conducta en la documentación de extranjería otorgada en Chile o, por último, si no cumplen con los requisitos para obtener el beneficio que solicitan.

Establece prohibiciones de ingreso e impedimentos específicos para los condenados o procesados por simples delitos, para los expulsados de otra nación y para los que han salido por disposición del Gobierno, entre otros.

Este D.L. se caracteriza además por estar integrado por diversos elementos de control que siguen al extranjero en Chile y que determina obligaciones para éstos. Es así como deben inscribirse en los registros especiales del Servicio de Investigaciones y deben informar cualquier cambio de sus antecedentes en determinados plazos, incluyendo a quienes tienen permanencia definitiva. Asimismo prohíbe dar ocupación a quienes no acrediten su estada legal y establece obligaciones para los empleadores, para los dueños de la propiedad en que residan y para los servicios y organismos del Estado o municipales que atienden a personas extranjeras dirigidas principalmente a conocer la situación de regularidad en el país. Además se dispone que el Ministerio del Interior debe llevar un rol de los

⁶⁹ El artículo en su versión original establecía: “art. 15.- Se prohíbe el ingreso al país de los siguientes extranjeros: 1.- 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; 2.- Los que se dediquen al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, a la trata de blancas y, en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres; 3.- Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de crímenes y los prófugos de la justicia por delitos no políticos; 4.- Los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social; 5.- Los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria chilena determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional; 6.- Los que hayan sido expulsados u obligados al abandono del país por decreto supremo sin que previamente se haya derogado el respectivo decreto y 7.- Los que no cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en este decreto ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en el núm. 4 del artículo siguiente y en los artículos 35 y 83”.

extranjeros expulsados u obligados a abandonar el territorio lo que debe comunicar al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se dispone igualmente que si ingresan al territorio sin cumplir con esta ley o permanecen con los permisos vencidos, pasan a estar bajo control inmediato de las autoridades pudiendo ser trasladados a un lugar habitado del territorio mientras se regulariza su estadía o se aplican las sanciones. Para el funcionario que sorprenda la infracción, establece la obligación de tomarle declaración, retirarle los documentos de identificación (cédula, DNI y/o pasaporte) e indicarle una localidad de permanencia con la obligación de comparecer periódicamente ante la unidad policial. Además de indicar cuál autoridad debe decretar las expulsiones y para hacerla efectiva se faculta al Intendente Regional o Gobernador Provincial para decretar fundadamente el allanamiento de la propiedad.

En el ámbito jurisdiccional en el caso de las expulsiones decretadas conforme al D.L. se establece un recurso ante la Corte Suprema el que se debe interponer en 24 horas desde que el afectado tomó conocimiento de la medida. Mientras se resuelve, se suspende la ejecución de la expulsión pero la persona debe quedar privada de libertad en un establecimiento carcelario o en el lugar que el Ministro del Interior o el Intendente determine.

En cuanto a la regulación del egreso y reingreso, ésta ya había sido dispuesta en el reglamento de extranjería de 1959 que exigía para salir del país un salvoconducto concedido por el Servicio de Investigaciones, el que lo otorgaba previa presentación de determinados documentos. Para el reingreso un titular de la visación debía solicitar previamente una autorización de reingreso y si salía del territorio sin ésta, el Servicio de Investigaciones al momento de la salida le retenía tanto la cédula de identidad como el certificado de registro.

Como se aprecia quienes eran extranjeros una vez que lograban ingresar al país pasaban a estar permanentemente bajo la mirada de la autoridad policial y administrativa y si querían salir y regresar al territorio tenían una serie de limitaciones. Pero además, a fin de concretar la expulsión, se disponían desde la autoridad administrativa medidas intrusivas que aún existen y que pasan por alto las garantías constitucionales.

El cuerpo legal además establece que se pueden rechazar las solicitudes que se formulan ante el Ministerio si son presentadas por específicos peticionarios, como por ejemplo los condenados o los que estaban en las causales de los números 4 o 5 del art. 15. Además refiere los casos en que deben revocarse los permisos y autorizaciones.

Se sanciona penalmente a los extranjeros que ingresan con documentos falsos, adulterados o a nombre de otro o los usen durante su residencia. Expresamente la norma original dispone que respecto a estos delitos, no procede la entonces vigente libertad provisional ni la remisión condicional de la pena. El primer elemento fue eliminado no tanto por su significado sino porque se reformó el sistema procesal penal en el que se considera a la libertad personal del imputado como la regla general⁷⁰.

Los otros delitos que se establecen son: el de ingreso clandestino o el ingreso por lugares no habilitados, si lo hacen estando bajo impedimento o prohibición de ingreso, si realizan actividades remuneradas sin autorización, si continúan residiendo después de vencidos sus plazos de residencia legal o si no se registraron, entre otros casos.

Este Decreto Ley ha sido objeto de diversas modificaciones, la primera de las cuales fue realizada por el D.L. núm. 1.256 (D.O. de 19 de noviembre de 1975) que reemplazó la disposición sobre turistas y la necesidad de portar al ingreso un pasaporte o documento similar sin visación, agregando que por razones de interés nacional o por motivos de reciprocidad internacional se podía establecer la necesidad de tener un registro previo de sus pasaportes en el Consulado chileno.

El primer reglamento de este cuerpo normativo consta en el D.S. núm. 1.306 del Ministerio de Interior (D.O. de 16 de febrero de 1976). Entre sus disposiciones manifestaba que eran documentos válidos para acreditar la condición de residencia ante autoridades que lo requirieran: la tarjeta de turismo o tarjeta especial de trabajo, el pasaporte con la respectiva visación estampada o tarjeta de registro y el certificado de permanencia definitiva.

En cuanto a la visación, este decreto reiteraba la discrecionalidad en las decisiones del Ministerio del Interior e indicaba que cuando correspondiera resolvería previo informe de la Dirección General de Investigaciones, sin indicar la especificidad de los casos y dándole aún más la orientación de control y seguridad nacional a estas decisiones.

Asimismo disponía que para otorgar visaciones a los extranjeros que deseaban ingresar en la calidad de residentes, los funcionarios del servicio exterior deberían exigirles, entre otros requisitos, una declaración jurada en la que se comprometían a no participar durante su estadía en Chile “en la política interna ni en actos que puedan inferir molestias a los Gobiernos con los cuales se mantienen

⁷⁰ Ley núm. 19.806 de 31 de mayo de 2002.

relaciones amistosas y a respetar y cumplir la Constitución Política, las leyes, decretos y demás disposiciones que rijan en el territorio de la República”⁷¹.

Se reiteraban las prohibiciones e impedimentos de ingreso de extranjeros agregando que esto era aplicado por las autoridades de control en base a los antecedentes que tuvieran o que les proporcionara el Ministerio del Interior. No obstante, señala que cuando circunstancias especiales de interés o seguridad nacionales lo aconsejaban, el Ministerio del Interior por decreto supremo podía expresamente prohibir el ingreso de determinadas personas extranjeras. En el mismo sentido se disponía que la Dirección General de Investigaciones y los organismos de la seguridad nacional comunicarían al Ministerio del Interior los antecedentes de los extranjeros que hubiesen estado en Chile y cuyo regreso se estimaba inconveniente y de todos aquellos sobre los cuales dichos servicios tuvieran informaciones desfavorables que no los hicieran merecedores de ingresar. Es decir, el reglamento ampliaba las facultades de la administración para evitar el ingreso de personas no deseadas.

Disponía que ante la solicitud de asilo político de un extranjero que había ingresado irregularmente, el Ministerio del Interior otorgaría o no la visación, previo informe de la Dirección General de Investigaciones. Lo relevante es que mientras se resolvía la solicitud, la persona debía permanecer en el lugar de su ingreso o presentación bajo las medidas de vigilancia y control que se estimaran necesarias, o bien, podía ser trasladada al lugar que determinara el Ministerio del Interior. No obstante, ante fundados temores de que la persona podía sustraerse a los controles o medidas de vigilancia o no hubiese presentado antecedentes para su total identificación, se le podía privar de libertad hasta por 15 días. Además el Ministerio del Interior podía ordenar esta misma medida por razones de conveniencia o seguridad. La Dirección General de Investigaciones debía llevar un registro especial actualizado de los asilados políticos y los tendría bajo el control que determinara el Ministerio del Interior, el cual podía fijar el lugar de residencia y los lugares en que no podían transitar, domiciliarse o residir.

En cuanto a la salida de las personas extranjeras el Decreto replicaba la necesidad de salvoconducto disponiendo que en el momento de concederse se les debía retirar el certificado de registro y la cédula de identidad, salvo si existía una autorización de reingreso. Igualmente estas personas debían acreditar que no estaban sujetos a proceso o arraigo judiciales, para lo que se solicitaría del Gabinete de Identificación la anotación y registro de sus pasaportes y si existía una de estas medidas, debían obtener autorización judicial.

⁷¹ Art. 15 del decreto supremo núm. 1.306 del Ministerio del Interior de 1976.

Para resolver el otorgamiento de diversas autorizaciones los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores tenían que considerar las causales de rechazo pero además existía una cláusula general de rechazo por razones de conveniencia o utilidad nacional.

Sobre las medidas de control, traslado y expulsión, se consignaba la operatividad del allanamiento y se disponía que para hacer efectivas las medidas contempladas en el título VIII sobre las infracciones, sanciones y recursos “se podrá someter al afectado a las restricciones y privaciones de su libertad que sean estrictamente necesarias para dar adecuado cumplimiento a aquéllas”⁷².

El mismo año se emitió el D.L. núm. 1.432 (D.O. de 20 de mayo de 1976) en materia de nacionalización modificando las normas del anterior decreto de 1960, alterando el sistema de renuncia a la nacionalidad, estableciendo los derechos a pagar por los extranjeros por la carta de nacionalización y agregando como requisito el ser titular del permiso de permanencia definitiva.

El D.S. núm. 172 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 29 de junio de 1977) sustituyó al reglamento consular del año 1936. El nuevo texto menciona expresamente a la visación de inmigración que está bajo la regulación del D.F.L. núm. 69 de 1953 y que se otorga a los extranjeros que deseen emigrar al país para radicarse y trabajar, que sean técnicos, colonos agrícolas, profesionales o artesanos altamente calificados, idóneos para contribuir al progreso y desarrollo. Quienes opten por ella deberían presentar documentos que den cuenta de su calidad moral, antecedentes policiales, aptitudes para el trabajo y salud.

Asimismo determina el contenido de la *Cartilla de Inmigración* incluyendo entre otros la identificación del interesado, de sus padres, cónyuge y acompañantes, religión, actividades de los últimos diez años, antecedentes y examen de salud incluyendo a los acompañantes, antecedentes policiales, individualización física del interesado, si estuvo antes en el país, si es refugiado o desplazado, capital que aporta y actividades a desarrollar. Además se acompaña el informe del funcionario consular que otorga la visación, el que deberá ser exhaustivo y confidencial, basado en antecedentes laborales, policiales, de buena conducta, entre otros.

Además se consignaron liberaciones y franquicias en favor de los inmigrantes las que se otorgarían por una sola vez.

Un cambio al reglamento consular se efectuó por decreto núm. 236 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 27 de mayo de 1978) indicando que para ingresar el turista debe portar pasaporte u otro documento análogo, sin

⁷² Art. 176 del D.S. núm. 1.306 del Ministerio del Interior de 1976.

visación, pero también puede ingresar con el documento de identidad vigente si existe un Convenio con su país o una disposición legal que así lo autorizaba. Asimismo aumentó el plazo excepcional por el que los turistas podían ejercer actividades remuneradas.

Una nueva modificación al D.L. de extranjería se realizó por el D.L. núm. 1.883 (D.O de 26 de agosto de 1977) dando la posibilidad de reemplazar la sanción de multa establecida para algunas infracciones por una amonestación por escrito en consideración a la imposibilidad de algunas personas para pagar y porque consideraba como atenuante la autodenuncia o el requerir voluntariamente regularizar su situación migratoria.

El 9 de septiembre de 1977 se publicó el decreto núm. 888 del Ministerio del Interior que creó la Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones con carácter permanente, indicando como integrantes representantes de diversos ministerios e instituciones como de las policías, del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros⁷³. Esta comisión asesoraba al Ministro del Interior en el diseño y mantención de una política nacional migratoria y recomendaba medidas para la coordinación de los servicios públicos relacionando el ámbito de extranjería y migración. Además se le asignaba otras funciones tales como informar tratados en la materia, proponer acciones sobre colonización o repoblamiento, formular medidas para el retorno de personas calificadas y evitar su emigración, pronunciarse sobre corrientes migratorias y plantear acciones para la integración de los extranjeros.

El 24 de enero 1979 se publicó la ley Orgánica de Investigaciones de Chile (D.L. núm. 2460) ubicando a esta institución bajo la dependencia del Ministerio de Defensa Nacional. Entre sus funciones se mencionó expresamente “controlar el ingreso y la salida de las personas del territorio nacional” y “fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país”.

Otra modificación del D.L. de extranjería se realizó por medio del D.F.L. núm. 5 (D.O. de 31 de enero de 1979) para agilizar los traslados de personas. De este modo, los extranjeros con al menos seis meses de domicilio en alguna de las localidades o comunas fronterizas y que tuvieran residencia legal en Chile, podían salir y retornar en las condiciones que consigna el D.S. núm. 1.306 del Ministerio

⁷³ Estaba integrada por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional, del Trabajo y Previsión Social, de Tierras y Colonización, de Agricultura, de la Corporación de Fomento de la Producción y de la Oficina de Planificación Nacional. Además pertenecerían como miembros permanentes el Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, el Director Consular y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Jefe del Departamento de Extranjería y Policía Internacional de Investigaciones y el Jefe del Departamento de Fronteras y Límites de Carabineros.

del Interior de 1975, quedando exentos de dar cumplimiento a las exigencias contempladas en los arts. 54, 56, 57 y 59 del D.L. de extranjería. Estas localidades o comunas las determinaría el Ministerio del Interior, previo informe de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado.

Posteriormente y mediante la ley núm. 18.005 (D.O. de 25 de junio de 1981) nuevamente se modificó el D.S. núm. 5.142 de 1960 sobre la nacionalización de extranjeros, derogándose la imposibilidad de acceder a la carta de nacionalización a quienes sufrían de enfermedades crónicas, contagiosas o vicios orgánicos incurables. Por otro, lado se modificó la prohibición de acceso a la nacionalidad dejándola para “los que se dediquen a trabajos ilícitos o que pugnen con las buenas costumbres, la moral o el orden público y, en general, aquellos extranjeros cuya nacionalización no se estime conveniente por razones de seguridad nacional”.

Además en este periodo se publicaron otras normas relacionadas con la materia, específicamente sobre delegación de funciones y facultades⁷⁴.

Una nueva prohibición de ingreso se agregó por la ley núm. 18.252 (D.O. de 20 de octubre de 1983) para los extranjeros que han incurrido en la comisión de determinados delitos pero que han prescrito las acciones penales o las penas. Además se agregó un tipo legal de intento de egreso usando documentos falsos y se modificó materias sobre la expulsión y quién debe decretarla, estableciendo un nuevo art. 84.

La misma ley dispuso que la medida de expulsión debe ser notificada por escrito al afectado, el que podía manifestar su intención de recurrir en contra de ella. Transcurridas 24 horas desde la notificación si no se ha interpuesto recurso desde que se denegó el recurso, la autoridad procedería a cumplir la expulsión. Solo cuando la expulsión se emitiera por decreto supremo procedería el reclamo ante la Corte Suprema.

Indicó que los tribunales civiles y militares deben comunicar al Servicio de Registro Civil e Identificación y a Investigaciones de Chile, las medidas de arraigo,

⁷⁴ Decreto núm. 125 promulgado el 31 de enero de 1979 que delega en el Intendente de la Región Metropolitana de Santiago y en los Gobernadores facultades determinadas para autorizar la salida de turistas que hubieren extendido los plazos de permanencia permitidos. D.F.L. núm. 7 (D.O. de 26 de abril de 1979) que delega en Intendentes regionales la aplicación de multas y amonestaciones establecidas en el D.L. 1.094 y resolver las reconsideraciones sobre las mismas. Decreto núm. 2.043 del Ministerio del Interior (D.O. de 10 de febrero de 1982) que delega en determinadas autoridades la atribución de cambiar la condición jurídica de turista por las calidades de residente con visa de estudiante, visa sujeta a contrato o visa temporaria. Decreto núm. 818 del Ministerio del Interior (D.O. de 08 de noviembre de 1983) por el cual otorga a ciertas autoridades de gobierno interior determinadas las atribuciones sobre extranjeros.

sentencias condenatorias o autos encargatorios de reo que afecten a personas extranjeras.

Un nuevo reglamento de la ley de extranjería se promulgó en 1984 mediante D.S. núm. 597 del Ministerio del Interior (D.O. de 24 de noviembre de 1984) el que en sus primeras disposiciones nuevamente se remite al D.F.L. núm. 69 que regula a los migrantes, además de mantener la orientación general y muchas disposiciones del reglamento anterior. Refiere que los extranjeros están obligados a presentar a las autoridades que lo requieran, documentos de identidad o de extranjería que acrediten su condición de residencia, indicando cuales son éstos. Reitera la discrecionalidad del Ministerio del Interior para resolver determinadas actuaciones y que debe considerar la utilidad para el país, la reciprocidad internacional y el informe previo de la Policía de Investigaciones. Mantiene como requisito para la visación una declaración jurada en cual la persona se compromete a respetar el ordenamiento legal y de no participar en política interna ni en actos que molesten a gobiernos con los que existan relaciones amistosas.

Para que el Ministerio del Interior resuelva sobre las prohibiciones e impedimentos de ingreso, los organismos del Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía de Investigaciones, los órganos de seguridad nacional, las intendencias y gobernaciones deben comunicar los antecedentes de los extranjeros que hayan estado en Chile y que estimen conveniente que regresen, además de los datos de quienes tengan información desfavorable que no los hagan *merecedores* de ingresar. Asimismo establece que por decreto supremo se puede prohibir el ingreso de extranjeros por razones de interés o seguridad nacional y que se debe rechazar el ingreso de quienes tengan prohibiciones o impedimentos de ingreso, fundados en los antecedentes de sus archivos y registros y/o información que llegue desde la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

Estas son claras manifestaciones de la permanencia de las orientaciones de seguridad nacional aún avanzada la década de los ochenta que ven al extranjero como potencialmente peligroso dando facultades amplias para poder evitar su ingreso.

Sobre el residente sujeto a contrato, refiere que para otorgarle la visa debe considerar entre otros elementos que las actividades que va a desarrollar no sean consideradas como peligrosas o atenten a la seguridad nacional y en caso de duda se debe consultar previamente al Ministerio de Defensa Nacional.

Reitera lo indicado para los refugiados en el anterior reglamento y agrega que esta visación caducará por el solo hecho de salir del territorio nacional pudiendo en determinados casos autorizarse una ausencia máxima de 15 días.

Como se contempla la orientación de la legislación ya no es poblar el territorio sino limitar los peligros que representan para el régimen la llegada de personas extranjeras y controlar fuertemente a los que hayan ingresado legalmente. Con ello se observa un marcado sesgo en la política de seguridad nacional, con la idea del enemigo externo que asociaba lo extranjero con las corrientes políticas contrarias a la ideología del gobierno. Ello además implica un nuevo uso del vocabulario y de la ley, ya no se utiliza marcadamente la palabra migrante sino que se pasa a la de extranjero, vinculándola a la idea de extraño y de peligroso, lo que continúa teniendo consecuencias tanto en esta fase como en la siguiente.

Base de todo ello fue el D.L. núm. 1.094 que buscó configurar y dar un marco normativo a dicha orientación para lo cual recogió algunos aportes de leyes anteriores que ya establecían causales de expulsiones pero además incorporó nuevos elementos como los dirigidos al control de los extranjeros. De ahí la importancia de esta legislación ya que trasciende al régimen dictatorial y persiste hasta el día de hoy con las consecuencias evidentes en el control y en la arbitrariedad de la administración y más aún, permanece la orientación basal inspiradora de esa norma.

III. TERCERA ETAPA: NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS CON ACENTO EN LO ECONÓMICO Y EN LOS DERECHOS (1990-2013)

Desde 1990 en adelante comienza un nuevo patrón en la legislación migratoria y en la política estatal sobre la materia. Ello es un reflejo de lo que ocurre en el entorno nacional y latinoamericano. El fin de la dictadura militar elimina las barreras para que retornen quienes se encontraban exiliados⁷⁵. El mismo obstáculo es suprimido para los extranjeros que quieren ingresar al país. Ello se produce conjuntamente con una fuerte entrada al comercio internacional mediante la firma de diversos acuerdos de libre comercio⁷⁶, en un marco en que ya

⁷⁵ Respecto al retorno de los exiliados se estima un regreso de entre un tercio y un cuarto del total. EQUIPO INVESTIGACIÓN MISIÓN EN CHILE-OIM, "Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una política migratoria", Documento de Trabajo núm. 2", Santiago, Organización Internacional para las Migraciones, 2003, p. 5.

⁷⁶ Al respecto cabe mencionar que desde el retorno a los gobiernos democráticos comenzó un vasto desarrollo en materia de firma tratados de comercio internacional. Es así como se aprobaron Acuerdos de Complementación Económica con Venezuela y con Bolivia. Se suscribieron tratados de libre comercio con Canadá, con México y el Acuerdo de Complementación Económica con el Mercosur. Además se promulgaron Tratados de Libre Comercio con Centroamérica, con Estados Unidos, con Corea, con los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, con la República Popular China, con Panamá,

se iniciaban los procesos globalizadores que conducen a modificaciones de las estructuras sociales y del mercado laboral.

A nivel nacional la materia se desarrolla unida a un diseño de gobierno democrático que también pone la mirada en los derechos fundamentales con el reconocimiento de derechos para los migrantes como la libertad de tránsito, el derecho a migrar, el derecho a no migrar, entre otros⁷⁷.

En este contexto se produce un aumento de inmigración desde naciones vecinas y cercanas como la Argentina, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, en un número comparativamente mayor al de otras épocas.

De esta manera, la migración comienza a incrementarse especialmente porque el país se vuelve atractivo para quienes buscan mejores expectativas de vida dentro de la región, en consideración del crecimiento de sus niveles macro económicos y a su estabilidad política.

A inicio de los años noventa la legislación de los extranjeros está regulada por el mismo cuerpo jurídico creado para tal efecto en 1975, es decir, bajo la misma orientación que hemos definido como de seguridad nacional contenida en el D.L. núm. 1.094. No obstante aquello, comienzan a realizarse diversas modificaciones legales tendientes a morigerar dicha orientación.

A dos años de iniciado el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se realizó un nuevo censo que registró una población de 13.348.401, de las cuales 105.070 eran personas extranjeras residentes, lo que significaba un 0,8% de la población total⁷⁸.

La primera disposición en la materia que se emitió fue la resolución núm. 323 del Ministerio del Interior (D.O. de 15 de octubre de 1991) que amplió el régimen especial de viajes a las comunas fronterizas de Palena y Futaleufú lo que permitía a determinadas personas de nacionalidad extranjera que fueran residentes de localidades fronterizas, entrar y salir del territorio bajo condiciones especiales y privilegiadas.

Perú, Colombia, Australia y Malasia. Del mismo modo se promulga el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica entre Chile y Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur, el acuerdo de alcance parcial con India, el acuerdo de Asociación Económica Estratégica con Japón y el Acuerdo de Complementación Económica con Cuba.

⁷⁷ A nivel del sistema interamericano encontramos sus bases principales en los artículos 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁷⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Censo de Población y Vivienda Chile 1992 Resultados Generales*, Santiago, Impr. Alborada S.A., 1992, pp. 43, y 138.

Igualmente el 24 de septiembre de 1993 se suscribió por el estado chileno la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares adoptada por las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, la que si bien no había sido aprobada por el legislativo, es un reflejo del cambio de la perspectiva con que trata el tema, una intencionalidad de ocuparse del ámbito migratorio desde una mirada de protección de derechos en un momento en que aún no se presentaba como un fenómeno altamente visible a nivel interno.

Otra manifestación de aquello está dada por la presentación por el ejecutivo de un proyecto de ley de migraciones del 7 de octubre de 1993. Si bien no se convirtió en ley sus disposiciones reflejan la orientación del ente estatal en la materia, en orden a que además que se denominaba como “Ley de Migración”, lo que demostraba un cambio con la legislación vigente, proponía una regulación actualizada y ordenada del tema, la necesidad de una política migratoria centrada en la persona y con referencia a su impacto en el desarrollo económico, social y cultural del país⁷⁹.

Las modificaciones a la ley de extranjería y los nuevos cuerpos legales, a diferencia de las realizadas con anterioridad, son debatidas en el Congreso Nacional. Es así como el 9 de diciembre de 1993 se publicó la ley núm. 19.273 que derechamente eliminó para los extranjeros el requisito de salvoconducto para salir del país, con excepción de aquellos lugares habilitados que no estuvieran incorporados en el sistema informático de la Policía de Investigaciones, salvedad que operaba tanto para nacionales como para extranjeros. Además sustituyó el art. 42 del D.L. que fijaba los plazos para obtener la permanencia definitiva y se estableció que no se podría abandonar el territorio nacional mientras no se cumpliera con las sanciones interpuestas por la autoridad administrativa o no los autorizara el Ministerio del Interior. Para el caso de los residentes legales extranjeros que tuvieran domicilio al menos de seis meses en alguna localidad o comuna fronteriza, se estableció que podían salir y retornar sin necesidad de salvoconducto excepto el caso de los pasos habilitados no incorporados al sistema informático de la Policía de Investigaciones.

Conjuntamente se realizaron diversas modificaciones al reglamento de la ley de extranjería⁸⁰.

⁷⁹ Proyecto del Ley presentado por el ejecutivo a la cámara de Diputados y que se archivó a solicitud del Presidente de la República el 9 de julio de 1997, estando en Primer trámite constitucional ante el Congreso Nacional.

⁸⁰ Por medio del decreto núm. 828 del Ministerio del Interior (D.O. de 18 de junio de 1994) se modificó el reglamento de 1984 del D.L. de extranjería, adaptándolo principalmente a las transformaciones realizadas por la ley núm. 19.273. Otras modificaciones al reglamento se

En el gobierno siguiente, de Eduardo Frei (1994-2000), ya se percibe mayor población extranjera en el país proveniente desde países vecinos. Ello condujo a realizar en 1998 un proceso de regulación migratoria de más de 40.000 inmigrantes de los cuales 20.000 recibieron el permiso de residencia definitiva⁸¹. Igualmente se realizaron iniciativas para mejorar la gestión en la atención de usuarios y modificaciones en los derechos a pagar por las actuaciones administrativas⁸². Además se aprobaron procedimientos para el reconocimiento de estudios de enseñanza escolar en el extranjero y se estableció un proceso para la validación de los estudios, por medio del decreto núm. 651 del Ministerio de Educación (D.O. de 12 de diciembre de 1995)⁸³.

Hubo modificaciones legales en materia de refugiados tales como las de la ley núm. 19.476 (D.O. de 21 de octubre de 1996) que incorporó un concepto de refugiado vinculado a las convenciones internacionales vigentes, reconoció el principio de no devolución y descriminalizó el ingreso irregular de quienes solicitaban refugio o asilo.

Conjuntamente y con las mismas orientaciones señaladas se realizan diversos cambios al reglamento del D.L. de extranjería⁸⁴.

Una reforma que refleja los cambios en el país es la que modificó la constitución de la Comisión Asesora sobre Política Nacional de Migraciones. De pasar a estar integrada por representantes vinculados a la seguridad nacional, se eliminó a algunos, y quedó compuesta por representantes de los ministerios e instituciones pertinentes al ámbito migratorio⁸⁵. Asimismo esta modificación

realizaron por el decreto núm. 3.908 del Ministerio del Interior (D.O. de 30 de diciembre de 1995) que agregó una posibilidad de visación en forma gratuita y por el decreto núm. 1.132 del Ministerio del Interior (D.O. de 11 de mayo de 1996) relacionado con la emisión de órdenes de pasajes de extranjeros expulsados del país.

⁸¹ CANO, SOFFIA y MARTÍNEZ, "Conocer para legislar...", cit., p. 50.

⁸² Decreto núm. 296 del Ministerio del Interior (D.O. de 17 de febrero de 1995). Modificaciones a esta norma se encuentran en el D.S. núm. 749 de 1995 del Ministerio de Interior, decreto 2.082 de 1998 y decreto 1.254 de 2005, ambos del Ministerio del Interior.

⁸³ CANO, SOFFIA y MARTÍNEZ, "Conocer para legislar...", cit., p. 53. Este decreto ha servido de base para sostener que los niños inmigrantes deben ser aceptados y matriculados provisionalmente en los establecimientos del país, en base a lo establecido en sus artículos 7 y 8.

⁸⁴ Decreto núm. 3.553 del Ministerio del Interior (D.O. de 28 de octubre de 1996) que realiza modificaciones en materia de procedimientos y plazos. Decreto núm. 1.931 del Ministerio del Interior (D.O. de 26 de noviembre de 1997) y Decreto del Ministerio del Interior núm. 421 (D.O. de 18 de mayo de 1998), ambos modifican disposiciones sobre procedimientos y recursos. Decreto núm. 2.518 del Ministerio del Interior (D.O. de 10 de febrero de 1998) que realiza modificaciones en materia de refugiados y asilados políticos.

⁸⁵ Realizada por decreto núm. 1.665 del Ministerio del Interior (D.O. de 16 de septiembre de 1997). Los integrantes asignados por esta modificación fueron los representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría General de

agregó a las funciones de esta Comisión el prestar asesoría al Ministro del Interior en las propuestas de modificaciones pertinentes a la política migratoria según las necesidades del momento.

Además hubo iniciativas para facilitar el movimiento de las personas como la promulgación de la ley núm. 19.581 (D.O. de 1 de septiembre de 1998) que creó la categoría de habitantes de zonas fronterizas de naciones limítrofes para los oriundos, residentes o radicados permanentes de Estados fronterizos y que tuvieran domicilio en zonas limítrofes, los que podían ingresar con la tarjeta vecinal fronteriza, dejando para un reglamento la determinación de los lugares, tiempo y demás procedimientos⁸⁶.

El 18 de diciembre de 1998 se publicó el D.S. núm. 2.082 del Ministerio del Interior que eliminó el pronunciamiento previo del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración ante la solicitud de visación de residencia, de cambio y solicitudes de prórrogas de los extranjeros en Chile, con excepción de las peticiones relativas al asilo político o refugio.

En materia internacional por medio del decreto núm. 684 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 12 de mayo de 1994) se promulgó el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio laboral suscrito con la Argentina en 1972. También entró en vigencia el decreto núm. 1.317 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 3 de noviembre de 1998) que promulgó el Convenio de Estrasburgo sobre Traslado de personas condenadas adoptado por el Consejo de Europa en 1983, así como el decreto núm. 1.958 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 2 de febrero de 1999) que promulgó la Convención interamericana para el cumplimiento de condenas penales en el extranjero adoptada por la Organización de Estados Americanos en 1993. De igual manera con Brasil se suscribió un Tratado sobre Transferencia de Presos Condenados fundado en la rehabilitación social de los condenados el 29 de abril de 1998, el que se promulgó por decreto núm. 225 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 18 de marzo de 1999).

En el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se buscó modernizar la gestión migratoria, entraron en vigencia diversos acuerdos internacionales y se

la Presidencia, el jefe del Departamento de Extranjería y Migración y el Director General Consular y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁸⁶ Este tema había sido incorporado al D.L. de extranjería en 1979 por medio del D.F.L. núm. 5, posteriormente modificado por la ley núm. 18.252 de 1983 y derogado tácitamente por la ley núm. 19.273 de 1993.

realizaron acciones para la protección de mujeres embarazadas, de niños y de niñas. Además nuevamente se efectuaron cambios al reglamento de extranjería⁸⁷.

En materia internacional con la publicación del decreto núm. 411 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 20 de agosto del 2001 se promulgó el Tratado de Extradición y Asistencia Judicial en materia Penal con Nicaragua firmado el 28 de diciembre del 1993.

Un hecho importante lo constituyó la implementación de la reforma procesal penal, la cual requirió una ley adecuadora para diversos cuerpos legales. Es así como se emitió la ley núm. 19.806 (D.O. de 31 de mayo de 2002) que incluyó al D.L. de extranjería, estableciendo que los extranjeros que tuvieran prohibición de salir del país y quisieran hacerlo, previamente debían obtener autorización del tribunal. Junto con ello, para los delitos establecidos en el decreto ley, dispuso que solo pueden ser investigados previa denuncia o querrela del Ministerio del Interior o del intendente regional con la posibilidad de desistimiento en cualquier momento, radicando con ello la iniciativa del proceso judicial por estos delitos en dichas autoridades. Por último, se estableció que los tribunales con competencia criminal y los tribunales militares deben comunicar al Servicio de Registro Civil y a la Policía de Investigaciones las medidas de prohibición de abandono del país o sentencias condenatorias que afecten a extranjeros y los autos de procesamiento emitidos en el caso de procesos ante la justicia militar.

Un nuevo censo en el año 2002 dio como resultado un total de 184.464 personas extranjeras residentes sobre un total de 15.116.435 habitantes⁸⁸, lo que implicó que el 1,2% de la población era de origen extranjero, marcando un incremento en relación al censo anterior.

Bajo este gobierno se buscó dar protección a grupos de migrantes en situación de vulnerabilidad, tales como las mujeres embarazadas y los niños y niñas, con el objetivo de que accedieran a los sistemas de salud y de educación. Para ello se emitieron dos oficios por el Jefe del Departamento de Extranjería y Migración al Intendente de la Región Metropolitana y a los Gobernadores provinciales. El primero de ellos fue el oficio circular núm. 1.179 de 28 de enero de 2003, que informó medidas para facilitar y promover el ingreso a establecimientos de educación escolar básica y media, a todos los hijos de migrantes que residieran en Chile, disponiendo el procedimiento para la regularización de la calidad

⁸⁷ Entre las modificaciones se encuentran las realizadas por el decreto núm. 2.910 del Ministerio del Interior (D.O. de 23 de mayo de 2000) y por el D.S. núm. 1.254 del Ministerio del Interior (D.O. de 10 de mayo de 2005) que modificó el decreto núm. 295 de 1995 sustituyendo el monto de la tasa a pagar por el permiso de permanencia definitiva.

⁸⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Censo 2002. Volumen I. Población País-Región*, Santiago, impr. Empresa La Nación, 2003, pp. 46-III.

migratoria de los estudiantes matriculados. En el ámbito de la salud se dispuso que en el caso de las mujeres extranjeras que bajo una condición migratoria irregular adquieren el estado de embarazo, el Departamento de Extranjería le otorgaría una visa temporaria a quien que se controlara habitualmente en los consultorios de salud, ello en la mira de facilitar su control y seguimiento⁸⁹.

En la misma materia el 4 de agosto del 2005 se emitió el oficio ordinario núm. 7/1008 (1531) del Ministerio de Educación dirigido a autoridades de educación sobre el proceso de permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos inmigrantes en los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente.

En el marco internacional se realizaron diversas acciones. Es así como el 17 de mayo de 2004 en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y estados asociados, se firmó la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, suscrita por las autoridades de la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile y Perú, en la cual manifestaron su interés en abordar el tema migratorio mediante diálogos multilaterales para fortalecer la integración y el deseo de trabajar en una nueva política migratoria. Igualmente se celebraron tratados con Bolivia sobre Transferencia de Personas Condenadas y con la Argentina sobre Traslado de Nacionales condenados y cumplimiento de sentencias penales⁹⁰.

El decreto núm. 342 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 16 de febrero de 2005) promulgó la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Posteriormente por medio del decreto núm. 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 8 de junio de 2005) se promulgó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias, adoptado por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas en 1990 y suscrito por Chile tres años después. Este ha sido uno de los instrumentos más relevantes en la materia en consideración a que estableció directrices para el desarrollo del tópico y un marco de referencia para las acciones gubernamentales. Además se suscribió un acuerdo marco de cooperación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados

⁸⁹ Posteriormente el oficio circular núm. 6.232 de 26 de mayo del 2003 precisa el sentido y alcance de este oficio.

⁹⁰ Con Bolivia el tratado fue promulgado por decreto núm. 227 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 10 de diciembre de 2004). Y con la Argentina, por decreto núm. 55 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 30 de junio de 2005).

(ACNUR) que ha permitido que en el país se realicen asentamientos de personas refugiadas⁹¹.

Michelle Bachelet (2006-2010) destaca primeramente porque ya en su programa de gobierno estableció compromisos explícitos en materia migratoria⁹². A lo largo de su gestión se instituyeron una serie de medidas y convenios para dar protección a grupos vulnerables de migrantes como los refugiados, las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes. En el caso de los refugiados se consideró especialmente la situación en que se encontraban mientras no se resolvía la solicitud de refugio, por lo que el año 2007 se firmó un convenio entre el Fondo Nacional de Salud y el Departamento de Extranjería y Migración para facilitar la obtención del documento de identidad con el objeto de facilitar el acceso a las prestaciones de salud⁹³. En el caso de los niños y niñas, por medio de la resolución exenta núm. 6.677 del Ministerio del Interior (20 de noviembre de 2007) se aprobó un Convenio entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles para facilitar el ingreso a los hijos e hijas de familias migrantes y refugiadas a los programas de educación parvularia y a la vez regularizar su estado migratorio. Con el mismo objeto y para lograr el acceso a servicios de salud a niños, niñas y adolescentes extranjeros menores de 18 años se emitió la resolución exenta núm. 1.914 del Ministerio del Interior (10 de marzo de 2008) aprobando un convenio de colaboración entre el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior⁹⁴.

A fin de otorgar lineamientos claros y comunes a los servicios públicos y órganos del Estado se emitió desde el Gabinete Presidencial a todos los ministros, el instructivo presidencial núm. 009 de 2 de septiembre de 2008, sobre la “Política Nacional Migratoria”⁹⁵. Con ello se reconoce la nueva realidad como nación receptora de significativa cantidad de migrantes y define cuatro ejes orientadores de la gestión gubernamental. El primero sitúa a Chile como un país de acogida abierto a las migraciones con una recepción no discriminatoria, incluyendo a refugiados y desplazados; el segundo eje dispone la integración de los migrantes; el tercero se aboca al tratamiento internacional de la temática migratoria; y el cuarto

⁹¹ CANO, SOFFIA y MARTÍNEZ, “Conocer para legislar...”, cit. 13, p. 53.

⁹² “Estoy contigo. Programa de gobierno Michelle Bachelet 2006-2010”, Disponible en (<http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/2005/libro/025794.pdf>) [Fecha de consulta: 01/04/2012]

⁹³ CANO - SOFFIA - MARTÍNEZ, “Conocer para legislar...”, cit., p. 55.

⁹⁴ Otra de las acciones de este periodo fue la emisión por el Ministerio Salud del oficio ordinario A 14 núm. 3229 (11 de junio de 2008) dirigido a los directores de servicios y a los secretarios ministeriales por el que difundió un compendio de materias afines y recordó los derechos específicos vigentes como el de las mujeres extranjeras embarazadas a atención de salud y el de los extranjeros irregulares a la atención de urgencia y a atenderse en forma privada.

⁹⁵ “Gab. Pres. núm. 009 de 2 de septiembre de 2008, Gobierno de Chile”. Disponible en (www.presidencia.cl/transparencia/NormativaAplicable/Gab.Pres.N009-2008.pdf). [Fecha de consulta: 25/03/2010]

se refiere a la regulación y administración por el Estado bajo un rol orientador del acceso a la residencia cuando sea necesario en beneficio del Estado y de los habitantes.

Producto de este oficio y a fin de concretizar sus planteamientos se celebraron diversos convenios tales como el del Ministerio del Interior con el Servicio Nacional de la Mujer para facilitar la atención y protección en las casas de acogida de las mujeres migrantes solicitantes de refugio y refugiadas víctimas de violencia intrafamiliar⁹⁶, y el realizado entre el Ministerio del Interior con el Servicio Nacional de Menores por el que este servicio buscaría expeditamente el ingreso oportuno al sistema de protección social especial de la infancia y adolescencia a las hijas e hijos de familias de inmigrantes y/o refugiados vulnerados en sus derechos o infractores de ley, cualquiera sea su condición migratoria⁹⁷.

El 8 septiembre de 2006 en el marco de la reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados se suscribió un acuerdo sobre el procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores. Asimismo se instruyó desde la Subsecretaría del Interior a los gobiernos regionales sobre la aplicación del acuerdo sobre residencia de los Estados que forman parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile para otorgar la visación de residente temporario a ciudadanos de la Argentina, Bolivia, Brasil Paraguay y Uruguay que se encuentren en Chile independiente de la actividad a realizar⁹⁸.

La alta presencia de extranjeros impulsa un nuevo proceso de regularización de migrantes entre octubre de 2007 y febrero de 2008, producto del cual se otorgó visa de residencia temporaria a 50.000 inmigrantes que no tenían regularizada su condición migratoria⁹⁹.

El último de los gobiernos en este análisis lo constituye el de Sebastián Piñera (2010-2014)¹⁰⁰.

⁹⁶ Celebrado el 16 de diciembre de 2009 mediante resolución exenta núm. 80.388 del Ministerio del Interior.

⁹⁷ Convenio de colaboración aprobado por medio de resolución exenta núm. 10.654 del Ministerio del Interior (28 de diciembre de 2009).

⁹⁸ Oficio circular núm. 26.465 (4 de diciembre de 2009).

Este acuerdo tiene gran influencia hoy en el ingreso de extranjeros desde estas naciones lo que implica su alta presencia en determinadas zonas del país.

⁹⁹ CANO – SOFFIA - MARTÍNEZ, “Conocer para legislar...”, cit., p. 54.

¹⁰⁰ La primera gestión de este gobierno en el tema lo constituye la publicación del decreto núm. 444 del Ministerio del Interior de 18 de marzo del 2010, que buscaba dictar el reglamento de la ley 19.581 que establece la categoría de habitantes de zonas fronterizas. No obstante el mismo decreto fue derogado por el decreto núm. 993 del Ministerio del Interior de 31 de marzo de 2011. El motivo de la derogación fue porque, acorde con lo expuesto en oficio núm. 45.350 de 2010 de la Contraloría General de la República, el citado decreto

En el curso de éste se han publicado relevantes cuerpos legales, como es el caso de la ley núm. 20.430 (D.O. de 15 de abril de 2010) y su reglamento contenido en el Decreto núm. 837 del mismo año. Esta ley pasa a adecuar la normativa interna a la Convención sobre el estatuto de los refugiados, estableciendo un nuevo marco normativo sobre protección de refugiados y posibilitando con ello la llegada de numerosa población en riesgo. No obstante, se han presentado dificultades prácticas para su aplicación en los derechos asociados a esta condición tales como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud y el acceso a otras prestaciones básicas por ausencia de documentación de identidad, y en el mismo acceso a la condición de refugiado¹⁰¹.

La calidad de refugiado, dispone la ley, se solicita en cualquier oficina de extranjería por cualquier persona que se encuentre en el país en condición de residencia regular y también en el mismo paso fronterizo habilitado. Cualquiera sea el lugar, el funcionario debe consultar las razones que lo forzaron a dejar su nación de origen. Es aquí donde una vez que se dan las razones, queda al arbitrio y criterio del funcionario iniciar o no el procedimiento, en tanto en la práctica puede o no entregar el formulario para solicitar la calidad de refugio¹⁰². En el caso de solicitar dicha condición en la frontera, también queda al arbitrio del funcionario de la Policía de Investigaciones que recibe dicha solicitud, no quedando un registro de las solicitudes rechazadas en la frontera¹⁰³.

Igualmente se publicó la ley núm. 20.507 (D.O. de 8 de abril de 2011) que tipificó los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, creó tipos penales nuevos y específicos e introdujo entre las funciones de la Policía de Investigaciones la de “adoptar todas las medidas conducentes para asegurar la

adolecía de un vicio de ilegalidad, al haber sido dictado con la firma del Ministro del Interior bajo la fórmula "Por Orden del Presidente de la República", El motivo de la derogación fue porque acorde con lo expuesto en oficio núm. 45.350 de 2010, de la Contraloría General de la República, el citado decreto adolecía de un vicio de ilegalidad, al haber sido dictado con la firma del Ministro del Interior bajo la fórmula "Por Orden del Presidente de la República", en circunstancias que la emisión de ese acto administrativo importaba el ejercicio de la potestad reglamentaria, que acorde con lo previsto en el art. 32, núm. 6, de la Constitución Política de la República, debía ser ejercida por el Presidente de la República.

¹⁰¹ v: FACULTAD DERECHO, *Informe Anual...*, Años 2009, 2010 y 2013, cit.

¹⁰² Esto es incorporado como problema en el informe anual del año 2010 del Instituto Nacional de Derechos Humanos, señalando que en los hechos se da una pre administrabilidad. INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual 2010*, Santiago, p. 148.

¹⁰³ FACULTAD DERECHO UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2012, p. 122.

MARIA EUGENIA MOREIRA, “El procedimiento de determinación de la condición de Refugiado en el “Derecho Internacional”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídica y Sociales, Universidad de Chile, 2012, Inédita.

correcta identificación de las personas que salen e ingresan al país, la validez y autenticidad de sus documentos de viaje y la libre voluntad de las personas de ingresar o salir de él”.

La siguiente ley en la materia se relaciona con los derechos que pueden ejercer las personas extranjeras. Se trata de la ley núm. 20.568 (D.O. de 31 de diciembre de 2012) que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral, moderniza el sistema de votaciones y crea permanentemente un Registro Electoral que incluye la nómina de extranjeros con derecho a sufragio.

En un contexto de críticas hacia el hacinamiento carcelario se dictó la ley núm. 20.588 (D.O. de 1 de junio de 2012) por la que se concedió un indulto general a diferentes grupos de personas, uno de los cuales fueron los extranjeros privados de libertad por condena ejecutoriada. De este modo, se les conmutó el saldo de las penas privativas de libertad y de las multas por la pena de extrañamiento especial a su país de origen. Para ser beneficiado no debía tener permiso de permanencia definitiva al momento de la comisión del ilícito, entre otros requisitos. Si bien esta ley no se aplicaba a condenados por delitos establecidos en la ley de tráfico de drogas, a los extranjeros los exceptuaba expresamente. El extranjero beneficiado por este indulto tendría prohibición de ingreso a Chile por diez años. Como resultado de este proceso se concedió indulto a 1.119 personas extranjeras, destacando entre ellos 575 personas de nacionalidad boliviana, 406 originarios de Perú y 41 de la Argentina¹⁰⁴.

El 20 de junio de 2012 se publicó la ley núm. 20.603 que modificó la ley núm. 18.216, estableciendo medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad. La nueva norma señala penas sustitutivas entre las que está la expulsión del extranjero que no resida legalmente y que hubiera sido condenado a una pena igual o inferior a cinco años de presidio o reclusión menor en su grado máximo. En estos casos el juez de oficio o a petición de parte puede sustituir el cumplimiento de la pena por la expulsión y el beneficiado no podrá regresar al territorio nacional en diez años desde la fecha de la sustitución de la pena¹⁰⁵. El problema que representa esta legislación es que se dicta como una acción aislada y no relacionada con política pública alguna en materia migratoria sino más bien como una política criminal dirigida a la exclusión, que además inexplicablemente no se hace cargo ni del infractor ni del hecho delictivo ni tiene fines de prevención. Es por lo demás cuestionable que para la aplicación de dicha medida deba ser oído

¹⁰⁴ Información proporcionada por el Departamento de Reinserción Social Adultos del Ministerio de Justicia de Chile.

¹⁰⁵ Véase: SEBASTIÁN SALINERO, “La expulsión de extranjeros en el derecho penal. Una realidad en España, una posibilidad en Chile”, *Polít. crim.* Vol. 6, núm.11 (2011), A. 4, pp. 106-141, Disponible en (http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_11/Vol6N11A4.pdf), [Fecha de consulta: 15/09/2012].

el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en la respectiva audiencia, en consideración a que no se trata de una expulsión administrativa sino penal.

En el ámbito internacional se firmó un tratado sobre el traslado de personas condenadas con Perú, promulgado por decreto núm. 80 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 28 de noviembre del 2012). Por otro lado, si bien se había suscrito en Estrasburgo en 1959 la Convención europea de asistencia mutua en materia penal y con fechas posteriores sus protocolos adicionales, fueron promulgados en este periodo por el decreto núm. 112 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 23 de marzo del 2012). En el mismo sentido se publicó el decreto núm. 35 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. de 18 de abril del 2012) que promulgó el acuerdo sobre Extradición entre los Estados que forman parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En 2012 se realizó un nuevo censo de Población y Vivienda y si bien sus resultados fueron cuestionados, solo se cuenta con este dato en consideración a que las otras fuentes como los registros municipales no están unificados para obtener una estimación real de la presencia en el país de extranjeros. Con ese panorama, los resultados globales del censo 2012 dieron una población total de 16.634.603 habitantes, de los que 339.536 habrían nacido en el extranjero, implicando un 2,04%.

Una de las últimas gestiones realizadas por el gobierno es el envío en mayo del 2013 de un nuevo proyecto de ley migratoria al Congreso Nacional¹⁰⁶. Éste se sitúa en un contexto de necesidad de una nueva normativa que atienda las críticas a la ley vigente y la falta de adecuación al actual movimiento de personas.

Es así como se entrega una propuesta con claras bases de contenido económico que lo relaciona con tópicos tales como el dinamismo comercial, que otorga una visión utilitarista del extranjero creando instituciones acordes con dicha mirada basada en una flexibilidad de la política migratoria. Igualmente plantea como principio la regularidad migratoria dificultando la estancia a quien se encuentre en condición irregular, planteando entre sus principios que las expulsiones sean más expeditas y que la regularización debe ser en el país de origen. Este proyecto de ley a lo largo de sus disposiciones deja vigente un eje de la seguridad nacional, de control de extranjeros, de rápida expulsión, arbitrariedad de la administración y carece de un enfoque de derechos en la regulación de los

¹⁰⁶ Mensaje núm. 089-361/ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley de migración y extranjería. Santiago, 20 de mayo de 2013.

extranjeros en el país. De ahí es que ha sido objeto de diversas críticas desde universidades y organizaciones no gubernamentales¹⁰⁷.

Con el retorno a la democracia y en un contexto regional e internacional de comercio y de aprobación de legislaciones internacionales se observa una intención de cambio de la legislación en materia de extranjeros para alejarse de las normas de seguridad impuestas en la dictadura militar. De este modo, adquieren fuerza la protección de los derechos de los migrantes especialmente desde la ratificación de la Convención para todos los trabajadores migrantes y sus familias. No obstante aquello, hacia el final del periodo se promulgan normas que no se condicen con estos planteamientos, en tanto formulan como solución a problemáticas penales la exclusión de las personas extranjeras del territorio nacional, lo que se aprecia tanto en la ley que establece la expulsión del extranjero como pena sustitutiva como asimismo en el nuevo proyecto de ley migratoria presentada al Congreso Nacional.

Persisten además las orientaciones de seguridad nacional y de control, disposiciones que se aplican cotidianamente y que sitúan al extranjero y al migrante bajo una permanente observación.

Con todo ello y pese a todos los aspectos pendientes, se aprecia en esta fase que los gobiernos buscan hacerse cargo de la migración, del migrante y de las diferentes aristas que los movimientos de personas conlleva, lo que da cuenta de acciones propositivas en el tema.

CONCLUSIONES

Al observar la legislación migratoria emitida a lo largo de la historia se vislumbran las tres fases con características sumamente diferenciadoras.

Los inicios de la República, en una primera etapa, va unida al ideal de poblar y traer población capacitada en determinadas profesiones u oficios a las tierras nacionales deshabitadas pero no por medio de cualquier colono sino de aquellos que eran estimados como más convenientes para el país ya sea en razón de su raza o de su origen y que cumplieran los requisitos establecidos. Era una instancia para atraer mayor tecnología y para que se realizara lo que se consideraba un aporte a la nueva nación en diversos ámbitos. Por ello también es que el vocablo más utilizado en la época hace alusión a un migrante elegido, seleccionado en un

¹⁰⁷ FACULTAD DERECHO UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2013*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013, p. 123-162.

Estado que estaba abierto y deseoso de recibir aportes foráneos. Por eso una vez superadas las etapas de elección, era objeto de numerosos beneficios para que se instalara en las nuevas tierras.

No obstante, durante esta extensa primera etapa, a principios del siglo XX se comienzan a dictar algunas normas que limitan la entrada a algunas personas como aquella ley que impide el ingreso de *elementos indeseables* de 1918. También en este periodo comienza a ser realizada la distinción entre migrante y extranjero, lo que se aprecia en 1953 con el D.F.L. núm. 69, otra de las regulaciones de importancia, la que además incorpora expresamente elementos biológicos en la justificación para la llegada de migrantes.

La segunda fase, iniciada con el golpe de estado y que se extiende hasta el término de dicho régimen, marca un violento cambio con la regulación y la concepción existente sobre el inmigrante y el extranjero, pasando a imperar en la legislación una motivación de seguridad nacional y a visualizar al extranjero como peligroso, como un potencial portador de riesgo para el orden existente y lo vincula a la idea de un enemigo interno y externo, lo que es conteste con el predominio del uso de un lenguaje dirigido más bien al *extranjero* que al *migrante*. Un gobierno dictatorial a la cabeza resulta concordante con el cierre de fronteras que se produjo, junto a la expulsión de extranjeros y nacionales, a un ingreso muy controlado y a numerosos espacios de discrecionalidad. Unido a ello se crearon figuras de control de las actividades ya sea en los trabajos, lugares en que se asentaren, en los que estudien, facilitando su expulsión con diversas causales. De ello es expresión el D.L. núm. 1.094 de 1975 el que mantiene hasta hoy disposiciones de control de extranjeros, discrecionalidad para la concesión de ciertos permisos y una orientación basal en la idea de seguridad. Todo esto resulta acorde con las austeras cifras censales sobre personas extranjeras en la segunda fase del desarrollo legislativo, las que resultaron ser las más frugales en la historia del país.

Un tercer periodo con el retorno de los gobiernos democráticos y en un Estado en donde se han propiciado aperturas al mercado internacional, da cuenta de mayor flujo en el movimiento de personas y de mayores iniciativas de protección de derechos. Concordantemente se vuelve a hablar del *migrante*, dejando a la par vigente la expresión *extranjero*. Es así como, aún regidos por una legislación antigua, se produce un encuentro entre un ordenamiento jurídico nacional para los extranjeros, que en sus cimientos tiene esta orientación de seguridad nacional, con una regulación originada en el campo internacional dirigida a la protección de los migrantes.

Junto a lo anterior, especialmente en el gobierno de Sebastián Piñera, se aprecian faltas de sincronías en consideración a que no existen directrices claras en

su política migratoria. Es así como a la vez que se plantea una apertura a los nuevos movimientos de personas con intentos de adecuación a los instrumentos internacionales ratificados y énfasis en la prevención de situaciones de discriminación, se promulgan leyes -como la ley de indulto y especialmente la ley de penas sustitutivas núm. 20.603 del año 2012- que contienen la idea de la expulsión de la población extranjera, en este caso de aquélla que ha sido condenada, planteándose desde ya una modalidad de política criminal con elementos diferenciadores y excluyentes.

En la actualidad se puede estimar que existe consenso en que la legislación migratoria, especialmente la consignada en el D.L. núm. 1.094 de 1975, no se ajusta al contexto actual, ya que fue dictada en un gobierno dictatorial y resulta ajena a la situación de movimientos de personas que se visualiza en el ámbito nacional, además de generar una serie de dificultades en su aplicación. Asimismo contiene elementos de discrecionalidad explícitos y vacíos legales lo que dificulta la certeza jurídica para los extranjeros y migrantes que se encuentran en Chile.

Todo ello hace necesario volver a pensar la legislación migratoria y explicitar una política adecuada en la materia, que considere los datos demográficos actuales, que sea conteste con los instrumentos internacionales, valorando los aportes en todos los ámbitos de las personas provenientes de diferentes latitudes.