



# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

## URGENCIA DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA EFICAZ

Nº 373  
21 DE JUNIO 2023

Ideas & Propuestas

## Resumen ejecutivo

**L**a inveterada práctica de la migración humana está adoptando formas cada vez más complejas, y no sólo en razón del número de los flujos demográficos. Esto está desafiando a los Estados nacionales, entre ellos a Chile, que ha experimentado un reciente incremento sin precedentes de la tasa de extranjeros en su territorio. Se advierte que las medidas internas de contención sólo resultarán paliativas si son acompañadas de una política exterior migratoria que pueda contrarrestar los efectos negativos de un fenómeno que comienza a emerger en la forma de un latente conflicto social.



Foto: unsplash.com

## I. Contexto a una práctica humana

Desde su viaje en busca de Suez y el cruce a través de los islotes del Mar Rojo hacia la Península Arábiga, el *Homo sapiens* ha sido una especie con proyecciones migratorias. Aquel nomadismo que caracterizó primigeniamente a nuestra humanidad ha sido una experiencia tan significativa que diversos relatos pretéritos convirtieron al acto del viaje en el hito fundacional de pueblos enteros, tales como la salida a la Tierra Prometida, el periplo de Eneas a Italia o la peregrinación hasta el lago de Texcoco.

Sin dejar de provocar tensiones, sobre todo cuando la violencia ha jugado un papel fundamental en ellas, las migraciones siempre han producido consecuencias significativas en la vida social, política y

económica de las regiones implicadas y, sobre todo, durante la Edad Contemporánea, cuando han solido producir efectos tan sustantivos como positivos para el desarrollo de los países; siendo pieza clave del proceso de globalización en curso.

Sin embargo, en las últimas décadas, este fenómeno migratorio ha alcanzado tal complejidad y magnitud, producto de una presión migratoria sin precedentes, que no sólo ha vulnerado conceptos clave para las relaciones internacionales, tales como el de las soberanías nacionales, sino que ha creado una imposibilidad fáctica de absorber socialmente a estas ingentes poblaciones; todo lo cual hace cada vez más necesario regular los flujos de migrantes que afectan a los países que los reciben. No es posible a ningún país recibir tal inmigración descontrolada.

El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), parte del sistema de Naciones Unidas, señala que el número estimado de migrantes internacionales no ha dejado de aumentar en los últimos 50 años. En 2020 vivían en un país distinto del natal casi 281 millones de personas, 128 millones más que 30 años antes, en 1990 (153 millones), y más de tres veces la cifra estimada para 1970 (84 millones).



Foto: inss.ndu.edu

## II. No es sólo cuestión de magnitud

Además de su creciente magnitud, la migración internacional ha experimentado muchos cambios en las últimas décadas. Si bien los motivos por los que las personas migran de un país a otro siguen siendo básicamente los mismos: pobreza, guerra, violaciones masivas a los Derechos Humanos y crisis económicas; es su complejidad la que ha aumentado. Las propias dinámicas del proceso de globalización, los avances en los sistemas de transportes y comunicaciones, además del surgimiento de mafias del tráfico de personas han hecho que el fenómeno sea hoy mucho más difícil de controlar.

En la comunidad internacional existe pleno consenso en los graves efectos que producen las migraciones irregulares y la necesidad de con-

trolarlas. En la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de Naciones Unidas, la Meta 10.7 insta a *“facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”*, no presuponiendo la exigencia de tales requisitos para la migración una vulneración de los Derechos Humanos, tesis defendida por algunos individuos y asociaciones que abogan por la nula regulación, soslayando así los problemas aparejados al fenómeno y la propia conculcación de la integridad y dignidad personales que suelen sufrir quienes, en busca de un futuro mejor, pueden y suelen ser víctimas de otros en su trayecto.

A los graves problemas sociales y económicos que produce la migración descontrolada, se agrega un fenómeno creciente, el de la instrumentalización de las inmigraciones, esto es, el uso político de los flujos migratorios por parte de algunos países, como instrumento de presión contra otros Estados. Entre los últimos ejemplos de esta práctica tenemos el caso del gobierno de Turquía que, en 2020, empujó a quince mil personas hacia la frontera con Grecia. En mayo de 2021, Marruecos dejó entrar irregularmente a más de diez mil personas al enclave español de Ceuta. Ese mismo año, la dictadura bielorrusa facilitó la llegada de decenas de miles de personas a su frontera con Polonia, Letonia y Lituania.

Ante estos episodios, la Unión Europea ha calificado a la instrumentalización de las migraciones como una “amenaza híbrida” hacia su seguridad, entendiéndola como la utilización de técnicas no convencionales, agregadas a las convencionales, en escenarios de conflicto. También la OTAN, en su “Concepto Estratégico”, aprobado en la última cumbre de la organización en Madrid, efectuada en junio de 2022, calificó con el mismo rótulo esta práctica con ribetes corsarios.



Foto: ciperchile.cl

### III. El caso chileno

En el caso de Chile, los países de origen y tránsito de los migrantes que llegan hoy a nuestro país son Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Por la coincidencia de fronteras terrestres comunes, es fácilmente detectable que estamos ante un “corredor migratorio”, uno de los muchos que simultáneamente están hoy en desarrollo en el mundo.

Para nadie es un secreto que Chile vive un proceso de creciente presión migratoria desde la década de 1990, sobre todo, de origen latinoamericano que, con todo lo desacostumbrada que era, seguía siendo mínima. El censo de 1992 registró 105.070 migrantes residentes (0,8% de la población total) y una década más tarde eran 184.484

personas (1,2% de la población total), predominando argentinos y peruanos. En cambio, para 2021, la estimación aportada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG) es de 1.482.390 personas, equivalentes al 7,5% de la totalidad de la población.

Tan explosiva transformación nos remite a la década de 2010, durante la cual hubo una segunda fase de aceleración de estos flujos, con un componente masivo y no del todo probable, pues abarcó a países con los que no poseemos fronteras inmediatas, como en el notorio caso de Colombia, y otros donde incluso la separación geográfica e idiomática se volvió irrelevante; como lo mostró la novedosa aparición de una migración procedente de República Dominicana y la mucho mayor desde su vecino, Haití; la cual ya en 2016 implicó acusaciones de posible tráfico de inmigrantes a través de una aerolínea de bajo costo. En paralelo, desde 2013, con la muerte del dictador Hugo Chávez y la subida de Nicolás Maduro al poder, así como el desarrollo del proceso inflacionario e hiperinflacionario en Venezuela, se acrecentó la inmigración de dicho país, hasta convertirse hacia 2018 en la mayor colectividad extranjera en Chile, año en que, además, se les favoreció con la creación de la “visa de responsabilidad democrática”.

Sin embargo, la percepción popular hacia la enorme masa migrante se ha visto perjudicada por una variedad de argumentos: desde sentimientos xenófobos, las reclamaciones de “robo” de los empleos locales o la denuncia de prácticas incompatibles con nuestras costumbres sociales, hasta cuestiones más graves, como su asociación con el proceso del Estallido Social, los problemáticos casos de migración

de ingreso o retorno a sus patrias durante la pandemia de Covid-19 y, ante todo, su asociación con la comisión de delitos de alta notoriedad pública, en formatos antes desacostumbrados en Chile, tales como la aparición de carteles internacionales de narcotráfico, el aumento de la extorsión, el secuestro y alevosas formas de homicidio, incluyendo el descuartizamiento o el enterramiento de personas vivas.

Ha sido el Norte Grande la zona del país desde donde se han dado las más serias advertencias de estar emergiendo un conflicto social ligado a la dinámica migratoria. Durante el verano de 2021 hubo un serio colapso del paso fronterizo de Colchane con Bolivia, abarrotamiento que volvió a ocurrir en Chacalluta, con Perú, entre los meses de abril y mayo del presente año. Sin embargo, las mayores alertas fueron la masiva manifestación de iquiqueños contra la migración, ocurrida el 25 de septiembre de 2022 y que incluyó la quema de enseres de migrantes en situación de calle, así como los paros camioneros ocurridos en febrero y noviembre de 2022, tras el asesinato del chofer Byron Castillo y la posterior condena de tres extranjeros como autores del homicidio.

Estas coyunturas ayudaron a visualizar una temática que se había tratado con demasiada parsimonia desde Santiago, revestida de un discurso que sólo enfatizaba los beneficios de una sociedad “más diversa e inclusiva”, casi sin hacerse cargo de los elementos materiales y servicios necesarios para absorber tal cantidad de nuevos habitantes. Así, la temática se volvió en tema central de la campaña presidencial 2021, obligó a la actualización de la legislación migratoria a través de la Ley N°21.325, promulgada en abril de 2021, y requirió del

apoyo de las Fuerzas Armadas en la ahora llamada “Macrozona Norte” (a semejanza de la zona afectada por el terrorismo etnopolítico en el sur), declarándose estado de emergencia desde febrero a abril de 2022, medida que el pasado 4 de junio ha vuelto a ser solicitada por el Senado al Ejecutivo.

Con todo, todas las medidas internas serán siempre insuficientes. La crisis que afecta a nuestro país es de tal gravedad que el Gobierno de Chile debe formular como prioritaria, una política exterior migratoria que aplique los principios de cooperación y responsabilidad compartida con los países de origen y de tránsito de los flujos de inmigración irregular que nos afectan.



#### **IV. Buscando una solución mancomunada**

Al tratarse de un fenómeno global de gran complejidad y magnitud, ningún Estado logrará abordar el fenómeno de la inmigración por sí solo. Todos los países afectados necesitan implementar una política exterior mancomunada de sus fronteras para controlar la inmigración irregular.

Este complejo escenario determina que sea fundamental la cooperación internacional con los países de origen y de tránsito de estos flujos migratorios, que establezca las bases de una migración controlada, segura y ordenada, así también la prevención de la migración irregular y la lucha contra el tráfico ilícito y la trata de personas.

Lo anterior implica incorporar explícitamente la inmigración irregular en las negociaciones internacionales de nuestro país, tanto en las

agendas bilaterales como en la regional, involucrando a los países de origen, así como a los de tránsito, poniendo como objetivos comunes el reducir los flujos, controlarlos y ordenarlos; así como la lucha contra la inmigración clandestina y la desarticulación de las mafias que profitan del tráfico con seres humanos.

Un elemento fundamental de la cooperación bilateral y regional en materia de control de la migración irregular debe basarse en celebrar acuerdos de readmisión, que son aquellos en que cada parte se compromete a reingresar a aquellas personas que desde su territorio hubieran entrado irregularmente en el territorio de la otra parte.

Asimismo, esta política conjunta de cooperación internacional deberá incluir el mejoramiento de los mecanismos de control fronterizo y el refuerzo de la cooperación policial entre todos los países involucrados, sean el origen o paso de migrantes irregulares. La cooperación policial deberá contemplar el intercambio de información operativa, la realización de acciones conjuntas y, si es necesario, la designación de oficiales de enlace en aeropuertos, puestos fronterizos o centros de comando policial en los países involucrados en el corredor utilizado por la inmigración irregular.

Usando la lógica de detener, todo cuanto se pueda, la inmigración irregular antes de que llegue a nuestras fronteras, debería establecerse controles fronterizos coordinados en cada punto del corredor migratorio, con participación de todos los países involucrados. Para ello, en la coordinación del control fronterizo con los países de origen y tránsito de la inmigración irregular, se requiere mejorar la capaci-

tación del personal a cargo y aumentar la inversión en herramientas tecnológicas avanzadas, incluyendo drones, sensores infrarrojos y sistemas de registro e identificación biométrica.

Para abordar integralmente el problema, en primer lugar, el Gobierno debe formular explícitamente una política exterior migratoria basada en la cooperación, como la descrita en este artículo, y proyectar con ánimos de reunir la adhesión y colaboración de todos los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que recibe nuestro país, es decir, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; mostrándoles que dicha alianza traerá evidentes beneficios a todos los pactantes.

El canciller Alberto Van Klaveren ha enunciado los primeros atisbos de acciones para abordar la grave crisis migratoria que nos afecta, pero hasta ahora se ha limitado a anunciar diálogos reservados con Bolivia y Venezuela, lo cual es absolutamente insuficiente. Las declaraciones del presidente Boric en materia de migración durante la cumbre de UNASUR celebrada a fines del pasado mayo en Brasil manifiestan una preocupación, pero no parecen haber concitado la atención ni de la prensa ni la de los gobernantes participes como una meta regional.

A pesar de todas las pretensiones latinoamericanistas de la actual administración Boric, tal concertación de naciones ha estado lejos de conseguirse, si bien todos los Estados involucrados pueden dar cuenta de verse de algún modo aquejados de lo mismo, y a pesar de ser fácilmente identificable su principal agente, el gobierno de Venezuela, el que, por lo menos de un modo implícito, viene gestando esta “amenaza híbrida” dentro de la región como una válvula de escape a

la conmoción interna provocada por su crisis política e hiperinflacionaria, además de la extendida constricción de los derechos fundamentales para su ciudadanía.

De especial importancia será incluir al Perú en el esquema de cooperación en materia migratoria, ya que es el territorio de ese país por donde pasa la mayoría del flujo migrante, sea ingresando directamente a través de la Línea de la Concordia o pasando a Bolivia para, desde allí, intentar llegar a Chile a través de nuestros pasos altiplánicos. Sin embargo, y para colmo de males, las relaciones con Perú se han visto afectadas por las declaraciones del presidente Gabriel Boric en la Cumbre de CELAC del pasado enero en Buenos Aires, las que resultaron en una intromisión en la política interna de aquel país, amenazado por el intento anticonstitucional del expresidente Pedro Castillo; lo que dificultará alcanzar acuerdos en el corto plazo en esta materia.

Por su parte, es fácil prever respecto a Bolivia que su gobierno instrumentalizará la crisis migratoria, usando el chantaje para presionar a Chile en su objetivo de revivir la “reivindicación marítima”, sobre todo después del terminante fallo que la Corte Interna de Justicia (CIJ) entregase en favor de nuestro país en octubre de 2018. La calificación de esta probable instrumentalización de la migración con el apelativo de “amenaza híbrida” aplicaría plenamente para este caso y sería un fundamento más para el involucramiento de las Fuerzas Armadas en el resguardo de la frontera noreste.

Bolivia, con toda seguridad, no tendrá voluntad de cooperación con Chile en el control de la inmigración irregular. En ese caso, entre otras

medidas, el Gobierno debiera evaluar la revisión del Acuerdo de Exención de Visas de Turismo con ese país. Sumándose a otra serie de sucesos irregulares que en los últimos años se han acrecentado, involucrando inclusive a funcionarios estatales bolivianos; la falta de colaboración por parte de este Estado en la lucha contra la inmigración irregular, el narcotráfico y el contrabando debe ser considerada una amenaza para la seguridad de nuestro país.



## V. Una tarea ardua y de mediano plazo

La inmigración irregular es un fenómeno que afectará a Chile por mucho tiempo y debemos estar conscientes de que es prácticamente imposible eliminarla por completo, sobre todo por todas esas variables que no están en control directo de nuestra soberanía.

En tal caso, un objetivo realista es fijar como política de Estado permanente, el control y orden de la migración. Para ello, la formalización de una política exterior migratoria a través de la cooperación franca y leal entre los países de origen y tránsito es el primer paso esencial para luego trabajar en objetivos y acciones concretas, proactivas y eficaces que disminuyan y controlen el flujo migratorio, así como reduzcan al máximo su porción irregular.

Esta política migratoria deberá irse adaptando a la realidad de un fenómeno complejo, dinámico y cambiante. Deberá enfrentar enormes dificultades, pero la amenaza es tan grave que debe ser abordada de forma urgente y determinada, como una política de largo plazo, que se debe ir construyendo lo más consensuada posible a nivel regional, para poder esperar una razonable obtención de logros para todos los involucrados en el mediano plazo.

De lo contrario, nuestros países seguirán ocupados en internalizar los daños, dañando sus propias relaciones bilaterales y añadiendo inestabilidad social, factor que aleja más y más a Latinoamérica de la meta del desarrollo.

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100