
Incentivos para la inseguridad migratoria

Luis Eduardo Thayer.

Sociólogo, subdirector del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO) y responsable del Observatorio de Políticas Migratorias de la Universidad de Los Lagos.

Voy a entregar acá algunas propuestas que hemos desarrollado y que presentamos en el Consejo Nacional de Migraciones que son principios y criterios basados en el enfoque de derechos humanos que, a mi juicio, debieran estar en un proyecto de ley orientado en esa dirección. Antes de eso, haré una breve contextualización de la tendencia a nivel internacional que están teniendo las políticas migratorias en los últimos años.

El 2015 estuvo marcado, como recordaremos, por las tragedias que quedaron plasmadas en los medios de comunicación, en que cientos de migrantes y refugiados morían en el mar. Los que tenían la suerte de alcanzar la costa europea con vida eran encarcelados en centros de detención asistidos por organizaciones humanitarias, o reprimidos brutalmente por la policía El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, estima que entre el 2014 y el 2016 más de 10 mil personas han muerto en el Mediterráneo intentando cruzar a Europa y otras 10 mil se encuentran encerradas en centros de detención griegos. Esto que se bautizó por los medios como “la crisis migratoria” y que construyó la imagen de una Europa desbordada, tuvo sin embargo su mayor impacto en otros países, como Turquía, Líbano, Paquistán y Etiopía, que son los 4 países que más refugiados acogen en el mundo. Los 2 primeros reciben 10 veces más refugiados que Alemania, por ejemplo. Y en Líbano hay 200 re-

fugiados por cada mil habitantes, es decir, el 20% de su población es refugiada. Por el contrario, solo el 14% de los refugiados del mundo es recibido en países desarrollados mientras que el 86% restante vive en países de ingresos medios y bajos. De manera que el mayor impacto que ha tenido la llamada crisis migratoria no ha sido en los países de la Unión Europea ni en Estados Unidos, sino en los otros que menciono.

Sin embargo, la crisis migratoria ha servido como recurso retórico de estos países para el fortalecimiento de una política de restricción y represión migratoria que viene implementándose en los últimos 30 años. De manera que la reacción a la crisis migratoria no da cuenta de una realidad nueva. Más bien pone en evidencia la intensificación de una situación que ya tiene bastante tiempo. El 2015 no comenzó nada nuevo, sino fue el año en que se superó el límite de lo que hasta entonces era considerado por los Estados desarrollados como las consecuencias tolerables del control fronterizo. Este desplazamiento del umbral de la tolerancia en la represión fronteriza, de las democracias europeas y estadounidense, implicó un ajuste en las reglas del juego en que venían inscribiéndose las relaciones Estado-migrantes.

Sobre esto, sin embargo, es necesario hacer una apreciación de orden histórico. Si bien la democracia desde su origen se ha construido sobre formas de exclusión social y de diferenciación entre ciudadanos y

no ciudadanos, la emergencia en la segunda mitad del siglo XX de los DDHH como un referente sustantivo de la democracia, marcó un hito que permitió tensionar este principio de exclusión fundante de la democracia. La represión en la frontera por tanto no contradice en principio la alusión original de la democracia, sino que corroe la forma específica de democracia que los estados occidentales decidieron darse a partir del término de la Segunda Guerra Mundial. Lo que se ha hecho evidente con la crisis migratoria no es por tanto una crisis de la democracia como tal, que históricamente se ha fundado sobre la exclusión (de las mujeres, los esclavos, los plebeyos, pueblos originarios, los pobres, y ciertamente los extranjeros) sino la forma contemporánea de la democracia que se ha permitido sentar sobre los DDHH.

La intensificación de la represión fronteriza que viene dándose desde inicios del siglo XXI en Europa y EEUU es la radicalización de una política impulsada de manera continuada y sistemática desde el último cuarto del siglo XX. Y que no toca solamente a estos países.

Hay un dato que hemos recogido de nuestras investigaciones, a propósito de la negación de los visados a los ciudadanos dominicanos, en donde se les impuso de manera injustificada -creemos- un visado consular y se les está negando la visa para entrar como turista. Entonces están llegando a Chile por una vía que ellos llaman "El hoyo", que es un recorrido que atraviesa Sudamérica desde Colombia hasta Chile y que está regado de secuestros, violaciones a mujeres, muertes.

Es decir, la misma lógica que se está dando en lo que algunos han llamado también en el caso mexicano esa "frontera vertical" -ese tren que atraviesa México con migrantes centroamericanos que van dejando secuestros, muerte e irregularidad en el caso de los que pueden llegar a destino-

De manera que las políticas de seguridad fronteriza están activando todo un sistema de incentivos para la inseguridad migratoria. Y eso es algo que se está viviendo a nivel internacional y que aquí en Chile ya hemos visto algunos primeros indicios.

Nuestro país no está ni va a estar exento en los próximos años de esta tensión. Más bien, al contrario. Tal como ocurre con todo país que recibe migrantes en tasas crecientes, aquí se enfrentarán las tensiones inherentes de la relación entre la migración y el Estado nacional.

La reciente arremetida radical de la derecha en materia de propuestas para una nueva política migratoria es el primer síntoma a gran escala de un incipiente conflicto en la sociedad chilena. Independiente de que esta arremetida sea parte de una estrategia de posicionamiento electoral, influida por el triunfo de Donald Trump en las elecciones estadounidenses, y que se encuentra alineada con las propuestas de la extrema derecha europea que se vienen promoviendo ya desde hace décadas, no es una mala noticia. Y no lo es porque el tema entró en la agenda.

Hace bastantes años que desde los gobiernos locales, desde la academia, desde las organizaciones y desde algunos actores políticos relevantes, hemos venido insistiendo que este es un tema central del Chile de hoy. Y entró mal, a destiempo, con un retraso de 20 años respecto del origen del foco migratorio actual, pero entró. Ya está en escena la cuestión migratoria, ya vamos a empezar a ver venir a los actores. De manera que el tema entró en la agenda, por la extrema derecha, y con los fuegos artificiales de la parafernalia electoralista. Y encontró a los actores de la izquierda y centro izquierda con las manos vacías. Ha habido reacciones, pero muy pocas propuestas. Una de las cuales fue desde la centro-izquierda, con Ricardo Lagos proponiendo un reconocimiento a los derechos de los

migrantes en función del aporte que hacen a la sociedad chilena. Vale decir, tomó la posición liberal que viene promoviendo el Instituto Libertad y Desarrollo, vinculado a la UDI, desde el 2015 y que está plasmada en el libro "Migración en Chile, una oportunidad ignorada", firmado por Álvaro Bello y Hernán Felipe Errázuriz.

Más allá de que esta mirada instrumental también es criticable en términos de sus fundamentos, y es antidemocrática en cuanto a sus consecuencias es, sin embargo, un estímulo más a la discusión. Ahora, donde hay a mi juicio un silencio preocupante es en el mundo de la izquierda. Me parece que esta ausencia de propuestas desde este sector tiene que ver con la dificultad para traducir en criterios, en principios, en normas, y en política eso que es tan fácil de enunciarlo: los derechos humanos. Es muy fácil decir "aquí necesitamos una política migratoria con enfoque de derechos humanos". Pero ¿qué significa eso? Ese es el paso necesario que a mí me parece necesario dar.

Criterios y principios fundamentales.

Lo que voy a exponer ahora son 10 criterios, principios y políticas que pienso apuntan en esa dirección, y que deben estar presentes en una regulación fundamentada en el principio de los derechos humanos.

1° La incondicionalidad en el acceso a todos los derechos cívicos, sociales, y culturales por parte de los ciudadanos extranjeros residentes en Chile. Lo que supone no condicionar el reconocimiento de estos derechos a la situación administrativa regular o irregular de los migrantes. E instalar esto en el articulado de la nueva ley. Tanto el proyecto presentado por Piñera que se encuentra actualmente en el Congreso, como los borradores que han circulado de la actual administración coordinados por el Departamento de Extranjería y Migraciones, se fundamentan, tienen el relato

introdutorio en los derechos humanos. Sin embargo eso no está plenamente traducido en el articulado. Entonces ahí hay un trabajo que realizar.

2° El acceso a los derechos políticos. Apunta a establecer como única condicionalidad para el acceso a los derechos políticos, el tiempo de residencia. Sobre este punto naturalmente es necesario consensuar cual es el tiempo que se va a considerar como óptimo para que los ciudadanos extranjeros accedan al derecho al voto. La propuesta que nosotros hacemos tiene que ver con que no supere en ningún caso los 3 años de residencia continua en el país. Actualmente la Constitución de 1980 otorga a los extranjeros el derecho de votar en las elecciones después de 5 años de avestamiento. Esto es una figura que no existe en términos legales y el SERVEL lo interpreta como 5 años de residencia definitiva. Vale decir, hoy los migrantes pueden votar como mínimo luego de 7 años de residencia continua en el país y 5 años de residencia definitiva. La propuesta nuestra es que eso sea a partir del tercer año.

3° Una política con enfoque de derechos debe garantizar la homogeneidad de las exigencias, requisitos y condiciones para el acceso a los derechos y bienes sociales de los distintos colectivos extranjeros. Vale decir, la ley no debiera consagrar prioridades nacionales, ya sea porque pertenecen a algún acuerdo de reciprocidad o a algún acuerdo internacional como el MERCOSUR, en fin. Si es que vamos a fundamentar la política migratoria en los derechos humanos, los derechos no pueden estar distribuidos jerárquicamente en función de la pertenencia nacional de los sujetos.

4° La ley debe incorporar el principio de simplificación de las categorías migratorias. La multiplicación de visados incrementa la probabilidad de quedar

en situación irregular o transitoria, incrementa los trámites administrativos, vuelve más costosos los procedimientos, dificulta además el acceso al trabajo ya que los empleadores prefieren a migrantes con permiso de residencia definitiva que aquellos que están en algunas de las decenas de procedimientos transitorios que existen actualmente y que están presentes en los proyectos que están circulando. Aquí lo que se propone, en concordancia con la gente del MAM, es una visa polifuncional por un año, renovable por un segundo año. Vale decir, una visa para venir a buscar trabajo fundamentalmente, que dure un año y que permita terminar con la mentira de utilizar la visa de turista para venir a buscar trabajo. Considero además que no hay ningún argumento consistente para buscar separar en distintos sistemas normativos los distintos proyectos migratorios. No hay ningún problema para que una misma visa pueda acoger distintos proyectos migratorios, ya sea de trabajadores que vienen por una temporada, de gente que viene a trabajar eventualmente con un proyecto más abierto, de gente que viene a estudiar y luego encuentra un trabajo, en fin. Es decir, una visa que permita esa flexibilidad que tiene la vida de los migrantes.

5° Garantizar el tránsito entre las categorías de visa. Cuando no ocurre esto lo que pasa es que se generan incentivos para que vengan extranjeros y al mismo tiempo no se generan incentivos para que salgan de la regularidad, que es lo que ocurre hoy en día con la visa sujeta a contrato.

6° La participación de la sociedad civil. Me parece necesario que en la nueva institucionalidad migratoria esté garantizada y consagrada la participación de la sociedad civil. Ya sea a través del Consejo de política migratoria, o a través de al-

guna otra institucionalidad que se defina. Vale decir, la sociedad civil migrante debe participar en la formulación de la política migratoria, porque es lo que va a hacer a la política migratoria sostenible en el tiempo.

7° Consagrar la autonomía del Estado chileno. Es decir, no consagrar en la ley el reconocimiento a priori de ninguna condena ejecutada por otro Estado como requisito de ingreso o de la permanencia en el país. De otro modo se podrían vulnerar en Chile, derechos que el Estado chileno ha decidido respetar en virtud de reconocer los criterios del Estado.

8° Una política basada en el enfoque de derechos debiera suspender la expulsión de cualquier ciudadano extranjero con residencia definitiva como recurso sustitutivo de los definidos en el sistema judicial que afectan a cualquier ciudadano chileno. Aquí naturalmente que hay excepciones y hay situaciones específicas como los casos de los condenados que tienen hijos en el país de origen y se vulneran los derechos de los hijos si es que las condenas se ejecutan en Chile.

9° La política con enfoque de derechos debe ser consistente en el tiempo. No sujetar el acceso a los derechos a una política que esté mirando la situación del país. No condicionar la política migratoria al devenir de la economía, si estamos o no estamos en crisis, o a las necesidades que se identifican de manera contingente. Si vamos a asumir que la migración es un derecho, al garantizarlo en la política migratoria no debiera cambiar en función de las necesidades de la economía, ya sea de mediano o de largo plazo.

10° Es recomendable que la injerencia del reglamento sea lo más baja posible y que esté todo lo que tiene que ver con el acceso a derechos, consagrados, asegurados y sancionados en la ley.