

La Migración en Chile. Su carácter intrarregional y la legislación nacional

Serie Informes Nº 33-15, 01/10/2015

Abstract

Este documento ha sido elaborado para ser utilizado dentro del marco de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del PARLATINO, que se reunirá en Buenos Aires, los días 8 y 9 de octubre de 2015.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. La vulnerabilidad de los migrantes internacionales.....	3
2. La migración en Chile.....	4
2.1 Los avances en un enfoque de Derechos Humanos.....	8
2.2 Modernización de la gestión migratoria.....	9
3. Debate en materia de políticas migratorias en Chile.....	11
Conclusiones.....	13

1. La vulnerabilidad de los migrantes internacionales

La movilidad espacial constituye una de las estrategias básicas con que han contado los seres humanos para buscar mejores condiciones de vida durante toda su historia. Bajo esta lógica, la migración internacional entendida como movilidad humana nada tiene de novedoso. Lo novedoso es que para que se constituya en "internacional" deben primero constituirse Estados nacionales, lo que ocurrió hace aproximadamente tres siglos, y el renovado interés que despierta como fenómeno social, es fruto de los procesos de globalización, el incremento de la desigualdad (entre países y al interior de los mismos) y el rápido e inédito cambio tecnológico que han producido un aumento de los migrantes y de las propensiones a migrar.

En este escenario, los Derechos Humanos de las personas migrantes ha concitado una progresiva preocupación internacional, pues existen numerosos indicios objetivos de que la movilidad internacional en este contexto actual, se encuentra asociada a mayores riesgos para las personas en términos físicos y psíquicos, convirtiéndolas en blanco de situaciones de vulnerabilidad y desprotección, que afectan principalmente a mujeres, niños/as y pobres migrantes.

De manera contraria, es sabido que la migración acarrea mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la persona migrante y su familia. Es por ello que el derecho al desplazamiento y la búsqueda de mejores oportunidades mediante la movilidad espacial está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo No. 13 consagra dicho derecho. Paralelamente, la migración internacional reviste capital importancia para algunas economías nacionales tanto de los países de arribo (captación de capital humano calificado y mano de obra barata) como de salida (ingreso de remesas). Pero este potencial se ve limitado por las dificultades que enfrentan los migrantes —en especial los indocumentados—, cuya desprotección les impide disfrutar de derechos fundamentales.

Esta situación paradójica, se manifiesta en una constante tensión entre el ejercicio del derecho soberano de los Estados a querer regular la admisión, permanencia y tránsito de extranjeros por su territorio y las necesidades de movilidad de las personas motivadas por la situación en sus países de origen y las demandas de mano de obra de los países de llegada¹.

Así, los Derechos Humanos se han transformado en el nuevo marco por el que transita la cooperación entre Estados y que da sustento a la generación de políticas de gobernabilidad migratorias constructivas y efectivas. De esta manera, las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano proveen de un marco de soluciones a las problemáticas que enfrentan los migrantes, por lo que es fundamental que los países adhieran a estos preceptos e instrumentos, lo que se hace más patente al considerar que el migrante no está amparado en ninguna institución internacional.

La multiplicidad de dificultades y riesgos que enfrentan los migrantes provienen de distinto cuño y muchas veces se entrecruzan con otros elementos discriminatorios —como el género, la etnia, la religión, el nivel educacional, etc.

¹ CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, CELADE, Santiago de Chile, 2007.

—, que hace difícil aislar que elementos son propiamente atribuibles a la condición de migrante respecto de otros propiamente racistas, integristas, sexistas o clasistas. Para determinar que elementos son expresión de la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, se debe partir con una definición del trabajador migrante:

*"Personas que están fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía, que no están sujetos a su protección jurídica y se encuentran en el territorio de otro Estado; que no disfrutaban del reconocimiento jurídico general de derechos inherentes al otorgamiento de la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra forma análoga por parte del Estado de acogida, y que tampoco disfrutaban de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros acuerdos"*² (Rodríguez, 2000).

2. La migración en Chile

Chile en los últimos 25 años ha experimentado un aumento sostenido de los flujos migratorios, que se explica, entre otras razones, por los vínculos históricos entre territorios fronterizos, en especial en las regiones extremas del país; los procesos de integración regional a los que se ha sumado Chile (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, Alianza del Pacífico, etc.); como también, a múltiples factores de orden económicos, sociales, de estabilidad política, de indicadores de seguridad que evidencia el país respecto de otros de América Latina, y de otros fenómenos de cercanía cultural e inserción en redes migratorias, que explican este cambio de signo de Chile, pasando de un país expulsor a un *"destino atractivo para personas y familias que buscan las oportunidades y condiciones que no han encontrado en su país de origen"*³.

Este fenómeno de cambio de signo de la migración en Chile, se enmarca en un fenómeno más amplio de intensificación de la movilidad intrarregional. En América Latina la movilidad intrarregional ha sido una constante desde tiempos prehispánicos. En tiempos republicanos, esta tendencia se ha mantenido y exacerbado, en especial entre países limítrofes o cercanos; pero esta propulsión a desplazarse no se ha distribuido de manera homogénea entre los países. Algunos se han caracterizado históricamente por ser países de destino, como ha sido el caso de Argentina, Brasil, Costa Rica y Venezuela; y otros, en cambio, han sido tradicionalmente países expulsores de población, como es el caso de México, Cuba, Colombia o Chile; como de igual manera, otros países se han constituido en territorios de tránsito a otros destinos en el hemisferio norte, como es el caso de emblemático México.

Como se señaló, Chile tradicionalmente fue un país expulsor de población, a Argentina, principalmente, y en los últimos años se ha transformado en un país de arribo, que aun cuando su volumen es todavía pequeño en comparación a los países de destino tradicionales de la región, esta tendencia se presenta con un aumento sostenido y persistente en el tiempo, en especial en la última década.

2 Rodríguez, G., *Derechos Humanos de los Migrantes. Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos*, 56° período de sesiones, Nueva York, Naciones Unidas, 2000.

3 Olea, Helena, *Derechos humanos de los migrantes y refugiados. Análisis del proyecto de ley de migración y extranjería*, en "Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2013", Ediciones UDP, Santiago de Chile, 2013, p. 129. [en línea]:

http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2013/10/libro_DD_HH_capitulo3.pdf

Un elemento que caracteriza estos movimientos migratorios intrarregionales, es el hecho de “*que en los flujos dentro de América Latina y el Caribe predominan los trabajadores con menor calificación*”⁴. Por una parte, están los que circunscriben su movimiento a zonas fronterizas y que se insertan en actividades agrícolas de carácter transitorio o estacional de baja calificación; por otra parte, se encuentran los trabajadores que se dirigen a las ciudades y cumplen una función complementaria a la migración interna, en donde las actividades vinculadas con la construcción para el caso de los hombres y del servicio doméstico entre las mujeres —y el comercio minorista, como estrategia de supervivencia⁵— son sus principales áreas de inserción laboral.

En términos de stock migratorios, Chile muestra, según la última estimación realizada por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior para el año 2009, un total de población extranjera residente en Chile de 352.344 personas⁶. Estas cifras indican que alrededor del 2,08% del total de la población residente en el país es extranjera. Cifras que son relativamente coincidentes con las obtenidas por el Censo de población del año 2012 —valga la cautela de que éste ha sido cuestionado—, el cual señala que el número de extranjeros viviendo en Chile es de 339.536, representando el 2,1% del total de la población residente en territorio chileno.

Tomando como referencia el Censo del año 2002 y comparándolo con el de 2012, en el primero se registró a 184.464 extranjeros residentes en Chile, representando el 1,2% de la población, que comparado con la cifra de 2012 representa un incremento de un 84% en 10 años⁷. Ello deja constancia del carácter de receptor de población que ha adquirido la sociedad chilena en los últimos años. No obstante, si se consideran las últimas cifras disponibles de chilenos residentes en el extranjero, éstas indican que hay 850.000 emigrantes nacionales. Ello plantea que por cada 1 inmigrante en territorio nacional hay casi 3 chilenos viviendo fuera de Chile, lo que representa un saldo migratorio negativo.

Respecto de la composición nacional de este stock migratorio, en el año 2002, los principales países de procedencia eran: Argentina 26,1%; Perú 20,5%; Bolivia 5,9%; Ecuador 5,1%⁸. Según la última cifra oficial del DEM del año 2009, los inmigrantes son preferentemente de origen sudamericano, destacándose la población de países fronterizos, que agrupa a más del 61% del total de inmigrantes. Dentro de estos sobresale la comunidad peruana, que tiene un 37,1% del total, seguido por Argentina con un 17,2%, Bolivia con un 6,8%, un segundo grupo lo conforman países sudamericanos, como son Ecuador con un 5,4%, Colombia con un 3,7%, y Brasil con un 2,7%⁹, lo que arroja que un 72,9%

4 Martínez, Jorge, *Notas sobre las características de la fuerza laboral migrante en las Américas*. Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales El Salvador, 23 y 24 de abril de 2009 (Mimeo).

5 Pellegrino, A. (2003), “La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes”, en Serie Población y Desarrollo N° 35. CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.

6 Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería y Migración, *Informe de Permisos Otorgados y Estimación de población de extranjeros en Chile a diciembre de 2009*, Santiago de Chile, 2009, [en línea]

http://www.extranjeria.gov.cl/estadisticas_mig.html

7 INE Censo 2012, resultados publicados en www.censo.cl, procesamiento en

http://estudios.anda.cl/recursos/ce.nso_2012.pdf

8 Martínez, Jorge, “El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002”, Serie Población y Desarrollo n° 49, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

9 Ministerio del Interior, op. cit.

de la migración a Chile es intrarregional (sudamericana). El Censo de 2012 arroja un porcentaje ligeramente inferior (que no altera la tendencia), pues un 70,5% de la migración a Chile provendría de países sudamericanos, que se desglosa de la siguiente manera: Perú 30,5%; Argentina 16,8%; Colombia 8,1%; Bolivia 7,4%; Ecuador 4,8%; y Brasil el 2,9%¹⁰.

Tabla 1. Migración Sudamericana respecto del total de migrantes en Chile

País	Censo 2002 (%) ¹¹	DEM 2009 (%) ¹²	Censo 2012 (%) ¹³
Argentina	26,1	17,2	16,8
Bolivia	5,9	6,8	7,4
Brasil	3,7	2,7	2,9
Colombia	2,2	3,7	8,1
Ecuador	5,1	5,4	4,8
Perú	20,5	37,1	30,5
Paraguay	0,7	----	----
Uruguay	1,2	----	----
Venezuela	2,4	----	----
Total	67,8	72,9	70,5

Fuente: Elaboración propia, en base a Martínez 2003; Ministerio del Interior 2009; e INE 2012.

Para el año 2015, un lustro después de estas cifras antes analizadas, Extranjería ha señalado que la cifra neta de migrantes en Chile asciende a 441 mil 529 personas¹⁴, por lo que de mantenerse el ritmo de crecimiento de la migración hacia Chile, en alrededor de un lustro *“la legislación migratoria se aplicará a una población migrante creciente, que podría sobrepasar a las 500.000 personas”*¹⁵. Es un hecho claro que la legislación vigente y los acuerdos vigentes en estas materias implementados y suscritos por Chile resultan cruciales para lo que se ha dado llamar la *“governabilidad migratoria”*, es decir, el diseño de canales legales e institucionales que favorezcan tanto el desarrollo nacional como de las personas migrantes, y que sea respetuoso de los derechos humanos.

3. Política migratoria en Chile

La migración irregular o indocumentada, es la principal expresión de desprotección de los migrantes, pues éstos no tienen resguardo de sus derechos humanos, ya sea en ámbitos de su integridad física y psíquica, laborales, de reunificación familiar o de protección social básica, que redundan en una integración parcial en las sociedades de arribo, lo que fomenta la exclusión y vulnerabilidad. Es por ello que diversos expertos en temas migratorios, han remarcado que la peor política en esta materia es no tener política, pues dicha ausencia de una política clara y transparente, fomenta la migración irregular y/o indocumentada, siendo caldo de cultivo para todo tipo de riesgos de violación de los Derechos Humanos.

10 INE, Censo 2012, op. cit.

11 Martínez, Jorge, “El encanto de...”, op. cit.

12 Ministerio del Interior, op. cit.

13 INE, Censo 2012, op. cit.

14 Diario El Mercurio, 01 de julio del 2014.

15 Olea, Helena, op. cit. p. 128.

Existe un consenso generalizado entre expertos y autoridades vinculadas a temas migratorios, que el marco normativo vigente en Chile se encuentra sobrepasado y obsoleto para enfrentar el desafío de la gobernabilidad migratoria. Ello se expresa de manera concreta, en que los tres últimos gobiernos de diferente signo político (dos de ellos encabezados por la actual presidenta), han incorporado propuestas en materia migratoria dentro de sus programas de gobierno u otro tipo de iniciativas legislativas una nueva ley de migración. Ninguna ha logrado el consenso político necesario, persistiendo un marco legal sancionado ya hace 40 años, en plena dictadura.

La actual normativa vigente es el Decreto Ley N° 1.094 de 1975 —*Ley de Extranjería*—, que concibe al migrante como un peligro para la seguridad nacional. Ello se explica en la lógica de seguridad del Estado que la inspira, donde el migrante es visto con desconfianza pues representa un potencial criminal o subversivo, que se manifiesta en su articulado, en el establecimiento de una serie de trabas que impiden el ingreso a extranjeros al territorio nacional, concretamente, se establecieron una serie de procedimientos burocráticos para entorpecer la obtención de residencia temporal y definitiva, que desincentiven la permanencia en el país.

Es por ello que los migrantes en Chile se ven desprovistos de una estructura normativa general que los proteja, y como resulta del todo obvio, adolece de un enfoque que integre explícitamente la protección de los Derechos Humanos de los migrantes. Chile, por lo tanto, carece con una legislación que explicita sus necesidades de capital humano extranjero y la definición de criterios y mecanismos para obtenerlos de manera transparente, persistiendo un enfoque opaco, totalmente reactivo y criminalizante, como destacan diversos analistas.

Como fuerza contraria, Chile ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas e Interamericanos, y dentro de estos instrumentos, se incluye la “*Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias*”¹⁶. No obstante esta valorable política del país, todavía no encuentra un correlato en materia de legislación nacional en lo referido a la migración. A este respecto, Chile se encuentra en un “*estancamiento normativo*”, lo que representa un compromiso incumplido del Estado de Chile respecto de la ratificación en 2005 de la “*Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*” de las Naciones Unidas. No obstante una ley no resuelve todos los problemas de vulneración de los derechos de las personas migrantes, sí representa una potente señal de integración de los migrantes bajo un enfoque de derechos humanos.

Para subsanar esta situación, diversas iniciativas legales se han llevado a cabo para mitigar este carácter abiertamente contradictorio con lo tratados y acuerdos suscritos por Chile y su legislación vigente. No obstante estos avances, lo que se observa en la legislación chilena es “*la implementación de diversos programas y medidas orientados a mejorar situaciones puntuales que aquejan a los migrantes (...). El problema es que estas iniciativas no están ni han estado contenidas bajo una política explícita, lo que dificulta la coordinación interna por una parte y la adopción de una perspectiva común en la administración pública y*

16 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. Firmada por Chile en septiembre 2003 y ratificada en marzo 2005.

*en el país, por otra. Si bien estos programas buscan mejorar el acceso a los sistemas sociales y asegurar con ello derechos que estaban siendo vulnerados, no resuelven el problema de fondo, que es garantizar los derechos de todos aquellos que residen en el país*¹⁷.

Describiremos a continuación, los esfuerzos que ha llevado adelante Chile en materia de legislación migratoria, que evidencian los avances, aún parcial y sectoriales, de un enfoque basado en la protección de los Derechos Humanos, que debería decantar, como ha manifestado la presidenta en su programa de gobierno y públicamente las autoridades competentes en temas migratorios, en una nueva ley de migración.

2.1 Los avances en un enfoque de Derechos Humanos

El carácter obsoleto de la actual Ley de Extranjería de 1974, es señalado de manera explícita por el Subsecretario del Interior, Mahmud Aleuy, responsable a nivel gubernamental de temas migratorios: *“Su obsolescencia queda de manifiesto en la incapacidad mostrada para cubrir las modalidades migratorias modernas y en las constantes críticas que ha recibido de organismos internacionales. Ante esa necesidad, el Gobierno creará el Consejo de Política Migratoria, que coordinará acciones y planes para enfrentar el fenómeno migratorio*¹⁸.

Ya en la anterior administración de la presidenta Bachelet, se trató de cambiar el enfoque en el tratamiento de la migración, como fue la promulgación del Instructivo presidencial N°9¹⁹ sobre Política Nacional Migratoria del 2 de septiembre de 2008, donde se reconoce la realidad de Chile como país receptor de cuotas significativas de inmigrantes e instruye a los órganos de la administración del Estado a que consideren los acuerdos y convenios internacionales firmados por Chile en materia migratoria, incorporando dichos principios en su funcionamiento. Este Instructivo vino a ser una suerte de orientación para una política nacional de migración, pero que nunca se concretó más allá de los anuncios, en un Ley General de Migración.

Para hacer frente a esta situación de desfase normativo en materia migratoria, el Estado de Chile ha introducido numerosas modificaciones parciales al Decreto N° 1.094 y leyes suplementarias, con el objetivo de hacer nuestra legislación migratoria un poco más congruente con la política exterior de Chile.

Dentro de estos esfuerzos *“adaptativos”* cabe mencionar la Ley N° 19.476 de 1996, que modificó la Ley de Extranjería en materia de asilo y refugio. Se reconoce así el principio de no devolución de aquellas personas que solicitan asilo o refugio en nuestro país, despenalizándose el ingreso irregular al país de quienes soliciten dicha condición. Posteriormente, con la Ley 20.430 de 2010, donde se *“desarrolla en el ámbito interno las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado de Chile con la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados [1951], el Protocolo sobre el Estatuto de la Refugiados [1967], y la Convención Americana sobre Derechos Humanos [1969]*

17 Stefoni, Carolina, “Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante”, en *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, FLACSO, FLACSO y Universidad Alberto Hurtado, Quito, Ecuador, 2011, p. 80.

18 Diario El Mercurio, 01 de julio del 2014.

19 Presidencia de la República, “*Instructivo Presidencial*”, 2 de septiembre 2008.

en materia de derecho de asilo”²⁰. En esta Ley se define quiénes y en base a qué criterios pueden entenderse como refugiados, como también, cuáles son los derechos y las obligaciones de los refugiados, y la protección que debe brindar el Estado de Chile. Posteriormente, se dicta el Decreto 837 de 2011, que aprueba el reglamento contenido en la ley 20.430, donde se establecen las disposiciones sobre protección de refugiados, para su adecuada implementación y plena operatividad por parte de los organismos públicos.

El principal logro reciente en materia de normativa vinculada al tema migratorio, es la entrada en vigencia de la Ley N° 20.507 de 2011, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. La entrada en vigencia de esta ley permite al estado chileno dar cumplimiento a sus compromisos internacionales, dentro del marco de la ratificación de la “*Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos específicos*” (2000). Esta Convención representó un valioso avance al proveer de definiciones que permitieron diferenciar la trata del tráfico, posibilitando que en las legislaciones nacionales se tipificaran dichos delitos, estableciéndose su tratamiento y sanción, y permitiendo así fortalecer los mecanismos de cooperación en el derecho internacional ante la amenaza de la delincuencia organizada transnacional.

Otra modificación relevante es la promulgación de la Ley N° 19.581, que crea la categoría de ingreso de habitante de zona fronteriza, mediante la entrega de una “*Tarjeta Vecinal Fronteriza*”, que facilita el ingreso y egreso del país en zonas fronterizas, lo que es un signo de integración regional. En esta línea también se enmarcan los acuerdos con países del Mercosur y de la CAN en materia de seguridad social de los migrantes y de visas de trabajo.

2.2 Modernización de la gestión migratoria

La Subsecretaría de Interior, en paralelo a la elaboración de una nueva Ley General de Migración, ha avanzado en el mejoramiento de algunos de los aspectos prácticos más complejos que se derivan de la actual Ley de Extranjería vigente. En palabras del Subsecretario: “*el Ministerio del Interior, a través de su Departamento de Extranjería y Migración, inició una revisión profunda de las deficiencias de la legislación en este tema así como de las decisiones legislativas para dar al tratamiento de la migración el enfoque de derechos y una gestión de los trámites de extranjería que asegure a los extranjeros que llegan a Chile un servicio oportuno, eficiente y digno*”²¹.

Fruto de este trabajo, se han modernizado los enfoques en algunos aspectos sensibles de la Ley de Extranjería, incorporando aspectos básicos de la protección de los Derechos Humanos, así como, lograr algún nivel de concordancia con los compromisos internacionales suscritos por el país.

Dentro de estos aspectos modernizados, está la modificación de los criterios y procedimientos de obtención de una visa por razones de trabajo. Así, a contar de este año 2015, se crea una nueva visa temporal laboral, que busca erradicar todas aquellas trabas que generan vulnerabilidad de trabajador migrante en el mercado laboral. Dentro de las modificaciones está que se concede una visa laboral por un año y prorrogable; la cual no está condicionada a la vigencia de una relación laboral específica, por lo que al término anticipado de un contrato

20 Olea, Helena, op. cit. p. 113.

21 Diario El Mercurio, 01 de julio del 2014.

de trabajo, la visa continúa vigente, a diferencia de lo que ocurría antes, donde el trabajador migrante tenía 30 días para presentar un nuevo contrato, sino, quedaba en situación irregular. Otro cambio sustantivo en las visas de trabajo, pues da cumplimiento a un compromiso internacional, es la eliminación de la cláusula que obligaba al empleador a costear los pasajes de vuelta del trabajador migrante y su familia a su país de origen, en caso de terminar el vínculo laboral, lo cual desincentiva la contratación de trabajadores migrantes. Con estas medidas se busca dar cumplimiento al artículo N° 49 de la *“Convención Internacional sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familias”* de las Naciones Unidas, que estipula en su segundo punto que *“no se considerará que los trabajadores migratorios se encuentran en situación irregular, ni se les retirará su autorización de residencia, por el solo hecho del cese de su actividad remunerada con anterioridad al vencimiento de su permiso de trabajo o autorización análoga”*²².

Otra modernización implementada desde el 2015, es la relativa al otorgamiento de visas por efecto de uniones civiles. *“Podrán acceder a una visa de residencia temporaria quienes celebren un Acuerdo de Unión Civil con un chileno o con un extranjero residente en Chile”*²³. Con estas medidas se busca dar cumplimiento al artículo N° 44 de la *“Convención Internacional sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familias”* de las Naciones Unidas, que dice relación con el reagrupación familiar, que estipula en su segundo punto que los Estados miembros deberán *“facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo”*²⁴.

Otros avances importantes de carácter administrativo y procedimental que se pueden mencionar son: i) el otorgamiento de una visa gratuita a las víctimas de trata de personas aplicando estándares de la Convención de Palermo; ii) eliminación de las sanciones por infracciones migratorias a los menores de edad, y iii) el reconocimiento de la calidad de nacional a todos los niños y niñas nacidos en territorio nacional que antes eran interpretados como *“hijos de extranjero transeúnte”* cuando sus padres se encontraban en situación irregular, ambos puntos ii) y iii) acogen las disposiciones de la *“Convención de derechos del niño”*. Además de otros tipos de resguardos y garantías para los migrantes, como la imposibilidad de retención del pasaporte de los extranjeros en situación irregular, y derechos de los migrantes infractores de ley, sumado a un robustecimiento de los sistemas informáticos y la interoperabilidad de las bases de datos, para una gestión más eficiente y expedita.

Finalmente, cabe destacar los esfuerzos en materia de acceso a la protección social de la población migrante, como es el caso del acceso a la educación de los niños y niñas y la asistencia médica en salud para los migrantes a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA).

22 Naciones Unidas, [en línea]: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
23 <https://esquinanomada.wordpress.com/2015/04/30/lo-que-debemos-saber-sobre-las-nuevas-visas-en-chile-2015/>

24 Naciones Unidas, [en línea]: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

3. Debate en materia de políticas migratorias en Chile

Existe consenso en las autoridades de la necesidad de una Ley General Migratoria, que de una respuesta integral y que organice las materias relacionadas a la problemática de la migración en Chile. Sin embargo, dicho consenso no se ha expresado en una mirada convergente entre los actores políticos respecto a las características que debería tener dicha ley. Es más, persiste el riesgo que la serie de "parches" que tiene el Decreto Ley N° 1.094 de 1975 no anulan la impronta "criminalizadora" de la migración inspirada en la doctrina de la "seguridad nacional", por lo tanto, no garantizan de manera plena y permanente los derechos humanos de las personas que migran, quedan al arbitrio de la autoridad de turno, es decir, no constituyen una política de Estado, sino un asunto del gobierno de turno.

Durante la administración del ex Presidente Sebastián Piñera, el tema migratorio también estuvo en el centro del debate. Materializándose en el ingreso el 4 de junio de 2013 de un Proyecto de Ley en la Cámara de Diputados relativos a Migración y Extranjería. Dicho proyecto tenía un cariz eminentemente económico, pues buscaba "aprovechar las potenciales ventajas de la migración internacional en beneficio del país"²⁵, que bajo el propósito de "modernizar la regulación", centraba el problema migratorio en la regulación de "los derechos y deberes de los extranjeros"²⁶, concentrando la mirada en el impacto económico y en el orden público, obviando los compromisos de Chile con la institucionalidad internacional que el país ha ratificado, en materia de protección de los derechos humanos.

Este proyecto al ser ingresado a la Cámara de Diputados, recibió múltiples críticas desde organizaciones de migrantes²⁷, investigadores²⁸, además de que no incorpora las observaciones de los Organismos Internacionales²⁹, por lo que la nueva administración de la Presidenta Bachelet lo ha retirado de su tramitación, lo que, además, es concordante con los lineamientos planteados en el programa de gobierno, que va en línea contraria al enfoque de dicha iniciativa.

Resulta por lo tanto relevante revisar como abordó el tema migratorio el

25 Cámara de Diputados, [en línea]: http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBL=8970-06.

26 *Ibíd.*

27 Instituto Nacional de Derechos Humanos, [en línea]: <http://www.indh.cl/declaracion-de-comunidades-de-migrantes-ante-coyuntura-electoral-para-reflexionar-y-aportar-propuestas-al-debate-sobre-legislacion-y-politica-migratoria-en-chile#sthash.qKM688pI.dpuf>

28 Universidad Diego Portales, "Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2013", Ediciones UDP, Santiago de Chile, 2013, [en línea]:

<http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp/wp-content/uploads/2013/10/Informe-Anual-2013-completo.pdf>

29 Véanse: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 19º a 21º de Chile, aprobadas por el Comité en su 83º período de sesiones (12-30 del agosto de 2013), 30 de agosto de 2013, UN Doc. CERD/C/CHL/CO/19-21; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptados por el Comité en su 53º período de sesiones (1 a 19 de octubre de 2012), 12 de noviembre de 2012, UN Doc. CEDAW/C/CHL/CO/5-6; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Chile, 15º período de sesiones, 23 de septiembre de 2011, UN Doc. CMW/C/CHL/CO/1; Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, UN Doc. A/HRC/12/10, recomendaciones 64 y 84.

programa de gobierno de la mandataria Michelle Bachelet, pues entrega luces respecto al enfoque que debería tener una nueva ley de Migración y Extranjería. En primer lugar, es relevante destacar el espacio de discusión donde sitúa el tema migratorio dentro del Programa, que es en el apartado dedicado a las relaciones internacionales, que habla de una concepción inspirada en la integración regional, pues como se destaca en la tabla 1, la mayor proporción de migrantes en Chile son de origen intrarregional, y, más específicamente, sudamericanos. Deja entrever un fortalecimiento de los instrumentos de movilidad que han emanado de organismos de integración regional como son el Mercosur y la CAN, que han favorecido la movilidad y la protección de las personas migrantes.

En segundo término, cabe destacar que vuelve a poner el tema de la protección de los derechos humanos en el tratamiento de la migración internacional, en tanto el programa señala que implementará *“una política y cultura migratoria basada en la promoción y aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por Chile sobre Derechos Humanos y de las Personas Migrantes, lo mismo que en los principios de Política Migratoria acordados en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, asumiendo el Estado de Chile un rol activo en acciones de asentamiento humanitario, residencia regular, protección de las víctimas de Trata de Personas y desarrollo de las personas migrantes”*³⁰.

Concordante con lo anterior, el Programa señala un crítica a los enfoques que orientan la legislación actual y el proyecto de ley actualmente en tramitación en el Congreso Nacional, al plantear un cambio de enfoque de seguridad nacional y economicista (gestión de la mano de obra), *“por una perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país y que permita una coordinación dinámica, cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria”*³¹.

No obstante lo interesante de estos planteamientos, existe un hecho en concreto, diferentes gobiernos, de diferente signo político, han declarado de manera pública la necesidad de una nueva ley de migración, sin embargo, Chile continúa sin tener un marco normativo acorde a los tiempos y requerimientos de la migración internacional actual, no dando cumplimiento a sus compromisos internacionales al momento de ratificar los acuerdos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, que ha quedado condensado en una serie de recomendaciones y advertencias emanadas de dichos organismos.

Dentro de este Instructivo del año 2008 se contemplaba la creación de un Consejo de Política Migratoria, el que estaba llamado a coordinar el tratamiento intersectorial de la migración, el cual es presidido por el Subsecretario de Interior, y la Dirección de Extranjería y Migración como secretaria técnica, además de los otros servicios públicos vinculados a los temas migratorios, contemplándose la participación de la sociedad civil. Este Consejo ha comenzado a operar de manera regular en esta segunda administración de la presidenta Bachelet, y tiene como objetivo manifiesto sancionar una nueva Ley de Migración y Extranjería. Es de esperar que la tan ansiada ley encuentre finalmente buen puerto, y no se persevere en esta situación paradójica.

30 Programa presidencial de Michelle Bachelet, p. 155.

31 *Ibíd.*

Conclusiones

Un elemento que no hay que olvidar, es que la migración no es un tema que compete exclusivamente a los países receptores de migrantes, sino que también, a los países de salida y tránsito. Es por ello que hay que tener presente que buena parte de los riesgos y las situaciones de mayor riesgo, como son la trata y el tráfico de personas, comienzan en los países de origen de los migrantes, pues guardan estrecha relación con los serios obstáculos que existen en estas sociedades para ofrecer y garantizar a las poblaciones el disfrute de derechos en sus comunidades de origen, ciudades y regiones, brindándoles escasas oportunidades laborales, reducidos espacios de ciudadanía y de realización de sus proyectos de vida, los que además se ven amplificadas con la desinformación respecto de los riesgos de la indocumentación. Por ello un enfoque centrado en la integración regional y el cumplimiento con los instrumentos del derecho internacional en estas materias, son cruciales para organizar respuestas conjuntas y concordantes entre países, lo que se hace aún más evidente al comprender que la gran mayoría de la migración internacional de los países sudamericanos es intrarregional.

Este panorama obliga a que los Estados se coordinen y desarrollen políticas de protección social de los migrantes, tanto en sus países de origen como de arribo. En el primer caso, los Estados de origen deben prodigar que los migrantes potenciales tengan la opción de emigrar libremente y, para ello, los Estados tienen que asegurar condiciones de vida para que sus nacionales puedan ver realizadas sus expectativas de vida en su propio país, si así lo desean. En los países receptores deben tener políticas claras, así como transparentar las necesidades reales de capital humano, tratando de esta forma combatir la percepción errónea respecto de consecuencias sociales y económicas negativas y, por tanto, indeseadas.

En los países receptores la inmigración suele asociarse frecuentemente con la percepción de consecuencias sociales y económicas negativas y, por tanto, no deseables, aunque la evidencia empírica, el conocimiento acumulado y la historia reciente demuestran lo contrario, como se expone en el Informe del Desarrollo Humano en el Mundo 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³², el cual demuestra el impacto económico positivo de la llegada de migrantes a la fuerza laboral. Por ello, es menester promover una imagen positiva del migrante, y desterrar aquellas visiones que los ven como una amenaza a la seguridad laboral de los nativos, una carga para los servicios sociales y, en los últimos años, como promotores sospechosos de delitos, narcotráfico y terrorismo. Según Abella³³, esto es un factor que se opone pertinazmente a la construcción de un ambiente que asegure la protección de los derechos de los migrantes. En el caso chileno, resulta apremiante modificar el carácter criminalizador y de potencial riesgo a la seguridad nacional que presenta la normativa actual, siendo reemplazada por una que promueva la protección de los derechos humanos y un sinceramiento de las necesidades de capital humano del país a través de normas claras y transparentes.

32 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe del desarrollo humano en el mundo 2009*. Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

33 Abella, Manolo, *Los derechos de los migrantes y el interés nacional*, Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, CEPAL-OIM, San José, Costa Rica, septiembre, 2000.

Finalmente, emerge la necesidad del monitoreo del estado de implementación de los tratados y las legislaciones existentes, conformando un sistema de rendición de cuentas que evalúe el estado de implementación de los compromisos suscritos por los gobiernos que adhieren a estos instrumentos³⁴. De esta manera, se podrían identificar aquellos obstáculos y factores que traban la implementación efectiva de estos acuerdos regionales e internacionales, permitiendo identificar los elementos que pueden ayudar a impulsar y agilizar la agenda de integración regional en materias de migración.

34 Kendall, Tamil, *Migración, VIH/SIDA y temas relacionados*, 2007, [En línea]: www.popcouncil.org/migracion/m1/doctos_m1/migracion_VIHSIDAY_%20temas_relacionados.pdf