

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN CHILE EN LA
DISPUTA POR LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Eduardo Thayer Correa

LUIS EDUARDO THAYER CORREA

Investigador de la Universidad Católica Silva Henríquez. Miembro de la Cátedra de Racismos y Migraciones Contemporáneas de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile y del Proyecto Anillos SOC1800008.

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN CHILE EN LA DISPUTA POR LOS DERECHOS HUMANOS

La política migratoria es esencialmente un sistema de condicionalidades para acceder a los derechos y, al mismo tiempo, el conjunto de mecanismos que inducen a la superación de esa condicionalidad. Vale decir, las condiciones para acceder a los derechos son algo inherente a la política migratoria, al punto que sería una contradicción en los términos pensar una política migratoria en total ausencia de condiciones. El tiempo que una persona extranjera reside en una sociedad, la nacionalidad, contar con un contrato de trabajo, la situación familiar, el nivel o tipo de calificación, el dinero con que cuente o la situación administrativa en que se encuentre son algunas de las condiciones habituales que normalmente considera la política migratoria para establecer una moratoria para el acceso a la ciudadanía. De manera que además de definir la ruta que una persona migrante debe seguir para alcanzar un reconocimiento formal, la política migratoria define también los obstáculos que deben saltarse y la forma de saltarlos para alcanzar ese punto. En tal sentido, los modelos de política migratoria pueden ubicarse en un gradiente que va de un extremo en que se institucionaliza la condicionalidad en el largo plazo, volviéndola permanente en las trayectorias migratorias, al extremo contrario, en que se asegura la superación de la condicionalidad, garantizando un acceso pronto a la igualdad formal. Si asumimos, en sentido inverso, que una política asentada en los derechos humanos es por definición la ausencia total de condiciones para acceder a los derechos, debemos entender que para la política migratoria los derechos humanos, antes que un punto de partida, son un punto de llegada que sucede necesariamente a una disputa en el plano político. La política migratoria es, de hecho, y no solo en Chile y América Latina, sino en el mundo entero, una de las disputas políticas centrales que enfrentan los derechos humanos en la actualidad.

Es sabido ya que el ciclo migratorio iniciado en Chile a mediados de la década de los 90 y su sostenido crecimiento en los sucesivos 20 años no ha ido acompañado de un abordaje consistente de la migración como un asunto público por parte del Estado. La falta de definiciones en cuanto a la política migratoria se ha expresado en la escasa discusión pública e institucional en torno a esta materia en los últimos años y en el alto nivel de desarticulación de las acciones y políticas impulsadas tanto desde el gobierno central como desde los municipios (Thayer y Stang, 2017). En tal sentido, la inexistencia de una política migratoria en el país en los años recientes no se ha expresado tanto en la ausencia total de iniciativas como en la desarticulación e inconsistencia entre las que se han implementado y la indefinición de objetivos

de largo plazo para resolver la relación migrantes/derechos o, en un plano más general, la relación migración/Estado.

Si atendemos a la actividad del Estado chileno desde la década de 1990 a la actualidad, en materia de migraciones podemos distinguir tres etapas caracterizadas tanto por el ritmo de las acciones como por su sentido e impacto. La primera se sitúa entre 1992 y 2004, en la que predominó lo que podemos definir como una “política por defecto”, caracterizada por la gestión en base a la vigencia del Decreto de Ley 1.094, impuesto en 1975 en el marco de la dictadura de Augusto Pinochet. Con esta normativa como principal instrumento de regulación migratoria se abordó la gestión fronteriza de un flujo iniciado a mediados de 1990, vale decir, 15 años después de decretada dicha normativa. En materia administrativa, esta etapa estuvo marcada por la escasez de iniciativas de parte del Ejecutivo, destacando de manera casi exclusiva la apertura de un proceso de regularización extraordinario en el que se inscribieron casi 45 mil personas, la mayoría de las cuales se encontraba en una situación de irregularidad devenida, es decir, habían ingresado regularmente al país pero contaban con la documentación caduca, se encontraba en proceso de tramitación o bien, habían perdido su permiso de residencia en virtud de haber perdido el contrato de trabajo al que este estaba sujeto.

La significativa presencia de personas migrantes en situación de irregularidad devenida alcanzaba a más del 30% de la población migrante estimada para esa fecha, y se puede asociar en gran medida a la existencia del dispositivo de la “visa sujeta a contrato”, que supone una dependencia de la residencia temporal por un año respecto de un contrato de trabajo específico. Ello implica que al perder el contrato se pierde la posibilidad de renovar la residencia, la que puede recuperarse solo una vez que se cuente con un nuevo contrato de trabajo, a partir de lo cual se puede obtener un nuevo permiso por un año sujeto a ese nuevo contrato. En caso de volver a perder el contrato, el ciclo se puede volver a repetir, iniciando cada vez uno nuevo. Otras medidas que se impulsan desde el Ejecutivo son la creación de la categoría de residente de zona fronteriza, que otorga un régimen de circulación especial a extranjeros residentes en localidades colindantes a la frontera chilena, y la ratificación del principio de no devolución emanado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, aprobada por el Congreso como ley el año 1996. Finalmente, desde el Poder Ejecutivo se envió al Congreso una propuesta de reforma a la ley migratoria que no prospera debido a que no fue relevada en la tabla de prioridades parlamentarias por el propio Ejecutivo.

La segunda etapa en materia de políticas migratorias se instala entre los años 2005 y 2017 y comprende el último año del gobierno de Ricardo Lagos, el primer y segundo gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010) y (2014 – 2018) y el primer periodo de Sebastián Piñera (2010 – 2014). Esta etapa está marcada por tres factores:

el incremento significativo de las acciones del Estado tanto en el nivel central como local; la discontinuidad en cuanto al sentido de las acciones y, en relación con esto, el bajo nivel de institucionalización de las medidas. Lo que en otra parte hemos denominado en relación a la acción de los gobiernos locales como la “política del estado de ánimo” (Thayer y Stang, 2017) da cuenta de una sujeción general de las medidas adoptadas y las acciones impulsadas por el Estado a las disposiciones y voluntades particulares de funcionarios y autoridades de turno, como respuesta a la nueva demanda impuesta por la llegada de migrantes.

Ello supone una dependencia de la continuidad de esas acciones a la permanencia o no de esos funcionarios o autoridades específicas. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en la anulación por parte de una autoridad de algunos decretos promulgados por autoridades precedentes, o por la suspensión de algunos programas iniciados que luego fueron clausurados por distintas autoridades dentro de un mismo periodo de gobierno. También expresa esta falta de consistencia y lineamientos políticos el fracaso de los dos proyectos de ley presentados al Congreso en esta etapa. El primero, enviado el 2013 por el gobierno de Sebastián Piñera, no avanzó en el trámite parlamentario debido a que no fue priorizado por el propio Ejecutivo, y el segundo, enviado a la Cámara de Diputados en agosto de 2017 por el gobierno de Michelle Bachelet, fue rechazado en el primer trámite parlamentario con votos de diputados pertenecientes a la propia coalición gobernante. Algo parecido ocurrió con el cierre de las oficinas de migrantes del Ministerio de Salud creadas durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, las que fueron cerradas durante el siguiente gobierno de Sebastián Piñera; o con la apertura, en 2015, al inicio del segundo gobierno de Bachelet, de una unidad de integración y migración en el Ministerio de Desarrollo Social, la que fue cerrada al año siguiente cuando cambió la máxima autoridad del ministerio dentro del mismo gobierno.

En cuanto a las acciones de mayor trascendencia de política pública impulsadas en el periodo, lo primero que es necesario señalar es la activación de la política a nivel de los gobiernos locales con mayor concentración de migrantes. Así, entre 1990 y 2016 los municipios de la región Metropolitana concentraron al 64% de los migrantes del país y ejecutaron 845 acciones orientadas a la población migrante (Thayer y Stang, 2017). La creciente creación de oficinas o programas para el trabajo con migrantes en los municipios, iniciada en 2010 con la formación de la Oficina para Migrantes y Refugiados del Municipio de Quilicura, permite activar las acciones a nivel local. Si bien tampoco puede identificarse una consistencia entre estas acciones impulsadas por estas oficinas, que más bien constituyen una respuesta reactiva y poco planificada a la demanda pública por parte de crecientes colectivos migrantes, representaron una señal cada vez más patente de la necesidad de generar políticas dirigidas a abordar la nueva realidad migratoria del país.

A nivel del gobierno central, las principales medidas de esta etapa fueron la publicación en 2008 y 2015 de dos instructivos presidenciales orientados a definir los lineamientos para los servicios públicos en materia de política migratoria. Aunque fueron dictados en las dos administraciones de la presidenta Michelle Bachelet, cuentan con divergencias sustantivas en cuanto a las garantías de derechos, siendo paradójicamente más garantista el primer instrumento que el segundo. Por otra parte, durante el año 2007 se realizó un segundo proceso de regularización extraordinario de similares características al de 1997, vale decir, aceleró la entrega de documentación a poco menos de 50 mil personas, la mayoría en situación de irregularidad devenida. Durante el periodo además se publicaron alrededor de 40 documentos administrativos (decretos, resoluciones, oficios, etc.) desde distintos ministerios para implementar medidas puntuales en los servicios, en general orientadas a facilitar el acceso a algunos derechos. Entre estos documentos se cuenta, por ejemplo, la resolución del Ministerio de Salud en que se instruye a los servicios que extranjeros en “situación irregular” califican dentro de las condiciones sociales para acceder a los servicios públicos de atención primaria, lo mismo que la resolución que garantiza la cobertura de colegios públicos a menores de edad en situación irregular. En esta etapa también se implementa el Consejo Consultivo Nacional de Migraciones, un órgano representativo de la sociedad civil cuyo objetivo es asesorar a la autoridad en materia de políticas migratorias. Finalmente, en materia legislativa se elaboran y promulgan la Ley 20.430 para refugiados y la Ley 20.507, que tipifica los delitos de trata y tráfico de personas. Al mismo tiempo, y tal como se indicó arriba, se elaboraron y enviaron al Congreso dos proyectos de ley de extranjería de cara a la modificación del marco regulatorio vigente, ninguno de los cuales avanzó en su tramitación durante el periodo.

Se puede concluir de lo anterior que antes que una ausencia total de políticas, lo que ha predominado en las últimas dos décadas en Chile es una desarticulación de las acciones que se han implementado de manera fragmentada, discontinua y sin un sentido político común y manifiesto. No podemos obviar en esta línea que la falta de definiciones en el discurso público por parte de los actores del campo político incide en la ausencia de líneas de acción políticas consistentes en el ámbito migratorio.

En 2018, con la llegada de Sebastián Piñera por segunda vez a la Presidencia de la República, se inicia una nueva fase en materia de políticas migratorias, la que ha estado caracterizada por cuatro factores: en primer lugar, la gestión en materia de migraciones se instala como una prioridad de gobierno, cuestión que constituye una novedad respecto de los otros dos periodos señalados y en general en relación a la política desde inicios del siglo XX; en segundo lugar se ejecutan en un periodo de tiempo acotado una serie de medidas consistentes entre sí en cuanto a sus objetivos y centralizadas en el Ejecutivo, lo que implica que pueda hablarse de una

política propiamente tal y ya no de un conjunto de acciones y medidas parciales y relativamente inconexas entre sí; en tercer lugar se crea un relato promovido desde una estrategia de comunicaciones que asume como mensaje central la necesidad de “ordenar la casa” en el contexto de un caos migratorio derivado justamente de la ausencia previa de política; y, finalmente, se revitaliza la tendencia histórica del Estado chileno de elaborar una política migratoria de corte selectivo y con un énfasis fuertemente centrado en la dimensión de la frontera, dejando de lado la dimensión de las políticas de acogida o reconocimiento de derechos. En tal sentido, la política migratoria de la segunda administración Piñera revive los principios inspiradores de entender la acción del Estado en materia de frontera como una fuerza omnipotente y autosuficiente, independiente de la consideración de condiciones sociales y estructurales que incitan la emergencia y reproducción de flujos migratorios hacia Chile. Las medidas administrativas que se han establecido en Chile desde 2018, así como el contenido del proyecto de ley que se ha reactivado en el Congreso, ponen a Chile en sintonía con las políticas restrictivas que vienen desde hace décadas impulsando los principales países receptores de migrantes en Europa y Norteamérica, y en el último tiempo, países de la región como Argentina, Perú, Brasil e incluso Ecuador, el que hasta hace poco había sido el paradigma regional de medidas incluyentes y orientadas al reconocimiento de migrantes y refugiados.

Cabe señalar que las particularidades de los flujos migratorios que reciben estos países latinoamericanos son mayoritariamente intrarregionales, lo que permite cuestionar la pertinencia de tomar como modelos a los países receptores del primer mundo. A diferencia de estos últimos, la cercanía geográfica, cultural, histórica, social y económica que tienen los países receptores de la región con los países de origen de los migrantes, así como la existencia en la región de una tradición de relativa libertad de circulación, al menos comparativamente con los países de destino del primer mundo, hace que las políticas restrictivas constituyan un dispositivo muy a contracorriente de la realidad. En el mismo sentido, la naturaleza de las fronteras latinoamericanas es totalmente distinta a la de los principales países receptores del primer mundo: Australia y Nueva Zelanda son islas, España y los países del sur de Europa tienen por frontera con los principales países de origen de sus migrantes el Mar Mediterráneo o el Océano Atlántico; Canadá, por su parte, limita hacia arriba con el Polo Norte y con EE.UU. hacia el sur. Esto implica que entre estos países receptores y las regiones de origen de los migrantes que llegan a ellos hay barreras naturales que facilitan el control de sus fronteras, que, sin embargo, nunca es total. Salvo EE.UU., que colinda con la región de origen de la gran mayoría de sus migrantes, el resto cuenta con fronteras naturales que favorecen la implementación eficaz de políticas selectivas y restrictivas como las que se están implementando en nuestros países.

Para países como Argentina, Chile, Ecuador o Brasil, donde la mayoría de sus migrantes contemporáneos proviene de países limítrofes o fronterizos con estos, con los que tienen además vínculos estructurales, culturales e históricos, que en muchos casos preceden incluso a la conformación de los Estados nacionales, la pretensión de controlar y seleccionar el flujo migratorio solo con la política de frontera es una ilusión. Tal como lo ha sido para EE.UU., que con las fuerzas armadas y policía fronteriza más poderosas del mundo hoy cuenta con más de 15 millones de migrantes irregulares que han vulnerado esos controles fronterizos y burocráticos. A los migrantes no los mueven las políticas que buscan abrir selectivamente las fronteras ni los detienen las que buscan, también selectivamente, clausurarlas.

En esta región se dan una serie de condiciones que hacen que nuestras fronteras sean, en muchos sentidos, estructuralmente permeables, y una política migratoria realista debe partir por asumir este supuesto. Entre los factores que sostienen esta premisa se encuentra la articulación de mercados de trabajo supranacionales y fronterizos; la presencia de condiciones de sobrevivencia y de reproducción de la vida desiguales; la consolidación de redes sociales y familiares; la preponderancia de vínculos históricos, económicos y culturales entre los países de origen y destino; la intensificación reciente de desigualdades entre territorios de origen y destino, generadas entre otras causas por las persistentes crisis políticas e institucionales que enfrentan los países de la región; y, finalmente, la existencia de marcos institucionales como el acuerdo de residencia Mercosur que permite la circulación relativamente libre de ciudadanos de los países miembros y asociados. En atención a estas condiciones, pretender regular las migraciones considerando la política de frontera como una variable omnipotente, como si fuese una llave que se abre y cierra a discrecionalidad del Estado, es un ejercicio tanto ilusorio como infructuoso y conduce con toda probabilidad hacia dos consecuencias: en primer lugar, no se va a conseguir el objetivo, y en segundo lugar, al no lograrlo, se van a precarizar las trayectorias de los migrantes, haciendo más riesgosa su entrada y más expuesta a la vulneración de sus derechos su permanencia en las sociedades de destino.

La hipótesis que quiero plantear aquí es que las políticas migratorias fronterizas que están impulsando los gobiernos latinoamericanos, de los que Chile se ha convertido en el paradigma, están contribuyendo a definir las condiciones para la institucionalización del estatus legal precario de los migrantes, es decir, estas políticas represivas están ayudando a convertir la situación administrativa migratoria en una condición social permanente, que amenaza con convertirse en una nueva fuente de desigualdad estructural en la región.

En Chile, cabe precisar que la política migratoria es ejemplar en cuanto a que representa y recoge los elementos de un programa de profundización neoliberal mayor. Ello implica que es necesario entender la política migratoria en este país

como uno de los ejes, uno central, de una política mayor que tiene tres componentes clave: el primero es la institucionalización de dispositivos para la creación de condiciones estables para la formación de una sub clase y de un acceso precarizado al mercado de trabajo. En tal sentido, la ineficacia técnica que tienen las políticas migratorias represivas constituye una función del proceso de acumulación de sectores estratégicos de la economía, tal como ocurre con las políticas de empleo para jóvenes, las propuestas de reforma laboral o la política de institucionalización del empleo a honorarios. El segundo consiste en una política de administración de las incertidumbres que genera el modelo de desarrollo y los temores asociados en la población. La política migratoria, en este sentido, se instala en sintonía con otras medidas de administración del miedo como la política indígena en La Araucanía, la política de intervención de las movilizaciones estudiantiles en los establecimientos secundarios, la reforma al sistema de pensiones o la política policial contra la delincuencia. La población migrante se ha constituido, en este sentido, en el principal chivo expiatorio de las incertidumbres cotidianas que genera el sistema neoliberal en la población, en el marco de un programa de profundización del modelo que traerá como consecuencia una agudización de estas incertidumbres. El tercer componente emerge como corolario y supuesto de los otros dos: la inminente crisis de los derechos humanos como fundamento para la organización de las relaciones sociales y de la construcción política.

Frente a este escenario, las preguntas centrales en relación a la política migratoria debieran orientarse en esas direcciones: dilucidar los elementos para impulsar una política de disputa por la recuperación de los derechos humanos que permita avanzar en la justicia y la igualdad social, y contribuya a generar mayores certidumbres en las vidas de las personas, independientemente de su condición nacional. Es decir, la política migratoria debe asentarse en una lectura de los procesos migratorios que supere la oposición ciudadanos/no ciudadanos y ponga el foco en la oposición capital/trabajo, sujetos/Estado o seguridad social/incertidumbre estructural; debe pasarse, en definitiva, desde una retórica de la disputa horizontal a una lógica de disputa vertical.

En términos de las consecuencias de las medidas que se están impulsando, puede señalarse que si bien las políticas de seguridad y control fronterizo logran parcialmente su objetivo de reducir los ingresos de los migrantes, consiguen también y de manera ineludible incrementar las muertes en los trayectos, incentivar las redes de explotación en base a la trata y el tráfico de personas, multiplicar la irregularidad y la vulneración de derechos en los migrantes, y aumentan, además, el costo de los traslados y contribuyen a estigmatizar a los migrantes que ya residen en los países de recepción y a los nuevos migrantes, como residentes ilegítimos, lo que redundará en la discriminación y el racismo en las sociedades receptoras. Las

políticas de seguridad fronteriza activan así todo un complejo sistema de incentivos a la inseguridad migratoria funcional, a la reproducción del orden neoliberal y a la institucionalización de condiciones de acceso precario al mercado de trabajo. Se deriva, por tanto, del afianzamiento de mecanismos para la consolidación del “estatus legal precario”, el establecimiento de un canal de ingreso segmentado al mercado de trabajo. De esta forma, las políticas restrictivas impuestas recientemente en Chile, además de tener consecuencias que afectan directamente a los derechos humanos como pilar de la democracia, crean las condiciones para la institucionalización de una sub clase de trabajadores situada por debajo de la clase trabajadora nacional en cuanto a sus condiciones de vida, tipo de empleo, nivel de salarios, seguridad, regulaciones laborales, acceso a derechos sociales y acceso al poder. Este enfoque de interpretación nos permite avanzar hacia una lectura de las políticas restrictivas que vaya más allá del problema del acceso a la ciudadanía y a los derechos. La oposición ciudadanos/no ciudadanos y la escala de grises que separa a ambas. La institucionalización de un segmento de población precarizada se instala así como una función para mantener e incrementar los márgenes de ganancia del capital en algunos sectores de la economía y para solventar la adhesión ciudadana a la consolidación de una política de profundización neoliberal que intensificará la incertidumbre en la vida de la ciudadanía.

Para concluir, y dada la necesidad de avanzar en propuestas de políticas migratorias que atiendan a la realidad del sistema migratorio en el que se encuentra inmerso Chile y que avancen en la disputa por los derechos, proponemos cinco ejes para la creación de una política migratoria responsable.

Reducción de la temporalidad. La transitoriedad es una condición que expone a los trabajadores migrantes a una serie de vulneraciones de sus derechos, algunas consagradas en la propia normativa y otras derivadas de los requisitos administrativos y burocráticos que las instituciones públicas y privadas establecen para acceder a los servicios, al empleo o a la vivienda. En este sentido, la extensión de la temporalidad es un dispositivo que genera la segmentación social en el acceso a derechos y al trabajo. Muchos migrantes con permiso de residencia temporal, en la práctica no pueden insertarse en igualdad de condiciones que los trabajadores nacionales al empleo, pues los empleadores, ya sea por desinformación o por discriminación, prefieren contratar a aquellos que ya cuentan con la permanencia definitiva. Cuando optan por emplear a residentes temporales o en situación irregular es bajo el requisito de aceptar peores condiciones salariales y contractuales. Ahora bien, la reducción de la temporalidad en la normativa, y particularmente en el sistema de visas, que precede la residencia permanente, es solo un primer paso, básico pero fundamental para avanzar en la conquista de la igualdad en el plano de las relaciones sociales de reconocimiento. No basta con garantizar el reconocimiento jurídico de

la población migrante, es necesario avanzar hacia el reconocimiento social de esta población, camino por el cual solo se puede transitar una vez que se ha establecido ese reconocimiento jurídico.

Separar residencia de contrato de trabajo. La sujeción de la residencia temporal al contrato de trabajo no solo enfatiza la asimetría propia de la relación empleador/trabajador, sino que además expone a aquellos migrantes que pierden su contrato de trabajo a dificultades adicionales para conseguir un nuevo contrato que les permita renovar su permiso de residencia. Además de constituir una puerta de entrada a la irregularidad, la sujeción de la residencia al contrato genera, como lo demuestra la experiencia chilena, un incentivo para la emergencia de un mercado de contratos falsos, funcionales a la renovación de la documentación, lo que redundaría en la criminalización de la población migrante y el retraso excesivo en la entrega de la documentación en virtud de la mayor vigilancia sobre los procedimientos. Condicionar la residencia al contrato de trabajo implica imponer una rigidez que obstaculiza la integración de los trabajadores migrantes, los expone a abusos y contribuye a perversiones como la venta de contratos de trabajo falsos, pero, sobre todo, genera una intensificación de la asimetría de poder entre patrón y trabajador. Nuevamente, la normativa aquí institucionaliza una segmentación social entre trabajadores nacionales y extranjeros.

Simplificación de categorías migratorias. La multiplicación de las categorías y sub categorías migratorias y de los tipos de visado tiene dos consecuencias inmediatas. Primero, burocratiza y sobre regula las vidas de las personas, generando, además, una recarga al sistema público de trámites que en estricto rigor no son necesarios. ¿Qué sentido tiene que un trabajador al que se le otorga una permanencia transitoria para desempeñarse, por ejemplo, en un empleo temporal agrícola, tenga que pasar por el Departamento de Extranjería, la Policía de Investigaciones y luego el Registro Civil, por el solo hecho de encontrar un empleo en otro sector de actividad, por un periodo mayor a los 90 días? Una regulación migratoria capaz de crear condiciones para que las personas puedan realizarse en base a garantías de acceso efectivo a los derechos debe evitar la burocratización de las trayectorias. En segundo lugar, aumenta la probabilidad de los migrantes de quedar en situación irregular transitoriamente o en estado de provisionalidad por periodos extensos como ocurre hoy en Chile, lo que, como hemos dicho antes, dificulta la integración social en igualdad de condiciones que los nacionales. La creación de una política para que los migrantes se integren adecuadamente en Chile requiere la institucionalización de categorías migratorias amplias, capaces de acoger situaciones de vida diversas y cambiantes, sin que cada cambio suponga sumirse en una tramitación prolongada, extenuante y con inminentes riesgos de caída en la precariedad y de perpetuación de una temporalidad o provisionalidad permanente.

Tránsito entre categorías migratorias. En relación muy directa con lo anterior, el cambio de categorías migratorias en el territorio constituye un aliciente a la permanencia regular y, en sentido contrario, restringir este tránsito incentiva la irregularidad. La creación de categorías transitorias con vigencia breve de dos o tres meses, sin garantizar la posibilidad de pasar a una categoría temporal anual, implica la institucionalización de un instrumento que incentiva el ingreso al territorio y desincentiva la permanencia regular. ¿Qué pasará cuando los migrantes que ingresen como “residentes transitorios” encuentren una oportunidad de empleo más allá de los 90 días o simplemente decidan quedarse para buscarla? Lo más probable es que estas personas se queden residiendo y trabajando de manera irregular. Poner barreras entre categorías migratorias constituye uno de los principales instrumentos de incentivo a la permanencia irregular, y, de paso, de rigidización del acceso al mercado de trabajo.

Inscribir la política migratoria en una política de integración regional. Uno de los principios que rige la actual política migratoria chilena es el de la soberanía nacional, entendida en términos opuestos con el principio de la integración política internacional. Con ello, el país, en esta materia, está buscando remar a contracorriente de los procesos económicos, políticos y sociales que están marcando nuestro propio destino en la región. Chile forma parte de una región en la que las desigualdades económicas y de solvencia política e institucional se intensifican a la par que las redes familiares y sociales, y con ellas, los vínculos culturales y afectivos se extienden y asientan cada vez más, uniando sustantivamente los territorios nacionales. Vivimos en una región que es cada vez más una y que por lo mismo enfrenta el desafío de pensar sus políticas nacionales atendiendo a esa unidad estructural que subvierte el ámbito de acción y regulación del Estado nacional. Desarrollar capacidades públicas para la gestión de los flujos migratorios requiere necesariamente mirar más allá de las fronteras territorializadas en estos Estados, pero ello no implica asumir que la migración es una oportunidad para la integración regional, sino comprender que es, de hecho, la forma más clara, sólida, porfiada e irreversible de consolidación de esa integración.