Nº 19
Junio 2018

REFLEXIÓN Y DEBATE

Las visas especiales para Haití

Lilian Alarcón Vega

Lilian Alarcón[1]
Asesora legislativa
Centro Democracia y Comunidad
contacto: lilian.alarcon@cdc.cl

Resumen

La inmigración en el país ha aumentado en los últimos años, destacando el crecimiento exponencial del ingreso de haitianos. Por esto el Gobierno de Chile ha impuesto visas consulares específicamente a los inmigrantes haitianos. Con esto, ellos deben solicitar estos permisos en el Consulado de Chile en Haití, de otra forma no se puede ingresar al país de manera regular. La imposición de esta medida fue de carácter apresurado, lo que ha generado consecuencias negativas para los nacionales haitianos, debido a la falta de coordinación con el Consulado de Chile en Haití y de discusión multidisciplinaria a la que se debería haber expuesto. Además de esto no se consideraron las experiencias previas con Visa Consular que cuenta Chile y de la Visa Humanitaria de Brasil hacia los haitianos. Por ello que es necesario plantear ciertas medidas que solucionen los problemas subyacentes a la Visa Consular de Turismo Simple y a la Visa de Reunificación Familiar para los haitianos.

1 Cinetista política de la Universidad Diego Portales.

En los últimos años la cantidad de visas otorgadas en Chile ha aumentado considerablemente. De acuerdo a los datos del Departamento de Extranjería y Migración (2018) en 2017 la Visa Temporaria presenta un crecimiento de un 56%, mientras que en el mismo año el Permiso de Permanencia Definitiva aumentó un 64%. Cabe destacar que la Visa Temporaria desde 2014 aumentó en un 107%.

En este sentido Haití ha sido una de las nacionalidades a quienes se les ha otorgado la mayor cantidad de Visas Temporarias desde 2014 a 2017, aumentando casi un 480% en este período. En cuanto al Permiso de Permanencia Definitiva, ha aumentado en un 93% en el mismo periodo (Departamento de Extranjería y Migración, 2018).

Por ello, el 13 de marzo de este año el gobierno determinó otorgarle urgencia en el Congreso a la discusión del proyecto de ley de migraciones, presentado por Sebastián Piñera el 04 de junio de 2013., entre otros 12 proyectos (Cooperativa.cl, 2018a). El problema surge cuando luego de esta determinación, el 9 de abril, el Presidente anunció que mediante Decreto comenzará a implementar nuevas visas para los extranjeros, en las que se destacan dos visas exclusivas para los ciudadanos haitianos.

La primera de ellas corresponde a la Visa Consular de Turismo Simple, que debe ser solicitada en el Consulado de Chile en Haití, esta se otorga por un plazo de 30 días, y comenzó a regir desde el 17 de abril del presente año, además de esto los inmigrantes que ingresen con esta visa no podrán cambiar su categoría migratoria (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018).

En segundo lugar, se presenta la Visa Humanitaria de Reunificación Familiar, para cónyuge, conviviente civil, hijos menores de edad y mayores que estudien hasta los 24 años, además aquellos que opten a esta visa no deben tener antecedentes penales. Esta visa entrará en rigor el 2 de junio de 2018, se establece una cuota de 10 mil visas por año y también debe ser solicitada en el Consulado en Haití (T13, 2018).

Estas medidas fueron tomadas como una medida presurosa para controlar el supuestamente negativo y exponencial aumento de migración haitiana hacia Chile, enfatizando la migración irregular que se ha presentado en el país en los últimos años. Pero en lugar de ello ha presentado consecuencias negativas, debido principalmente a que el Consulado no cuenta con el personal suficiente para abarcar la demanda. La pregunta que surge de inmediato es, ¿Esta visa consular es una buena medida para resolver las situaciones que presenta la migración de haitianos en Chile?

Haití es un país que está atravesando una inestabilidad democrática considerable, esto produce en los ciudadanos haitianos la concepción de que viajar a otro país es la entrada al bienestar económico (Pedemonte et. al, 2015). Por ello en su mayoría los

haitianos migran hacia Brasil y Chile, donde encuentran una mayor estabilidad política y económica (IPPDH, 2017).

La literatura describe que la migración haitiana ha presentado dos etapas migratorias. La primera corresponde al post terremoto 2010, esta se caracterizaba por migrantes con mayor capital cultural y económico, incluso de jóvenes con estudios profesionales que buscaban opciones laborales (IPPDH, 2017).

La segunda etapa de migración ocurre en 2015 cuándo se diversifica el perfil que ingresa. De acuerdo al estudio realizado por el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2017) la mayoría de los entrevistados manifestó ingresar a Chile buscando oportunidades laborales, ante la ausencia de estas en Haití.

Esta inmigración haitiana a Chile desde 2014 se caracteriza por ser hombres jóvenes que extienden el tiempo de estadía que les otorga la Visa Temporaria, para luego de dominar el idioma buscar un trabajo en el país (Pedemonte et. al, 2015). En este mismo sentido Pedemonte et al (2015) exponen que los trabajos a que optan los inmigrantes haitianos no son calificados.

Además de esto también se ha establecido que este aumento de la inmigración haitiana puede encontrar sus motivos en la reunificación familiar, es decir, que viajan los familiares de quienes ingresaron en 2010 que ya se encuentran establecidos en Chile (IPPDH, 2017).

La apresurada visa consular de Chile a Haití y sus consecuencias inmediatas

El repentino establecimiento de la Visa Consular de Turismo Simple por parte del gobierno ha generado una serie de complicaciones para la población haitiana en su país de origen.

Al presentar esto no se consideró a la población que ya había realizado los trámites burocráticos con antelación y responsabilidad para ingresar a Chile, ya que se establece que quienes ingresen luego del 8 de abril de 2018 con Visa Temporaria, deberán volver a Haití a solicitar la Visa Consular (El Dínamo, 2018).

Esto revela a su vez una falta de coordinación con la embajada de Chile en Haití que crea una gran problemática para la población haitiana, considerando el alto costo de los vuelos. Ya que sería mejor para aquellos que hayan ingresado a Chile con Visa Temporaria o de otro tipo, luego de establecida estas visas, pudiesen solicitar la regulación de sus papeles en la embajada de Haití en Chile, sin la necesidad volver a Haití para obtener la Visa Consular de Turismo Simple.

Al mismo tiempo se burocratiza la reunificación familiar sin considerar a los menores de edad cuyos padres se encuentran en Chile (Salinas, 2018). La cuota migratoria establecida para este tipo de visa puede propiciar a la migración irregular, ya que es muy probable que ingresen por efecto rebote al ser rechazados en el Consulado en Haití.

Al 16 de mayo del presente año, se han realizado 72 solicitudes de la Visa Consular de Turismo Simple, de las cuales se han rechazado 66 por falta de documentación, 2 han sido otorgadas y 4 se encuentran en proceso de revisión (La Tercera, 2018). Esto refleja la falta de coordinación con Haití, ya que este país sólo posee un Consulado chileno y este no puede responder correctamente a la demanda de la visa, ya sea por la cantidad de funcionarios, como por su capacitación.

La alta tasa de rechazo de las visas también refleja un problema de desinformación. No se ha explicado bien a los ciudadanos haitianos cuáles son los requisitos que se les van a exigir para solicitar y posteriormente lograr una aprobación de su visa por parte del Consulado.

Además de esto, al existir una sola oficina del Consulado de Chile en Haití, no se consideraron los altos costos que significaría para los nacionales viajar a la capital, gestionar la visa y conseguir una hora en el consulado, como explica Rolando Poblete, académico de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (Liencura, 2018).

Lo positivo y lo negativo: La experiencia de Brasil con la Visa Humanitaria a Haití y de Chile con la Visa Consular a República Dominicana

En América del Sur con respecto a las visas especiales se pueden destacar dos experiencias que otorgan un mayor campo de visión a la visa consular implementada por el gobierno. En este sentido se destaca la Visa Permanente por Razones Humanitarias de Brasil para los inmigrantes haitianos y la Visa Consular de Chile para los inmigrantes de República Dominicana.

En enero de 2012 el Consejo Nacional de Inmigración (CNI) del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) de Brasil, mediante resolución normativa creó una visa permanente por razones humanitarias, debido al terremoto ocurrido en 2010, que se otorgó por un plazo de 5 años y estableció una cuota de 100 visas mensuales, que se podía solicitar solamente en la embajada de Brasil en Haití (Nieto, 2014).

Esta medida tuvo consecuencias negativas en primera instancia. Se generó una cierta discrecionalidad en los puntos migratorios terrestres, donde no se permitió el ingreso de haitianos que no contaran con visa, lo que produjo el negocio de los coyotes y pasantes, que paradójicamente planteaba eliminar la resolución del CNI (Nieto, 2014).

Producto de esto, el 29 de abril de 2013 el CNI decidió revocar el límite de las 100 visas mensuales (1200 anuales) y eliminar la exigencia de que esta visa sólo se podía solicitar en Puerto Príncipe, en su lugar se estableció que los haitianos podían gestionar esta visa en las embajadas de Brasil en otros países (IPPDH, 2017).

Esto fue bastante provechoso ya que, como establece Nieto (2014) una gran cantidad de inmigrantes haitianos ingresaban a Brasil a través del paso de Perú, por lo tanto, con este cambio, los haitianos podían solicitar su visa en la embajada de Brasil en Perú e ingresar al estado brasileño. Con esta nueva etapa en su política, Brasil logró eliminar el negocio de los coyotes en la frontera (Nieto, 2014).

Posteriormente la OIM en septiembre de 2015 creó un centro humanitario de solicitudes de visa para viajar a Brasil en Haití, esto ayudó a la agilización de los trámites, ya que la OIM apoyó a los solicitantes con la presentación de sus solicitudes en línea y la revisión de su documentación, para luego ser enviada a la embajada de Brasil (OIM, 2015).

En el caso de Chile, en 2012 se implementó la Visa Consular para los ciudadanos de República Dominicana, esta sólo se podía conseguir en el Consulado de Chile en este país por un periodo de 90 días, ingresando en calidad de turista (Departamento de Extranjería y Migración, 2016).

Debido a la imposición de esta visa aumentó la cantidad de inmigrantes dominicanos que ingresaban por vías ilegales al país, especialmente por el paso terrestre desde Ecuador, país que no les exige visa. Esto se refleja en el aumento de las expulsiones decretadas por la PDI que, a partir del 2013, el 91% de estos rechazos son por ingreso clandestino. A su vez en 2015 el 25% de las expulsiones decretadas en los pasos fronterizos correspondía a nacionales dominicanos (Departamento de Extranjería y Migración, 2016).

Discriminación y alcances internacionales de las visas impuestas por el Gobierno

Frente a esta visa impuesta a la comunidad haitiana, se ha puesto en la discusión la posible discriminación racial que esta visa expresa, debida explícitamente a que esta población posee un color de piel y costumbres distintas a la chilena (BBC Mundo). Tal es el caso que la población argentina, en comparación, es la cuarta nacionalidad presente en Chile, y siendo que posee una migración con mayor trayectoria histórica que la haitiana, nunca se ha realizado algún tipo de visado especial para estos nacionales (Diario Uchile, 2018).

También se ha planteado que existe discriminación en lo establecido de la Visa Consular de Turismo Simple, ya que esta se les otorga a haitianos sólo por 30 días, a diferencia del resto de los países a quienes se les permite estar hasta 90 días como turistas

(Cooperativa.cl, 2018b). En el caso de la Visa Humanitaria de Reunificación Familiar, al establecer que sólo podrán ingresar aquellos que no tengan antecedentes penales, no se considera a la población menor de edad que puede tener antecedentes penales leves que no justifican la supresión de su derecho a migrar.

El 16 de mayo del presente año la Bancada de la Democracia Cristiana impulsó un requerimiento al Tribunal Constitucional para impugnar el decreto que establece estas visas (Guzmán, 2018). Además de que este decreto excluye la discusión parlamentaria necesaria para que se hubiesen evitado ciertos conflictos de esta medida, se estipula una discriminación arbitraria hacia los nacionales haitianos (Guzmán, 2018).

Al establecer una cuota de reunificación familiar se atenta contra el derecho de Reagrupación Familiar de los trabajadores migrantes, estipulado en la Convención de la ONU sobre los Derechos de los Migrantes, donde en igualdad de condiciones estos tienen el derecho a reunirse con sus familiares, sin realizar discriminaciones. Esta convención fue ratificada por Chile en 2005 (Unesco, 2005).

Finalmente, el establecer una Visa Consular para un Estado en particular revela una falta a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ya que sólo se encuentra fundamentada en la nacionalidad. A su vez la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 13 expone que todas las personas tienen derecho a circular libremente y elegir el Estado en que residirán.

Conclusión

La situación de inmigración que está viviendo el país es complicada. Esto se debe en gran medida a la mala gestión establecida por la Ley de Migraciones de 1975, al ser una ley antigua no se acopla a los nuevos flujos migratorios. Las nuevas visas impuestas por el gobierno tratan de solucionar esta falta, pero solo logran una disminución ilusoria.

A pesar de la denominada llegada masiva de haitianos a Chile, estos no son la principal población inmigrante en el país históricamente, por lo tanto, la Visa Consular parece ser una buena solución frente al problema inmediato, pero no la mejor. Para tener una solución factible es necesario cambiar la política migratoria de Chile en su totalidad, y no mediante decretos.

La implementación de este decreto se realizó de forma repentina, sin considerar al poder legislativo en su discusión y la cooperación con Haití, en específico con el Consulado de Chile en este país. De haberse considerado estos aspectos quizás no estarían sucediendo los problemas que viven los haitianos en su país de origen.

Al no establecer este proceso de manera ordenada, meticulosa y estudiada se producen los problemas descritos anteriormente. Para entender cómo obtener una

Visa en el Consulado los haitianos recurren a las redes sociales, a la comunidad, que usualmente no posee toda la información, y pueden caer en el negocio del tráfico de personas.

La experiencia con República Dominicana, demuestra que el establecimiento de una Visa Consular sin un trabajo articulado puede conllevar a un aumento en la inmigración irregular. Sólo produce una disminución aparente en el ingreso de dominicanos. Si bien los haitianos ingresan en su mayoría mediante transporte aéreo, al cerrar las fronteras puede que busquen métodos terrestres para ingresar y aumente el negocio de coyotes.

Una de las medidas para solucionar el establecimiento acelerado de estas visas es la cooperación con el Consulado de Chile en Haití, de manera que cuente con el personal suficiente y calificado para abarcar el total de solicitudes que se presentan. Rescatando la experiencia de Brasil, también se debe pensar en un trabajo en conjunto con la Organización Internacional para Migrantes (OIM), de forma que puedan ayudar en el Consulado de Chile en Haití.

Respecto a la Visa Consular de Turismo Simple, en primer lugar, este debe ser otorgada por un periodo de a lo menos 90 días como se hace con el resto de los países, de otra forma se estaría discriminando a los nacionales haitianos. En segundo lugar, al ingresar con esta visa los inmigrantes deberían contar con la posibilidad de cambiar de categoría migratoria, como sucede en el caso de Brasil.

En cuanto a la reunificación familiar, no debiesen establecerse cuotas migratorias. Deberían ser otorgadas sin un límite de visas, de forma que no atente contra el derecho internacional. Se debe garantizar este proceso de manera ordenada e informada otorgando la mayor cantidad de información sobre la documentación que necesitan para ingresar al país por esta vía.

Para este propósito es necesario que el personal del Consulado de Chile en Haití, y de la OIM en caso de que se pueda realizar el trabajo en conjunto, asesore en cierta forma a aquellos que quieran ingresar a Chile por esta vía y por la Visa Consular de Turismo Simple, de manera que se agilice el proceso.

Dentro de estas mejoras, y considerando lo expuesto, aquellos que ingresen o planeaban ingresar al país mediante la Visa Temporaria o por Reunificación Familiar antes de que se hayan establecido las visas especiales del gobierno, deben poder solicitar estas nuevas visas en el Consulado de Haití en Chile, sin tener la necesidad de volver a su país.

En un plano general y a futuro sería provechoso entablar conexión con la embajada de Brasil, de forma que ambos países puedan establecer una cierta “cuota” de migrantes

haitianos. Esto quiere decir, que ambos países se repartan la migración en cierta forma para poder garantizar el acceso a derechos de forma universal.

El establecimiento de una Visa Consular encontraría su fundamentación si se considerada como una Visa de carácter humanitaria, tomando en consideración la crisis política que se está viviendo en Haití, posicionándolo casi como un estado fallido. En este sentido tendría ventajas comparativas este tipo de visado, ya que contaría con razones fundamentadas que se alejan de la discriminación y garantizan el ingreso al país con sus papeles regularizados.

En este sentido la Visa Consular de Turismo Simple no cumple con la realidad de los inmigrantes haitianos que ingresan a Chile. Como se explicó anteriormente la mayoría corresponde a jóvenes que buscan oportunidades laborales. Esta visa sólo continuaría con lo que está pasando hoy en Chile: ingresar con una visa de turismo y quedarse por mayor tiempo de que esta visa lo permite.

Por ello se debería estipular la posibilidad de cambiar de categoría migratoria luego de otorgado este permiso, como se estipuló anteriormente.

Por lo tanto, si bien la visa consular no es un mal sistema, ya que permite ingresar al país con una visa ya otorgada y no sufrir de las posibles discrecionalidades en los puntos fronterizos, establecerla mediante decreto revela una precipitación de parte del gobierno. Estas medidas se deben considerar para paliar las consecuencias negativas que ha generado esta precipitación.

Bibliografía

BBC Mundo. (2018). La BBC pone bajo la lupa proyecto de ley de migración de Piñera con testimonio de haitiano que acusa discriminación racial. 11 de abril de 2018. El Mostrador. Disponible en: http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/04/11/la-bbc-pone-bajo-la-lupa-proyecto-de-ley-de-migracion-de-pinera-con-testimonio-de-haitiano-que-acusa-discriminacion-racial/ [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Cooperativa.cl. (2018a). Gobierno anuncia urgencia legislativa para 12 proyectos: Incluye Identidad de Género. 13 de marzo de 2018. Disponible en: http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/agenda-legislativa/gobierno-anuncia-urgencia-legislativa-para-12-proyectos-incluye/2018-03-12/231101.html [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Cooperativa.cl. (2018b). ¿Por qué la nueva política migratoria causa filas en Haití, Venezuela y Chile? 17 de abril de 2018. Cooperativa. Disponible en: http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/por-que-la-nueva-politica-migratoria-causa-filas-en-haiti-venezuela-y/2018-04-17/135745.html [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Departamento de Extranjería y Migración (2016). Boletín Informativo N°2 Migración Dominicana en Chile.

Departamento de Extranjería y Migración (2018). Estadísticas migratorias. Disponible en: http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/[Consultado el 16 de mayo de 2018]

Diario Uchile. (2018). Servicio Jesuita Migrante: "Los DDHH no deben estar sujetos a la situación migratoria". 10 de abril de 2018. Diario Uchile Disponible en: http://radio.uchile.cl/2018/04/10/servicio-jesuita-migrante-las-medidas-del-gobierno-no-garantizan-los-derechos-humanos/[Consultado el 16 de mayo de 2018]

El Dínamo. (2018). Subsecretario Ubilla: "El que entró con visa de turista tendrá que regresarse a su país". 20 de abril de 2018. El Dínamo. Disponible en: https://www.eldinamo.cl/nacional/2018/04/20/subsecretario-ubilla-el-que-entro-con-visa-de-turista-tendra-que-regresarse-a-su-pais/[Consultado el 16 de mayo de 2018]

Guzmán, N. (2018). Bancada DC impulsa requerimiento al TC para impugnar decreto de migración. La Tercera. 16 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.latercera.com/politica/noticia/bancada-dc-impulsa-requerimiento-al-tc-impugnar-decreto-migracion/166644/ [Consultado el 16 de mayo de 2018]

IPPDH. (2017). Diagnóstico regional sobre migración haitiana. Agosto de 2017. OIM, IPPDH y Mercosur.

La Tercera, (2018). A un mes de las nuevas visas ¿Cuántas de Responsabilidad Democrática para venezolanos y de Turismo para haitianos se han concedido? 16 de mayo de 2018. La Tercera. Disponible en: http://www.latercera.com/nacional/noticia/mes-las-nuevas-visas-cuantas-responsabilidad-democratica-venezolanos-turismo-haitianos-se-concedido/167688/ [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Liencura, J. (2018). La "letra chica" de las visas de Piñera: los problemas que anticipan los expertos para quienes quieran migrar a Chile. 11 de abril de 2018. Publimetro Disponible en: https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2018/04/11/la-letra-chica-las-visas-pinera-los-problemas-anticipan-los-expertos-quienes-quieran-migrar-chile.html [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). Información sobre nuevas visas para ingresar a Chile. 13 de abril de 2018. Disponible en: https://chile.gob.cl/chile/informacion-sobre-nuevas-visas-para-ingresar-a-chile [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Nieto, C. (2014) Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional. Colección de Estudios sobre las Desigualdades. CLACSO, 2014.

OIM. (2015). La OIM inaugura en Haití un centro humanitario de solicitud de visas para viajar a Brasil. OIM. 29 de septiembre de 2015. Disponible en: https://www.iom.int/es/news/la-oim-inaugura-en-haiti-un-centro-humanitario-de-solicitud-de-visas-para-viajar-brasil [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Salinas, M. (2018). Visa para haitianos del gobierno de Piñera tiene sus primeras víctimas: padre no pudo reunirse con sus hijos. 17 de abril de 2018, El Dínamo. Disponible en: https://www.eldinamo.cl/nacional/2018/04/17/visa-para-haitianos-del-gobierno-de-pinera-tiene-sus-primeras-victimas-padre-no-pudo-reunirse-con-sus-hijos/ [Consultado el 16 de mayo de 2018]

T13, (2018). Ley de Migración: Visa para familiares de haitianos en Chile tendrá un límite de 10 mil por año. 09 de abril de 2018, Tele13. Disponible en: http://www.t13.cl/noticia/nacional/ley-migracion-visa-familiares-haitianos-chile-tendra-limite-10-mil-ano [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Unesco. (2005). La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes. Entrada en vigor el 1° de julio de 2003. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf [Consultado el 16 de mayo de 2018]

Centro Democracia y comunidad
Av. Providencia 1017, piso 8, Providencia
Tel. (56 2) 223 50 955

contacto@cdc.cl
www.cdc.cl
Twitter: @cdc_cl
Instagram: @cdc_chile
Facebook: @DemocraciayComunidad

Las opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente la postura oficial del Centro Democracia y Comunidad.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de Reflexión y Debate citando la fuente.