

PROYECTO DE LEY DE MIGRACIONES: LARGA ESPERA, MODESTO AVANCE

- El esperado proyecto ingresa recién, quedando seis meses para terminarse el gobierno, tras una serie de postergaciones, las que aplazaron la oportunidad de solucionar problemas de la actual legislación, aun cuando existía un proyecto de ley de la anterior administración que sí los abordaba.
- El mensaje no posee un enfoque claro en línea de propender a una inmigración segura, ordenada y regular. Por un lado flexibiliza categorías migratorias que permitirían una mayor apertura de fronteras, mientras que en áreas tales como las disposiciones de ingreso es sumamente estricto respecto de la normativa actual.

Tras una serie de postergaciones en los plazos autoimpuestos, discrepancias políticas internas que detonaron inclusive la renuncia del Director del Departamento de Extranjería, y sin dar mayores fundamentos para desestimar la tramitación del proyecto de ley existente en la materia (presentado en 2013 durante la administración de Sebastián Piñera), el Ejecutivo finalmente ingresó el esperado mensaje de una nueva Ley de Migraciones.

Se trata de una iniciativa que genera gran expectativa dado que el fenómeno migratorio es un tema que ha adquirido gran relevancia en la opinión pública. Esto, principalmente porque la inmigración ha experimentado un crecimiento acelerado en los últimos años¹, triplicándose el número de extranjeros en Chile en la última década, pasando de 154.643 en 2006, equivalentes a un 0,9% de la población total, a 465.319 en 2015, que representan un 2,7% de la población total conforme a los datos de la última encuesta CASEN.

Por lo demás, los cambios en las tendencias del fenómeno no solo se limitan al aspecto cuantitativo, sino que también cualitativo. A las ya numerosas colonias peruanas y argentinas en territorio local, se suman con magnitudes crecientes los flujos inmigratorios colombianos, venezolanos, haitianos y dominicanos, que agregados representan actualmente un 23% del total de la población inmigrante en Chile.

El proyecto busca subsanar las limitaciones de la actual legislación (Decreto Ley 1.094 de 1975) a la hora de hacerse cargo de este nuevo fenómeno migratorio. Sin embargo, la lectura del mensaje presidencial permite identificar falencias y oportunidades, pero por sobre todo, interrogantes respecto de la idoneidad de ciertas propuestas que no se condicen con el objetivo de dar forma a una legislación que propenda a una migración segura, ordenada y reglada.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto contiene cuatro áreas a partir de las cuales busca definir un marco regulatorio de la política migratoria. En la primera sección el proyecto establece un catálogo de derechos y obligaciones, enfatizando el principio rector de respeto a los derechos humanos. Dentro de los puntos destacables se consagra un estatuto especial y transversal al articulado de protección de niños migrantes que se reflejará en áreas tales como acceso a prestaciones de salud, ingreso y expulsión, etc. A continuación, el proyecto da forma a un Sistema Nacional Migratorio, creando un Comité Interministerial de Política Migratoria integrado por los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos y Hacienda, concentrando el grueso de las facultades y atribuciones en el Ministerio del Interior y la Subsecretaría del Interior. En un tercer ámbito, el proyecto redefine la reglamentación sobre ingreso y egreso, y da forma a nuevas categorías migratorias, siendo éstas: permiso de turista, permiso de visitante, habitante de zona fronteriza, residente temporal, residente oficial y residente definitivo. Se trata de uno de los ámbitos centrales del proyecto y sobre los cuales surgen más inquietudes y discrepancias respecto de las implicancias y efectos de las nuevas medidas. Es el caso, por ejemplo, del **permiso de visitante**, que abriría la posibilidad a extranjeros para que sin mayores restricciones, puedan venir a Chile a buscar trabajo. Finalmente, el proyecto hace referencia a un sistema administrativo sancionatorio en el cual se especifican las causales para amonestación, imposición de multas, prohibiciones de ingresos especiales y expulsiones.

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS

No cabe duda que nuestro marco regulatorio para la migración requiere ser actualizado. Existe un consenso transversal respecto de algunas limitantes que la actual institucionalidad posee a la hora de responder a las necesidades

actuales del fenómeno migratorio, particularmente en aquellos pasajes que dicen relación con categorías migratorias excesivamente rígidas y no siempre en sintonía con las implicancias sociales, políticas y económicas del fenómeno migratorio actual. Sin embargo, no es plenamente ajustado a la realidad el describir un panorama en el cual se le atribuya a la legislación un rol detonador de una situación migratoria que escaparía a la normalidad. Al respecto, la proporción de población inmigrante en Chile continúa siendo inferior al promedio mundial, que se ubica en torno al 3,3% de la población, conforme a datos de la Organización Mundial de Migración (OIM). Esta situación da cuenta de un sistema migratorio perfectible y actualizable a los tiempos y tendencias migratorias contemporáneas, pero no desbordado.

En materia de contenidos, no es claro si el proyecto se orienta de manera definida hacia una flexibilización estricta o si posibilita mayor control migratorio, en la medida que tiene disposiciones que se orientan hacia una y otra dirección y en áreas fundamentales se deriva la decisión a disposiciones reglamentarias que deberán ser resueltas en un próximo gobierno.

Así, por un lado, el proyecto es bastante rígido en las causales imperativas y facultativas de las prohibiciones de ingreso; pero por otro, es más laxo a la hora de generar nuevas categorías migratorias como la de visitante. Esta última permitiría que una persona ingrese al país con la intención de desempeñar una actividad económica -sujeta a un reglamento por definir- por hasta 2 años, con la posibilidad de cambiar posteriormente de categoría a una residencia de carácter más estable, como una residencia temporal (ver Tabla N° 1).

Respecto a la posibilidad de cambio de categoría migratoria dentro de Chile, ésta también aplicaría a aquellos que ingresen bajo modalidad de turistas, en casos calificados por la autoridad migratoria.

Es preciso señalar que uno de los principales problemas del actual momento migratorio pasa por una cantidad importante de extranjeros que ingresan al país bajo la categoría de turistas -que no permite desarrollar actividad económica- y exceden los plazos legales (90 días prorrogables a 180), pasando a un status de irregularidad, no fiscalizada ni sancionada efectivamente, que luego es subsanado con el acceso a categorías migratorias regulares. En este sentido, el cambio propuesto normaliza el escenario descrito, lo que constituye un problema cuya dimensión parece no haber sido debidamente estudiada.

UNA PERSONA QUE INGRESE AL PAÍS A TRABAJAR HASTA POR DOS AÑOS PODRÁ CAMBIAR POSTERIORMENTE A UNA CATEGORÍA DE RESIDENCIA MÁS ESTABLE

Tabla 1. Nuevas categorías migratorias: situación actual vs. proyecto de ley

Principales categorías migratorias	Ley Vigente	Proyecto de Ley
Permiso de visitante	No contempla	Permiso otorgado a los extranjeros que soliciten ingresar al país para desarrollar actividades remuneradas lícitas que señale el reglamento, por un año, prorrogable por igual periodo (total dos años).
Habitante de zona fronteriza	No contempla	Extranjeros podrán ingresar en calidad de habitantes de zona fronteriza a una zona determinada del territorio nacional por medio de decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior.

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín N° 11.395 - 06.

Enseguida, el proyecto contempla el derecho a la igualdad y no discriminación, disponiendo la prohibición de diferencias arbitrarias basadas en origen nacional o la situación migratoria que afecte los derechos reconocidos en la Constitución Política. Al respecto, es importante considerar que esta norma, de ser considerada principio rector en el ámbito de su aplicación directa (esto es, sin condicionarla a contar con un permiso vigente), puede llevar a la eliminación de incentivos a la regularización, y producir una afectación a programas sociales y a distintas normativas, como por ejemplo, impedir que se aplique un requisito de contar con permisos vigentes o de años de residencia para la entrega de beneficios sociales como lo disponen hoy algunas prestaciones. Tal como estipula el estándar de la Unión Europea, que obliga a los Estados a prevenir y reducir la inmigración irregular respetando siempre debidamente los derechos fundamentalesⁱⁱ, la normativa debiera ser más enfática en la dirección de combatir a nivel de principios la inmigración irregular.

En otro ámbito, el proyecto no resuelve nudos críticos de la legislación actual que dificultan directamente la inserción de los inmigrantes en áreas claves para el fomento productivo o el desarrollo de capital humano avanzado de Chile, como son las trabas burocráticas para la homologación y convalidación de títulos. Tampoco hace mención alguna de la dimensión emigratoria, omitiendo el rol que la legislación debe tener con los chilenos que emigran del territorio nacional, en el sentido de ejercer una labor activa en materia de repatriación. Ambos puntos sí estaban presentes en el proyecto presentado en el gobierno de Sebastián Piñera, pero fueron desestimados por la actual administración.

En lo laboral, se eleva el guarismo de porcentaje de trabajadores extranjeros permitidos en empresas de más de 25 trabajadores, desde 15% a 25%. La pregunta es por qué a pesar de que atenúa la prohibición, mantiene dicha disposición, si uno de los principios axiales del proyecto es la no discriminación.

Finalmente, el informe financiero que acompaña el proyecto solo hace alusión al mayor gasto fiscal asociado a los leves cambios de la institucionalidad vigente, lo cual en régimen correspondería a un gasto adicional de menos de US\$ 1 millón. Sin embargo, explícitamente no se hace cargo del mayor gasto que implicaría la creación de nuevas categorías migratorias y sus efectos en términos del flujo de migrantes en situación regular que tendrían acceso a mayores prestaciones sociales. Más específicamente, el informe señala *“Se debe considerar que no es posible determinar los efectos totales sobre el gasto fiscal que se podrían generar con el presente proyecto de ley, en particular con los beneficios sociales que otorga el Estado por eventuales regularizaciones de la situación migratoria de inmigrantes y/o por un incremento de la inmigración hacia Chile.”* Lo anterior resulta a todas luces una evaluación insuficiente y no permite apreciar el efecto que un flujo migratorio sostenido puede tener sobre el presupuesto fiscal y la calidad de las prestaciones que el Estado es capaz de entregar. Este es, a nivel internacional, uno de los aspectos más controvertidos del fenómeno migratorio.

EN SUMA

El esperado proyecto de ley en materia de migraciones ingresa recién ahora, cuando restan cerca de seis meses para el fin del gobierno e ignorando el proyecto de la anterior administración. La postergación de la discusión implica aplazar la oportunidad de solucionar problemas de la actual legislación.

De su lectura se concluye que el proyecto no es claro en propender a una inmigración segura, ordenada y regular, pudiendo ser más enfático a la hora de incorporar disuasivos a la inmigración irregular. Además, no se hace cargo del mayor gasto que implicaría la creación de nuevas categorías migratorias y sus efectos en términos del flujo de migrantes en situación regular que tendrían acceso a mayores prestaciones sociales.

ⁱ Los datos CASEN muestran que el 47% de la inmigración total se produjo con posterioridad al año 2010

ⁱⁱ Artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).