

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

MIGRACIONES UN FENÓMENO COMPLEJO

Nº 246 | 9 de mayo 2018



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

La migración es un fenómeno complejo, que abarca un sinfín de factores, tanto desde la perspectiva personal del inmigrante, como de las políticas públicas que el Estado debe de realizar para hacer frente a este fenómeno, especialmente en un mundo globalizado como el que estamos viviendo hoy en día. Es un hecho que los flujos migratorios irán aumentando y, es por esto que el desafío que tenemos es ir actualizando nuestra legislación, acorde a las fluctuaciones que se produzcan.



Foto: t13.cl

I. INTRODUCCIÓN

La migración, de acuerdo a la Real Academia Española, se encuentra definida como el “*desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales*”. Esta definición resulta bastante escueta para lo que es el fenómeno migratorio hoy en día, ya que las migraciones son hechos complejos, que no se pueden enmarcar únicamente en causas económicas y sociales. También hay factores políticos y laborales, entre otros, pero lo fundamental es que se da en países donde las condiciones materiales y espirituales no permiten desarrollarse con dignidad¹.

Así, la decisión de migrar radica tanto en valores internos como externos, destacando entre los últimos la falta de alternativas para los logros ocupacionales, la incertidumbre social sobre el futuro económico, la inseguridad general frente al

crecimiento de la violencia –como lo es en el caso de Venezuela–, y, también, necesidades básicas insatisfechas. En cuanto a los factores internos, se encuentra la frustración en las expectativas de vida, en la realización personal, un mandato generacional ligado a la comunidad de la cadena migratoria familiar, la mayor información que tenemos sobre las opciones en el exterior, la convicción de la imposibilidad de la realización ético-valorativa en la sociedad de origen, entre otras².

Es a raíz de este sinfín de motivos que catalogamos al fenómeno migratorio como un hecho complejo y, además, muy cambiante en el tiempo, variando la cantidad de flujo migratorio, así como las nacionalidades de los inmigrantes, afectando tanto la composición demográfica, como las condiciones socioculturales del país al cual llegan.

¹ Dellacasa, F. y Hurtado, JM (2015). “Derecho Migratorio Chileno”. Santiago. EDITORIAL JURÍDICA DE CHILE. p. 8-9.

² Revista SciELO, “Causas, consecuencias, efectos e impactos de las migraciones en Latinoamérica”, Universidad de Buenos Aires, 2008.

Visto en: <http://bit.ly/2rui3C9>

II. LA GLOBALIZACIÓN

Desde fines de siglo XIX hasta nuestros días, se pueden identificar cuatro momentos significativos sobre el fenómeno migratorio en América Latina y el Caribe: el primero se vincula con las migraciones transoceánicas; el segundo, con las migraciones internas, producto de la crisis económica en las décadas de 1930 y 1940; un tercero, con las transfronterizas; y un cuarto, con las que se producen con la globalización. Esta última comenzó en las últimas dos décadas del siglo XX hasta la actualidad y, según algunas estimaciones, ha movilizó en todo el mundo a más de 150 millones de personas que actualmente no residen en su país de origen. Según la Cepal (2004), para el año 2000 vivían fuera de sus países de origen 20 millones de latinoamericanos³.

Pero esto no solo se ha dado a nivel latinoamericano, sino que también a nivel mundial. De acuerdo al Informe sobre Migraciones en el Mundo de la Organización Internacional para las Migraciones, se estima que en 2013 había alrededor de 232 millones de migrantes internacionales, de los cuales el 50% de ellos reside en diez países altamente urbanizados

y con altos ingresos. Estas cifras demuestran que la migración va cambiando de acuerdo a la evolución de la economía mundial⁴.

La dicotomía entre las migraciones y la globalización trae aparejado distintos retos, entre ellos el crecimiento de la población mundial, lo que incrementará aún más las migraciones de países menos desarrollados a más desarrollados, multiplicándose los desafíos en temas de urbanización y la capacidad de reacción de los gobiernos, para poder hacer frente a las consecuencias propias del fenómeno migratorio. *“Las políticas migratorias de los países de origen y de destino pueden tener efectos positivos y negativos... Así pues, las políticas restrictivas, inadecuadas o confusas sobre la movilidad laboral... pueden propiciar flujos migratorios irregulares y el surgimiento de asentamientos urbanos informales. La aplicación de políticas estrictas en materia de control de fronteras puede dar lugar a la formación de ‘centros de tránsito’ urbanos en los que los migrantes quedan desamparados en su camino hacia el destino al que tenían previsto llegar.”⁵*

³ “Causas, consecuencias, efectos e impactos de las migraciones en Latinoamérica”

⁴ Organización Mundial para las Migraciones, “Informe sobre Migraciones en el Mundo 2015”. Disponible en: <http://bit.ly/2rslhG0>

⁵ Ibid.

III. POLÍTICA

“La inmigración cambia la política interna del país de muchas maneras, por motivos culturales, religiosos o lingüísticos, aunque da la impresión de que estos efectos se concentran principalmente en la economía. Es indiscutible que el capital es más móvil que la mano de obra... Al mismo tiempo, los trabajadores de los países más desarrollados piensan que los inmigrantes les quitan su trabajo. Otra causa de malestar es una peculiaridad de la inmigración: mientras que los costos siempre son locales (y por lo tanto fáciles de identificar), los beneficios tienden a ser difusos (y difíciles de demostrar). Además, muchas veces los migrantes responden a la demanda de trabajo que se genera cuando se dan profundas reestructuraciones económica”⁶.

La inmigración conlleva diversos desafíos en las políticas públicas de un país, no solo en el hecho de tener que lograr cubrir las necesidades básicas de los inmigrantes, sino que también en un plano sociocultural, debido a que muchas veces los migrantes vienen de países con un idioma diferente, con tradiciones y usos distintos.

Un país receptor de migrantes está en todo su derecho de aceptar o no a quién quiera, pero tiene el deber de generar las condiciones necesarias para que la estadía de estas personas que se integran a la sociedad sea de la forma más armónica posible, generando oportunidades de manera equitativa en los distintos grupos sociales dentro del país.

Sin embargo, esto requiere de esfuerzo, ya que dentro del debate migratorio se ha discutido *“en qué medida los gobiernos de los países de destino deben proteger los derechos culturales de los inmigrantes o si estos últimos deben asimilarse a su sociedad de destino. Lo cierto es que la integración cultural de los migrantes incide necesariamente en su integración socioeconómica, con respecto a la cual diversos estudios realizados coinciden en concluir que los inmigrantes, por lo general, se ubican en una posición de rezago socioeconómico con respecto a la población nativa.”⁷.*

⁶ Foreign Affairs Latinoamérica, “Los efectos políticos de la migración”, 15 diciembre 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2FVP2V6>

⁷ Consejo Nacional de Población “Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino”. Disponible en: <http://bit.ly/2rvx72o>

IV. LA MIGRACIÓN EN CHILE

Para contextualizar, se debe tener en cuenta que, históricamente, el porcentaje de extranjeros que ingresaban al país y se quedan es bajo, no siendo más del 1% o 2% de la población chilena⁸. Datos proporcionados por la encuesta Casen 2015 y por el Departamento de Extranjería y Migración, señalan que, en 2015, la situación no era muy distinta, al representar la población extranjera en Chile un 2,7% de la población total del país, siendo una cifra bajo el promedio de extranjeros residentes en países desarrollados, que alcanza un 11,3% de la población total⁹. Sin embargo, a partir del año 2015 se produce un boom migratorio, debido, principalmente, a las estabilidad política y económica

que ofrece Chile por sobre otros países de América. En este período, 273.257 extranjeros solicitaron su visa para residir en Chile, triplicando, en una década, la cifra de ingreso de extranjeros al país. De ellos, un 21,2% son peruanos, 17,7% colombianos, 16% haitianos, el 14,7% venezolanos y el 13,3% bolivianos¹⁰. “Sólo en 2015 el mercado laboral extranjero creció 21,7%, llegando a casi 110 mil personas trabajando formalmente en Chile. En 2016, en tanto, 141 mil visas laborales”¹¹. Llegando a tal punto, que de acuerdo a las estadísticas entregadas por el Ejecutivo, entre 2014 y 2017 el número de inmigrantes se incrementó en un 232%, pasando de 416.082 a los 966.363¹².

CIFRAS POR NACIONALIDAD Y AÑO

Nacionalidad	Estadística 2014	Estadística 2017	Aumento %
Perú	130.329	249.389	191 %
Colombia	25.038	126.981	507 %
Bolivia	36.036	111.011	308 %
Venezuela	8.001	84.586	1.057 %
Haití	1.649	73.098	4.433 %
Argentina	66.899	85.724	128 %
Ecuador	19.133	35.678	186 %
Estados Unidos	12.799	19.161	150 %
Otros	116.144	180.735	
Total	416.028	966.363	232%

Fuente: Ministerio del Interior.

⁸ Levinson, Amanda y Doña Cristián (2004). “Chile: Moving Towards a Migration Policy”, Country Profiles Migration Information Source, Migration Policy Institute (MPI). En: www.migrationinformation.org

⁹ División de Población de la ONU (2015).

¹⁰ Departamento de Extranjería y Migración. Información disponible en: <http://bit.ly/2pYxgvl>

¹¹ El Pulso, versión online 18/03/2018, “Llegada de extranjeros a Chile aportó más de US\$200 millones al Fisco entre el 2010 y 2017”. Disponible en <http://bit.ly/2wmQTCV> Visto el 20/3/2018.

¹² La Tercera, versión online 04/04/2018 “Gobierno cifra en más de un millón el número de inmigrantes que están en Chile”. Visto el 24/04/2018.

Hoy en día, al hablar de legislación migratoria, nos referimos principalmente a cuatro fuentes legales:

- Decreto Ley 1.094 de 1975.
- Reglamento de Extranjería, dictado a través del Decreto Supremo 597 del año 1984 del Ministerio del Interior.
- Ley 20.430 sobre Protección de Refugiados del año 2010.
- Ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas del año 2011. Sin perjuicio de los tratados internacionales firmados y ratificados por Chile.

En virtud de la antigüedad y desactualización de las normas, urge una actualización de acuerdo a los estándares internacionales, en donde se cumplan los convenios internacionales ratificados por Chile.

El año 2013, el Presidente Sebastián Piñera, a través de un mensaje presidencial, presentó un proyecto que crearía una nueva Ley de Migración y Extranjería, haciéndose cargo de actualizar los distintos déficits de la legislación actual. Lamentablemente,

no tuvo mayores movimientos en el Congreso. Posteriormente, en la administración de Michelle Bachelet, se presentó un nuevo proyecto de ley el cual fue rechazado en Primer Trámite Constitucional por la Comisión de Gobierno Interior, debido a su insuficiencia y desprolijidad en la tramitación¹³.

Una vez asumido el segundo mandato, el presidente Sebastián Piñera retomó el proyecto ingresado el 2013, actualizándolo a través de una serie de indicaciones, considerando los cambios en los flujos migratorios experimentados por el país en los últimos años. Además, por la vía administrativa, busca solucionar las diversas situaciones que se produjeron a partir del masivo aumento migratorio luego del 2015.

Los fundamentos principales de las medidas del actual gobierno responden a un sentido de urgencia, debido a que hoy en día hay aproximadamente 300.000 extranjeros en situación de irregularidad, por lo que se busca una migración segura, ordenada y regular, en donde haya una igualdad de derechos y obligaciones entre inmigrantes y nacionales, tal como lo ordena nuestra Constitución Política y los tratados internacionales firmados y ratificados por Chile. De igual manera, se busca la integración tanto económica como social y cultural de los inmigrantes.

¹³ Mirada Política, "Propuestas para el debate migratorio", Fundación Jaime Guzmán, abril 2018.



Foto: t13.cl

El proyecto de ley, junto con las indicaciones presentadas en abril de 2018, busca acoger a los migrantes regulares y a los perseguidos por motivos políticos, pero al mismo tiempo busca tener mano dura con el tráfico de inmigrantes y con aquellos que ingresan de forma irregular y clandestina a Chile. Por otra parte, impide el ingreso de personas que tengan antecedentes penales. A modo de síntesis, el contenido de la iniciativa radica principalmente en:

- Una nueva institucionalidad, creando el Servicio Nacional de Migraciones, el cual deberá ejecutar la política migratoria, formulada y actualizada por el Consejo de Política Migratoria, integrado por distintos ministerios.
- Flexibilización de las categorías migratorias, las cuales reflejarán el grado de arraigo del extranjero en el país, las cuales deberán ir siendo creadas y actualizadas por el Consejo de Política Migratoria. Además, la residencia temporal solo se podrá solicitar fuera del país, impidiendo el cambio de turista a residente estando en Chile.
- Se garantiza el derecho y acceso a la salud; a la educación preescolar, básica y media y también a la Seguridad Social y otros cargos de beneficio fiscal, debiendo tener en este último caso a lo menos una residencia regular de un mínimo de dos años.
- Se modernizará el Sistema de Revalidación y Reconocimiento de Títulos Académicos, eliminando el monopolio actual de la Universidad de Chile, pudiendo las universidades que se encuentren acreditadas por más de seis años también hacerlo.
- Se creará el Registro Nacional de Extranjeros, con la finalidad de tener un cabal conocimiento de este fenómeno en el país, facilitando la toma de decisiones en política migratoria.
- Se establecerá la no criminalización de la residencia irregular, eliminando las sanciones penales a las infracciones migratorias. Por otra parte, se busca un proceso de expulsión expedita a quienes infrinjan la ley migratoria, en base al debido proceso. Y por último, contempla un procedimiento de reconducción inmediata a quienes ingresen eludiendo el control migratorio.

Nueva Ley de MIGRACIÓN



Foto: agenciamakro.cl

Junto con esto, se han tomado medidas administrativas con efecto inmediato, reformulando los visados de residencia temporaria creados por vía administrativa y eliminando la posibilidad de solicitar el visado temporario por motivos laborales, no pudiendo los migrantes que entraron en calidad de turistas solicitarla a partir del 23 de abril; también se creará la visa temporaria de oportunidades, en la cual los migrantes podrán venir a nuestro país a trabajar o emprender por hasta 12 meses; y la visa temporal de orientación nacional, la que se otorgará de forma automática por 12 meses, prorrogable por una vez a quienes vienen a estudiar posgrados en Chile y que quieren trabajar o emprender. Por otra parte, respecto de Haití, se les exigirá un Visado Consular de Turismo para poder entrar al país y, en paralelo, un Visado Humanitario de Reunificación Familiar, teniendo un límite de 10.000 visados

humanitarios. También se hace cargo de la situación de Venezuela, creando la Visa de Responsabilidad Democrática, que deberá ser solicitada en su país y será por un año, prorrogable por una vez.

Por último, se crea un proceso de regularización extraordinario, el cual ya se está implementando y permitirá a los extranjeros que se encuentren de manera irregular en el país, ya sea por vencimiento de la visa o por haber entrado de una manera no permitida por la ley, solicitar un permiso de residencia temporaria para que puedan regularizarse y poder desarrollarse en plenitud. Una vez concluido dicho proceso de inscripción, se le entregará a dichos postulantes -cumpliendo los requisitos-, un permiso de residencia temporario, por un año, luego del cual podrán solicitar el permiso de residencia correspondiente a la normativa legal¹⁴.

¹⁴ Ministerio de Gobierno Interior y Seguridad Pública, “Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería”, Santiago de Chile, 2018.

V. CONCLUSIONES

El fenómeno migratorio es un hecho complejo y variable. Por lo mismo, los Estados tienen que estar preparados para poder hacerle frente de forma integral, es decir, abarcando tanto el ingreso de migrantes como su estadía e integración. Así, quienes entren de acuerdo a las normas entregadas por el Estado podrán optar a todos los beneficios en igualdad de condiciones que los mismos nacionales.

Hay que recalcar que la inmigración siempre ha contribuido al desarrollo del país y el enriquecimiento de su cultura. Además hay que tener en cuenta que es un fenómeno que ha ido aumentando exponencialmente y seguirá aumentando, debido al mundo globalizado en que vivimos.

El Gobierno ha tomado las medidas necesarias para empezar a hacerle frente a este fenómeno. Sin perjuicio de esto, creemos necesario transparentar la situación de los que vienen con visa de trabajo, que hoy en día tarda meses en otorgarse, por lo que hay que agilizar dicho trámite, creando una figura que pueda facilitar el ingreso de inmigrantes que ya cuentan con un contrato de trabajo para venir a realizar labores acá en Chile. De todas formas,

se debe sancionar fuertemente todo quien intente burlar esta situación, o que falsifique un contrato de trabajo. Otro punto a considerar es la posibilidad de externalizar la fiscalización del cumplimiento de la normativa vigente, dándole facultades a la inspección del trabajo para sancionar y, además, denunciar los casos que se encuentren de manera irregular. También consideramos positivo crear un ente u organización, o un listado de empresas que certifiquen que efectivamente el migrante que llegue a Chile con visa de trabajo, cumpla con los requisitos necesarios y que el contrato en virtud del cual obtienen la visa es real. Para las personas naturales, sería prudente establecer un máximo de contrataciones anuales cosa de evitar el acarreo de inmigrantes que ingresen al país.

Todo lo anterior conlleva un desafío, el cual Chile ya asumió, estableciendo nuevas reglas del juego, con la finalidad de tener una migración segura, ordenada y regular, de acuerdo a los estándares internacionales, y otorgando la posibilidad de que se vaya actualizando constantemente, según los avances de la globalización mundial y sus efectos en los flujos migratorios.



Capullo 2240, Providencia.