

BOLETÍN N° 5 OBSERVATORIO DE POLÍTICAS MIGRATORIAS

Precarización selectiva de las trayectorias migratorias: las consecuencias de una política bipolar

Presentación

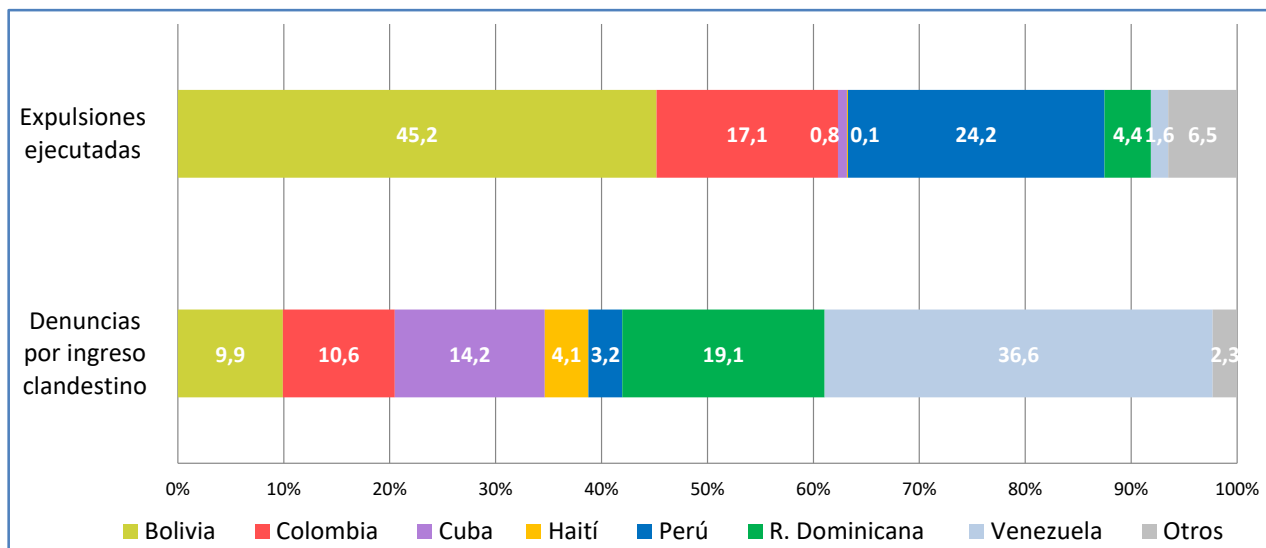
El **Boletín N°5 del Observatorio de Políticas Migratorias** busca profundizar en la información disponible en registro oficiales del **Ministerio del Interior** sobre la política de expulsiones y su impacto en la precarización de las trayectorias migratorias. Tal como se mostró en el número anterior de este instrumento de divulgación, durante la década 2010-2020 en Chile se desarrolló una política de expulsiones cambiante y selectiva que generó impactos desiguales en los distintos colectivos nacionales de extranjeros residentes. En el **Boletín N°4** en efecto, mostramos de qué manera a partir de 2018 se había comenzado a desplegar una política de expulsiones asentada en un enfoque fuertemente comunicacional, dando un giro respecto de la orientación que venía predominando desde 2010. Señal de ello es que a partir de 2018 se invierte la proporción de expulsiones administrativas y judiciales en el volumen total de deportaciones ejecutadas. Si durante la primera parte de la década entre el **70% y 90%** de las expulsiones totales correspondía a actos decretados por la autoridad administrativa, derivados en gran medida de vulneraciones a la ley de extranjería, a partir del 2018 las expulsiones administrativas caen al **15%** del total de expulsiones manteniéndose en ese nivel hasta la actualidad. En sentido contrario las expulsiones judiciales, como consecuencia de la conmutación de condenas menores a 5 años y 1 día por delitos comunes, pasa a representar el **85%** del total de expulsiones ejecutadas. Pero ¿a qué responde este giro en la política de expulsiones? **Nuestra hipótesis plantea que en 2018 se despliega desde el gobierno una política migratoria con un fuerte componente de comunicación estratégica, orientada a administrar las incertidumbres propias del modelo de desarrollo, a partir de la imputación a las personas migrantes las causas de esas incertidumbres. En este escenario el control de la migración, a través de la imposición de restricciones en el acceso al territorio y la implementación de una política de expulsiones efectista, constituyen herramientas fundamentales para el control social. La política migratoria así se instala como una pieza esencial en una estrategia de contención del malestar social frente a las incertidumbres que el modelo de desarrollo genera en las vidas de las personas, en el marco del despliegue de un programa de profundización de ese modelo.** En este quinto número del **Boletín** abordamos algunos de los impactos que ha tenido esta política sobre los principales colectivos nacionales de migrantes afectados. En primer lugar observamos la evolución entre 2010 y 2020 del volumen de ingresos clandestinos y expulsiones, para luego contrastar la diferencia entre expulsiones administrativas decretadas y ejecutadas durante la década. La diferencia en el primer caso nos muestra de qué manera la política de frontera ha incidido los ingresos clandestinos en cada colectivo nacional, y lo segundo nos permite visualizar el volumen de personas que han residido en Chile entre 2010 y 2020 como “expulsados residentes”, vale decir como personas que no solo se encuentran en situación irregular si no además viven sus vidas cotidianas bajo la amenaza de la ejecución de una expulsión en su contra ya ha sido decretada. Estas realidades no solo nos permiten entender el impacto de las políticas de frontera en las vidas de las personas si no también nos notifican la forma en que se expresa hoy en Chile la extrema precarización de las trayectorias migratorias.

1. Gestión bipolar de la frontera: expulsados y expulsables.

Tal como señalamos en el **Boletín N°4** de este observatorio, el sentido de la política de frontera es muy relevante para determinar las condiciones en que se inician y proyectan las trayectorias migratorias. Además de ser uno de los factores que incide en las condiciones de partida de las trayectorias, tal como lo hace la condición de clase, género, la situación de salida del país de origen o la densidad de las redes en las que están insertos los extranjeros, es central para la determinar las condiciones posteriores. En este documento exploramos las consecuencias que tienen las decisiones que se toman en materia de gestión de la frontera, sobre los distintos colectivos nacionales. En Chile los dispositivos de gestión de frontera se despliegan en tres niveles: (a) el institucional que impone requisitos de ingreso específicos para colectivos distinguidos por nacionalidad, nivel de calificación o disponibilidad de recursos; (b) el de las prácticas de los funcionarios de la policía fronteriza que cuentan con atribuciones legales específicas para definir el cumplimiento de las condiciones de ingreso de las personas, y (c) el nivel de la normativa internacional que establece criterios de ingreso diferentes para personas que se encuentren en situaciones particulares, como la situación de refugiados o aquellos extranjeros que califican como ciudadanos de países miembros de acuerdos internacionales como el acuerdo de residencia de Mercosur. Cabe señalar que los dispositivos en estos niveles más que articularse entre si de manera consistente, dan origen a una tensión en la política de gestión de la frontera. Un ejemplo de ello es la forma en que la discrecionalidad de los agentes en la

frontera puede eludir la aplicación de los compromisos internacionales que el Estado de Chile ha suscrito en materia de protección de refugiados o en relación a los instrumentos de implementación del Acuerdo de Residencia de Mercosur. En relación a lo primero durante el año 2019 las organizaciones de migrantes que realizan su trabajo en la frontera norte de Chile denunciaron públicamente la negación sistemática de la apertura de expedientes de solicitud de refugio a personas provenientes de Venezuela. Lo que se refleja en parte en que las solicitudes de refugio abiertas bajaron de las **5.723** y **5.726** en 2017 y 2018 respectivamente a las **781** en 2019, justamente el año en que la demanda por ingresar a Chile de personas provenientes de Venezuela se intensificó den la frontera norte, respecto de años anteriores. Otra complejidad propia de la política de frontera, en particular la de expulsiones, es que se relaciona tanto con sanciones administrativas antes vulneraciones a la ley de extranjería, como a la conmutación de penas carcelarias a personas extranjeras condenadas. Esta bipolaridad se aprecia en el **gráfico 1** donde se observa que los colectivos más expulsados entre 2010 y 2020 no coinciden con los más denunciados por ingresar clandestinamente. De modo que la política de expulsiones está disociada de la situación de irregularidad en el ingreso que afecta mayoritariamente a migrantes provenientes de Venezuela, Cuba y Republica Dominicana. Justamente aquellos a quienes tienen requisitos de ingreso adicionales al resto, como la necesidad contar con una visa consular.

Gráfico N°1 Expulsiones y denuncias por ingreso clandestino, según nacionalidad 2010-2020 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la PDI.

Gráfico N°2. Bolivia. Denuncias y expulsiones.

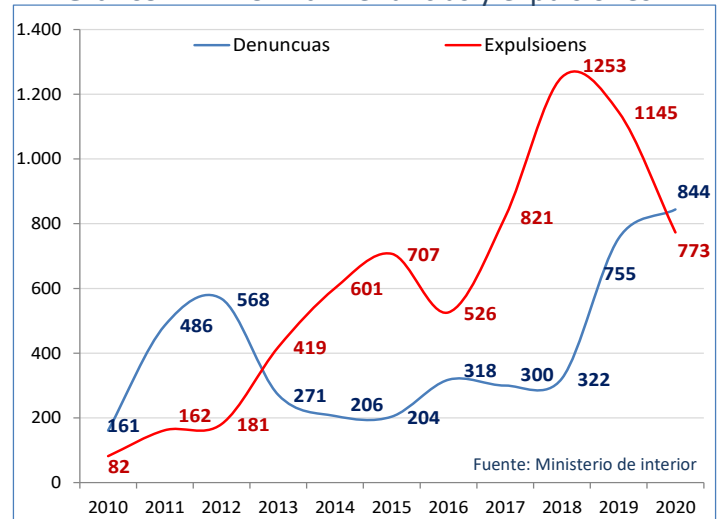


Gráfico N°3 Perú Denuncias y expulsiones

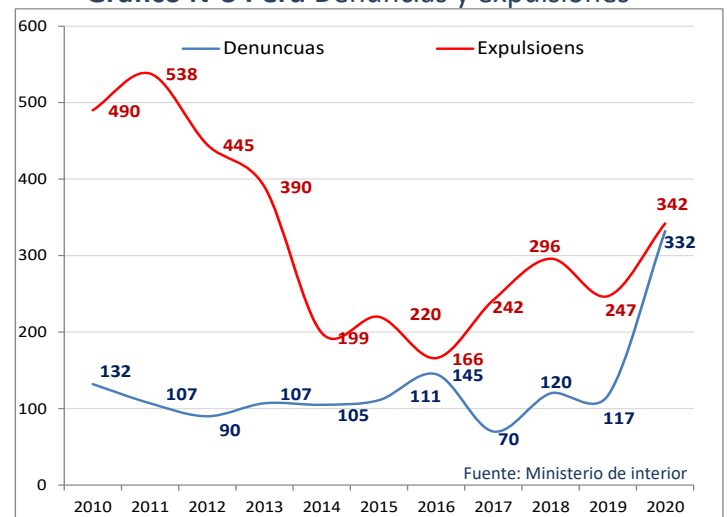
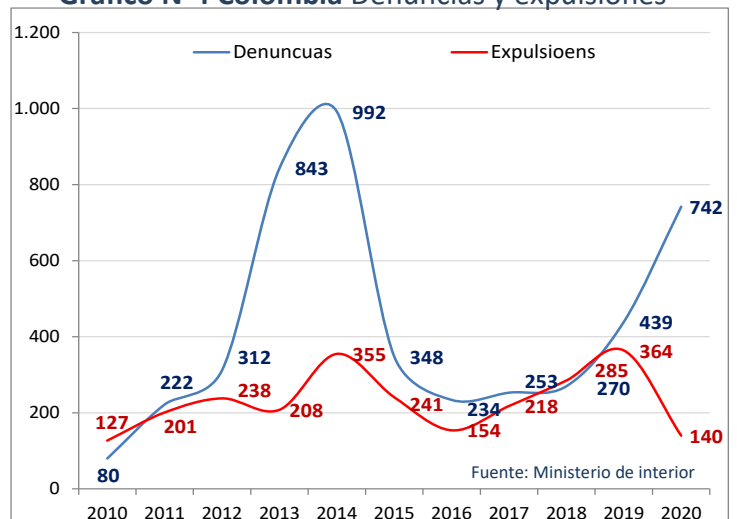


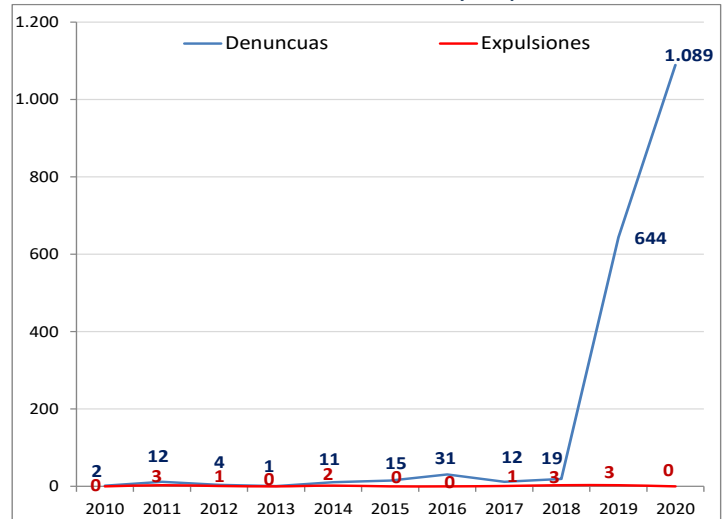
Gráfico N°4 Colombia Denuncias y expulsiones



Al observar el impacto de esta bipolaridad en la política de frontera en los distintos colectivos nacionales se pueden apreciar diferencias importantes. El **gráfico 2** muestra la situación de los migrantes de nacionalidad boliviana, el colectivo más expulsado durante la década en cuestión, y se ve que el volumen de expulsiones supera en general al de denuncias por ingreso clandestino. Ello se debe principalmente a la elevada presencia de este colectivo en el volumen total de expulsiones judiciales en la década. La tendencia a que las expulsiones superen a las denuncias comienza a invertirse a partir de 2018, año en que paralelamente se incrementan las denuncias por ingreso clandestino. Esta situación probablemente es consecuencia de un endurecimiento de hecho de las condiciones de ingreso para este colectivo a partir de ese año, y al mismo tiempo la orientación de los recursos disponibles para la ejecución de expulsiones hacia otros colectivos. En el **gráfico 3**, se observa un patrón similar en el segundo colectivo con más expulsado en la década, el peruano. En este las expulsiones son mayores que las denuncias por ingreso clandestino hasta el año 2020 en que se equiparan debido al incremento significativo de estas últimas. En efecto las denuncias se duplican creciendo en casi un 100% respecto del año anterior. **El cierre fronterizo decretado en el contexto del control de la pandemia del COVID19, vino a radicalizar una política de restricción ya venía en marcha orientada principalmente a migrantes provenientes de Haití y Venezuela.** La generalización de las restricciones en el marco de la pandemia generó un incremento en el volumen de ingresos clandestinos en colectivos que habitualmente ingresaban por vías regulares. Ello muestra por una parte la alta permeabilidad de la frontera norte de Chile, y por otra el hecho de que la pandemia no detuvo los flujos migratorios de bolivianos, peruanos ni tampoco, como se aprecia en el **grafico 4** de colombianos. Todos siguieron ingresando, pero con un marcado incremento en cuanto a los ingresos clandestinos detectados por la autoridad. En este ultimo caso el crecimiento entre 2019 y 2020 fue del **70%**. Al mismo tiempo y al igual que en el caso del colectivo boliviano las expulsiones de personas colombianas bajó en ultimo año en un 61% situándose en el nivel más bajo desde 2011. **El aumento general de los ingresos clandestinos durante el último año, en que pasaron de 8.048 en 2019 a 16.484 en 2020, se dio de manera simultánea a la reducción en el número de expulsiones totales, que pasaron de 2.232 en 2019 a 1.740 en 2020, lo que supone un descenso del 22% en el total de expulsiones ejecutadas entre esos años.**

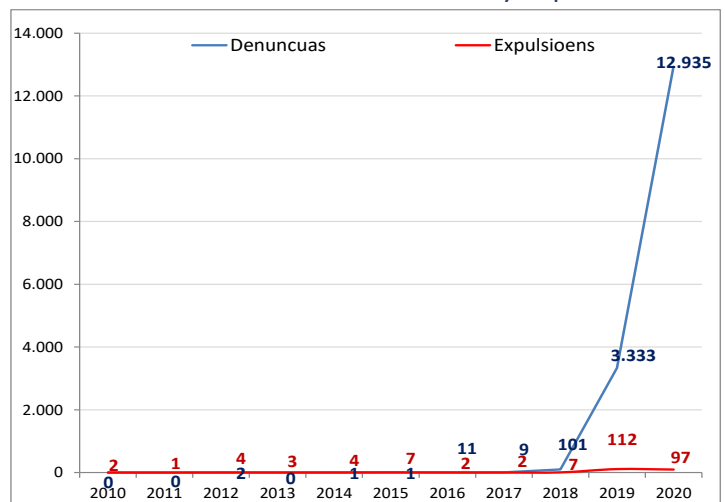
Los colectivos de migrantes provenientes de países de la región caribeña, Haití, Cuba, República Dominicana y Venezuela muestran un patrón distinto en cuanto a la relación entre ingresos clandestinos y expulsiones. Estos cuatro países no solo tienen en común su pertenencia geográfica sino también el hecho de que sus ciudadanos son objeto de restricciones institucionales selectivas para el ingreso a Chile, las que no se aplican a ciudadanos de los países fronterizos ni de Colombia. Al mismo tiempo dos de ellos, Venezuela y Haití son el origen del grueso de la nueva migración llegada a Chile en los últimos años. La primera cuestión que destaca en estos cuatro grupos de migrantes es el bajo volumen de expulsiones acumuladas en la década. En el caso del haitiano ese llega a penas a las **13** personas. El otro factor común de estos colectivos es la intensidad del crecimiento de los ingresos clandestinos denunciados en momentos marcados por cambios en las condiciones para el ingreso al territorio nacional. En el caso del colectivo haitiano y el venezolano pasan respectivamente de tener **19** y **101** denuncias el 2018, a **644** y **3.333** en 2019, para luego alcanzar en 2020 el primero las **1.089** denuncias y el segundo las **12.935**. Convirtiéndose en virtud de este crecimiento reciente en los colectivos con mayor volumen de ingreso clandestino. La intensificación de las crisis en los países de origen de estos migrantes, y el endurecimiento simultáneo de las condiciones de ingreso al país, generan una tensión entre la realidad social y los instrumentos de la política que redundan en el incremento de la precarización de las trayectorias migratorias. **El efecto de las restricciones impuestas a los ciudadanos de estos países y la posterior radicalización del cierre de la frontera para las personas migrantes como respuesta política ante la pandemia, trajo como consecuencia una explosión en el volumen de personas que iniciaron sus trayectorias migratorias por canales clandestinos ingresando en la categoría de “expulsables”.** La situación del colectivo dominicano es parcialmente diferente. Como muestra el **gráfico 7**, el incremento del volumen de ingresos clandestinos se inició en 2012, año en que se establece el visado consular para el ingreso como turistas, y se mantuvo en niveles por sobre las **1.000** denuncias hasta 2020 año en que desciende a **284** personas. Si bien este análisis de descenso requiere de mayor información, la progresión de la curva nos permite concluir que el hecho de mantener las restricciones en el ingreso no reduce inmediatamente el flujo de migrantes, de hecho entre 2013 y 2020, con el requisito de la visa consular vigente los ingresos clandestinos denunciados en este colectivo llegaron a los **8.502**, lo que corresponde al 20% del

Gráfico N°5 Haití. Denuncias y expulsiones



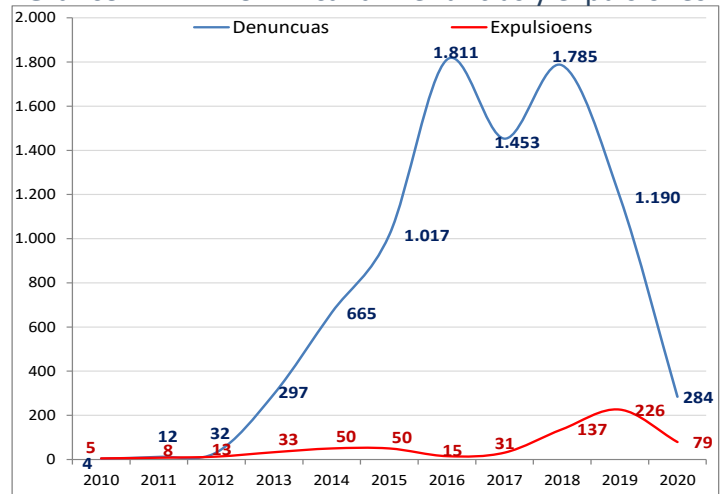
Fuente: Ministerio de interior

Gráfico N°6 Venezuela. Denuncias y expulsiones.



Fuente: Ministerio de interior

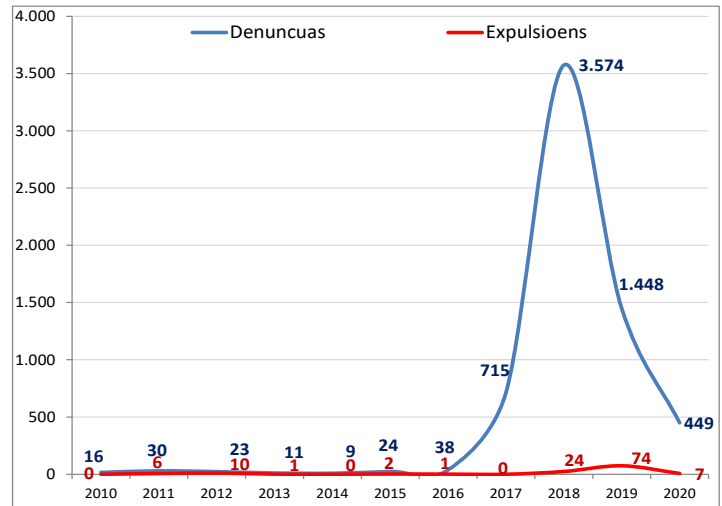
Gráfico N°7 R. Dominicana. Denuncias y expulsiones



Fuente: Ministerio de interior

total de ingresos clandestinos en esos 7 años. La situación del colectivo cubano es en este sentido similar puesto que al igual que el dominicano representa una proporción pequeña del total de migrantes residentes en Chile y a la vez una proporción muy alta de los ingresos clandestinos acumulados en la última década. Así según la estimación de 2019 del Departamento de Extranjería y Migración junto con el Instituto nacional de Estadísticas, de un total de **1.492.000** migrantes residentes en Chile el **1,8%** sería dominicanos y el **1%** cubanos, en contraposición los ingresos clandestinos de ambos colectivos representan respectivamente el **19,1%** y el **14,1%** del total de este tipo de ingresos registrados entre 2010 y 2020. Esto se explica en gran medida por la tensión entre condiciones sociales de expulsión en el país de origen y restricciones en el acceso en el de destino.

Gráfico N°8 Cuba. Denuncias y expulsiones.

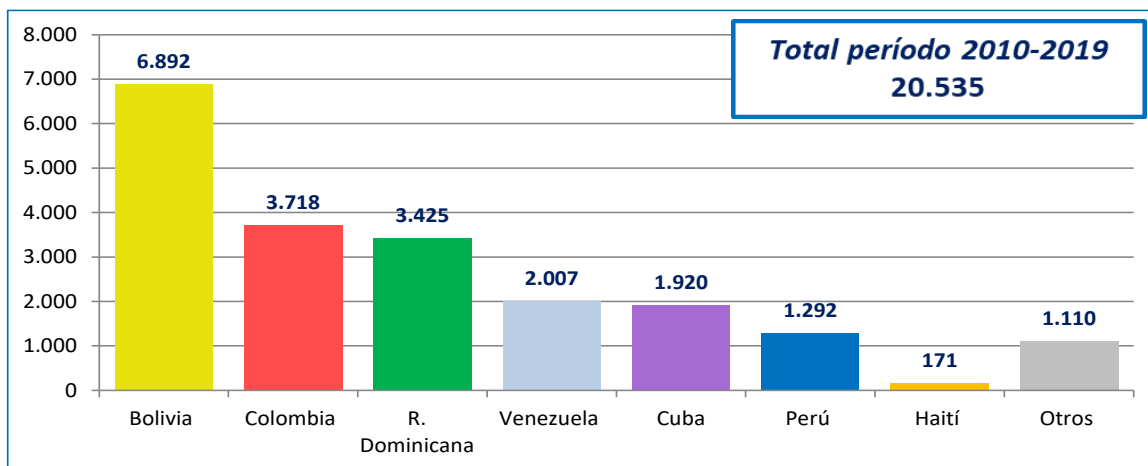


2. “Expulsados residentes”: trayectorias en un callejón sin salida

La condición de sujeto expulsable derivada del ingreso clandestino implica estar en una de las posiciones de mayor precariedad en el espacio social, por cuanto conlleva tanto la negación total del reconocimiento institucional por parte del Estado como la negación del reconocimiento social. En la vida cotidiana de las personas ello se traduce en un constante enfrentamiento a obstáculos y formas de discriminación, no solo en el acceso a los espacios y servicios públicos, si no también a los recursos de la esfera privada. El ver negada la posibilidad de contar con un documento de identificación válido y el no figurar en los registros públicos, es un hecho burocrático que posee una eficacia material tan potente que implica en la mayor parte de los casos la negación de hecho de la posibilidad de acceder a las condiciones de esenciales para la reproducción de la existencia. Si bien

esta es una de las situaciones de mayor precariedad que puede encontrar una persona en una sociedad, hay un peldaño aún más abajo que este en el que se encuentran aquellas personas extranjeras que en virtud de su condición de expulsables, han sido objeto de una expulsión administrativa decretada, que no ha sido ejecutada. Es decir han sido expulsados por la autoridad pero siguen residiendo en el país, pues la ejecución de esa expulsión permanece pendiente. Esta categoría generada por la acción inconsistente de los dispositivos estatales, sobre las trayectorias migratorias afecta selectivamente a los distintos colectivos nacionales. La información presentada en el **gráfico 9** nos permite ver la diferencia segmentada por nacionalidad de los decretos de expulsión administrativa emitidos y las expulsiones efectivamente ejecutadas en el mismo periodo de tiempo.

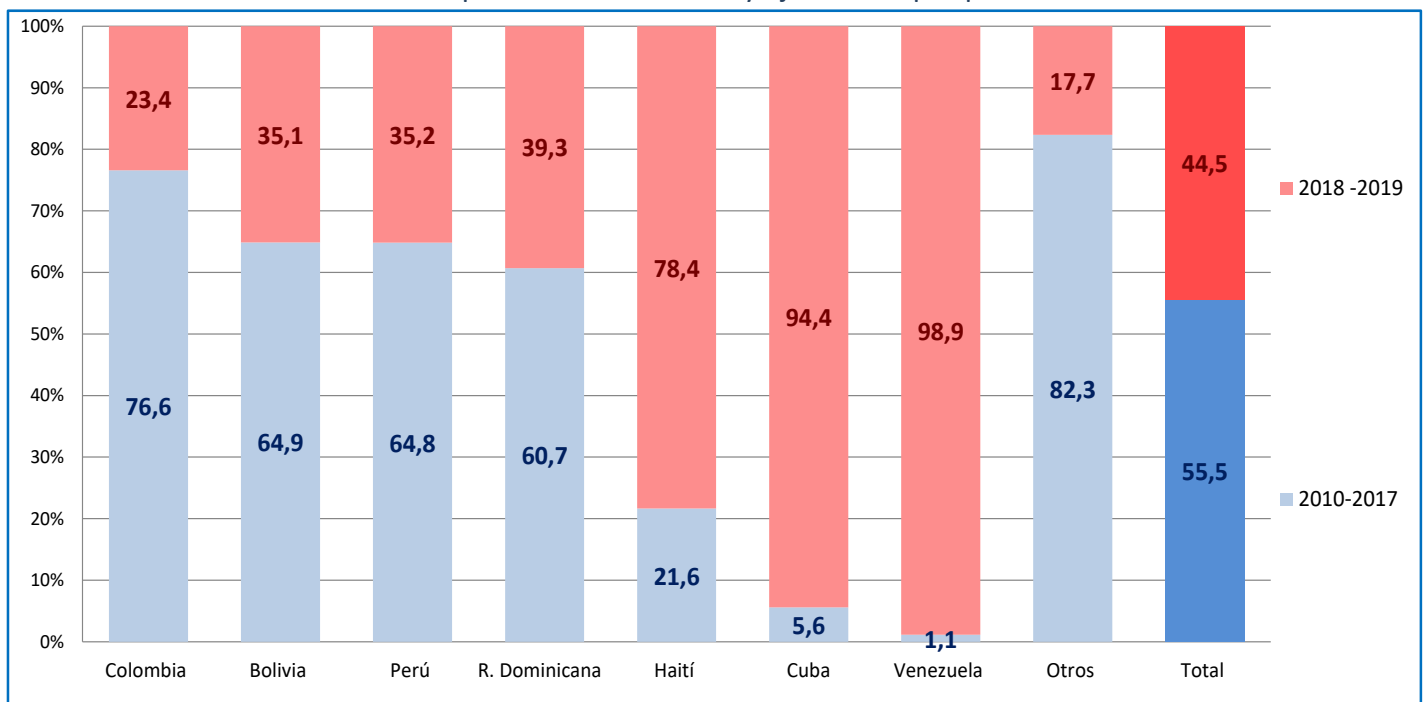
Gráfico N°9 Diferencia entre expulsiones decretadas y ejecutadas 2010-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la PDI.

En primer lugar se aprecia que el volumen de personas extranjeras que han caído en la condición “expulsados residentes” entre 2010 y 2020 alcanza a las **20.535**, esto es personas que habiendo sido objeto de un decreto de expulsión no han sido expulsadas. Es relevante señalar en este punto una obviedad que sin embargo suele pasarse por alto con mucha facilidad: que la capacidad que tiene el Estado de decretar expulsiones es prácticamente infinita, al contrario que la capacidad que tiene para ejecutarlas. Mientras la primera depende de la firma de decretos y la segunda depende de una logística específica que debe ajustarse a derecho y sostenerse en la disponibilidad de recursos para ponerla en marcha. No es casual en este sentido que, tal como mostramos en el **Boletín N°4**, el volumen de expulsiones ejecutadas se mantenga relativamente estable en el tiempo mientras que el de decretos administrativos sea oscilante y marcadamente creciente en los últimos años. La situación de los distintos colectivos nacionales que muestra el **gráfico 9** es dispar destacando en primer lugar las **6.892** expulsiones decretadas administrativamente y no ejecutadas contra personas bolivianas. Este número probablemente se debe a la existencia de intercambios y flujos fronterizos entre las regiones del norte de Chile y sur de Bolivia, que están marcados por dinámicas migratorias temporales y circulares que se han existido incluso desde antes de la conformación de las fronteras y los Estados nacionales, y ciertamente son anteriores a la actual política de restricciones fronterizas. En el caso de los colectivos colombiano, dominicano, venezolano y cubano el alto volumen de personas caídas en la condición de “expulsados residentes” a lo largo de la década se relaciona con la selectividad de las restricciones fronterizas institucionalizadas y de las derivadas de obstáculos discrecionales de los funcionarios en la frontera. Entre 2010 y 2019 se registran **3.718** personas colombianas, **3.425** dominicanas, **2.007** venezolanas y **1.920** cubanas que cayeron en esta condición. Destaca también el hecho de que en los distintos períodos de la acción del Estado, cambia el volumen de “expulsados residentes” de cada nacionalidad, lo que muestra el carácter selectivo que tienen las políticas en cada período. Tal como muestra el **gráfico 11**, mientras que entre el **60%** y el **76%** de los migrantes colombianos, bolivianos, dominicanos y peruanos entraron en esa situación entre 2010 y 2018, el **75%** de los haitianos, el **94%** de los cubanos y casi el **100%** de los venezolanos lo hicieron después de 2018, vale decir su situación precaria es consecuencia de la acción del Estado a partir de ese año. Así mismo, del total de extranjeros que cayó en esta situación el **44,5%** lo hizo entre 2018 y 2019, mientras que el **55,5%** entre 2010 y 2017, lo que muestra una intensificación de esta realidad en los últimos años.

Gráfico N°11 Diferencia expulsiones decretadas y ejecutadas por período de 2010-2019

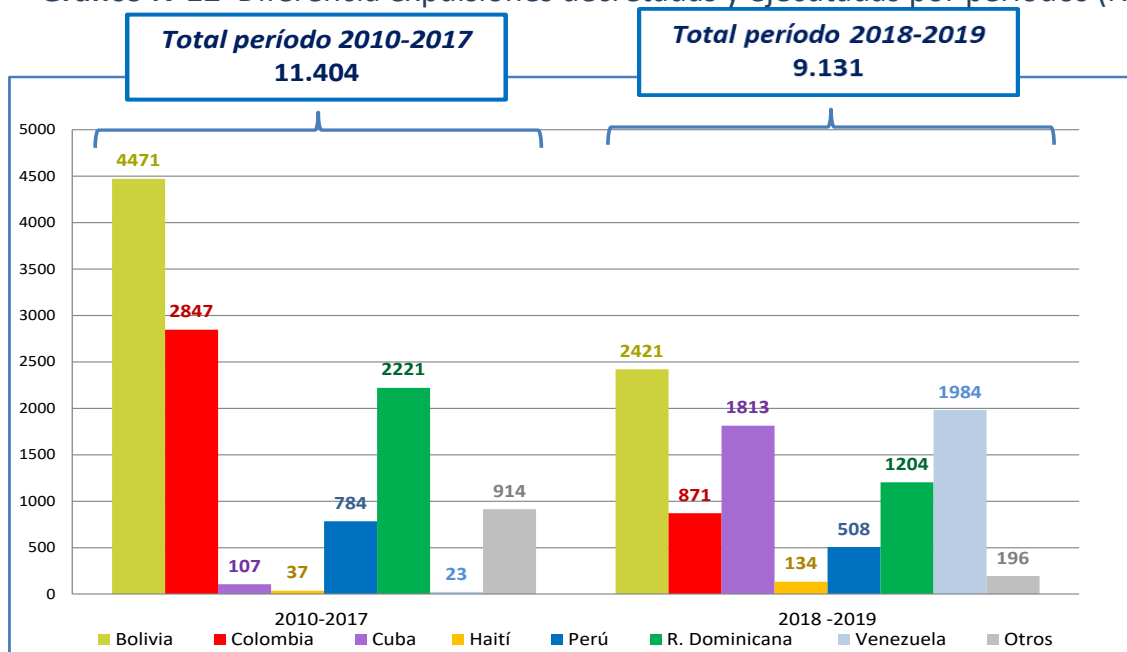


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la PDI.

Finalmente en el **gráfico 12** se puede observar el volumen de personas que ha caído en la situación de “expulsado residente” en cada período. Ello confirma nuestra tesis en relación al impacto selectivo que tienen las políticas sobre los distintos colectivos nacionales. Si nos centramos en el período 2018–2019 vemos por una parte la persistencia de volúmenes altos en el caso de migrantes bolivianos, dominicanos, y en menor medida de colombianos y peruanos. Por otra, destaca la emergencia de nuevos grupos de migrantes caídos en esta situación como venezolanos y cubanos. La extrema precarización de estos últimos dos grupos se puede atribuir a medidas gubernamentales aplicadas en relación a ellos. En este sentido consideramos que es central asumir que el Estado ha cumplido un papel protagónico en la generación de esta realidad y que por lo tanto debe ser un agente activo en su resolución. En consecuencia consideramos que para avanzar en esta dirección resulta necesario impulsar acciones en dos sentidos. Primero es urgente abrir un proceso de regularización extraordinario que

permita a las personas que se encuentran en esta situación de negación total de su reconocimiento, acceder a un documento de identidad que les permita dar un primer paso, básico y mínimo para comenzar a construir una ruta para su reconocimiento en todas las dimensiones de la vida. En segundo lugar, creemos necesario implementar medidas que desactiven los dispositivos políticos e institucionales que han contribuido a producir estas situaciones en los distintos niveles de acción de la burocracia. Para ello resulta indispensable rediseñar el sistema de visados, flexibilizando los requisitos de ingreso y complejizando los de permanencia a la luz de la realidad migratoria del país y de las experiencias exitosas y replicables que se han desarrollado en otros contextos de la región. El espíritu que tiene este observatorio y el esfuerzo de realización de sus boletines, apuntan justamente en dirección de contribuir a la labor de contar con una mejor política migratoria que haga, en virtud de ello, que nuestra democracia sea más sana y nuestra sociedad más justa.

Gráfico N°12 Diferencia expulsiones decretadas y ejecutadas por períodos (N)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la PDI.

El Observatorio de Políticas Migratorias es un instrumento del **Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud de la Universidad Católica Silva Henríquez** que actualmente cuenta con el apoyo del proyecto **ANID Anillos SOC180008** cuyo equipo de investigación está integrado por María Emilia Tijoux (U. de Chile), Liliana Galdámez (U. de Chile), Luis Eduardo Thayer (UCSH), Rita Lages (U. de Chile), Constanza Ambiado (U. de Chile), Víctor Veoloso (U. de Chile), Inés Figueroa y Matías Fouilloux. La elaboración de este Boletín en las fases de recopilación de información, procesamiento y redacción estuvo a cargo de la línea 3 del proyecto anillos dirigida por Luis Eduardo Thayer.

Contacto: lhayer@ucsh.cl
CISJU - Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas
Universidad Católica Silva Henríquez
Carmen 350, Santiago