

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

MIGRACIÓN EN CHILE, UN DESAFÍO PENDIENTE

Nº 228 | 02 de agosto 2017



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

La inmigración es un fenómeno en Chile que no se ha estudiado exhaustivamente, a pesar de su evaluación durante los últimos años. Nuestro país se ha quedado estancado en estas políticas públicas migratorias, lo cual podría afectar a la integración en la sociedad civil y el desarrollo de la nación. Considerando que estamos en un año de elecciones, sumado a la evolución que ha tenido el tema migratorio, debiese ser una temática prioritaria en los programas de los candidatos a la presidencia. Es por ello que el presente Ideas & Propuestas analizará las leyes migratorias con las que cuenta el país e identificará, a través de ella, cuáles son los próximos desafíos en esta materia.



Foto: www.t13.cl

I. INTRODUCCIÓN

Los fenómenos migratorios son cada vez más demandantes y requieren de un rol esencial en la extensión del Estado. Diversos autores concluyen que en Chile no se ha aplicado una ley que aborde la migración explícitamente, cuestión que afecta principalmente la coordinación institucional entre los controles fronterizos, cuyo vacío legal, además, podría generar una interpretación inoportuna. Junto a ello, la política migratoria está desactualizada, existiendo una ausencia de enfoques claros y una institución que aborde el tema en beneficio del desarrollo del país.

Al revisar la historia de Chile respecto a la migración, podemos observar que, en gran parte de ella, el porcentaje de extranjeros que ingresan al país registra un bajo porcentaje de no más el 1% o 2% de la población chilena¹. De este porcentaje se

podría inferir que se debe a etapas de la historia en el cual el país se aisló y existía una lejanía con Europa, Asia y Norteamérica. Además, había tasas de crecimiento económico que no eran tentadoras para los extranjeros durante varias décadas del siglo XX.

No obstante, dicho porcentaje de extranjeros residentes en Chile se ha ido incrementando en el tiempo, dado que hay un aumento de oportunidades observable de nuestro país, mayores facilidades para trasladarse de una región a otra, y por último, porque se ha otorgado una mayor información sobre los cambios políticos, económicos y sociales. En esta línea, según datos de la OECD del año 2010, Chile, a mediados de la década de 1990, se posiciona como un referente atractivo para la migración, dado que logra proyectar índices de desarrollo económico importantes en las últimas décadas².

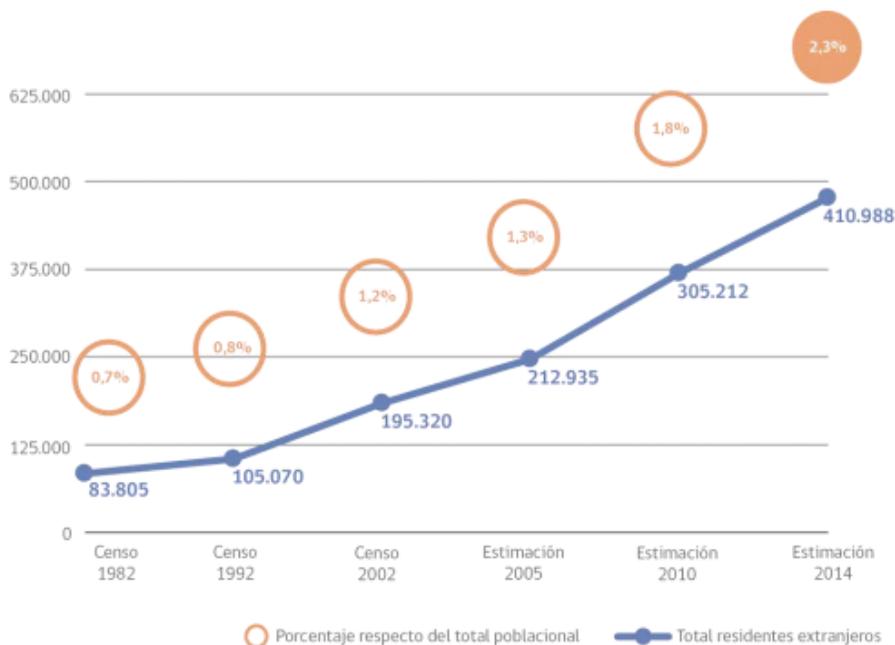
¹ Levinson, Amanda y Doña Cristián (2004). "Chile: Moving Towards a Migration Policy", Country Profiles Migration Information Source, Migration Policy Institute (MPI). En: www.migrationinformation.org

² Organization for Economic Co-operation and Development OECD, 2010

II. DESGLOSE DE LA MIGRACIÓN EN CHILE

En 1990 había 105.070 migrantes en el país (0,8% de la población total). Para el año 2014 se estimaba que el 2,3% de la población total estaba compuesta por extranjeros. Así lo presenta el siguiente gráfico, el cual hace referencia al aumento de la población total de migrantes desde 1982 hasta el 2014.

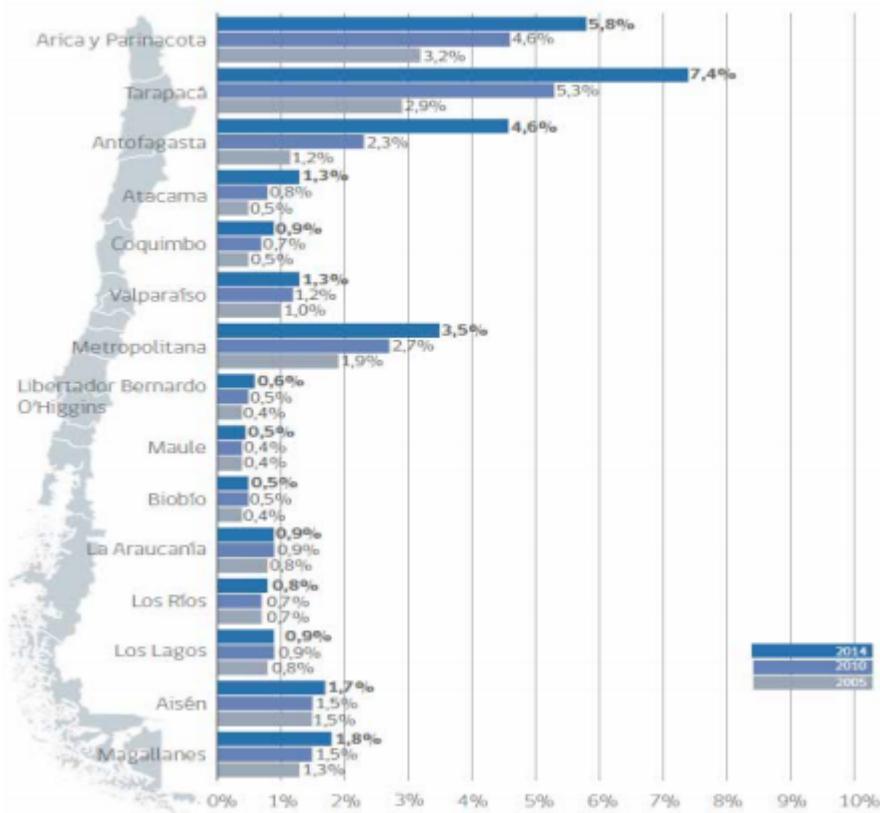
Gráfico 1: Estimación de residentes Extranjeros en Chile



Fuente: Departamento de extranjería y migración 2015, pág. 21.

El porcentaje de población total migrante en Chile es bajo al compararlo con el promedio de extranjeros residentes en países desarrollados, cifra que alcanza un 11,3%, según los datos de la División de Población de la ONU (2015). Sin embargo, al observar el gráfico se podría concluir que el país ha ido aumentando la cantidad de migrantes a un punto porcentual desde el Censo de 2002. Dicho incremento, sumado a la concentración territorial de esta población en algunas ciudades y comunas, ha logrado que la opinión pública nacional perciba que el país se está “llenando” de inmigrantes, aun cuando el bajo porcentaje de extranjeros residentes frente a la población nacional indique lo contrario. El siguiente gráfico visualiza el porcentaje de población migrante por región.

Gráfico 2: Porcentaje de población migrante en cada región



Fuente: Departamento de extranjería y migración



Foto: www.t13.cl

El mayor porcentaje de migrantes reside en la Región Metropolitana, concentrando el 61,5% del total de la población. Las tres primeras regiones de Chile que en su conjunto componen el “Norte Grande”, concentran el 16,2% de los migrantes residentes. La región de Antofagasta es la que agrupa la mayor proporción de migrantes (6,9%) en la zona norte, y la segunda mayor del país. Los últimos 10 años Antofagasta ha duplicado el porcentaje de extranjeros con respecto a la población regional. Además, en la zona se genera un importante intercambio transfronterizo, ya que cuenta con cuatro pasos habilitados³.

Por otro lado, actualmente la mayor cantidad de migrantes residentes en el país proviene de países latinoamericanos. La comunidad peruana es la que concentra la mayor población residente con un 31,7%; luego siguen los argentinos, con un 16,3%; los bolivianos, con un 8,8%; colombianos, con un 6,1%, y, finalmente, los ecuatorianos, con un 4,7%⁴.

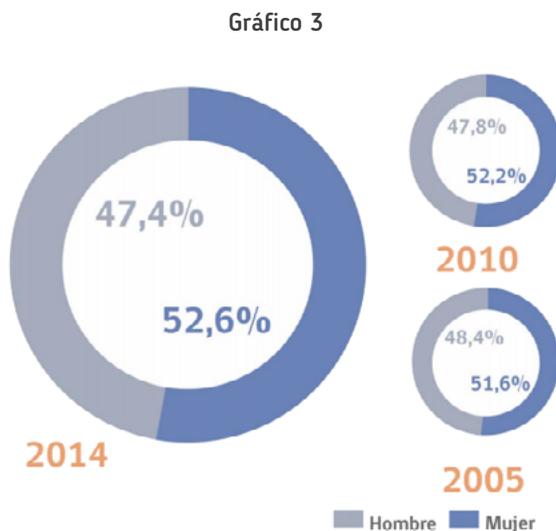
Respecto a las visas de permanencia definitiva, los datos del Departamento de Migración y Extranjería informan que el año pasado se entregaron 53.622, lo que representa un aumento de 9,8% en relación a 2015, pero un incremento de 25% en comparación a 2014. Sin perjuicio que los peruanos siguen liderando la migración en el país, la presencia de ciudadanos haitianos, venezolanos y colombianos percibió el mayor incremento en los últimos dos años. Puesto que en 2014 había 763 haitianos con permanencia definitiva, en 2016 fueron 3.647, es decir, un aumento de 377% en dos años. En el caso de los venezolanos, se pasó de 685 en 2014 a 1.737 en 2016, lo que representa un alza de 153%. Por último, los colombianos con permanencia definitiva pasaron de 5.842 en 2014 a 12.193 el año pasado, es decir, un incremento de 108%.

³ Informe OBIMID “La Migración en Chile: breve reporte y caracterización” obtenido en: http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/08/informe_julio_agosto_2016.pdf

⁴ *Ibíd.*

III. CARACTERIZACIÓN DE LOS MIGRANTES

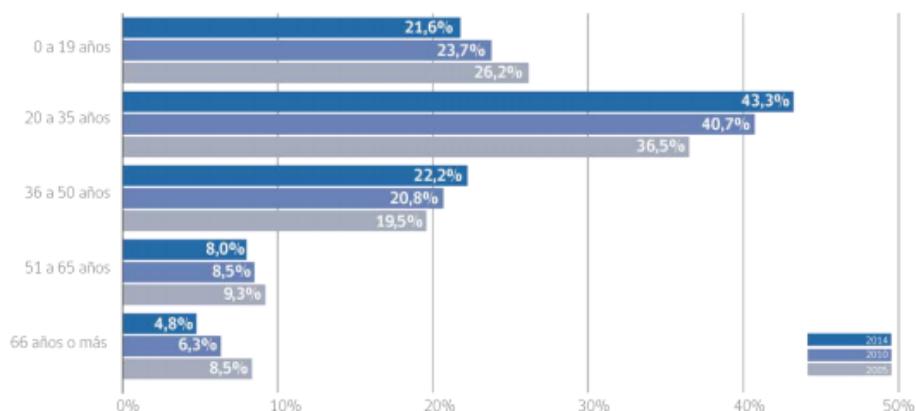
En lo que respecta al sexo de las personas migrantes, se identifica, ligeramente, una mayor cantidad de mujeres. No obstante, esto puede variar en algunos grupos, como el haitiano, que es mayoritariamente masculino.



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración (2015)

Por otro lado, las motivaciones de los migrantes son multidimensionales, dependiendo de cada contexto y sería equivocado reducirlas a una causa. Sin embargo, se podría inferir que la población migrante residente en Chile es inminentemente laboral. Esto se puede concluir dado que las tendencias etarias de los extranjeros en el país evidencian que el tramo entre 20 y 50 años representa un 65,5% del total de migrantes.

Gráfico 4



Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo (Informe julio - agosto 2016)

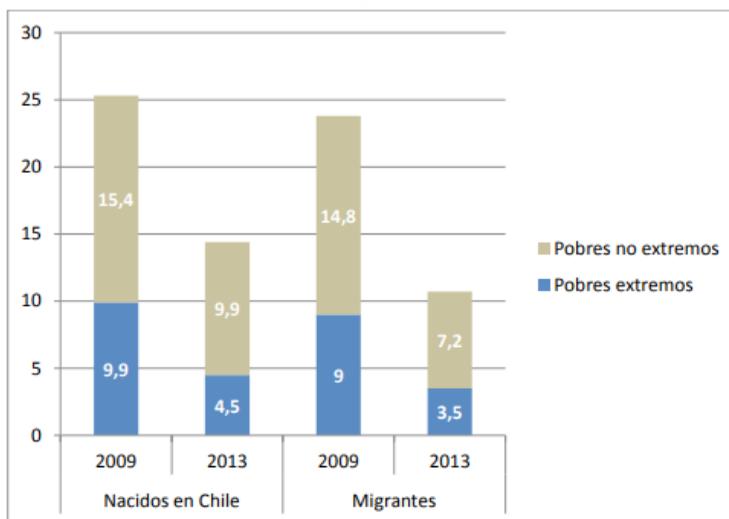
Los distintos indicadores socioeconómicos son útiles para describir en qué condiciones de vida se encuentra la población extranjera en Chile. Primeramente, cabe mencionar que en el informe OBIMID para analizar la pobreza, se determina la población migrante en tres regiones relevantes, las cuales a la vez (como hemos señalado) concentran los más altos porcentajes de extranjeros. Estas son las siguientes: la Región Metropolitana de Santiago (principal destino de la población migrante), Arica y Parinacota (principal acceso terrestre y vértice chileno de la triple frontera andina), y Antofagasta (la segunda con mayor concentración y la primera de mayor incremento de población migrante en los últimos 10 años).

En dicho informe, a partir de los indicadores contenidos en la encuesta CASEN 2013, se revisan dimensiones de pobreza (monetaria y multidimensional), trabajo, educación, salud, vivienda

y participación social. Los datos señalan una disminución de la pobreza monetaria en Chile en el período 2009-2013, pasando de 25,3% a 14,4%. En las dos mediciones, la tasa de pobreza monetaria es menor entre la población migrante. No obstante, esta tendencia favorable, respecto a la pobreza económica, parece haberse revertido a nivel multidimensional en los últimos años. A partir de un índice multidimensional construido, a partir de la metodología de OPHI14 con diversos indicadores (del ámbito laboral, educacional, sanitario y habitacional), se identifica una mayor incidencia de la pobreza entre migrantes que entre chilenos. Para el año 2013, la tasa de pobreza multidimensional entre migrantes superó en 5 puntos porcentuales a la de la población chilena. Esto da cuenta de privaciones (exclusiones y/o vulnerabilidad) agudas entre la población extranjera residente en Chile que trascienden la esfera netamente monetaria⁵.

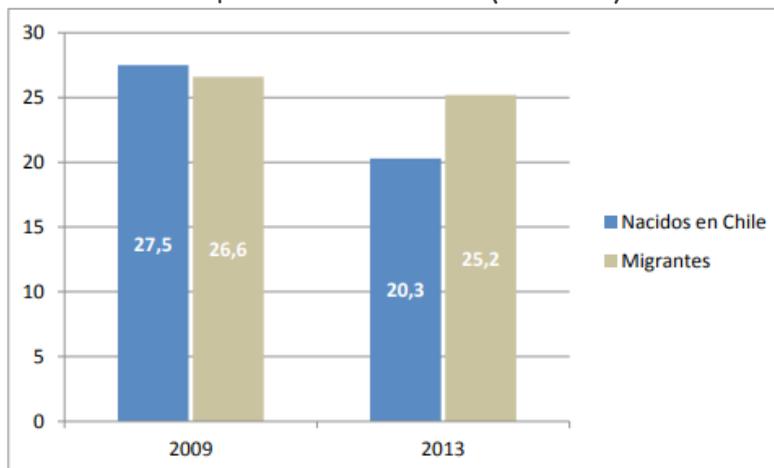
⁵ Ibíd.

Gráfico 5: Pobreza por ingresos. Porcentaje de nacidos en Chile y de migrantes por situación de pobreza por ingresos (2009 - 2013)



Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo (Informe julio - agosto 2016)

Gráfico 6: Pobreza multidimensional. Porcentaje de nacidos en Chile y de migrantes por situación de pobreza multidimensional (2009-2013)



Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo (Informe julio - agosto 2016)

Por último, al observar las condiciones monetarias de la población migrante, se identifican importantes diferencias según la región de residencia. Por ejemplo, al revisar los ingresos de los migrantes en vista de su distribución en el total de la población (segmentándola en cinco tramos, donde en el primer quintil representa al 20% más pobre de la población, y el quinto al tramo más rico), se observa que la población migrante de Arica y Parinacota es la más empobrecida. Por su parte, la población que reside en la capital es la que alcanza mayor presencia en los quintiles más de estrato socioeconómico más alto. Tanto en Antofagasta como en Arica y Parinacota, son las comunidades de Bolivia y Argentina aquellas que se concentran en los quintiles más empobrecidos, seguidos por los originarios de Perú. Sin embargo, esta tendencia se revierte en la capital, concentrando a bolivianos y argentinos en los quintiles más ricos; mientras que los dominicanos, seguidos de haitianos y ecuatorianos, se encuentran en peores condiciones.

Región	Nacionalidad	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
R. Arica y Parinacota	Bolivia	35,5%	20,5%	25,0%	12,8%	6,2%
	Argentina	83,7%	10,0%	0,0%	6,3%	0,0%
	Perú	27,2%	27,7%	18,7%	17,9%	8,6%
	Colombia	0,0%	9,5%	70,1%	20,4%	0,0%
	Chile	22,9%	21,4%	20,6%	19,4%	15,7%
	Total Migrantes	31,5%	22,6%	21,7%	15,4%	8,8%
R. Antofagasta	Bolivia	27,8%	37,8%	7,7%	17,6%	9,1%
	Argentina	39,5%	18,7%	12,4%	5,0%	24,5%
	Perú	20,1%	15,5%	32,2%	26,4%	5,8%
	Colombia	11,9%	5,4%	38,9%	32,4%	11,3%
	Ecuador	16,4%	0,0%	0,0%	0,0%	83,6%
	Chile	21,6%	24,3%	20,0%	18,8%	15,3%
Total Migrantes	20,6%	20,5%	22,6%	22,2%	14,0%	
R. Metropolitana	Bolivia	0,0%	32,3%	7,1%	7,1%	53,5%
	Argentina	30,0%	11,9%	16,4%	11,1%	30,6%
	Perú	19,9%	23,3%	20,8%	31,8%	4,2%
	Colombia	3,1%	11,3%	12,6%	35,0%	38,1%
	Ecuador	1,0%	44,6%	8,3%	11,9%	34,6%
	Haití	4,6%	51,9%	12,2%	31,3%	0,0%
	Rep. Dominicana	49,3%	0,0%	0,0%	50,7%	0,0%
	Chile	23,3%	22,8%	20,8%	18,2%	15,0%
	Total Migrantes	13,7%	21,9%	15,1%	23,3%	26,0%
Total País	21,8%	22,5%	20,8%	18,7%	16,2%	

Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo
(Informe julio - agosto 2016)



Foto: www.t13.cl

IV. POLÍTICAS MIGRATORIAS

Las políticas migratorias se definen como “todas las propuestas institucionales (leyes, decretos, resoluciones, directrices, acciones, u omisiones etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio”⁶. Dichas políticas se conforman en cada momento histórico e intentan responder a situaciones coyunturales o bien a proyectos de largo a largo plazo⁷. En virtud de esta definición se hace necesario que la política migratoria se adapte al fenómeno actual de la migración.

Existen tres tipos de políticas migratorias; la primera es abierta, que deja libertad de circulación y asentamiento, con garantías de derechos para personas nacionales y extranjeras. La segunda es de carácter selectivo, la cual limita la entrada, salida y asentamiento según los intereses y necesidades del país. Y, por último, la restrictiva o cerrada, la cual tiende a la restricción casi total de la entrada, salida y asentamiento.

Consiguientemente, las políticas migratorias se califican en dos grupos: las explícitas y las implícitas.

La primera implica que esté institucionalizada acorde a sus objetivos; y la implícita ocurre cuando los objetivos no están institucionalizados, basando entonces su práctica en las concepciones subyacentes de los objetivos de las políticas que están vigentes⁸.

A continuación, se presenta la legislación migratoria vigente en Chile referida al control migratorio.

En el ámbito nacional:

- El Decreto Ley 1.094 de 1975.
- La Ley 20.430 sobre refugio.
- La Ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Regional:

- El Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile del año 2002.

Internacional:

- La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Familias.
- El Convenio de la ONU de 1951 sobre el

⁶ Mármora, L. (1993). La definición de las políticas de Migraciones Internacionales. Argentina.

⁷ Mármora, L. (Abril de 1987). Las Políticas de Migraciones Internacionales: elementos para su definición. Revista del CIM, 5(7).

⁸ Ibíd.

estatuto de los refugiados y su protocolo de 1967.

- Los protocolos sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
- La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

V. DESACTUALIZACIÓN

Históricamente, las políticas migratorias en Chile han sido basadas en un carácter coyuntural. Es decir, que reaccionan a situaciones y no establecen objetivos a largo plazo. Tampoco son de carácter explícito⁹, lo cual no responde a la realidad migratoria actual del país y del mundo. Así por ejemplo, no considera la migración económica, aun cuando esta comienza a ser atractiva desde mediados de la década de los noventa, período en el cual el país

comienza a ser atractivo para los migrantes debido al creciente desarrollo económico y estabilidad política.

Por otra parte, las actividades y procesos vinculados al control de ingreso al país, están regulados por el Decreto Ley N° 1.094 de 1975. Frente a este escenario, se visualiza que la Ley de Migraciones tiene un origen histórico enmarcado en la Guerra Fría y durante el Gobierno Militar. Debido a ello, las directrices de la política migratoria chilena están sesgadas en un fundamento dado al contexto histórico, político y económico que es completamente distinto al actual. Es por ello que el DL 1.094, artículo 2° de “entrada y residencia” establece que el ingreso al país de los extranjeros debe estar guiado por el “interés y la seguridad nacional¹⁰, lo que fue para aquel periodo acorde al contexto. No obstante, en la actualidad es cada vez más cuestionable que la Ley esté caracterizada por una orientación policial y de control ¹¹.

⁹ Torres, L. (2017). El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos políticos. *Migraciones Internacionales*, 9(1), 269 - 277.

¹⁰ (1953). Decreto con Fuerza de Ley n°69. Santiago.

¹¹ Stefoni, C. (2001). *Representaciones Culturales y Estereotipos de la Migración Peruana en Chile*. Buenos Aires: CLACSO.

VI. CONCLUSIONES

Primeramente, se puede inferir que Chile dejó de ser un país promotor selectivo de la migración a partir del Gobierno Militar y su Ley de Extranjería. En ese escenario, la migración era considerada un posible peligro y foco revolucionario a combatir. Sin embargo, actualmente la migración es entendida más bien como un “problema social” que es necesario contener y controlar, dado que ya no es el propio Estado quien atrae a inmigrantes, como lo fue en aquellos casos de migrantes “queridos” (los europeos). La llegada de inmigrantes, en la actualidad, también se debe a las características que han asumido las economías, como al proceso de globalización¹².

Chile en las últimas décadas, tanto por su estabilidad económica como política, se transformó en un país atractivo para los inmigrantes, así como también para las personas solicitantes de refugio, sobre todo proveniente de países latinoamericanos y más recientemente, del Caribe.

Por otro lado, los migrantes contemporáneos son vistos como una amenaza al bienestar de las sociedades receptoras y con estigmas de ser portadores de ciertos “males” que pueden dañar a sus territorios de origen. Nos referimos al terrorismo, narcotráfico, enfermedades, delincuencia y pobreza, entre otros¹³.

En cuanto a política interna, es relevante considerar los beneficios que trae la migración para el país, los cuales incluye, además del intercambio cultural y sus beneficios, el aumento de demanda por el consumo, lo que aumenta la demanda en la producción incrementando el número de trabajadores y el empleo.

Adicionalmente, es importante que la política migratoria se adapte y considere al migrante como un aporte para la sociedad y no una amenaza, lo que de esta forma contribuiría a disminuir la migración irregular. Puesto que el hecho de que exista un vacío legal hace que no haya certeza para los inmigrantes sobre qué requisitos deben cumplir, viéndose obligados a recurrir a métodos ilegales para ingresar al país.

En esta línea, es que una mayor fiscalización y coordinación entre los distintos actores permitiría no sólo dar cumplimiento a la ley, sino que también a los distintos acuerdos internacionales. Así mismo un mejoramiento en el control fronterizo permitiría reducir el ingreso de forma ilegal al país ya que producto de las prácticas discriminatorias arbitrarias, los inmigrantes han buscado formas alternativas de ingreso.

Por último, es claro que existe una postergación de esta discusión en Chile, lo cual puede llevarnos a un escenario complejo que podría generar graves tensiones y resistencias xenófobas a medida que la residencia de migrantes vaya mostrando a la sociedad un aumento del desempleo y un creciente ingreso de extranjeros residentes en el país. Por consiguiente, el principal desafío es actualizar la política migratoria chilena para que la riqueza de la migración se traduzca en una fructífera convivencia intercultural y en progreso socioeconómico, tanto para el país como para los migrantes, dando paso hacia la inclusión de esta población como sujetos de derecho. Es por ello que es necesaria una nueva ley migratoria con perspectiva de derechos. Lograrlo requiere de voluntad política, lo cual es dable en el actual escenario de las campañas presidenciales, para que así un próximo gobierno avance en esta materia, como hemos visto, tan necesaria.

¹² Jensen, M. (2008). Inmigrantes en Chile: La exclusión vista desde la política migratoria chilena.

¹³ Thayer, L. E. (2016). Migración, Estado y Seguridad. Tensiones no resueltas y paradojas persistentes. Santiago: Polis.



Capullo 2240, Providencia.