LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1347 - 1
20 de abril de 2018
ISSN 0717-1528

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA MIGRACIÓN SUSTENTABLE

- La inexplicable inacción de la administración saliente en la materia, crea un contexto en el que resulta urgente y prioritario abordar esta situación con miras a fortalecer la política pública migratoria de nuestro país y generar una integración reglada y armoniosa.
- Lo que se requiere es inmigración sustentable y el proyecto del gobierno es adecuado para ello.

La migración es uno de los temas políticos de mayor relevancia en el mundo actual. En efecto, el fenómeno migratorio fue tema obligado en las últimas elecciones presidenciales de los principales países del mundo e incidió de manera importante en la reciente determinación del Reino Unido de abandonar la Unión Europea.

El mundo ha visto incrementar los flujos migratorios en forma significativa en los últimos 15 años, según la ONU. El número de personas que viven fuera de su país de origen alcanzó 244 millones en 2015, lo que supone un aumento de 41% con respecto al año 2000. Esto se produce tanto por razones político-humanitarias, como es el caso de Siria; como por razones económicas y también políticas desde diversos países de África. Chile no ha estado ajeno a este fenómeno. De acuerdo a cifras entregadas por el Departamento de Extranjería y Migración, existen 966.363 personas migrantes, cifra que representa el 5,5% de la población total del país[i].

Los países receptores suelen ser aquellos de mayor desarrollo económico y que están en condiciones de ofrecer trabajo, educación, vivienda, salud y estabilidad política en un contexto más prometedor que el que ofrece el país de origen. En este sentido, el creciente flujo migratorio que recibe Chile es una comprobación más del éxito que ha tenido nuestro país y sus políticas económicas en las últimas décadas.La migración es, en general, positiva para los países, en cuanto inyecta en la sociedad un nuevo dinamismo y la enriquece culturalmente. En el caso de Chile, se agrega el que nuestra tasa de crecimiento de la población, de 1,06% entre los años 2002 y 2017, está al nivel de los países más desarrollados y por lo tanto, para crecer, nuestra economía requiere de más personas jóvenes dispuestas a trabajar.

ISSN 0717-1528

Pese a las evidentes ventajas de la inmigración, históricamente las poblaciones residentes en un país suelen tener ciertas reservas frente a una inmigración masiva. Hay razones de tipo cultural y otras propias de la condición humana, como el miedo a lo desconocido, así como otras de carácter práctico. La migración masiva plantea, entre otras, las siguientes cuestiones:

a) Cómo el flujo de inmigrantes se recibe en el país, tanto desde el punto de vista de condiciones materiales (salud, educación, vivienda y empleo), como de su inserción cultural y convivencia con los ciudadanos nacionales. Se trata entonces de determinar qué tipo de regulación es adecuada para que el flujo migratorio sea absorbido cuantitativamente y así la inmersión de los inmigrantes sea fluida, no provoque rechazo en la población nacional, ni capacidades desbordadas.

b) Que dado que la inmigración es un fenómeno de carácter dinámico y en evolución, la regulación crea incentivos que pueden alterar los flujos migratorios y generar situaciones como tráfico de migrantes manejados por mafias que terminan atentando gravemente contra sus propios derechos.

c) Que el respeto a los derechos de los inmigrantes y su homologación con losdelos nacionales lleva indudablemente a presionar el gasto público y pone un límite al estado de bienestar que un país puede financiar. De acuerdo al informe financiero del proyecto de ley recientemente propuesto, el mayor gasto en beneficios sociales para los migrantes, sería del orden de los $ 141 mil millones al año, lo que considera sólo el gasto en atención primaria de salud y en educación pública escolar. Esta es justamente una de las razones por las que la inmigración es tan importante hoy en la política interna de muchas naciones. Derechos sociales universales y un enfoque de derechos absolutos a la inmigración son incompatibles, como lo ha demostrado la crisis migratoria que vive Europa.

d) Los inmigrantes traen una serie de beneficios económicos al país. Ellos vienen a trabajar por lo que suelen tener una tasa de participación en la fuerza laboral mayor al promedio. En Chile, al menos hasta 2015 las cifras muestran que son más educados que los nacionales. Según la Encuesta Casen 2015, los extranjeros cuentan con un promedio de años de escolaridad de 12,5 mientras que los nacionales, con 11. Sus cifras de criminalidad son también menores que las de los nacionales, lo que resulta previsible por el riesgo de expulsión del país en el que incurren. Pese a ello, los datos indican que las cortes tienen un criterio pro-inmigrantes en sus fallos. De acuerdo a un informe del Observatorio Judicial, la Corte Suprema en los años 2016 y 2017 falló a favor de los inmigrantes en el 67,2% de los casos, declarando ilegal el respectivo decreto de expulsión.

ISSN 0717-1528

Por todas estas razones, quienes aprecian el aporte de la inmigración a la riqueza cultural de un país, debieran apoyar medidas que tiendan a una inmigración sustentable y regulada, que haga posible recibir los beneficios que ésta trae y matizar las dificultades que puede generar. Una excesiva ideologización del tema, como la que plantean quienes sustentan "un enfoque de derechos" sin otro tipo de consideraciones, puede retrasar las soluciones efectivas a los problemas pendientes, y en la práctica traducirse en un país menos abierto a la inmigración.

Existe consenso transversal respecto a que nuestra legislación en materia migratoria, del año 1975, resulta obsoleta y no se hace cargo de las cuestiones anteriormente planteadas, generando vacíos que dan cabida al ejercicio discrecional de la potestad administrativa y produciendo una regulación inorgánica y sin mirada de largo plazo. A ello se suma el exponencial y considerable aumento del flujo migratorio hacia Chile en los últimos años y la inexplicable inacción de la administración saliente en la materia. Por ello, hoy resulta urgente abordar esta situación con miras a fortalecer la política pública migratoria de Chile, generando una integración reglada y armoniosa.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA

Con el propósito de avanzar decididamente en la materia, la actual administración, a través de una serie de indicaciones al proyecto de ley que el Presidente Sebastián Piñera había ingresado a trámite en el Congreso Nacional en el año 2013 -en su anterior mandato-, ha planteado un nuevo enfoque en materia de política migratoria. Se propone equilibrar el legítimo derecho del Estado de normar la forma en que los extranjeros ingresan y permanecen en el país, con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los migrantes. Asimismo, el proyecto busca hacerse cargo de mitigar los riesgos asociados con el movimiento de personas, combatiendo la migración irregular y reprimiendo las actividades transfronterizas ilícitas.

A esta iniciativa legal se suman un conjunto de otras medidas de carácter administrativo que, en conjunto con la propuesta de ley, permitirán actualizar la regulación en la materia.

EL PROYECTO DE LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Las ideas centrales del proyecto de ley en trámite en el Congreso y de las indicaciones recientemente presentadas al efecto, son las siguientes:

ISSN 0717-1528

a) Institucionalidad: Se propone crear un Servicio Nacional de Migraciones[ii], que tendrá por tarea implementar y ejecutar la política migratoria. Esta será la entidad que se relacionará con los migrantes y difundirá y promoverá sus derechos y obligaciones. Este servicio tendrá a su vez la importante tarea de formular un registro para identificar a los extranjeros que se encuentren en Chile, sus categorías migratorias y toda otra información relevante, lo que permitirá tener mayores antecedentes del fenómeno migratorio para poder definir políticas públicas al efecto.

Para agregar elementos de flexibilización, actualización y modernización a la regulación, se crea un Consejo de Política Migratoria, cuya tarea será formular y actualizar en forma periódica la política migratoria y analizará materias relacionadas con los derechos de los migrantes en materia de educación, salud y vivienda, efectuando propuestas al efecto.

b) Reconocimiento de derechos y deberes: Con el fin de acoger y dar un trato justo a los migrantes regulares, se contempla el reconocimiento explícito de la condición de igualdad con los nacionales en materia de derechos y deberes (salvo ciertas excepciones consagradas en el ordenamiento jurídico). Sin perjuicio de los derechos que nuestra Constitución reconoce, con independencia de la nacionalidad, se consagran expresamente: el derecho y acceso garantizado por ley a la salud en las mismas condiciones que cualquier chileno; el derecho y acceso a la educación garantizando a los menores de edad extranjeros, con independencia de la condición migratoria de sus padres, el acceso a la educación preescolar, básica y media en las mismas condiciones que cualquier chileno; el derecho y acceso a la seguridad social y otros beneficios de cargo fiscal, indicando que los migrantes tendrán igualdad de acceso a estos beneficios, exigiéndoles, no obstante, una residencia regular mínima de dos años en el país.

c) Nuevas categorías migratorias: Se establece un sistema flexible de categorías migratorias, fuera de la condición de turista o de permanencia transitoria (que autoriza al extranjero a permanecer en el país por 90 días con prohibición de realizar actividades remuneradas y que no permitirá el paso a otra categoría migratoria). El sistema de categorías migratorias sucesivas busca reflejar el grado de arraigo que el migrante tendrá con el país. Se contempla, en primer lugar, el otorgamiento de una Residencia Temporal para los migrantes que busquen radicarse en Chile por un tiempo limitado (de 24 a 48 meses, para trabajar o estudiar). La Residencia Temporal sólo se podrá solicitar fuera de Chile y no se podrá solicitar el cambio de calidad migratoria de turistas a residentes estando en

ISSN 0717-1528

Chile. Podrá otorgarse a quienes acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos y a quienes vengan a trabajar, a estudiar o por razones humanitarias.

Si el extranjero busca radicarse definitivamente, se le otorgará la Residencia Definitiva, pudiendo, al cabo de cinco años, solicitar la nacionalidad chilena.

El Consejo de Política Migratoria tendrá la tarea de crear y actualizar las sub categorías de residencia temporal que estime oportunas, fijando sus requisitos, lo que habilita al Estado adaptarse al dinamismo del fenómeno migratorio y a las necesidades del país.

d) Combate al Tráfico de Migrantes: Con el fin de establecer acciones para luchar contra el ingreso irregular y clandestino al país, se establecen requisitos de ingreso y un procedimiento administrativo que, resguardando el derecho del debido proceso, sea eficiente al efecto.

e) Eliminación de sanciones penales y expulsión expedita y elusión del control migratorio: Las indicaciones al proyecto de ley, tomando como base una propuesta de la administración anterior, descriminalizan la residencia irregular y eliminan las sanciones penales para las infracciones migratorias. Por otro lado, simplifica y agiliza el proceso de expulsión para aquellos extranjeros que hayan infringido la Ley Migratoria y establece un mecanismo de reconducción inmediata para aquel extranjero que intente ingresar al país eludiendo el control migratorio o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona, quien será inmediatamente reembarcado o reconducido a la frontera previa acreditación de su identidad y respetando los estándares internacionales y los acuerdos administrativos existentes.

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Junto con el ingreso de las indicaciones al proyecto de ley antes comentado y en tanto éste se tramita en el Congreso, el Presidente de la República anunció una serie de medidas administrativas, de implementación en el más corto plazo, con el objeto de regularizar la situación actual de los migrantes en Chile y de promover su integración al país.

En efecto, mediante Resolución del Ministerio del Interior y Seguridad Pública dictada con fecha 9 de abril de 2018, se establece la apertura de un proceso de

ISSN 0717-1528

regularización extraordinaria para extranjeros que permanezcan en Chile en situación irregular y que hayan ingresado a Chile hasta el día 8 de abril de 2018 (opción que no estará disponible para aquellos extranjeros que tengan antecedentes penales en su país de origen o en Chile). Dispone un plazo de 30 días, a contar del 23 de abril de 2018 para que aquellos extranjeros que hubieren ingresado de forma irregular al país, eludiendo el control migratorio, puedan registrarse y solicitar un permiso de residencia temporaria por motivos laborales. Por su parte, dispone para los extranjeros que estén con permisos de turismo o residencia vencidos un plazo de 90 días corridos, a contar del 23 de abril de 2018, para registrarse y solicitar un permiso de residencia temporaria. Podrán también acogerse a esta medida los extranjeros residentes que desarrollen actividades remuneradas sin la autorización correspondiente o con solicitud de visa de residencia o reconsideración en trámite. Lo anterior también aplicará para los extranjeros que al 8 de abril de 2018 se encuentren en el país con permiso de turismo vigente, sin perjuicio de algunas excepciones que la misma resolución detalla. En consideración a la inminente aplicación de la medida y con el objeto de otorgar facilidades a quienes deban realizar el trámite, el Gobierno ha dispuesto facilitar, además del Departamento de Extranjería y Migración, una serie de puntos de atención adicionales a lo largo del país.

Por su parte, el Gobierno anunció la reformulación de los visados de residencia temporaria creados, en su oportunidad, por vía administrativa. Estos visados son: (i) una Visa Temporaria de Oportunidades que se deberá solicitar fuera de Chile, orientada a los migrantes de todos los países que tengan deseos de venir a nuestro país a emprender y trabajar por un período de 12 meses, prorrogable por una vez, y dando luego paso a la posibilidad de pedir la Residencia Definitiva; (ii) una Visa Temporaria de Orientación Internacional, que se deberá solicitar fuera de Chile y será otorgada de forma automática por un período de 12 meses, prorrogable por una vez y posibilitando luego pedir la Residencia Definitiva, a aquellos extranjeros que cuenten con un postgrado en universidades que se encuentren en los primeros 200 lugares del mundo según el *QS WorldUniversity Rankings* y deseen emprender y trabajar en nuestro país; y (iii) una Visa Temporaria de Orientación Nacional, que se solicitará en Chile y será otorgada de forma automática por un período de 12 meses, prorrogable por una vez y dando luego la posibilidad de pedir la Residencia Definitiva, a aquellos extranjeros que obtengan postgrados en universidades chilenas acreditadas y deseen emprender y trabajar en Chile. Estas tres Visas Temporarias se implementarán a partir del 1 de agosto de 2018.

ISSN 0717-1528

Además, el Gobierno ha determinado exigir la obtención de Visa Consular de Turismo Simple, con derecho a ingreso y permanencia en Chile por un período máximo de 30 días, a todo ciudadano haitiano que desee ingresar al país sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas. Esta medida deja a Chile en la misma situación de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, que exigen obtención de visa consular de turismo a los ciudadanos de esa nación. Asimismo, se establece un Visado para Fines Humanitarios de 12 meses de duración, que entrará en vigor el 2 de julio de 2018, que sólo se podrá solicitar en el Consulado Chileno en Haití, prorrogable por una vez y que posibilita la solicitud de Residencia Definitiva para los nacionales haitianos que no posean antecedentes penales. Se autorizará un máximo anual de visados con estos fines humanitarios.

En el caso de los ciudadanos venezolanos, y tomando en consideración la grave crisis democrática por la que actualmente atraviesa su país, el Gobierno dispuso la creación de una Visa de Responsabilidad Democrática, la que deberá ser solicitada en el Consulado Chileno en Caracas y otorgará un permiso de residencia temporal por un año, prorrogable por una vez y que posibilita luego pedir la Residencia Definitiva. Esta visa podrá ser solicitada a contar del 16 de abril de 2018.

CONCLUSIÓN

Las medidas adoptadas mantienen un adecuado equilibrio entre la necesidad que tiene Chile de recibir un flujo de inmigrantes importante; con el imperativo de conducir este proceso de manera fluida de modo que no cause problemas humanitarios ni rechazo en la población nacional, ya sea por razones culturales o por presión sobre las prestaciones sociales del estado y los mercados laborales. Si ese equilibrio no existe y tenemos una política de apertura ciega a la inmigración, sin hacernos cargo de las situaciones creadas por ella, terminaremos incubando un rechazo en la población nacional.

Lo que se requiere es inmigración sustentable y el proyecto del gobierno es adecuado para ello.

---

[i] Fuente: Informe Financiero Indicaciones Boletín 8970-06 e INE.cl.

[ii] En el proyecto original, se proponía crear una división especial alojada en la Subsecretaría de Interior.