

CUADERNOS DE HISTORIA 39

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS

UNIVERSIDAD DE CHILE DICIEMBRE 2013: 147 - 168



AMENAZAS SIN FRONTERAS: NUEVAS PERIFERIAS EN LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS*

*Carmen Norambuena Carrasco***

RESUMEN: El tema migratorio se aborda en este artículo en una triple perspectiva. La aceleración de los traslados de población al amparo de los procesos de globalización económica y bajo el concepto de seguridad humana; la significación y relevancia histórica de los movimientos de población en regiones de frontera, particularmente, en los países limítrofes con Chile, para concluir con la presentación de un caso particular referido a la disposición legal de Chile de ofrecer la salida del país a reos provenientes de países fronterizos, acusados, mayoritariamente, de tráfico de drogas.

PALABRAS CLAVE: migraciones, migraciones fronterizas, narcomigrantes.

THREATS WITHOUT BORDERS: NEW PERIPHERIES IN THE MOVEMENT OF PEOPLE

ABSTRACT: *This article deals with migration in a triple perspective: (I) the acceleration of the moving processes of population regarding the economic globalization, and under the concept of human security; (II) the historical relevance of the population moving processes in bordering regions of Chile's neighbor countries; (III) the analysis of the norms about*

* Este artículo es producto del trabajo realizado en proyecto Fondecyt 2012-2014, *Hacia una política migratoria en Chile. Agenda, instituciones y jugadores con veto*. Investigador principal, Bernardo Navarrete y Co-investigadora, Carmen Norambuena.

** Profesora Titular del Departamento de Historia de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: carmen.norambuena@usach.cl

offering to leave Chile to inmates accused of drug trafficking, who are citizens of neighbor countries.

KEY WORDS: migration, border migration, narcomigrantes.

Recibido: marzo 2013

Aceptado: septiembre 2013

Introducción

En los procesos de internacionalización que hoy se viven, observamos con mucha claridad que, entre sus múltiples implicancias, están aquellas relacionadas con las migraciones y los inconvenientes que de ellas devienen. Es evidente que las migraciones se han intensificado en la última década en todo el orbe y las políticas gubernamentales así como las de los organismos internacionales han ido quedando rezagadas, pues éstas han respondido, más bien, a intercambios comerciales y financieros. Ha resultado, entonces, que los procesos migratorios mismos van más rápido que el marco legal que los ha cobijado, al menos en Chile, centrándose, preferentemente, en las disposiciones legales que regulan el ingreso y salida de personas, tanto así que, muchas veces, han sido los propios migrantes quienes han debido desarrollar diversas iniciativas para resguardar sus personas y sus derechos, así en la búsqueda de fuentes de trabajo como, también, en la constitución de diversas redes de ayuda mutua.

Es claro que estos movimientos transnacionales deberían ser observados con mayor detención al momento de elaborar políticas migratorias por parte de los Estados en los que las migraciones son significativas, y en donde los migrantes manifiesten ánimo de avecindarse definitiva o temporalmente, o que, más aún, en los casos en que, habiendo entrado al país de forma regular o irregular, alguno de ellos haya cometido delitos penados por la ley, como puede ser el contrabando, el narcotráfico o la trata de personas, sea cual fuere su estatus legal.

Argumentos teóricos sobre migraciones

Para la mejor comprensión del tema, hemos considerado necesario, previamente, hacer algunas reseñas a cuestiones teóricas, referidas a migraciones, por cuanto, al estar involucradas personas, esto se hace muchísimo más sensible al momento en que sus derechos fundamentales se ven alterados y los individuos no pueden aspirar al anhelo básico de “la libertad para vivir sin temor”. Como lo señala Jorge Nef: “... en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto –incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente más protegidos– están condicionados, paradójicamente, por sus eslabones

más débiles. Esto es, mientras exista vulnerabilidad e inseguridad externa en algunos sectores del conjunto, todos somos, en cierta medida, vulnerables. De este modo, el tema central de la seguridad humana es la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio de análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan, más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad”¹. Concluye Nef aseverando que la seguridad ya no va aparejada a la noción de fuerza, sino a la de reducción de riesgos y contingencias que afectan a las personas².

Tal es el peso que ha ido adquiriendo el concepto de la seguridad humana, que las Naciones Unidas lo ha incorporado a su agenda de estudio y sus resultados se han visto reflejados en documentos que exponen la claridad conceptual, al propio tiempo que hacen la diferencia de la noción de otros elementos de carácter similar que los Estados consideren en el marco de sus políticas particulares³. El principal documento emanado de dicha organización internacional insta a los gobiernos a establecer programas que garanticen la seguridad humana, la promoción de la paz y la estabilidad a nivel local, nacional e internacional⁴.

Por su parte, el Instituto Internacional de Derechos Humanos ha desarrollado el concepto de “seguridad humana” que, considerando como punto de partida al ser humano y su visión multidimensional e integral, ofrece una perspectiva de protección a las personas de las amenazas críticas y extendidas que afectan su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad⁵.

Dada las múltiples amenazas que enfrentan los individuos en un mundo cada vez más interconectado, la ONU, ya en 2005 había concordado en entender por seguridad humana “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y la desesperación... a disponer de iguales oportunidades para

¹ Nef, Jorge, “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile, UNESCO, Chile, 2002, p. 35.

² PNUD 2011, p. 16.

³ Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General, 5 de abril de 2012. Sexagésimo sexto período de sesiones, Temas 14 y 117 del programa “Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso, PNUD, San José, Costa Rica, IIDH; 2011. p. 17.

disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente el potencial humano”. Concepto e idea que fueron posteriormente ratificados en 2012⁶.

Lo relevante en esta línea discursiva es la universalidad y la interdependencia de estos derechos, pues relaciona la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, al propio tiempo que formula con claridad que la seguridad humana no reemplaza a la seguridad de los Estados, aunque los declara complementarios. Así, la seguridad humana tiende a certificar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas independiente del lugar en que vivan y de su situación económica. Ejemplo de lo anterior pueden ser los sismos, tsunamis o crisis económicas que recientemente han afectado a diversas regiones del planeta y que involucran a personas y grupos de una amplia diversidad⁷. Considera también esta declaración de principios que toda amenaza interna o externa a que pueda ser sensible un país puede, en el corto plazo, transformarse en amenazas fronterizas, pues éstas, muchas veces, permean las divisorias de los Estados, no permitiendo, en ningún caso, ni bajo pretexto alguno, la intervención del país vecino, aunque sí la complementación de esfuerzos para afrontar dichas circunstancias⁸.

De singular valor e hito relevante es el alcance que se le dio en la primera década del siglo XXI a la acepción de seguridad. La declaración de la OEA, en 2002, da un enfoque multidimensional al tema de la seguridad, sacándolo de ese ámbito de carácter militar y llevándolo a otro de carácter amplio en las que quedaron incluidas, entre otras, cuestiones relativas al medio ambiente y a la seguridad humana⁹. Esta reconceptualización de la noción ha sido discutida en varios simposios internacionales, ahondando en la significación del concepto. Así, se declaró que: “El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana... Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre... el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no

⁶ Los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron tal definición en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

⁷ ONU, 2008, óp. cit., p. 5-6.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Stein, Abraham, El concepto de seguridad multidimensional. Ponencia presentada en el Segundo Foro Internacional, *Inseguridad, dolor inevitable, acciones para la paz*, Juárez, Chihuahua, México, 2009.

tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales...”¹⁰. Se incluyeron además entre estas nuevas amenazas: el terrorismo, la delincuencia organizada, el problema de las drogas. En otro ámbito, no menos apreciable, se agregó la pobreza extrema y la exclusión social que erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados. Además de los desastres naturales, los de origen humano como el VIH/SIDA y otras enfermedades, además de otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente. Muy importante para nuestro estudio: se incluyó además la trata de personas y las consecuencias que ello acarrea¹¹.

Estos nuevos acercamientos, dimensiones y formas de entender la seguridad nacional nos han llevado a revisar la relación entre dicho concepto y las migraciones, particularmente aquellas de extranjeros que se instalan en un país eludiendo las disposiciones legales de residencia, es decir, con estatus migratorio irregular y cuando, en ambos casos, se adiciona la circunstancia de haber cometido un acto ilícito¹². En este sentido, es pertinente la asociación de esa permanencia con estatus migratorio irregular y sus implicancias. Dicho de otro modo, lo que ésta significaría para la seguridad de un Estado. O como se ha expresado, se estaría frente al caso en que se observa la tenue línea que puede plantear el dilema de lo jurídicamente legal versus lo socialmente legítimo.

El tema de las migraciones ha concitado el interés de historiadores y de científicos sociales, precisamente por ese carácter multidisciplinario que se le ha asignado a los movimientos migratorios contemporáneos. De allí, entonces, la necesidad de recurrir a otras miradas a fin de configurar con mayor precisión un panorama de su relevancia que afecta a miles de personas.

Migraciones internacionales

Las migraciones en el plano internacional son un tema preocupante. Su número en el mundo se ha ido multiplicando y hoy la cantidad de personas que vive fuera del país en que nacieron bordea los 200 millones. Estas magnitudes no dejan de tener consecuencias y efectos en América Latina, donde, en el año 2005, los migrantes superaban los 26 millones entre latinoamericanos y caribeños, alcanzando una proporción superior al 13% del total de los migrantes

¹⁰ Stein, op. cit. p. 32.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

internacionales¹³. De ellos, veinte millones trescientos mil con destino fuera de la región, en tanto que seis millones se dirigen a otros países latinoamericanos¹⁴. Es necesario subrayar que el porcentaje difiere de un país a otro, conforme a sus propios estados de desarrollo; del mismo modo que los efectos demográficos, económicos y sociales, son diversos. Hay países que registran un 10% y más de su población fuera de sus fronteras.

El movimiento, lejos de aminorar, se intensifica: hoy, el 14% de la población mundial tiene la intención o desea emigrar a otro país; y la tasa de la población adulta que quiere salir de su país llega al 26% a nivel mundial. Así lo asevera el estudio “Las Distintas Caras de la Migración”, publicado en febrero del 2012 por el centro de investigación norteamericano Gallup¹⁵. Cuarenta y ocho millones de personas desean abandonar su país en los próximos 12 meses, y 19 millones se encuentran ya en la etapa previa de obtener visa y comprar pasajes para emigrar en forma definitiva¹⁶. El 70% de las personas que quiere emigrar tiene como prioridad 18 países. El destino más apetecido es Estados Unidos, que atrae el 23% de las preferencias. En segundo lugar está Canadá y luego vienen el Reino Unido, Francia y España.

Por su parte, al 26% de los encuestados les gustaría trabajar temporalmente en otro país. Se prevé que en los próximos cinco años, unos 500 millones de adultos elegirán emigrar a otros países u otras áreas en su propio país a causa de problemas medioambientales¹⁷.

En la América del Sur, Argentina, junto con Brasil y Venezuela, han sido países tradicionalmente receptores de migrantes y aun cuando continúan siéndolo, es necesario agregar a otros, como Chile. El censo argentino levantado en el

¹³ CEPAL, “Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y Conclusiones”, Documento de Trabajo, Montevideo, Uruguay, marzo de 2006.

¹⁴ Manuel Gómez Galán, Ivonne David, et al., *Migraciones y Codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, CELARE, Santiago de Chile, 2010, p. 9. También ver Martínez, *Datos del Caribe y A. Latina*.

¹⁵ Diario *La Tercera*, sección Mundo, Marión Toro, p. 46, 25 de febrero de 2012. Este sondeo fue realizado entre 2008 y 2010 a más de 400 mil personas en 149 países que representan el 93% de la población.

¹⁶ Entre las más de 600 millones de personas, el 33% pertenece a África subsahariana –las región con mayores niveles de pobreza del mundo–, el 21% habita en Medio Oriente y Norte de África, el 18% es de Europa, el 17% vive en América y el 9% pertenece a Asia Central y Oriental.

Así, por ejemplo, el 16% del total de habitantes de Medio Oriente y el Norte de África desea ir a vivir en forma permanente a otro país. Esa tasa llega el 10 % en América.

¹⁷ *Ibidem*. Neli Esipova, una de las autoras del estudio “Las Distintas Caras de la Migración”.

año 2010 registró casi 300 mil personas llegadas de Europa (299.394), 31.001 provenientes de Asia, 2.738 de África y 1.425 de Oceanía. Junto a ellos, Argentina también presenta aumentos significativos de migrantes provenientes de países limítrofes. Al respecto, ese Censo Nacional indica que la población peruana subió de 88.260 personas a 157.514, lo que equivale a un 78%; la paraguaya, de 325.000 a 550.713, un 69,4%; y, la procedente de Bolivia, de 233.464 a 345.272 personas, lo que en términos porcentuales equivale a un 47,9%. A diferencia de los otros países, la población chilena, en el mismo período, disminuyó de 212.429 habitantes a 191.147 personas¹⁸.

Los guarismos para el caso particular de Chile son evidencia de que se ha transformado en receptor de migrantes. Como se detallará más adelante, la inmigración limítrofe ha crecido en un 50% desde el último censo de 2002¹⁹.

Políticas migratorias estatales

En estos asuntos migratorios relacionados con el estatus del migrante, son fundamentales las políticas que los gobiernos de los Estados asuman. La cuestión se centra en los efectos que ocasionan los ingresos regulares o irregulares a un país, dándose el caso, por ejemplo, de considerar de partida un ingreso irregular como una acción delictual. Para el tránsito de personas de un país a otro deberían asumirse políticas que respondan a una consideración del migrante como persona, particularmente en sus derechos humanos básicos, del mismo modo que en sus derechos ciudadanos.

La calidad del ingreso de un migrante a un país determina los grados de debilidad o fortaleza a que se ve sometido en todas las acciones y actividades que emprenda en el país receptor. En este campo, el rango de vulnerabilidad determina lo que se ha denominado como una discriminación sistemática institucionalizada que, entre otros menoscabos, condiciona los tipos de empleo a los cuales el migrante puede acceder. Asimismo, justifica normas diferenciadoras entre nacionales y extranjeros en cuanto a estabilidad en el empleo, desigualdad en materia de remuneraciones y barreras para la repatriación de sus ahorros previsionales. Todo lo cual impide el disfrute de los derechos reconocidos al resto de la población local, lo que a su vez profundiza sentimientos de segregación

¹⁸ Diario *El Mercurio* de Santiago de Chile. Martes 28 de febrero de 2012.

¹⁹ Las cifras preliminares del censo de 2012 dan un total de 339.536, siendo los migrantes de origen peruano los que ocupan el primer lugar, con 103.624 personas, seguido de los de origen argentino con 57.019, luego, bolivianos con 25.151, ecuatorianos con 16.357 y 27.411 colombianos. Resultados Preliminares del XVIII Censo de Población, INE, 2012.

y marginalidad, es decir, estamos frente a un tema de legitimidad y reclamo de los derechos humanos.

La migración, por cierto, tiene efectos positivos y negativos entre quienes se suman al proceso²⁰. Para unos se transforma en oportunidades de mejoras económicas, de mayores expectativas de desenvolvimiento personal, pero también y, sobre todo, para aquellos con menor instrucción o nula calificación, ultraje, desprecio y oprobio.

El tiempo presente se presenta poco auspicioso no solo para los migrantes latinoamericanos, sino para todos aquellos que se dirigen a los países desarrollados y que provienen de culturas diferentes, así como para los que exhiben una baja escolaridad y, consecuentemente, una menor calificación laboral²¹. Cuando a las variables anteriores se suma la calidad de indocumentado, el cuadro de miseria, discriminación y falta de respeto a los derechos mínimos de las personas, se torna alarmante e inquietante²².

Sin embargo, y a pesar de las voces que en los numerosos foros internacionales se levantan, de la opinión pública expresada a través de los medios de comunicación en defensa de los derechos humanos de los migrantes, aun cuando éstos hayan cometido delitos penados por la ley, es claro que las políticas gubernamentales difícilmente comprenden o abordan en debida forma al migrante infractor.

En el caso de Chile, específicamente, en primer lugar, debemos señalar que no obstante ser un país receptor de una cantidad reducida de migrantes, pues nunca ha superado el 4.3%, históricamente la política, aunque no explícita, ha existido, pudiendo exhibir el país momentos en que se impulsó y otros de acciones más restrictivas²³. Es frecuente leer que Chile nunca ha tenido una

²⁰ Mucho se ha escrito y otro tanto se ha exagerado al argumentar como signo de colaboración entre los países receptores y los de origen los montos de las remesas, sin embargo, serios estudios provenientes de organismos especializados como CELADE, realizados en once países de nuestra región sudamericana evalúan los impactos generales y específicos de tales remesas. En nueve de estos países, en términos de reducir la pobreza de la población, son poco significativas. El 50% de estas familias, a no mediar estos aportes se encontrarían bajo la línea de la pobreza. Ver CELADE, *Migración Internacional de Latinoamericanos y Caribeños en Iberoamérica: Características, Retos y Oportunidades*, Santiago de Chile, julio de 2006, p. 12

²¹ *Migración Internacional de Latinoamericanos y Caribeños en Iberoamérica: Características, Retos y Oportunidades*, CELADE, División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

²² Señalan los expertos que la mitad de los latinoamericanos y caribeños vive como indocumentado en los Estados Unidos.

²³ Norambuena Carmen, "La Inmigración en el pensamiento de la intelectualidad chilena. 1810-1910", *Contribuciones* N° 109, Santiago, 1995.

política migratoria definida, sentencia que hemos rebatido una y otra vez²⁴. Chile ha mantenido una política permanente, no de puertas abiertas sino de entradas controladas, es decir, selectiva. Así, en los comienzos republicanos fue el fundamento de la escasa población y la necesidad de poner en explotación el campo y, luego, a fines del siglo XIX, el fortalecimiento urbano y consiguiente fomento de la migración industrial²⁵.

Simultáneamente, y dada la amplitud de las zonas limítrofes que lo separan de sus tres vecinos, Perú, Bolivia y Argentina, y más aún dada la variedad de expresiones de vida fronteriza que en diversas zonas del Cono Sur se han vivido, no es difícil entender que éstas, dadas las características de este tipo de contactos, no hayan sido motivo de especiales disposiciones legales, aunque las ha habido.

En la segunda mitad del siglo XX los temas migratorios en Chile estuvieron asociados a la dictadura militar, por tanto fueron normas extremadamente restrictivas respecto al ingreso de extranjeros, pues la política migratoria estuvo más bien inserta en la doctrina de seguridad nacional, donde cualquier extranjero podía ser sospechoso de atentar contra el estado político del país. Esta normativa, la Ley de Extranjería de 1975, aún vigente –2013–, más que una política migratoria en esos años fue instrumento acorde con las restricciones a libertades y derechos humanos, prohibiendo el ingreso al país a extranjeros que propagaran de palabra o por escrito doctrinas que infringieran el orden establecido, agitadores y, en general, quienes atentaran contra la seguridad interior y exterior, la soberanía nacional y orden público, en general²⁶.

Los gobiernos de la Concertación se sucedieron sin lograr una ley migratoria acorde con los desafíos del mundo actual²⁷, no obstante, adhirió a tratados internacionales destinados a favorecer y proteger los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias, como lo fue la Convención Internacional de 2005.

²⁴ Norambuena, Carmen, “Revisión histórica de los movimientos migratorios en Chile”. En Parentini, Luis Carlos (comp.), *Historiadores chilenos frente al Bicentenario*, Comisión Bicentenario, Santiago, 2008, pp. 287-290.

²⁵ Norambuena, Carmen, “Colonización e Inmigración, un problema nacional recurrente 1882-1894”, *Dimensión Histórica de Chile*, N°8 UMCE, Santiago de Chile, 1991.

²⁶ Decreto Ley N° 1094 de 1975. Más el Decreto Supremo N° 597 sobre el Reglamento de Extranjería de 1984.

²⁷ En los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se realizaron enmiendas y modificaciones tendientes a facilitar el tránsito de salidas e ingresos, mayor atención a los migrantes y, quizás lo más relevante, una segunda regularización migratoria, en el año 2010, que resolvió la situación de 40 mil migrantes, de los cuales el 50% recibió permiso de permanencia definitiva. La primera fue en 1998 y benefició a 23 mil extranjeros.

También Chile se sumó al protocolo para prevenir, suprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños y, otros, contra el tráfico ilícito de migrantes²⁸.

Posteriormente, las acciones gubernamentales han estado centradas en las disposiciones del Instructivo Presidencial N°9 del año 2008, que regula el tránsito migratorio. Efectivamente, en el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se puso en acción el mencionado Instructivo, que dispone acciones específicas en cuanto a la admisión y protección de los migrantes. El Instructivo, aun cuando es extremadamente breve, trasunta conceptos básicos de respeto a los derechos humanos. Así, esta normativa, aunque transitoria e incompleta, estuvo fundada en las orientaciones y políticas internacionales que recogen las disposiciones referidas, en primer lugar, al respeto por los derechos humanos, independientemente de la situación regular o irregular que detente el migrante²⁹.

El Instructivo reconoce el estrecho vínculo entre migración y desarrollo previendo mejoras tanto para el país de origen como el de destino; de la misma manera y, de especial interés para los efectos de este escrito, da especial atención a las consideraciones especiales que se deben tener frente a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes.

El Instructivo Presidencial concluye con declarar la urgencia de una nueva Ley de Política Migratoria, “con el fin de adaptar la legislación vigente a los nuevos modelos de desarrollo definidos por el país, especialmente los referidos a la integración y complementación económica”. Pero, la iniciativa no se concretó, no obstante que los flujos migratorios, principalmente proveniente de países fronterizos y transfronterizos han seguido en aumento³⁰.

Concluida la saga de los gobiernos *concertacionistas*, el Presidente de Chile Sebastián Piñera (2010-2014), proveniente de la *Alianza por Chile*, coalición política de derecha, retoma los temas migratorios, con una nueva propuesta de ley³¹.

²⁸ Cano, María; Magdalena Soffia y Jorge Martínez, “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio”, Serie *Población y Desarrollo*. Santiago, CEPAL, N° 88, 2009: 1-84.

²⁹ Instructivo presidencial N° 9 sobre “Política Nacional Migratoria”, 2 de septiembre de 2008.

³⁰ Universidad Diego Portales, *Derechos Humanos en Chile*, 2010, Link: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2010/> (fecha de consulta 8/07/2011).

³¹ El Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería, es el encargado de elaborar un proyecto de ley sobre migraciones. Enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional para el inicio de su discusión, en junio de 2013.

Una primera apreciación del proyecto de ley nos lleva a catalogarlo como un proyecto más bien de tipo técnico, pues se concentra mayoritariamente en el tratamiento de los procesos de visados y permanencia de extranjeros en el país. No obstante, en la presentación que antecede al proyecto de ley, el Presidente enuncia latamente las carencias de la normativa vigente, insistiendo en que esta nueva propuesta tiene como norte superar tales vacíos³².

En el articulado, los preceptos que llaman la atención son los referidos a la integración, en donde se establece que el Estado propenderá a la integración del migrante, teniendo en cuenta sus diferencias culturales; se considerará también la contribución que los extranjeros hagan al desarrollo del país; se promoverán también las medidas conducentes a una migración segura. De manera especial se abordan los derechos de los migrantes, sean éstos referidos a temas laborales, de salud, de seguridad social y educación. Asimismo, el tema de la reunificación familiar aparece como un derecho de vital relevancia. Todo lo anterior, siempre y cuando el migrante haya ingresado al país de manera regular y haya obtenido una visa que efectivamente le garantice estas prerrogativas³³.

De otra parte, el aumento de las visas de trabajo otorgadas por Chile da cuenta de cómo el país se ha transformado en un lugar de destino apreciado por los migrantes. A juicio de las autoridades, esto se debe a que el país ha desarrollado sus procesos de integración señalando que “para muchos países el ingreso de migrantes ha constituido la diferencia en su velocidad de desarrollo”³⁴. Según datos de 2011 provenientes de la Subsecretaría del Interior, 41.344 personas extranjeras llegaron al país con visas sujetas a contrato, un 28% más que en 2010, cuando se entregaron 32.403 documentos de este tipo. Colombia, República Dominicana y Perú concentran el 83% de este tipo de visas, listado encabezado por migrantes provenientes de Perú. No obstante, llama la atención el aumento de los solicitantes de origen colombiano, haitiano y dominicano³⁵.

Conforme la información oficial, el total de residentes extranjeros en Chile asciende a 352.344 personas. Estas cifras indican que alrededor de 2,08% del

³² Mensaje del Presidente de la República con el que inicia la presentación del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, Santiago, 20.05.2013.

³³ Proyecto de Ley de Migración y Extranjería ingresado a trámite

³⁴ Diario *La Tercera*, 15. 07.2012. Rodrigo Ubilla, Sub-Secretario del Interior.

³⁵ *Ibíd.* De los listados de visados sujetos a contrato, entre 2007 y 2011, el 53% declaró ser empleado y un 29% empleado doméstico; un 9% obrero, 7% estudiante y 0.04 empresario. Los mismos datos por sexo indican que el 55% de las mujeres declaró ser empleada doméstica, 29% empleada, 6% estudiante y 4.3% dueñas de casa. En tanto que de los hombre un 79% dijo ser empleado, 9% obrero, 7% estudiante y 3% inactivo. Informe Anual Departamento de Extranjería y migración, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, 2009, p. 12.

total de la población residente en el país es extranjera. De este conjunto, el 61% es de origen fronterizo, siendo las más numerosas: Perú con 130.859 personas (37,1%), Argentina con 60.597 (17,2%) y Bolivia 24.116 (6,8%)³⁶. De este total, la de origen sudamericano representa un 73% del total³⁷.

A las cifras censales globales es necesario agregar otra información que en el contexto descrito cobra especial interés para la mejor comprensión del problema, particularmente la distribución de la población³⁸.

Se trata de población esencialmente de origen sudamericano. Solo considerando las nacionalidades de este origen que integran el grupo de las diez comunidades más numerosas, es posible agrupar a más del 73% del total de inmigrantes residentes en Chile. Dentro de este grupo, se destaca la población de origen fronterizo, que agrupa a más del 61% del total de inmigrantes, siendo especialmente relevante la comunidad peruana, que tiene mayor representatividad con un 37,1% del total, la comunidad argentina con un 17,2% y la boliviana con un 6,8%³⁹.

La composición por sexo de la población inmigrante mantiene el predominio de las mujeres (52,9%). Lo anterior es destacable especialmente en el caso de Colombia (58,5%), Perú (56,8%) y Ecuador (55,0%), en donde el predominio de la población femenina es superior al promedio de la población total.

La información disponible da cuenta de una marcada incidencia de la población en edad laboralmente activa en la población inmigrante residente en Chile. Esta información es particularmente relevante, pues nos indica que el 84,66% de la población extranjera tiene 15 años o más.

³⁶ <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Informe%20Estimacion%20Poblacion%20Extranjeros%20.2008.pdf>. En tanto que cifras preliminares del censo de 2012 dan un total de 339.536, siendo los migrantes de origen peruano los que ocupan el primer lugar, con 103.624 personas, seguidos de los de origen argentino con 57.019 personas, luego, bolivianos con 25.151, ecuatorianos con 16.357 y, 27.411 colombianos. Resultados Preliminares del XVIII Censo de Población INE. 2012.

³⁷ Según la CASEN 2009, este porcentaje asciende al 83%.

Otras estimaciones entregan los siguientes guarismos: un total de 370 mil extranjeros que representaría un 2,2% de la población total, siendo el 70% provenientes de América del Sur, entre éstos Perú, Argentina, Bolivia, Ecuador y Colombia <http://www.revistasur.cl/2012/10/poblacion-y-migraciones-pensando-el-chile-del-futuro/>

³⁸ Informe Anual Departamento de Extranjería y migración, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, 2009, p.12. De acuerdo con la estimación realizada por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, el total de población extranjera residente en Chile es de 352.344 personas. Estas cifras indican que alrededor del 2,08% del total de la población residente en el país es extranjera.

³⁹ *Ibíd.*, p. 13.

Para nuestros propósitos, un indicador apreciable es la distribución territorial de la población migrante, pues se observa una marcada concentración de las comunidades residentes en Chile en la Región Metropolitana, que agrupa a un 64,8% del total. No obstante, las regiones de Valparaíso, y de Arica y Parinacota mantienen niveles de concentración de población inmigrante relevantes. Las regiones de Tarapacá y de Antofagasta han venido incrementando de manera significativa la cantidad de inmigrantes que residen en ellas. Aun cuando es la Región Metropolitana la que alberga mayor número de migrantes, es interesante observar el peso relativo, pues, mientras en la XV, Arica y Parinacota, y Tarapacá es de un 6,10% y un 6,66 %, respectivamente, en la Región Metropolitana es de un 3,35 %.

Si bien en términos del total de la población del país la inmigración representa alrededor de un 2,08%, existen regiones en que su incidencia es mayor y, por lo tanto, la visibilización del fenómeno es mayor que en otras zonas geográficas.

Lo real y observable es la presencia cada vez mayor de ciudadanos extranjeros en nuestro país, tanto en condición de ingreso regular como irregular, lo que ha agregado un elemento adicional al estudio de los temas migratorios, pues aquellos que han transgredido la legislación nacional vigente han caído en delito. Es el caso de algunos ciudadanos extranjeros privados de libertad producto de delitos de trata de personas, contrabando o tráfico de drogas y estupefacientes.

Lo anterior refuerza la idea de fronteras porosas o fronteras en movimiento. El aumento del tránsito fronterizo nos demanda otra consideración teórica preliminar. Hoy en día hablamos de fronteras porosas, de la ampliación de las fronteras y más bien del concepto mismo de frontera⁴⁰. En este sentido, tiene pertinencia la asociación de esa permanencia con estatus migratorio irregular y sus implicancias, y lo que ésta significaría para la seguridad de un país. O como se ha expresado, la línea tenue que puede plantear el dilema de lo jurídicamente legal versus lo socialmente legítimo⁴¹.

Para autores como Arriola, la llamada frontera internacional constituye un ámbito de riesgos y amenazas a la seguridad Estado-céntrica. Para este autor, la frontera entre dos o más países constituye un límite geopolítico caracterizado, simultáneamente, como institución y proceso. Concuerda con otros autores en

⁴⁰ Norambuena, Carmen, 2001, "Frontera, fronteras, límites y transgresiones", *Cuadernos de Historia* N° 20, Universidad de Chile.

⁴¹ Arriola; Luis Alfredo, Seguridad y migración en el espacio fronterizo Tabasco-El Petén-Rev. Migración y Desarrollo (online), N° 13, pp. 27-45. <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992009000200002&lng=es&nrm=iso>.

que las fronteras representan localidades de transición entre las territorialidades de dos Estados nacionales⁴². Plantea, además, tres elementos que se combinan para definir frontera: la línea material que separa a los Estados nacionales, las estructuras que definen esta línea (constituidos por instituciones y personas) y la franja territorial existente a lo largo y a través de esa línea⁴³.

La condición de un ciudadano varía cuando una persona residente en un país determinado, al llegar a un espacio fronterizo muchas veces se considera parte tanto del país que es oriundo cuanto del país al que se dirige. ¿Fronteras porosas o fronteras en movimiento? Probablemente para los países del sur de América resulta muchísimo más comprensible el tema de las fronteras, pues la conquista española se impuso sobre territorios en los que ya se habían dado, desde tiempos inmemoriales, formas de vida fronteriza⁴⁴. Luego, el surgimiento de los Estados nacionales en el siglo XIX impuso una división donde los límites convencionales se impusieron por sobre las fronteras como espacios culturales. De ahí que hoy en día, cuando tratamos el tema de las migraciones en el cono sur de América, no podemos evadir el pasado que nos acerca en la geografía y en los precedentes históricos de carácter secular que han hecho que hoy el movimiento de personas en estas latitudes no haga otra cosa que reconocer la condición de porosidad secular que ha caracterizado, en particular, a esta región⁴⁵.

Se da aquí, entonces, la convergencia entre planes gubernamentales, mercados de trabajo y proyectos personales de vida, al propio tiempo que el establecimiento de nodos propicios para que se incuben acciones al margen de la ley, las que han sido calificadas como amenazas, pues, de no ser atendidas en todo su contexto podrían producir alteraciones graves en la sociedad receptora.

La vida en zonas de frontera conlleva situaciones difíciles, que a la vez pueden transformarse en oportunidades para la vida en común, más aún como lo hemos reiterado, porque éstas se ubican en la tenue línea de lo legítimo de lo ilegítimo. Si bien es cierto que hoy las migraciones fronterizas en Chile no son

⁴² Turner, Frederick J., "El significado de la frontera en la historia americana". En Francisco de Solano y Salvador Bernabeu, *Estudios (Nuevos y Viejos) sobre la Frontera*, CSIC, Madrid, 1991.

⁴³ Arriola, 2009, 36 *Reflexiones que el autor hace o formula en torno a la delimitación entre El Petén (México y Tabasco, Guatemala)*.

⁴⁴ Norambuena, op. cit., 2001.

⁴⁵ Zapata-Barrero, Ricard y Xavier Ferrer-Gallardo (Eds.), (2012), *Fronteras en movimiento: Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*, Ediciones Bellaterra, 352 pp., Barcelona, España.

vistas como una amenaza, sí son constituyentes como tales: el narcotráfico, la existencia de redes dedicadas al trata de personas con la finalidad de explotarlas de diversas maneras, desde el trabajo realizado en condiciones inhumanas y pésimamente remunerado hasta la explotación sexual, que sí y efectivamente constituyen una intimidación, una afrenta a los derechos humanos, cuestión de primer orden en la política internacional de los Estados. Así, pues, para algunos el tema del narcotráfico, de la trata de personas o de los indocumentados puede transformarse en una amenaza.

De allí la relevancia de un enfoque conjunto que tenga como marco interpretativo tanto la seguridad humana cuanto la seguridad multidimensional, de tal forma de concertar acciones de diversos actores para hacer frente al tráfico de drogas, a la trata de migrantes indocumentados y a la trata de personas⁴⁶.

En Chile ya no constituye novedad el flagelo de las drogas y el de la trata de personas. La trata de personas hoy día se desarrolla a través de individuos que reclutan, trasladan y acogen a las víctimas con el propósito de obtener un beneficio económico. Las víctimas son enganchadas, normalmente bajo engaño, y conducidas al país por vía aérea o terrestre con ingreso en calidad de turista, para luego solicitar residencia por motivos laborales, normalmente con documentación falsa. Ya en la ciudad de destino, son entregadas a quienes supuestamente les tienen una oferta laboral que responderá a sus aspiraciones de mejoras económicas y un mejor nivel de vida⁴⁷. Las estadísticas conocidas demuestran que las mujeres procedentes de Colombia y República Dominicana constituyen el mayor número de víctimas o casos⁴⁸. Las regiones nortinas de Arica, Parinacota, Tarapacá y Antofagasta son las que junto a la Región Metropolitana reúnen el mayor número de víctimas de estos casos. Las primeras, por reunir población dedicada a las faenas mineras, y Santiago, por concentrar más del 40% de la población total del país⁴⁹.

⁴⁶ Zapata-Barrero, Ricard y Xavier Ferrer-Gallardo (Eds.), (2012), op. cit.

⁴⁷ Capitán de Carabineros de Chile, Maritza González, Jefe de la Unidad de Delitos Sexuales y trata de personas del Departamento OS9. Conferencia ANEPE. 19 de octubre de 2011, "Migración y seguridad multidimensional". Gómez, Rodrigo y Pereira Marcelo. *Estudio exploratorio sobre la trata de personas y tráfico de drogas en Chile*. Tesis para optar al título de Administrador Público, FAE, USACH, 2013.

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.* La información pertinente indica que entre 2009 y 2011 fueron 41 los procedimientos policiales que involucraron a igual número de personas, cinco de ellos por denuncias y 36 como resultado de acción policial directa. Las comunas en que concentraron estas acciones fueron: Providencia con 14 acciones, Santiago 14, las Condes 4, es decir, las comunas ubicadas al centro y oriente de la capital, lo cual está indicando que para cometer estos actos se ubica espacios donde circula gran cantidad de personas diariamente, generalmente de ingresos medios y altos

Siendo los temas de la trata de personas y el tráfico de drogas los dos flagelos que afectan las zonas del norte del país, abordaremos este último, explicando los resultados preliminares de un trabajo de campo realizado en la ciudad de Arica.

Las fronteras porosas

Abordaremos a continuación un aspecto fundamental que ilustra el tema de las fronteras porosas. Tal es el análisis de una disposición del gobierno de Chile de ofrecer la salida del país a reos, principalmente provenientes de países limítrofes, Perú y Bolivia, para que retornasen libres a sus respectivos países, siempre y cuando cumplieren con algunas condiciones. Los prolegómenos de esta ley se fundan en la solicitud de la Iglesia católica con motivo del Bicentenario de la República y, fundamentalmente, en el estado deplorable de los recintos penales del país. Según Gendarmería de Chile, la población penal del país, en 2012, ascendía a 52 mil personas de las cuales 2.188 eran de origen extranjero⁵⁰.

Queremos volver sobre nuestro planteamiento inicial y comentar un plan específico de repatriación de extranjeros o vaciado de cárceles iniciado por Chile a fines del año 2012 y, por el cual abandonaron el país alrededor de un millar de reclusos procedentes, mayoritariamente de Perú y Bolivia. Entendemos que este caso se inserta precisamente en este tipo de análisis que recurre al enfoque de la seguridad de los Estados, pero, más precisamente, al de la seguridad humana, que alude al vínculo de ésta con la libertad para vivir con dignidad.

Durante el mandato del presidente Sebastián Piñera se dictó una Ley General de Indulto Conmutativo como parte de la Nueva Política Penitenciaria de Chile, cuyo propósito ha sido disminuir los niveles de hacinamiento en los penales del país, en el intento de hacer efectiva la reinserción social, a la vez que resguardar la seguridad pública⁵¹.

que les permiten acceder al comercio sexual. Conforme la información revisada, el 63% de los involucrados corresponde al sexo femenino y el 37%, al masculino. En tanto que sus edades se distribuyen de la siguiente manera: entre los 18 y 30 años, 17 casos, 31 a 40 años, 9 casos, 41 a 50 años, 11 personas y más de 51 años, 4 casos. Las nacionalidades de estas personas corresponden además de los chilenos que hacen de nexos, a ciudadanos dominicanos y paraguayos.

⁵⁰ Agravante de la situación fue el incendio de uno de los recintos penales más grandes del país, donde 81 reclusos perdieron la vida. Cárcel de San Miguel, Santiago, 8 de diciembre de 2010.

⁵¹ Ministerio de Justicia, Subsecretaría de Justicia, Ley de Indulto General Número 20.588.

A efectos de este escrito interesa conocer la normativa en cuanto afecta a los extranjeros privados de libertad, la cual a la letra dispuso, en su artículo 5°: “Concédese un indulto general, consistente en la conmutación del saldo de la o las penas privativas de libertad que les restan por cumplir y las multas, por la pena de extrañamiento especial en su país de origen, a los extranjeros que, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, se encuentren privados de libertad en virtud de una condena por sentencia ejecutoriada ...” y que satisfagan las siguientes condiciones copulativas: Que no hayan contado, al momento de cometer el delito por el cual se encuentran cumpliendo la pena una condena privativa de libertad. Que tengan cumplida un tercio de la pena, si se tratare de una pena privativa de libertad no superior a cinco años, la mitad de la pena, si de tratare de una pena privativa de libertad superior a cinco años o inferior a diez años, tres cuartas partes de la pena, si se tratare de una pena privativa de libertad superior a diez años. Se precisa además que este indulto no se aplicará a condenados a la pena de presidio perpetuo y presidio perpetuo calificado. Para los efectos de esta petición, debe ser presentada dentro del plazo máximo de treinta días contado desde la entrada en vigencia de la ley. Expresa también esta normativa que queda absolutamente prohibido el ingreso al país de las personas que hubiesen sido beneficiadas por este indulto por un período de diez años, contado desde su salida del territorio nacional.

En caso de que el condenado regresare al país dentro del plazo señalado en el inciso anterior, deberá cumplir el saldo de la pena privativa de libertad que se le hubiese conmutado⁵². Las restricciones a la presente normativa aparecen explicitadas en los artículos 6° y 7° de la misma ley⁵³. En tanto que

⁵² Procederá la concesión de este indulto respecto de aquellos condenados a que se refiere este artículo, que se encontrasen cumpliendo penas privativas de libertad en forma sucesiva por dos o más delitos que no figuren en el artículo 6°. En tal caso, para el cálculo de la cantidad de tiempo de privación de libertad exigido en cada tramo previsto en la letra b), se considerará la suma de las penas impuestas.

⁵³ Artículo 6°.- No procederán los indultos contemplados en esta ley respecto de los condenados por los delitos consumados previstos en los artículos 141, incisos tercero, cuarto y quinto; 142; 361; 372 bis; 390 y 391, números 1° y 2°, del Código Penal; en los Párrafos 5, 6, 7 y 8 del Título VII del Libro II, cuando las víctimas fueren menores de edad; en el Párrafo 5 bis del Título VIII del Libro II, y en los artículos 433, 436 y 440 del mismo Código, ni respecto de los condena dos por crímenes o simples delitos tipificados en la ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

Salvo el caso contemplado en el artículo 5° de esta ley, no procederán los indultos respecto de los condenados por crímenes o simples delitos tipificados en la ley N° 20.000, en la ley N° 19.366 y en la ley N° 18.403, que sancionan el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Tampoco procederán estos indultos respecto de los condenados por los delitos contemplados en la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.

la responsabilidad de hacer cumplir estas disposiciones quedó en manos de la Jefatura de Control Penitenciario y de la Dirección General de Gendarmería de Chile, y el plazo para que los beneficiarios del indulto lo solicitaran se estimó en 50 días contados desde la entrada en vigencia de dicha ley.

A la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley, se estima que había en Chile un total de 1.700 condenados de 28 nacionalidades diferentes. De ellos, 1.111 postularon a este beneficio⁵⁴. No obstante, en la etapa final fueron beneficiados 459 bolivianos, 267 peruanos, 26 argentinos, 19 colombianos y 10 españoles, los cuales, conforme a las disposiciones legales, como se dijo, no pueden reingresar al territorio chileno en los próximos diez años, so pena de ser recluidos nuevamente y obligados a cumplir la pena conmutada.

El primer contingente que abandonó el país estuvo conformado por 123 personas de nacionalidad peruana (82 mujeres y 41 hombres) de las 259 autorizadas. El traslado se produjo a través del paso fronterizo de Chacalluta, hasta donde fueron llevados por gendarmería chilena y entregados a sus correspondientes peruanos, proceso que se produjo sin alteraciones de ninguna índole, no obstante con una fuerte carga emocional de todos los actores. Unos por volver a su tierra y a su familia y otros por lo delicado de la misión⁵⁵.

La prensa de ambos países, Chile y Perú, cubrió la noticia rotulándola como histórica⁵⁶. Cada uno de los indultados fue sometido a control médico y se les permitió llevar sus objetos personales, su dinero y viajar libres de esposas. Al momento de arribar a su país, se les entregó un nuevo documento de identidad y de allí salieron a reunirse con sus familias en libertad plena. El propio Embajador de Perú en Santiago señaló que "...es una expresión de la colaboración estrecha entre los gobiernos de Perú y de Chile en diversas materias⁵⁷.

Las autoridades nacionales chilenas consideraron la operación como "un momento histórico", estimando a la vez que el combate contra la delincuencia es una de las cuestiones más importantes que hoy día tocan a la sociedad chilena. Agregó, además, que "[e]s muy importante entonces que combatamos la delincuencia, que utilicemos bien nuestras cárceles para los reos peligrosos, para las personas y delincuentes que sean un peligro para la sociedad, y que entendamos también que los derechos humanos alcanzan a quienes cometan un

⁵⁴ 07 de agosto de 2012• <http://noticias.terra.cl/nacional/comienza-traslado-de-internos-extranjeros-que-se-acogieron-a-ley-de-indulto-general>

⁵⁵ Carlos Pareja, Embajador de Perú en Chile. Diario *La Tercera*, 08.08.2013.

⁵⁶ David Huina, Jefe de la División de Investigaciones del Ministerio del Interior de Chile.

⁵⁷ País. Publicado por Diario Digital "Iquique On Line" a las 18:47, martes, 7 de agosto de 2012.

delito, quienes pueden perder su libertad, pero no por ello pierden su dignidad”, sostuvo el titular del Interior y Seguridad Pública⁵⁸.

Una visita, entrevistas y la aplicación de un cuestionario constituyeron los instrumentos sobre los cuales trabajamos el tema con internos del penal de *Acha*, Arica. El cuestionario fue aplicado a 147 reos, además de entrevistas libres con algunos de ellos, con lo que pudimos comprobar in situ tanto los antecedentes de los reclusos cuanto sus impresiones acerca de la medida aplicada por el gobierno de Chile.

Resultados preliminares del estudio arrojaron la siguiente información. Tratándose de un estudio de carácter aplicado en la tri-frontera norte de Chile, nos interesaba, en primer lugar conocer la nacionalidad de la población. No fue sorpresa comprobar que el mayor número era de nacionalidad peruana y boliviana, haciendo la salvedad de que a la fecha de la aplicación del instrumento, la mayor parte de la población de origen peruano había sido ya trasladada. De tal forma que se registraron 78 personas de nacionalidad boliviana y 44 de nacionalidad peruana⁵⁹. La muestra nos arrojó que respecto del género se registró un 36,05% de mujeres y un 59,18% de hombres⁶⁰. En cuanto a su estado civil, se aprecia que la mayor parte de los reos son solteros, con un 60,44%, de los cuales 25,17% mujeres y 35,37% hombres. En este aspecto, destaca el alto porcentaje de hombres casados, con 68%, y un 6,12% de las mujeres, del total de la muestra. Llamó la atención a los miembros del equipo el nivel de escolaridad, siendo la gran mayoría alfabetos y el 50% con estudios básicos, y un tercio con enseñanza media completa. No es menor que 11 personas tuvieran enseñanza universitaria incompleta y tres de ellos, concluida.

La visita al penal nos permitió conversar con los reos, quienes expresaron libremente su opinión acerca de nuestras inquietudes. La mayoría de ellos fueron detenidos y procesado por ingresar al país portando droga. Varios nos manifestaron su agradecimiento por la disposición que les iba a permitir reunirse con sus familias, lamentando mucho haber caído en una “trampa” de la que no pudieron escapar. Los más jóvenes señalaron que esta es la mejor lección de vida, pues les dejó claro cuál es el camino a seguir lejos del sub-mundo de la droga. Los más viejos, con mucho pesar, expresaron lo que significaba estar sin

⁵⁸ Ministro del Interior y Seguridad Pública, Rodrigo Hinzpeter. 07 de agosto de 2012, <http://noticias.terra.cl/nacional/comienza-traslado-de-internos-extranjeros-que-se-acogieron-a-ley-de-indulto-general>

⁵⁹ Las nacionalidades restantes fueron 1 argentino, 1 brasileño, 2 colombianos, 1 dominicano, 2 españoles, 2 de Filipinas, 1 de Italia, 1 japonés, 1 sud-africano y 13 no entregaron información.

⁶⁰ 140 personas respondieron todas las preguntas.

familia y lejos de casa. La mayoría manifestó haber recibido un buen trato en el penal y, más aún, la posibilidad de trabajar al interior de él, en trabajos que empresarios externos les encargaban, dadas sus habilidades como artesanos y trabajo en telas. Algunos lograron reunir dinero, el que, a su juicio, les serviría para comenzar una nueva vida.

También fue fundamental para ellos durante el tiempo en prisión la visita de familiares, cuando éstas pudieron hacerlo. Fueron enfáticos en señalar el acompañamiento que la Cónsul de Bolivia en Arica les había prodigado durante todo este período. Algunos manifestaron su pena y desconcierto porque por diversas razones explícitas en la ley no les correspondió hacer uso de la franquicia, quizás no entendiéndolo cabalmente el alcance de cada prescripción.

Por su parte, esta medida causó gran impacto a nivel nacional y local, como asimismo en la población fronteriza de la ciudad de Tacna, de la que también obtuvimos impresiones. En entrevistas realizadas libremente en Tacna, el público se manifestó muy complacido de la medida, destacando cómo la ciudad había recibido con alegría la noticia de los reos liberados.

De particular interés para este estudio fue el trabajo de campo realizado por el equipo de investigadores en la ciudad fronteriza de Arica, donde sostuvimos entrevistas con diferentes personeros, entre ellos, con Carabineros del puesto fronterizo de Chacalluta, con Gendarmería de Arica, con académicos de la Universidad de Tarapacá, con la Cónsul de Bolivia en Arica, entre otros⁶¹.

Así, en nuestro trabajo de campo, Carabineros de Chacalluta opinó con claridad que los portadores de drogas usan variadas formas para escabullir la acción policial, en tanto que la vía más socorrida, en el caso de los *burreros* (transportadores) procedentes de Perú, es la línea del ferrocarril, pues hasta el año 2012 aún las zonas aledañas estaban minadas y el peligro era mayor. Asimismo, expresaron que muchas mujeres intentan pasar drogas de las formas más inusitadas y que, cuando son sorprendidas, aducían sentimientos femeninos de madres y esposas y de cómo el “trabajo” les permitía mantener a sus familias⁶².

⁶¹ Este trabajo se pudo realizar gracias a las acciones conjuntas y programadas con el proyecto Fondecyt, N° 1120405, titulado “Entre el conflicto y el aislamiento. Desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas del extremo norte y sur del país a comienzos del siglo XXI”, a cargo de la profesora Loreto Correa.

⁶² Entrevista al capitán Francisco Alvarado Berríos, de la Sub-Comisaría Chacalluta. También contamos con la colaboración del capitán Pedro Vargas Bravo, del GOPE, de Antofagasta, quien nos facilitó contactos en la ciudad de Arica, lugar de su anterior designación. Agosto, 2012.

Por otra parte, señalaron lo difícil que resulta el patrullaje fronterizo, dado lo extenso de la zona limítrofe con Perú y Bolivia y la siempre escasa dotación de funcionarios, además, para servir en condiciones de vida en un clima tan riguroso como lo es el de la alta cordillera. Expresaron, de otra parte, la concordancia y colaboración en acciones que ese puesto fronterizo tiene con la policía peruana, afirmación que quedó demostrada en el traslado de los reos de la cárcel de *Acha* hacia la ciudad fronteriza peruana de Tacna.

Del mismo modo, el personal de Gendarmería, con quienes nos entrevistamos, manifestó las particulares condiciones de estancia y trabajo en el penal de *Acha*, por la disciplina y buen comportamiento de los reos. Fue opinión unánime que es una de las, sino la mejor plaza de trabajo, dado las condiciones de tranquilidad en que se lleva la cotidianeidad con los reos y, esto dado fundamentalmente, porque los internos no son agresivos ni peligrosos en su desenvolvimiento habitual⁶³.

Una opinión generalizada entre nuestros entrevistados se refirió a las similitudes y la convergencia cultural que presenta la ciudad de Arica. Para la Cónsul de Bolivia en Arica, por ejemplo, lo más interesante de la vida en la ciudad era la afinidad cultural, dando como ejemplo las festividades que desde tiempos muy antiguos celebran en común estos pueblos. Tanto aymaras como quechuas, bolivianos y chilenos, gente de esas y otras procedencias aúnan sus voluntades y hacen de esos encuentros interculturales una muestra de entendimiento y accionar⁶⁴.

Pero su discurso no estuvo exento de crítica y autocrítica, en relación con los servicios de salud que Chile otorga a los extranjeros y de lo difícil que es para algunas familias pagar por las prestaciones en salud. También y siempre con relación al contexto social y político que la ciudad de Arica ofrece a sus connacionales. Lo positivo de tales formas de vida se proyecta también al centro penitenciario, lugar que la Cónsul visita en forma asidua para entender de mejor forma el peso de la privación de libertad de hombres y mujeres, a los que determinaciones erradas los llevaron a esa condición de presidio. Asimismo, la Cónsul hizo mención a las consecuencias del intenso tránsito de vehículos y trata de personas y bienes a través de una frontera tan permeable como la que comparten ambos países.

Coincidentemente, desde la cátedra universitaria y del contacto permanente con una población procedente de países limítrofes y de minorías étnicas altioplánicas,

⁶³ Entrevista sostenida con oficiales de Gendarmería de Arica. Agosto de 2012.

⁶⁴ Entrevista a la Cónsul General de Bolivia en Chile, abogada Magaly Zegarra Aragón. Agosto de 2012.

los académicos refuerzan este tema, no menor, cual es comprender la vida en contextos multiculturales, es decir, la co-existencia de pueblos indígenas en esta zona de frontera, poseedores de un claro imaginario e identidad andina⁶⁵. La migración de individuos procedentes de comunidades agrícolas del interior, debida fundamentalmente a problemas de disponibilidad de agua se hace cada vez más difícil, pues las personas deben abandonar sus lugares de origen y emigrar a la ciudad en busca de mejores oportunidades a las que no siempre pueden acceder. Esto, debido a que a la condición de migrantes –aunque posean nacionalidad chilena– deben sumar el origen indígena lo que los hace doblemente vulnerables frente a manifestaciones xenófobas que se hacen visibles de diferentes formas. Las políticas establecidas no han sido suficientes para enfrentar y reconocer a la comunidad andina en su amplia diversidad cultural. Transgresiones que finalmente devienen precisamente en violaciones a los derechos humanos.

A modo de conclusión

Hemos considerado conveniente concluir este texto retomando la reflexión inicial respecto del tema de la seguridad humana y la seguridad multidimensional, pues surge aquí la importante necesidad de hacer coherente la norma con la realidad migratoria.

En este sentido, tiene pertinencia la asociación de esa permanencia con un estatus migratorio irregular y sus implicancias o lo que ésta significaría para la seguridad de un Estado en un marco de la línea de argumentación que se ha sostenido en este escrito, es decir, cómo abordar en la práctica las políticas gubernamentales y la consiguiente situación que se produce al enfrentar la línea tenue que separa lo jurídicamente legal de lo socialmente legítimo⁶⁶.

Es probable que en sociedades más heterogéneas, los conflictos se acentúen o se establezcan políticas difíciles de comprender, las cuales podrían conducir a conductas inadecuadas y hasta delictivas por parte de quienes pudieran sentirse excluidos o rechazados. De allí la urgencia de poner en sintonía las políticas migratorias, el marco legal en el cual se desarrollan estos procesos y la realidad de los grupos y personas a quienes éstos van dirigidos.

⁶⁵ Conversación sostenida con los profesores de Historia de Universidad de Tarapacá. Sostuvimos, además, una entrevista con el Decano de la Facultad de Humanidades y Educación, profesor Alfonso Díaz Awad. Agosto de 2012.

⁶⁶ Arriola, Luis Alfredo. Seguridad y migración en el espacio fronterizo Tabasco-El Petén-Rev. *Migración y Desarrollo* (online), N° 13, pp. 27-45.