

Presentación del Presidente del Consejo Consultivo Nacional de Migraciones, Luis Eduardo Thayer Correa ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, en torno a la discusión del Proyecto de Ley de Migraciones

10 de Octubre 2017

1. Nueva institucionalidad: Hoy la política migratoria y de extranjería está a cargo del Departamento de Extranjería y Migración, una entidad que cuenta con 10 funcionarios de planta, 125 funcionarios a contrata y 103 asesores en régimen de honorarios. El DEM se ocupa esencialmente de la gestión de permisos, visas, expulsiones y multas, pero carece de presupuesto y competencias para gestionar programas, planes o políticas orientadas a la integración de los migrantes.

Actualmente existen en el Ejecutivo unidades y programas que han asumido como parte de sus objetivos la formulación de políticas orientadas a la incorporación de la población migrante. Ejemplos de ello son el programa de Asistencia Social para Inmigrantes Vulnerables del Departamento de Acción Social del Ministerio del Interior, la unidad de Inclusión y Diversidad del Ministerio de Educación, o la División de Políticas Públicas y Promoción de la Salud del Ministerio de Salud que recientemente ha creado una política pública dirigida a la población migrante residente en el país. En la misma línea durante el mes de agosto la División de Gobierno Interior presentó el programa “Chile te acoge” con un presupuesto de más de 1.000 millones de pesos que será invertido en una serie de acciones tendientes a la integración de la población migrante.

Estas iniciativas expresan que el Estado chileno ha identificado la necesidad de enfrentar la política migratoria desde un enfoque que vaya más allá de la gestión de la frontera y la asignación de visados. Sin embargo no ha sido capaz de generar una

política de integración de migrantes consistente en el tiempo ni ha definido objetivos claros para ello, una muestra de esto es que los últimos años se han emitido dos instructivos presidenciales en materia de política migratoria de distinta naturaleza y alcance (2008 y 2015). O el hecho de que el año 2014 se creara, en el Ministerio de Desarrollo Social la unidad de migraciones que ejecutó un plan piloto de mediación intercultural en 5 comunas del país, al cabo del cual la unidad fue descontinuada y hoy no existe. Estas iniciativas, y sus resultados de dudoso impacto muestran por una parte el diagnóstico de que se requiere una política migratoria de integración y por otra que no existe un marco normativo ni una institucionalidad que la ampre.

Como parte de este diagnóstico debemos considerar que una versión anterior de este proyecto que formulara el DEM durante el año 2014, proponía la creación de un Servicio Nacional de Migraciones que se hiciera cargo de la gestión de las categorías migratorias a la vez que tuviera capacidad para generar una política pública de integración de migrantes. Esta propuesta según le informó la Subsecretaría de Interior al Consejo Nacional de Migraciones fue descartada en la versión final del proyecto por el gasto que suponía. Se nos señaló sin embargo que el equipo redactor, del proyecto no contó con la evaluación de un estudio de presupuesto de los costos de este servicio. Se descartó exclusivamente por una instrucción general de ajuste presupuestario, emanada desde el Ministerio de Hacienda.

Desde el Consejo Nacional de Migraciones consideramos una de nuestras prioridades el reponer la propuesta de crear un Servicio Nacional de Migraciones. Y es por eso que queremos pedirle a la Comisión que solicite al ejecutivo la elaboración y el envío de un proyecto complementario para la creación de esta nueva institucionalidad, que permita al Estado chileno estar a la altura del desafío que enfrenta. Valga tener en consideración un solo dato respecto de la disponibilidad de recursos y los costos

supuestos que implicaría la creación de este servicio: **durante los últimos dos años el departamento de extranjería ha recaudado más de 40 mil millones de pesos solo por concepto de visas y permisos temporales y permanentes.** Una información que dicho sea de paso no contiene el estudio presupuestario del proyecto en discusión.

2. La incidencia del reglamento: Un segundo punto sobre el proyecto que le preocupa al Consejo Nacional de Migraciones dice relación con la incidencia que este proyecto le asigna al reglamento en cuestiones que consideramos centrales para una legislación. Vale decir, el proyecto que ha enviado el Gobierno asegura que el propio ejecutivo en una etapa posterior a la aprobación del proyecto, defina a través de la redacción del reglamento, cuestiones fundamentales de cualquier legislación migratoria. Con ello, para decirlo claramente, el Ejecutivo le está pidiendo al Congreso que legisle para que sea el propio Ejecutivo (la Subsecretaría del Interior), quien determine los alcances de esta legislación.

Desde el Consejo Nacional de Migraciones entendemos que la función de un reglamento es definir los procedimientos administrativos para garantizar la implementación y ejecución de la ley, sin embargo en este caso se espera que el reglamento regule las condiciones para el acceso a derechos derivadas de las categorías migratorias contenidas en esta ley.

En efecto en relación con las condiciones para la obtención del **Permiso de Visitante** el proyecto señala lo siguiente: “*Este permiso los habilita (a los extranjeros) para desarrollar actividades remuneradas lícitas de conformidad a lo señalado en el reglamento*”(Art. 38) “*El reglamento establecerá las subcategorías asociadas a los supuestos anteriores, **disponiendo los requisitos y el plazo de duración***”.

Y en cuanto al cambio de categoría, por ejemplo de visitante a residente temporal *“El titular de un permiso de visitante podrá cambiar de categoría migratoria cumpliendo los requisitos señalados por la ley y el reglamento para tales efectos”* (Art 39). Lo mismo ocurre en el Artículo 40 con los requisitos para el otorgamiento y la prórroga, del Permiso de Residencia Temporal, y con los requisitos para la obtención del permiso de residencia definitivo. Señorías, este punto es central puesto que el acceso a las distintas categorías se traduce en la práctica para la población migrante en condiciones desiguales para el acceso a derechos. Si el proyecto garantizara la población mirante el acceso a todos los derechos independiente de su condición migratoria esta incidencia del reglamento no sería problemática, pero esto no es así.

Tomemos como ejemplo la amplitud con que está definida la categoría de “visitante” en el proyecto perfectamente podría dar origen en el reglamento una categoría como la Visa Sujeta Contrato que contiene el decreto de Ley 1.094 vigente en la actualidad, o a una visa de uso múltiple como la que apoyan algunas organizaciones de migrantes, o una visa de expectativa laboral como la que promueve el Servicio Jesuita de los Migrantes.

La propuesta del Consejo Nacional de Migraciones a propósito de las categorías migratorias contiene dos recomendaciones: (a) la primera es consagrar en la ley que la transitoriedad previa al permiso de residencia definitiva, no supere en ningún caso los dos años. Vale decir que se consagre claramente en el articulado que luego de dos años de residencia en Chile en cualquiera de las categorías transitorias: (visitante o temporal) incluidas todas las subcategorías, se otorgue la posibilidad de acceder a la residencia definitiva. El decreto de ley 1.094 consagra 2 años de transitoriedad antes de la residencia permanente, mientras que el proyecto en discusión la extiende como mínimo a tres (1 año con permiso de visitante, más 2 de residencia temporal)

La segunda recomendación que hacemos desde el Consejo es consagrar en la ley el derecho de acceder a un permiso de residencia temporal que no esté condicionado exclusivamente por la obtención previa de un contrato de trabajo. Hoy vemos cómo es que el condicionamiento de la residencia al contrato de trabajo constituye en sí misma una dificultad para acceder tanto a la residencia como al empleo.

Hoy ocurre que muchos migrantes con permiso temporal, en la práctica no puede cambiar de empleo pues los empleadores, ya sea por desinformación o por discriminación, están prefiriendo contratar a aquellos que ya cuentan con la permanencia definitiva. La sujeción de la residencia temporal al contrato, impide además que los trabajadores migrantes puedan acceder a los programas SENSE. Fruto de lo cual hemos visto como recientemente el gobierno ha anunciado la creación de una nueva visa para que los migrantes puedan acceder a estos programas. Pero la situación más grave que se presenta en este sentido es que aquellos migrantes que pierden su contrato de trabajo, enfrentan serias dificultades para conseguir un nuevo contrato que les permita renovar su permiso de residencia. Ello ha incentivado que en el último tiempo haya emergido todo un mercado de contratos falsos funcionales a la renovación de la documentación, o el que algunos migrantes, pocos pero muy visibles, hayan tenido que optar por buscar empleos de sobrevivencia en las calles de las grandes ciudades que residen.

Condicionar la residencia al contrato de trabajo implica imponer una rigidez que obstaculiza la integración de los trabajadores migrantes, los expone a abusos y contribuye a perversiones como el mercado de contratos de trabajo falsos.

Antes que se enciendan las alarmas respecto del fantasma de enormes masas de migrantes desempleados pululando por nuestras calles, cabe recordar una cuestión evidente en cualquier sistema migratorio: lo único que detiene a los flujos migratorios, es la falta de trabajo en las sociedades de destino. Miremos si no lo que ocurrió en España a partir del año 2007 con la migración, se instaló la crisis económica y los migrantes automáticamente dejaron de ir a ese país. Hoy los migrantes vienen a Chile porque el mercado de trabajo chileno los convoca, a la agricultura, a los servicios, al comercio, a la construcción, a los servicios de salud primaria, y a un sin fin de otras labores. La población migrante hoy señorías, cuenta con una tasa de desempleo de entre un 1,5% y un 2% menos que la población nacional. Si la economía se contrae o si entra en recesión, los migrantes dejarán de venir a este país. Chile no es una excepción en el mundo en este sentido.

3. **Enfoque de derechos humanos:** El proyecto presentado por el gobierno, a pesar de lo que dice en su introducción no está fundamentado en el enfoque de derechos humanos, y se acerca más incluso a un proyecto inspirado en el enfoque de seguridad nacional.

Una ley para ser inscrita en el enfoque de derechos humanos además de declararlo en la introducción debe asumirlo como su principio rector, y contener en su articulado la consagración estos derechos y las condiciones para su realización. Cuestión que en este proyecto no ocurre.

Existen en este proyecto una serie de elementos del articulado que contradicen explícitamente el enfoque de derechos humanos, de los que nos preocupan particularmente dos:

a) En el **Artículo N° 13** se señala que *“las prestaciones de salud financiadas con recursos públicos, en todos aquellos casos en que no se establezcan requisitos específicos sobre categoría migratoria o permanencia mínima en el país, tendrán derecho a ellas las y los extranjeros que tengan un permiso de visitante o residente vigente en calidad de titulares o dependientes”*, lo que excluye a aquellos migrantes que no cuenten con permiso de residencia o permanencia en el país, ya sea porque ha caducado o porque han ingresado irregularmente. Estos como señala el inciso segundo de este artículo solo tendrán acceso a la atención de salud en caso de “urgencia vital”, atención del embarazo y atención de niños y niñas.

Este condicionamiento del acceso a la salud no solo contradice el enfoque de derechos humanos en una materia tan relevante como el acceso a la salud, sino además es inconsistente con la Política Pública que ha diseñado el Ministerio de Salud en materia de migraciones que garantiza el acceso a la salud a todos los migrantes independiente de su situación migratoria. Y la instrucción contenida en la circular N°67 del mismo ministerio promulgada en 2016 que apunta en el mismo sentido. El proyecto de ley en discusión, constituye en este sentido un retroceso respecto de la actual situación.

b) La segunda situación que recomendamos revisar del proyecto en este sentido dice relación con las causales facultativas de la Policía de Investigaciones para negar el acceso al territorio nacional a personas que *“pudieran afectar el orden y la seguridad pública”* o aquellos que *“pudiesen afectar la salud pública”* (**Art. 33**). Estas causales facultativas vienen a consagrar en la ley la arbitrariedad con que actualmente se administra la frontera. La que se ha prestado, por ejemplo para negar el ingreso a ciudadanos peruanos que portaban “literatura anarquista” o para ejecutar la expulsión de un periodista italiano becado por la Unión Europea que realizaba en Chile asesorías comunicacionales a la **Asociación Metropolitana de Trabajadores y Trabajadoras**

de Sename. El motivo, amparado en la ley, en la ley en ambos casos fue el constituir un peligro para el Estado y el orden social. En el caso del periodista italiano la expulsión fue revocada por la Corte Suprema por “**Carecer de una descripción fáctica de la conducta que se le atribuye, consistente en hechos positivos y objetivos**”

Esto nos muestra señorías, que la discrecionalidad en materia de causales facultativas para prohibir el ingreso y ejecutar la expulsión de extranjeros, se presta no solo para vulneraciones de los derechos civiles de las personas, sino también para generar tensiones entre los poderes del Estado.

El Consejo Nacional de Migraciones recomienda en este sentido suprimir los incisos 3 y 5 del artículo 33, pues se prestan como ha mostrado la experiencia para determinaciones arbitrarias y discriminatorias en contra de ciudadanos extranjeros. Recomendamos además que tanto las causales de prohibición de ingreso como aquellas que decretan la expulsión de personas migrantes queden explícitamente tipificadas señalando las “**conductas de manera fáctica y referidas a hechos positivos y objetivos**”

4. Registro nacional de inmigrantes. El proyecto en discusión crea un Registro Nacional de Inmigrantes que contendría información sobre el ingreso y egreso de extranjeros, la indicación de la categoría migratoria, las solicitudes de permisos que hayan sido denegadas, la identificación de los extranjeros y su domicilio, las visas consulares, y por último las infracciones a la ley de migraciones y las sanciones dictadas por la autoridad. Para la creación de este registro según consta en el proyecto se destinarán el primer año 317 millones de pesos, el segundo, 214 millones y a partir

del tercero 156 millones en régimen. Todos estos recursos para crear una base de datos actualmente existe en el DEM y la PDI.

La creación de este registro además de ser redundante con las bases de datos existentes en la actualidad, expresa una concepción de los migrantes como potenciales infractores, lo cual estigmatiza e instala un manto de sospecha sobre ellos. Consideramos esencial que la información de identidad de la población migrante se mantenga actualizada y sea centralizada por el Registro Civil, en exactamente los mismos términos en que es administrada para el resto de la población. Más allá de esta valoración, el registro nacional de inmigrantes no resuelve el principal problema de registro que existe hoy en relación a esta población: **El estado de Chile no sabe cuántos migrantes residen en el país porque no tiene registro de aquellos que se encuentran en situación administrativa irregular.** En tal sentido recomendamos **enfáticamente que se incluya en el proyecto un artículo transitorio para regularizar a a población migrante que se encuentre en situación irregular hoy en el país.** La incorporación de este tipo de artículos en las legislaciones migratorias es una práctica habitual que busca visibilizar la realidad migratoria de los países en su real magnitud. Ocurrió en Brasil con la reciente renovación de la legislación migratoria y también en Chile el año 1975 cuando se impuso el decreto de ley 1.094 vigente en la actualidad.

5. La migración como una cuestión integral: El proyecto de ley en discusión no aborda la migración en toda su complejidad, en cambio se centra en la política de frontera y en el régimen de visados y residencia. Ello se refleja en que el órgano encargado de definir y administrar la Política Nacional Migratoria es el Comité de Política Migratoria conformado por el Ministerios del Interior y Seguridad Pública, El Ministerio de Relaciones Exteriores, e Ministerio de Justicia y DDHH y el Ministerio

de Hacienda, dejando de lado a Ministerios cuyas competencias son determinantes para la creación y sostenibilidad de una política migratoria de integración, como son los Ministerios del Trabajo, Desarrollo Social, Educación y Vivienda. En este sentido recomendamos que se incluyan a estos organismos en el Comité de Política Migratoria.

En esta misma línea consideramos que una ley migratoria no puede desconocer la realidad del casi millón de chilenos que reside en el extranjero actualmente. En esta línea proponemos que el proyecto de Ley incorpore en sus definiciones y articulado un compromiso del Estado chileno con la protección de los derechos políticos y civiles de los compatriotas que residen en el extranjero y consagre las condiciones para garantizar que a su retorno se resguarden sus derechos sociales, culturales y económicos en igualdad de condiciones que el resto de los chilenos residentes.

Finalmente quiero manifestar en representación de Consejo Consultivo nuestra disposición para seguir colaborando con esta honorable comisión en el trámite del proyecto de ley en cuestión, para lo cual nos comprometemos a enviar en un breve plazo una minuta con todas las indicaciones específicas que nos parece debieran incluirse en el proyecto. Esperamos sinceramente que esta colaboración sea acogida por la Comisión.

Esperamos por último que la discusión no se fuerce por la urgencia pues la necesidad consensuada por todos de renovar la actual legislación, no puede reemplazar la responsabilidad de contar con una ley migratoria que nos fortalezca como democracia y nos aparte de las miradas policiales, discriminatorias y de seguridad nacionales que se imponen con preocupante naturalidad.