



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced\_cl

## Novedades

12/09/2019

Política

¿Cómo abordar la crisis migratoria venezolana desde Chile?

13/08/2019

Política

¿Cuáles son los Desafíos de la Política Migratoria en Chile?

31/07/2019

Economía

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica en Chile. Parte 2

26/07/2019

Economía

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica en Chile. Parte 1

28/06/2019

Política

Feminismos y humanismo cristiano

12/06/2019

Sociedad

Mujeres católicas, Iglesia y feminismo: pistas teológicas para la comprensión de un problema

## Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1362

## Política

12/09/2019

¿Cómo abordar la crisis migratoria venezolana desde Chile?

Nicolás López Lara<sup>1</sup>

A fines del mes de junio, el Subsecretario de Interior anunció la entrada en vigencia de la visa consular para venezolanos. Dicha situación provocó que un grupo considerable de ciudadanos de dicha nacionalidad quedara varado días después en el complejo fronterizo internacional de Chacalluta y luego en el consulado de Chile en Tacna a la espera de la tramitación de las respectivas visas<sup>2</sup>.

Esta situación evidenció, por primera vez en nuestro país, el drama humanitario de los miles de venezolanos que han emigrado debido al conflicto político y social que se mantiene hace varios años en dicho país. Problema que en el último tiempo se ha agravado generando la intensificación del flujo migratorio en diferentes países de América Latina, especialmente en países como Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y el propio Chile.

Ante esto, el gobierno ha sido flanco de críticas de diversos sectores ante la restricción impuesta a los ciudadanos venezolanos en el mes de junio, debido principalmente a que la posición del gobierno del Presidente Piñera era distinta meses atrás cuando señalaba que los venezolanos eran bienvenidos en Chile dado su condición humanitaria<sup>3</sup>. Además se planteaba que el contexto por el que migran los venezolanos es distinto a la del resto de los colectivos.

Frente a la complejidad del asunto, y la discusión entre organizaciones y el gobierno por el abordaje del tema migratorio venezolanos surge la siguiente pregunta: ¿Cómo debe Chile abordar la crisis migratoria venezolana? ¿Es correcto que el gobierno aumente las barreras de acceso, considerando lo complejo que se hace para los venezolanos cumplir con los requisitos impuesto por el gobierno de Chile? ¿Cuáles son las posibles soluciones a este problema?

<sup>1</sup> Cientista Político de la Universidad Diego Portales. Diplomado en Socio demografía de las migraciones – Universidad de Chile.

<sup>2</sup> “Queremos refugio”: venezolanos protestan en frontera Chile – Perú por nueva visa consular. 23 de Junio del 2019, El Mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2019/06/23/queremos-refugio-venezolanos-protestan-en-frontera-chile-peru-por-nueva-visa-consular/>

<sup>3</sup> Jesuitas critican visa consular exigida por el gobierno a venezolanos en Chacalluta: “Los DD.HH no son hasta que convenga”, El Mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/24/jesuitas-critican-visa-consular-exigida-por-el-gobierno-a-venezolanos-en-chacalluta-los-dd-hh-no-son-hasta-que-me-convenga/>

La idea de la siguiente reflexión es presentar una breve descripción respecto a cómo el gobierno actual y los demás países de la región han abordado el tema, además de plantear la necesidad de buscar soluciones integrales y multidimensionales a un fenómeno que no puede ser resuelto solo por Chile, y que representa un desafío para la región y las estructuras del marco internacional de este lado del mundo.

## I.- Antecedentes de la migración venezolana

De acuerdo a cifras de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, la cantidad de migrantes venezolanos en países sudamericanos pasó de poco menos de 90 mil personas en 2015, a casi 3 millones hasta junio del presente año (OIM, 2019).

Si consideramos que hasta dicha fecha el universo de migrantes venezolanos en el mundo era de 4 millones, la cifra evidencia que aproximadamente un 75% de las personas que han emigrado de dicho país se encuentra en Sudamérica.

Chile no se encuentra exento del fenómeno, ya que al encontrarse en el corredor andino, es zona de tránsito y de asentamiento en mayor medida de dichos ciudadanos. Lo anterior es respaldado con cifras que señalan que nuestro país es el tercer destino, representando aproximadamente un 16% del total de los emigrados de tal país (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2019)<sup>4</sup>. Ello se refleja en que hasta febrero de este año se contabilizan aproximadamente unos 330 mil venezolanos residiendo en nuestro país de forma regular, un 300% más que en abril del 2017 cuando el censo de ese año contabilizaba poco más de 80 mil ciudadanos de ese país (INE, 2018).

## II.- ¿Qué ha hecho Chile para enfrentar esta situación y cómo acceden a Chile los venezolanos?

En el abril del año pasado, el gobierno de Sebastián Piñera se propuso la idea de ordenar la casa<sup>5</sup>, para lo cual ingresó un proyecto de ley para modernizar la ley migratoria. Adicionalmente, se establecieron dos visas, una de las cuales está dirigida a los venezolanos. Actualmente está vigente desde junio de 2018 y se le denominó Visa de Responsabilidad Democrática (VRD)<sup>6</sup>. Dicha visa permite a las personas obtener un permiso de residencia temporal en Chile con la posibilidad de prórroga por un año más. A partir de junio de este año puede ser tramitada desde cualquier consulado chileno.

Cabe aclarar, que el acceso de los venezolanos a Chile hasta junio de este año se podía realizar por vía aérea o terrestre como turista, proceso en el cual se buscaba ingresar al país para luego cambiar el estatus legal y conseguir una visa de residencial temporal mediante un contrato de trabajo, oferta laboral, tramitando una visa profesional, entre otras formas. Este proceso es parte de lo que han venido realizando

---

<sup>4</sup> La plataforma de Coordinación considera este orden en base a los permisos de residencia y estancia regular concedidos hasta la última fecha en que los gobiernos de cada país entregaron información a dicha instancia. De esta forma, Colombia es primer destino con un 33% del total de migrantes venezolanos con estatus migratorio regular; seguido por Perú con un 20% y Chile con un 16%. Cabe señalar que la plataforma dispone de otras cifras que se componen de la suma entre solicitantes de asilo, refugiados y migrantes en situación regular, y otros dependiendo de las informaciones y estimaciones realizadas por los distintos gobiernos de la región.

<sup>5</sup> Ley de Migración: El proyecto con el que el Presidente Piñera quiere "ordenar la casa". 9 de Abril de 2018, Cooperativa.cl. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/ley-de-migracion-el-proyecto-con-que-el-presidente-pinera-quiere/2018-04-09/120528.html>.

<sup>6</sup> Los requisitos para optar a dicha visa son: a) Pasaporte vigente o vencido emitido hasta 2013, b) Certificado de antecedentes penales, c) Certificado de viaje del país de donde se realiza la solicitud, d) Foto 5 x 5. Disponible en <https://serviciosconsulares.cl/tramites/visa-de-responsabilidad-democratica>.

gran parte de los extranjeros que se afincan en Chile y que no poseen una visa antes de llegar al país, lo cual se da porque la ley de extranjería así lo permite.

Así, en junio del presente año se estableció una segunda visa a los extranjeros venezolanos, en este caso de turismo simple, la cual permite una estancia no mayor a 90 días en el territorio nacional. El gobierno justificó la medida señalando que muchas de dichas personas no venían con el ánimo de hacer turismo sino que asentarse. Esta medida junto con la visa de Responsabilidad Democrática y el proceso de regularización migratoria iniciada en julio del año pasado buscan acabar con la irregularidad migratoria, lo que no estaba siendo efectivo con los venezolanos<sup>7</sup>.

El problema es que la última restricción del gobierno al acceso de los venezolanos se produjo de forma repentina, lo que se tradujo en que muchos de los migrantes quedaran atrapados en la frontera sin poder acceder a Chile. Esta situación fue criticada por amplios sectores, destacándose dos elementos, a saber: la migración venezolana es de carácter humanitario; y no se condice con lo planteado por el Gobierno del Presidente Piñera en abril del año pasado y en febrero del presente en Cúcuta.

### III.- ¿Cuál es la crítica entonces al tratamiento dado en Chile y en la región al problema?

Respecto al tratamiento que ha tenido el gobierno, existen cosas positivas y negativas que señalar. Por una parte, destaca el proceso de regularización, que si bien es general también involucra a los venezolanos. Otro elemento a destacar es la VRD que ha facilitado la inserción de venezolanos en Chile al evitar tramitar permiso de residencia en nuestro país en un Servicio de Extranjería que se encuentra colapsado.

Por otro lado, las críticas a este procedimiento son múltiples, de las cuales en este documento nos centraremos en dos. La primera es no entender el proceso migratorio venezolano como una crisis humanitaria, y la segunda es no haber buscado una respuesta cooperativa y regional a una situación que azota a gran parte de los países de Sudamérica que nuestro por país, por sí solo, no puede solucionar ni afrontar.

Respecto a la situación humanitaria del fenómeno, el establecer visas tiene dos problemas. En primer lugar, la visa de responsabilidad democrática desvirtúa en algunos casos la condición de refugiado, ya que, para atender situaciones de carácter humanitario como ésta existen herramientas como la solicitud de asilo y/o refugio. Así también, el cumplimiento de los requisitos en el caso de ambas visas, como lo son tenencia de un pasaporte vigente, el certificado de antecedentes penales y los dólares necesarios para tramitarlas es cada vez más difícil dado el contexto de dicho país.

En el caso de la cooperación internacional, Chile ha presentado una situación ambigua destacándose sobre todo por la abstención en diciembre del 2018 de la firma del Pacto Mundial Sobre Migración Ordenada,

---

<sup>7</sup> Es necesario precisar que el establecimiento de la visa de turismo simple no es el reemplazo de la Visa de Responsabilidad Democrática (VRD), sino que cada una cumple una función distinta. La VRD se estableció en Abril de 2018 y busca que los venezolanos que quieran asentarse en Chile tramiten su visa de permanencia temporal desde fuera de Chile. Por otro lado, la visa de turismo simple para venezolanos establecida en junio del presente año tiene como objetivo transparentar el motivo por el cual estos quieren ingresar al país. Como se señaló anteriormente, muchos de los ciudadanos de ese país ingresaron señalando que venían al país como turistas cuando la verdad era que venían con el objeto de afincarse en Chile.

Segura y Regular<sup>8</sup>. En dicho pacto uno de los principios rectores versa sobre la cooperación internacional, en el cual se establece que:

“El pacto mundial es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que reconoce que ningún Estado puede abordar la migración en solitario por ser este un fenómeno intrínsecamente transnacional que requiere de cooperación y diálogo a nivel nacional, regional y bilateral” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018) <sup>9</sup>.

Precisamente lo anterior es todo lo contrario a lo que ha realizado el gobierno de Chile hasta el día de hoy. En efecto, la única instancia cooperativa exterior donde ha tratado el tema de la migración venezolana es en el Plan de Acción de Quito, establecido en noviembre del año 2018<sup>10</sup>. Ahora bien, dicha situación podría cambiar si consideramos que hace un par de semanas el gobierno solicitó cooperación internacional al Grupo de Lima para abordar la migración venezolana, aunque a la vista parece contradictorio ante la no firma del pacto mundial<sup>11</sup>.

Por otra parte, se puede encontrar que la Declaración de Quito y posterior establecimiento del Pacto de Acción de Quito es una de las únicas instancias de cooperación entre Estados sudamericanos en la materia. Ello se debe a que las respuestas en general han estado más enfocadas en que los países receptores como Colombia, Perú, y Ecuador, reciban ayuda internacional y técnica por medio de organismos multilaterales como ACNUR, OIM, Cruz Roja, entre otros; así como bilaterales por medio de agencias de cooperación como la de Estados Unidos (USAID), Italia (AICS), entre otras.

En vista de los antecedentes queda claro que el escenario tampoco se ha dado hacia la cooperación entre los Estados sudamericanos, salvo en contadas situaciones aprovechando herramientas de instancias de cooperación regional ya existentes como la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>12</sup>. El problema es que nuestro país ha aplicado ciertas medidas que pueden ser confusas o contradictorias respecto de los supuestos de planificación planteados en el Plan de Acción de Quito para enfrentar el escenario migratorio venezolano en la región.

Respecto de los supuestos del plan, cabe recordar que estos incluyen que:

- i) Los migrantes y refugiados seguirán saliendo a la misma velocidad que en 2018
- ii) Los principales países de acogida serán sudamericanos
- iii) Aumentará el número de solicitantes de asilo

---

<sup>8</sup> Una de las críticas que se le realizó al pacto es que este vulneraba la soberanía de los Estados respecto a decisiones futuras que se pudiesen tomar sobre la materia, lo que es falso. Además si se trata de compromisos, Chile ya es parte de la Convención para la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, la cual implica obligaciones, y puede ser herramienta de interpretación jurídica para los tribunales en sus sentencias.

<sup>9</sup> Otros principios rectores del pacto son: Que se centra en las personas, respeto a la soberanía nacional de los países firmantes, Estado de Derecho y garantías procesales, desarrollo sostenible, Derechos Humanos, Perspectiva de género, Perspectiva infantil, Enfoque pangubernamental, Enfoque Pansocial.

<sup>10</sup> Establecido en noviembre del 2018, disponible en [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan\\_de\\_accion\\_de\\_quito.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf)

<sup>11</sup> Chile pedirá al Grupo de Lima que busque cooperación internacional para abordar la migración venezolana. CNN Chile, 23 de Julio de 2019. Disponible en: [https://www.cnnchile.com/pais/chile-grupo-de-lima-cooperacion-internacional-migracion-venezolana\\_20190723/](https://www.cnnchile.com/pais/chile-grupo-de-lima-cooperacion-internacional-migracion-venezolana_20190723/).

<sup>12</sup> Muchos venezolanos pudieron migrar gracias a la Tarjeta Andina de Migraciones, la cual es un documento válido que reconoce los documentos emitidos en los países de la Comunidad Andina.

Ante dichos supuestos, los países participantes del Plan de Acción de Quito establecen objetivos a mediano y corto plazo respecto los migrantes venezolanos, entre los cuales se encuentran: i) asistencia de emergencia directa a los migrantes (entrega de servicios básicos, salud, nutrición); ii) protegerlos enfocando la regularización de estas personas, el acceso a registro, y a solicitar asilo cuando así sea el caso; iii) propender a la integración socioeconómica y cultural en las comunidades receptoras evitando las tensiones y fomentando el establecimiento de vínculos constructivos; iv) y fortalecer las capacidades de dichos migrantes (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2019).

#### IV.- ¿Qué soluciones podemos plantear?

Antes de plantear soluciones, o abordajes al problema, el gobierno debe entender ciertos supuestos que involucran este proceso de desplazamiento. El primero de ellos es que más que migratoria, la crisis en Venezuela es de carácter humanitaria lo que involucra características distintas a la migración tradicional<sup>13</sup>. En segundo lugar, comprender que el proceso migratorio seguirá sucediendo independiente de las visas o restricciones que establezca el gobierno. En otras palabras, los venezolanos seguirán desplazándose a Chile sin importar la condición, sea regular o irregularmente, lo que se explica en gran parte por las condiciones en las que se encuentran muchas de estas personas (carencias, problemas de desnutrición, salud, entre otros).

Adicionalmente, es un error cerrarse a marcos internacionales como por ejemplo el Pacto Mundial sobre Migración, el que en este caso serviría como paraguas para abordar la situación. Por último, en el plano político es un error entrar en conflicto con organizaciones civiles cuando éstas terminan por apoyar y suplir falencias que posee el propio Estado en la materia, claramente existen diferencias entre los enfoques, pero ante tan complejo panorama lo mejor es buscar colaboración con todos los entes relacionados<sup>14</sup>.

En concreto, las soluciones y abordajes que puede brindar Chile a la situación considerando los supuestos establecidos en el Plan de Acción de Quito y los que establecimos párrafos atrás, son:

- a) Ante la alta probabilidad de continuidad del fenómeno migratorio es necesario dar mayor fuerza al Plan de Acción de Quito, ya sea mediante la formación de un grupo Ad – hoc o por medio de alguna de las instancias de cooperación como Pro Sur o la Organización de Estados Americanos (OEA).
- b) Después de establecer dicho grupo, es importante establecer cooperación entre los Estados compartiendo información respecto al desplazamiento de venezolanos y estableciendo cuotas mínimas de recepción. Especialmente, en países que han recibido una menor cantidad de venezolanos como lo son Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.
- c) Las barreras de acceso que se impongan deben estar de acuerdo con las posibilidades de cumplimiento de los propios solicitantes, dicho de otra forma, el gobierno debe cautelar tanto por el cumplimiento de leyes internas sobre migración, como también con las reales posibilidades de cumplimiento de ellas. No sirven barreras de acceso que no se puedan cumplir, si a la vez las personas igualmente ingresarán y probablemente terminen habitando el país de forma irregular, cuestión que termina por perjudicar tanto al país receptor y sus habitantes como a los migrantes.

<sup>13</sup> El carácter humanitario se sustenta en la vulneración de Derechos fundamentales observada por organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Consejo de Seguridad de la misma organización, la Cruz Roja, entre otros organismos.

<sup>14</sup> Mármore (2010) establece tres modelos o enfoques de gobernabilidad migratoria (securitización, beneficios compartidos, Derechos Humanos para las migraciones de los Migrantes).

- d) Respecto a lo anterior, es necesario tener claridad que muchos venezolanos solicitantes de visas tener la posibilidad de solicitar asilo. Para ello, los funcionarios en frontera y los consulados deben ser instruidos en la materia, con lo cual deben tener claridad sobre la diferencia que existe entre ser un migrante y un solicitante de asilo, donde este último debe ser objeto de protección más que de cuestionamiento. Quien verifica esa condición no son los funcionarios en frontera, sino que otras autoridades, lo que está estipulado en la ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre la protección de los refugiados<sup>15</sup>.
- e) Priorizar la entrega de visas a determinados grupos como (mujeres, niños, ancianos y reunificación familiar).
- f) Informar con tiempo y hacer cambios graduales a modificaciones de requisitos para el acceso de venezolanos a nuestro país. Ello con el fin de evitar el problema acaecido en Chacalluta y Tacna el mes de julio.
- g) Generar incentivos para que los migrantes y desplazados venezolanos se asienten en otras regiones del país, ello sobre todo porque un 84% de las personas de dicha colectividad que residen en Chile se encuentra en la Región Metropolitana (INE, 2018). En este sentido la absorción social de dichas personas se podría desarrollar de mejor forma en aquellas zonas donde la migración aún es baja en relación al panorama de otras regiones como la Metropolitana, Antofagasta, Tarapacá, y la de Arica y Parinacota.

En resumen, la crisis humanitaria y migratoria venezolana es de difícil abordaje y solución, ante lo cual no hay una única respuesta al problema, ni tampoco el gobierno por sí solo tiene la capacidad para resolverlo, tanto por la falta de recursos como por el carácter continental del problema. Es por eso que creemos que las respuestas más adecuadas al fenómeno dependen de la cooperación entre Chile y otros Estados de la región, los que en su conjunto y con ayuda de organizaciones internacionales pueden dar un mejor abordaje a una situación que se ha transformado en una de las mayores crisis humanitarias de la región en tiempos modernos. Cerrar las fronteras o aumentar los requisitos de acceso es tapar el sol con un dedo y no hacerse cargo del tema en su multidimensionalidad.

---

<sup>15</sup> Existe un marco normativo internacional que regula este proceso entre los que podemos nombrar: La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y el protocolo adicional (1967), La Declaración Ampliada de Cartagena (1984), entre otros. Dichos instrumentos han sido firmados y ratificados por Chile, lo que implica respetar cuatro principios fundamentales sobre el derecho internacional de los refugiados, la no devolución, el principio de confidencialidad, la no discriminación y el principio de reunificación familiar.

## Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. «United Nations Documents. » United Nations Documents. 30 de Julio de 2018. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3> (último acceso: Agosto de 2019).
- INE. «Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017.» Santiago, 2018.
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones. «Tendencias migratorias en las Américas» Julio de 2019. <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Tendencias-Migratorias-en-Américas-Julio-2019.pdf> (último acceso: Agosto de 2019).
- Mármora, Tulio. 2010 "Modelos de Gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur". Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, no. 35 (18): 71 – 92.
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. «Plan de Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes - para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela.» Plan de respuesta regional para migrantes y refugiados, 2019.