

OPINIONES PROYECTO DE LEY DE MIGRACIONES

SEPTIEMBRE 2017

A fines del mes de agosto, el Ejecutivo hizo envío del mensaje presidencial que inicia el debate sobre la nueva ley de migraciones. A pesar de los descargos del gobierno, que asegura la presentación de este proyecto no ha sido precipitada por la próxima interpelación al Ministro Mario Fernández, hemos recibido con sorpresa una iniciativa que parece incompleta, unidimensional e inadecuada, sobremanera cuando nos encontramos en un período electoral donde el tema migratorio se encuentra al centro del debate y no puede ser legislado de manera parcial y apresurada.

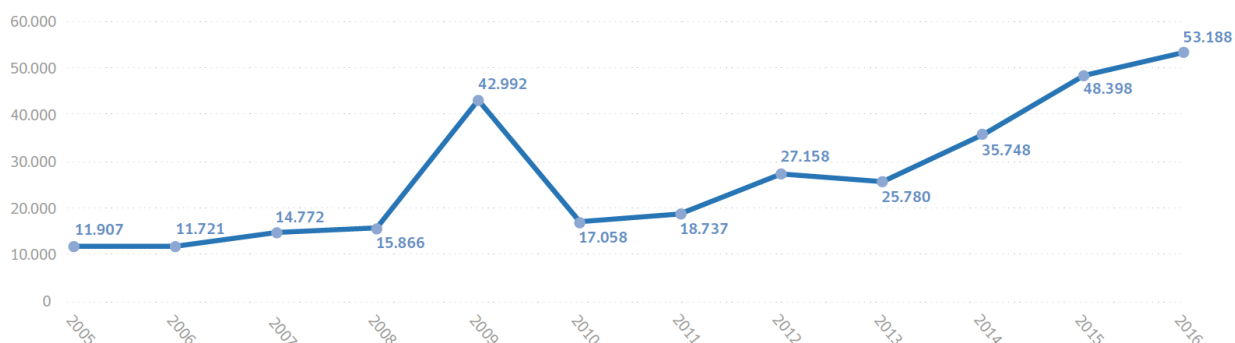
La normativa propuesta por el Ministerio del Interior dista de las discusiones que se han venido generando por años entre los involucrados en el tema migratorio, y más bien se han concentrado en lo administrativo y procedimental. Por otra parte, ronda la convicción que el articulado refleja la victoria del equipo político del Ministerio del Interior por sobre los especialistas de la Dirección de Extranjería y Migraciones, que ya habrían realizado un trabajo previo que se plasmó en una propuesta el año pasado, la cual fue desestimada en favor de mantener el control de migratorio en las instancias ya existentes. Diferencias que explican, entre otras cosas, la reciente renuncia del propio Director de Extranjería.

De acuerdo a lo enviado por el gobierno, el objetivo de la nueva ley es modernizar la normativa migratoria vigente hacia una que promueva una migración segura, ordenada y regular, respetando los derechos de los migrantes recogidos por las distintas convenciones ratificadas por Chile y el sistema internacional de derechos humanos. Asimismo, busca regular el ingreso, tránsito, residencia, permanencia y egreso del país de las y los extranjeros. El objetivo final es establecer un Sistema Nacional Migratorio destinado a la observación del fenómeno migratorio, al diseño de políticas públicas migratorias y a la implementación de las mismas

Los principios recogidos en el proyecto están en línea con lo adelantado por la Presidenta Bachelet, quien en numerosas alocuciones hizo mención a un enfoque de derechos como base de su política migratoria. En concreto, reafirma la igualdad de derechos básicos ya reconocidos por nuestra constitución a las personas independiente de su origen, dando reconocimiento al derecho a la salud, educación, seguridad social y trabajo, así como el respeto por las libertades de tránsito, debido proceso y otras, independiente de la situación migratoria particular. En esta misma línea, la normativa propuesta explícitamente clarifica que la migración irregular y el incumplimiento de deberes migratorios no constituye necesariamente delito, salvo en caso de fraude, por lo que se termina con la criminalización de la migración.

Para asegurar que dichas situaciones no ocurran, al Estado le correspondería informar de manera pertinente y oportuna sobre las condiciones para la admisión, permanencia, residencia y egreso del país, con el fin de promover una migración segura. Por su parte, los extranjeros tendrán el deber de sujeción a las normas internas, la regularidad migratoria, entregar información fidedigna y comunicar su domicilio a la autoridad migratoria, lo cual será recogido en un Registro Nacional de Extranjeros.

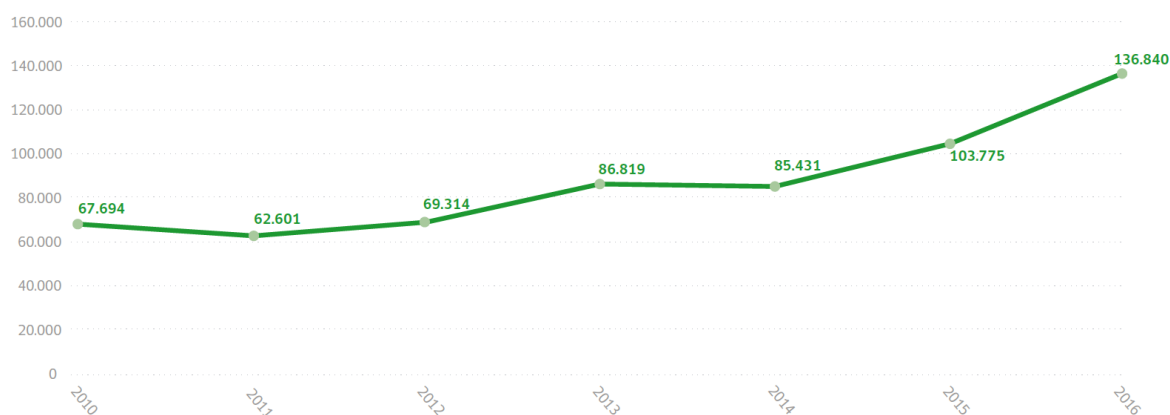
Gráfico 1. Número de personas con permiso de Permanencia Definitiva otorgada entre 2005 y 2016



Fuente: DEM, “Reportes Migratorios: Población Migrante en Chile”, Sept. 2017.

Sobre las categorías migratorias, el proyecto hace avance en la creación de nuevas categorías intermedias, contemplando permisos de turista, visitante, el para habitantes de zona fronteriza, la residencia temporal, oficial y los residentes definitivos. Mantiene la legislación el modelo abierto ya existente, entregando a quienes ingresen en calidad de turista la posibilidad de tramitar un permiso de residencia sin la necesidad de abandonar el territorio nacional. Los gráficos a continuación nos hacen entender que esta es la vía preferida para realizar el ingreso al país, lo que muchas veces no asegura la posibilidad de realizar un filtro riguroso que diferencie a quienes ingresan de turista y quienes tienen sólo el interés de comenzar desde su llegada el proceso de residencia.

Gráfico 2. Número de personas con visa otorgada entre 2005 y 2016



Fuente: DEM, “Reportes Migratorios: Población Migrante en Chile”, Sept. 2017.

Definir explícitamente a este mecanismo como el procedimiento de entrada, si bien se condice con la realidad migratoria actual y las necesidades que tiene el país de recibir personas, no necesariamente será una constante en el tiempo, ante ello no pareciera haber en este proyecto mecanismos de evaluación y control constantes, que determinen a futuro la pertinencia de mantener dicha forma.

Finalmente, se establece un procedimiento administrativo sancionatorio, compuesto de amonestaciones, multas y expulsiones. Incluye además prohibiciones de ingreso que contemplan causales imperativas y facultativas, especialmente respecto a quienes hayan cometido delitos graves, de lesa humanidad y terroristas, entre otros. Al respecto, ya ha sido públicamente cuestionada la cantidad de recursos disponibles para retardar o revertir las sanciones migratorias, sobremanera cuando se asume que estas son consecuencia de sentencias por causas ajenas al proceso migratorio, o bien por faltas graves a la ley migratoria y fraudes relacionados.

Los aspectos mencionados pueden ser considerados como una actualización de nuestro ordenamiento en cuanto a migraciones, el que data de 1975 y que ha sido ampliamente criticado por su enfoque de seguridad. También representa una alternativa al articulado del proyecto presentado por el gobierno anterior, el cual fue tildado de economicista por sus detractores. Pero como aquellos y, a pesar de formalizar ciertas prácticas que extranjería ha debido implementar por falta de legislación, el proyecto de 2017 también parece adolecer de un enfoque poco pluralista, que desconoce el carácter multidimensional del fenómeno migratorio, y mucho menos da respuesta a cuáles son los intereses chilenos al momento de regular y promover las migraciones. Tampoco parece que refuerce todos los derechos reconocidos al migrante con una institucionalidad robusta, que vaya más allá de la simple administración y otorgamiento de permisos y visas.

Ejemplo de ello es el Comité de Política Migratoria propuesto, el cual sólo incluye a los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Justicia como miembros permanentes, siendo que si nuestra política migratoria reconoce las motivaciones y aporte laboral del migrante, al menos debería incluirse a los Ministros de Economía y Trabajo en la definición de las cantidades de personas que necesita el país, los sectores en los que se requieren extranjeros, el perfil profesional al que se debe privilegiar en su ingreso, entre otros. Al mismo tiempo, el reconocimiento de derechos a la seguridad social, salud, vivienda, educación y otros hacen necesaria la presencia del Ministerio de Desarrollo Social y una constante evaluación de las condiciones del país y su capacidad de recibir nuevas cargas al sistema.

Nuestro diseño migratorio deberá además, independientemente del reconocimiento de la cultura, religión y tradiciones de quienes arriben al país, crear mecanismos de integración a Chile, la definición de los valores nacionales a inculcar y las

herramientas de educación en cuanto a idioma, historia y otros que permitan la inserción positiva del extranjero en su comunidad de destino. En este sentido, el proyecto se percibe como pasivo en cuanto a la recepción de migrantes, más que a la proyección chilena hacia los propios países de origen de los migrantes, distinta de las oportunidades económicas que ofrecemos.

Por ello, hace falta en este diseño la creación de una entidad técnica que pueda abordar la política migratoria desde una óptica multidimensional. La concentración de estas vitales funciones en aquellas entidades que se encargan del otorgamiento de permisos en el exterior y en Chile, restringen la capacidad de nuestra política migratoria a los intereses de Ministerios que no están en permanente contacto con las necesidades y demandas de las comunidades de extranjeros, y que pueden adaptarse mejor a los cambios que experimente la composición, origen, destino dentro del país y motivaciones de la futura población migrante. Por ejemplo la ley chilena deberá prontamente adaptarse para responder de manera clara ante los desafíos del nuevo asilo, que incluye motivos económicos y climáticos.

De igual manera se mantiene la utilización de personal policial para el control de documentación en los pasos habilitados, recursos que es más útil en su función principal, y cuyo trabajo de revisión de antecedentes migratorios puede ser realizada por personal de una entidad como la mencionada anteriormente.

Más grave aún, la vaguedad en la distribución de las funciones entre las autoridades migratorias en Chile y en el exterior, sin entidad centralizada a cargo de la ejecución de nuestra política migratoria, es que la responsabilidad en la autorización de ingreso, la mantención de la bases de datos actualizadas, la seguridad de estas mismas bases y los deberes de información del Estado para con los extranjeros no recaen claramente sobre nadie, y permite las ya existentes desconexiones entre entidades públicas que no cuentan con los recursos ni las capacidades para cumplir con nuevas obligaciones en este ámbito.

Pareciera así que la enunciación del valor que el país le da a la migración, presente en el artículo primero del proyecto de ley, no se condice con un diseño estratégico ni institucional dotado de las herramientas necesarias para convertir al fenómeno migratorio en una oportunidad de recibir experiencias y talentos útiles para el progreso nacional.

La derecha liberal, por su parte, no puede dejar que el debate migratorio permanezca en la arena de la seguridad pública y el control. El principio de libertad para emigrar y buscar mejores oportunidades es esencial a su alma, y debe empujar una agenda que permita a las personas capacitadas utilizar sus conocimientos y habilidades de manera plena. Así, debemos avanzar en el reconocimiento de títulos profesionales,

el acceso a la banca y el crédito que permitan emprender, acceder a vivienda a precios justos y otras seguridades básicas que le permitan crecer libremente en Chile. El inmigrante ha llegado a nuestro país con la convicción que el modelo de desarrollo chileno brinda más oportunidades que sus países de origen, y muchas veces arriban eludiendo las consecuencias de proyectos populistas fallidos en la región.

Como se encuentra planteado ahora, el proyecto migratorio de Chile carece de una visión de mediano o largo plazo, y sólo busca regular un fenómeno que está definido por la improvisación y adecuaciones que fueron necesarias ante el vacío existente desde los setenta. Se pierde así la oportunidad de generar una institucionalidad que se nutra de las últimas décadas de estudio y conocimiento sobre migraciones, abordando de manera proactiva realidades que podrían ser beneficiosas para el país. A pesar de las enunciaciones sobre el valor y beneficio que traen los extranjeros a nuestra tierra, la normativa planteada contribuirá a que ciertos sectores de la ciudadanía sigan percibiendo a los migrantes como una carga a nuestro sistema público, relegándoles a posiciones desmejoradas por falta de acceso a herramientas de desarrollo.

Panorama regional

La quinta región no es gran receptora de migración en el país. Si bien, la región de Valparaíso aparece como la cuarta a nivel nacional, sus porcentajes de concentración distan de la región Metropolitana y Antofagasta, que acumulan cerca del 80% de la población migrante. De hecho, los estudios de la Dirección de Extranjería y migraciones han sucesivamente disminuido el porcentaje de la población migrante concentrada en la región, cayendo desde un 7,9% en 2005 a un 5,8% en 2015. En cuanto a participación electoral, algunos reportes de prensa estiman que en Valparaíso existirían 11.454 electores extranjeros, o el 0,75% del padrón regional.¹

De acuerdo a los datos del informe de migraciones 2005-2016 de la DEM, la región de Valparaíso contaría con 11.061 otorgamientos de permisos de residencia definitiva en los últimos 11 años, cifra que representa un 3,4% de las 323.325 entregadas en dicho período. De ellas, la mayor porción, 205.643 corresponden a la región Metropolitana, que acumula un 63,6%. Le siguen Antofagasta con 40.580 (12,6%) y Tarapacá con 24.558 (7,6%).

En cuanto a las visas temporales, durante el período 2010-2016 la región de Valparaíso nuevamente aparece en la cuarta posición a nivel nacional. La región

¹ Elecciones 2017: Voto inmigrante sería clave en parlamentaria de la región metropolitana.
<https://www.eldemocrata.cl/noticias/elecciones-2017-voto-inmigrante-seria-clave-en-parlamentaria-de-la-region-metropolitana/>

alcanza a las 24.239 bajo este régimen, lo que representa un 4% del total nacional. Las tres regiones que anteceden en porcentaje son otra vez la Metropolitana (61,6%), Antofagasta (14,5%) y Tarapacá (6,6%), acumulando la mayor parte de los 612.474 migrantes en dicha condición. Del total nacional, el 57% de estas visas corresponden a residencias temporarias por razones de empleo.

Finalmente, Valparaíso se ubica en virtual igualdad con Tarapacá en la cantidad de solicitudes de visas realizadas entre 2015-2016. Durante dicho el porcentaje de solicitudes desde la región alcanzó al 4,5% nacional, con una cantidad de 12.176 de las 273.257 que se realizaron en todo el territorio nacional. De estas solicitudes, el 94,9% de corresponden a residencia temporaria, 4,4% de visas sujetas a contrato y 0,7% a visas de estudiantes.