





02/

Derechos de las personas migrantes y la nueva política migratoria

Derechos de las personas migrantes y la nueva política migratoria

ANTECEDENTES

Por varias décadas, distintos sectores de la sociedad han manifestado la necesidad de contar con un marco normativo actualizado y el desarrollo de políticas públicas acordes a los desafíos que la movilidad humana impone, sobre todo en virtud del incremento del flujo migratorio que el país ha experimentado en los últimos años.

El INDH ha dado seguimiento a la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Chile, en particular a las reformas comprometidas por diversos gobiernos a la política migratoria. Al respecto, el Informe Anual 2016 señaló:

El gobierno no ha cumplido con los plazos comprometidos para presentar un proyecto de ley de migraciones, y preocupa al INDH el paso del tiempo sin esta nueva norma, y sin una política integral en relación con este grupo de población, que se encuentra especialmente expuesto a vulneraciones de derechos (INDH, 2016, p. 12).

Sumado a lo anterior, el Informe Anual 2017 reiteró a los poderes colegisladores la recomendación de contar urgentemente con un marco regulatorio y una institucionalidad especializada en materia de migración, que proteja a las personas migrantes frente a múltiples formas de discriminación y vulneraciones a sus derechos. Esto, con el propósito de:

Implementar medidas que contribuyan a la igualdad de derechos y no discriminación, dar cabal cumplimiento a lo prescrito en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial

y a la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (INDH, 2017, p. 217).

El 9 de abril del presente año, el gobierno del presidente Sebastián Piñera anunció la elaboración de una nueva política migratoria basada en cinco fundamentos: i) sentido de urgencia; ii) migración segura, ordenada y regular; iii) igualdad de derechos y obligaciones; iv) integración social de las personas migrantes y v) el respeto de sus derechos fundamentales. Para esto, se comprometió la presentación de nuevas indicaciones al proyecto de ley que se estaba tramitando en el Congreso, presentado el año 2013 por el mismo Presidente en su periodo anterior,¹ rescatando algunos elementos del mensaje ingresado en 2017 por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet;² y definió el desarrollo de una serie de acciones administrativas de efecto inmediato, como la reformulación de visados existentes y la creación de nuevos permisos de residencia temporaria; así como el inicio de un proceso de regularización extraordinaria para personas migrantes que se encontraran en situación irregular (Gobierno de Chile, 2018).

1 Boletín 8970-06 sobre Ley de Migración y Extranjería, ingresado a la Cámara de Diputados el 4 de junio de 2013. Las indicaciones a este proyecto fueron presentadas por el Ejecutivo el 10 de abril de 2018, mediante el Mensaje 008-366, junto al respectivo informe financiero sustitutivo del Ministerio de Hacienda. A la fecha de cierre de este Informe, la iniciativa se encontraba en Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados con urgencia suma.

2 Boletín 11395-06 que establece una nueva Ley de Migraciones, ingresado a la Cámara de Diputados el 23 de agosto de 2017, mediante el Mensaje 124-365.

El proyecto de Ley de Migraciones y la batería de medidas administrativas para enfrentar la migración generaron una serie de controversias al interior de la Comisión de Gobierno Interior, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, ya que los parlamentarios de oposición señalaron que algunas de las medidas anunciadas podían producir situaciones donde no se garantizaran los derechos humanos de las personas extranjeras residentes en el país, particularmente en aquellas referidas a las expulsiones³ y a la implementación de las visas consulares para haitianos.⁴

Al cierre del proceso de regularización la prensa y la TV⁵ señalaban que habían largas filas de personas en el frío de la noche, esperando poder inscribirse.

Los anuncios presidenciales son especialmente relevantes en el contexto de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes,⁶ a través de la cual los 193 países miembros de la ONU reconocieron la necesidad de brindar un abordaje integral a la movilidad humana y fortalecer la cooperación a nivel global mediante la creación de mecanismos que protejan a las poblaciones migrantes. Entre las materias declaradas se señala la importancia de adoptar un enfoque integral en la materia, que otorgue a todas las personas que migran —en particular las que formen parte de grandes movimientos, ya sean refugiados o migrantes— una “acogida rápida, respetuosa, humana y digna, que se centre en las personas y tenga en cuenta las cuestiones de género” (párr. 22). Además, establece un marco de acuerdos específicos que considere, entre otros:

[...] el compromiso de proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual fuere su estatus migratorio, en todo momento. Cooperaremos estrecha-

3 *La Tercera*, “Piñera critica a la oposición por cambio a ley migratoria”, S. Vedoya y O. Pérez, 12 julio 2018, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/pinera-critica-la-oposicion-cambio-ley-migratoria/241412/>

4 *La Tercera*, “Cinco dudas centrales sobre la Ley de Migración”, Sebastián Vedoya, 11 abril 2018, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cinco-dudas-centrales-la-ley-migracion/129616/>

5 Cooperativa, “Extranjeros realizan largas filas en Providencia para regularizar su situación en el país”, 19 julio 2018, <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/%20extranjeros-realizan-largas-filas-en-providencia-para-regulari-%20zar-su/2018-07-19/000841.html>

6 Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2016, en su 71° periodo de sesiones, A/71/L.1.

mente para facilitar y garantizar la migración segura, ordenada y regular, incluidos el retorno y la readmisión, teniendo en cuenta la legislación nacional (párr. 41).

Nos comprometemos a salvaguardar los derechos de las comunidades de migrantes de nuestros países en el extranjero, a proteger sus intereses y a prestarles ayuda, en particular mediante la protección, la asistencia y la cooperación consulares, conforme a las normas pertinentes del derecho internacional. Reafirmamos que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país. Recordamos, al mismo tiempo, que cada Estado tiene el derecho soberano de decidir a quien admite en su territorio, con sujeción a las obligaciones internacionales que le correspondan. Recordamos también que los Estados deben readmitir a los nacionales que regresan al país y velar por que sean recibidos adecuadamente y sin dilaciones indebidas una vez que se haya confirmado su nacionalidad de acuerdo con la legislación nacional. Tomaremos medidas para informar a los migrantes de los diversos procesos relacionados con su llegada y estancia en los países de tránsito, destino y retorno (párr. 42). [...] [Así también] la posibilidad de revisar nuestras políticas de migración con miras a estudiar sus [potenciales] consecuencias negativas imprevistas (párr. 45).

A partir de la adopción de la Declaración de Nueva York, en abril de 2017 se inició un proceso de consulta y negociación intergubernamental con el objetivo de adoptar un Pacto Mundial enmarcado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya meta 10.7 propone “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

El 11 de julio de este año, los representantes de México y Suiza —co facilitadores del proceso de consulta y negociación— hicieron entrega del borrador del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular,⁷ que buscará ser adoptado en el marco de la Conferencia Intergubernamental de Marrakech programada para el 10 y 11 de diciembre de este año.

En virtud de los antecedentes antes señalados, el siguiente capítulo busca analizar las medidas anunciadas por el Ejecutivo relativas a la modificación del marco

7 Toda la información relativa al Pacto Mundial, su proceso de elaboración y los detalles de la Conferencia Intergubernamental que se sostendrá de Marrakech, se encuentran disponible en el sitio de Naciones Unidas: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>

normativo, las acciones administrativas y de política pública dirigidas hacia la población migrante, especialmente aquellas en situación irregular, con el fin de verificar su apego a los estándares internacionales en la materia y recomendar cursos de acción al Estado para enmendar aquellos aspectos que actualmente o a futuro conculquen sus derechos humanos. En este sentido, es importante precisar que el capítulo se centrará solo en el análisis de la inmigración de extranjeros en Chile y no contempla en su análisis los fenómenos de movilidad humana que suceden al interior del país.

LA MOVILIDAD HUMANA Y SU VÍNCULO CON LA MIGRACIÓN

Para efectos del análisis, es necesario precisar un conjunto de conceptos de relevancia para poder evaluar el tema de la migración y las aristas que comprende. Como se ha visto, la movilidad humana es un fenómeno mundial, que por definición traspasa las fronteras y se ha hecho masivo. En la región se está desarrollando con fuerza una migración tanto intercontinental como al interior del propio continente, producto de las crisis políticas y económicas que registran varios países, y que por la volatilidad de la situación mundial pueden afectar a otros países más.

Un aspecto relevante es conceptualizar la movilidad humana, concepto que en la actualidad pareciera más adecuado para referirse a la migración. Su importancia radica en que, a la base, posee un sentido que no es unidi-

recional y permite una comprensión multidimensional del desplazamiento. Consultado para este capítulo, el Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas, Sr. Felipe González, señaló:

La expresión movilidad humana posee un alcance más genérico, al incluir la migración, el asilo o refugio,⁸ el desplazamiento forzoso, el tráfico de personas, la trata y otras formas de movilidad. El problema conceptual se presenta cuando se caracteriza como migrantes a personas en situación de movilidad que, en rigor, debieran hallarse en otra categoría, en especial la de refugiado. Ocurre a menudo, en muchos países, que —a propósito de fallas en el debido proceso o a criterios restrictivos en materia de otorgamiento del asilo o refugio— personas cuyo estatus debiera ser de asilado(a) o refugiado(a) conforme al derecho internacional, permanecen como “migrantes” y, con frecuencia, como migrantes indocumentados, lo que en la práctica suele traer aparejadas restricciones severas a sus derechos humanos.⁹

8 Refugiados: personas que ingresan o pretenden ingresar en un país extranjero a causa de una guerra o de sus ideas políticas o religiosas y que se le reconocen derechos específicos. En páginas siguientes se ofrece definición oficial.

9 Consulta realizada a Felipe González Morales, Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas, quien accedió a colaborar con el desarrollo de este Informe Anual. Sus respuestas fueron remitidas por correo electrónico el 16 de agosto del 2018.

[...] en muchos países, que —a propósito de fallas en el debido proceso o a criterios restrictivos en materia de otorgamiento del asilo o refugio— personas cuyo estatus debiera ser de asilado(a) o refugiado(a) conforme al derecho internacional, permanecen como “migrantes” y, con frecuencia, como migrantes indocumentados, lo que en la práctica suele traer aparejadas restricciones severas a sus derechos humanos (Felipe González).

En este sentido, entender la migración como la entrada y salida de un país a otro pareciera ser poco acertado. Las personas ingresan, circulan, permanecen, realizan aportes a la sociedad que les acoge, salen y reingresan; proceso reconocido en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias (CMW).¹⁰ En atención a este flujo característico de la movilidad humana, las personas que migran por razones distintas al trabajo no deberían gozar de un estatus menor de protección de sus derechos humanos.

Este concepto ha sido recogido por la CIDH en su informe sobre estándares de movilidad humana,¹¹ donde indica que:

[...] ya sea como migración internacional o interna, es un fenómeno multicausal que puede darse de manera voluntaria o forzada. La primera se da cuando la persona migra voluntariamente, sin ningún tipo de coacciones. Mientras que, la migración forzada abarca aquellas situaciones en las que la persona se ha visto forzada a migrar porque su vida, integridad o libertad han sido amenazadas como consecuencia de diversas formas de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público o desastres naturales o provocados por el ser humano, entre otras causas (CIDH, 2015, p. 11).

Así, la migración sería una subcategoría de un concepto más amplio, como es la movilidad humana, la que abarca una amplia variedad de tipos y formas de desplazamiento. En atención a los múltiples motivos que llevan a una persona a migrar, así como las diversas etapas que puede experimentar en este proceso, a continuación, se distinguen algunas formas y características que la migración toma, las que —a su vez— derivan en particulares formas de brindarles protección en términos de derechos humanos.

10 En este sentido, la CMW indica en su artículo 1.2: “La presente Convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el periodo de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual”.

11 Aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2015.

Tipos de migración

Una persona o grupo de personas puede desplazarse por múltiples razones, a diversos lugares y por distintos periodos. En función de esto, se pueden distinguir algunas formas de migración que permiten comprender por qué las personas salen de sus lugares de origen.¹²

En primer lugar, la migración puede ser interna, es decir, dentro de un mismo país; o externa, que implica el cruce de fronteras.

Por otra parte, el desplazamiento puede ser voluntario o forzado, dependiendo de la necesidad o motivo que lleva aparejada la decisión de emigrar. El ejemplo más claro de una migración forzada es la situación de las personas refugiadas. De acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en 1951, estas son las que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él [...].¹³

Otros casos o motivos de desplazamientos forzados, y que merecen especial atención atendida la vulnerabilidad de aquellos grupos, son las víctimas de tráfico y trata de personas, considerada por el ex Secretario General de ONU, Kofi A. Annan, como “una de las violaciones más atroces de los derechos humanos a que hacen frente las Naciones Unidas en la actualidad”.¹⁴

Otra forma no voluntaria o forzada de movilidad es el desplazamiento interno. Según lo establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, esta situación se aplica a:

12 Esto, entendiendo la migración como el movimiento de personas o grupo de personas, cruzando fronteras o moviéndose dentro de un mismo Estado, abarcando todas sus formas posibles, independiente de su magnitud, composición y causas. Así, incluye la migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se mueven por reunificaciones familiares (OIM, 2006).

13 Artículo 1-A-2.

14 Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. A/RE/S/55/25, 8 de enero de 2001.

[...] personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido [...].¹⁵

Al respecto, la Corte IDH en el caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia, realizó una interpretación del derecho de circulación y residencia contenido en el artículo 22.1 de la CADH, señalando que este incluye la protección del derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado Parte en la misma (párr. 188).

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, el término migrante generalmente es utilizado para los desplazamientos voluntarios.¹⁶

Asimismo, el desplazamiento puede caracterizarse según su vocación, lo que permite distinguir entre una de tipo temporal y aquella que incluye una intención de permanencia. Independiente de esto, una persona forzada a migrar puede mantener la intención de retornar a su país, al igual que alguien que lo hizo voluntariamente por razones económicas.

En relación a los desplazamientos voluntarios, la movilidad puede ser provocada por necesidades familiares o laborales. Dentro de estas últimas, existen algunos conceptos ya asentados como el de trabajador migratorio, el que según la CMW corresponde a “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.¹⁷ Esta misma convención introduce los conceptos de trabajador fronterizo, de temporada, itinerante, entre otros.¹⁸ Otros conceptos vinculados son los de migrante económico y

migrante calificado, entendidos como derivaciones del trabajador migrante (OIM, 2006).

Un concepto poco visibilizado y en expansión es el de las migraciones transnacionales. Así, puede utilizarse la nomenclatura de “transmigrantes” cuando las personas desarrollan y mantienen relaciones transfronterizas de carácter familiar, económico, social, organizativo, religioso o político; establecen campos sociales que cruzan las delimitaciones geopolíticas, perteneciendo así a un nuevo país, pero sin desconectarse del propio.

Como se evidencia, existen situaciones que denotan diferentes tipos de migración. Al identificar estos componentes, es posible comprender los efectos del desplazamiento, así como evaluar el favorecimiento o restricción que un Estado impone a las formas que esta toma.

Avanzar hacia el concepto de movilidad humana permite reconocer su dinamismo y considerar que las personas no necesariamente migran por encontrarse en una situación de pobreza. Esto es relevante en tanto permite agregar una reflexión sobre la aporofobia, que corresponde al rechazo a las personas pobres, aquellas que parecieran no tener recursos que ofrecer al territorio que los recibe (Martínez, 2002).

Sensibilizar y reconocer a las personas migrantes como sujetos de derechos resulta una tarea urgente. Así, la promoción y educación en materia de derechos humanos puede contribuir a frenar las manifestaciones del racismo hacia personas o colectivos en condiciones de especial vulnerabilidad, situaciones evidenciadas en Estados Unidos y Europa, así como en las políticas de rechazo o expulsión a la migración por razones de pobreza (Cortina, 2017).

Condición y categoría migratoria

En el caso de la categoría, esta hace referencia a las opciones que un Estado —a través de su normativa interna— entrega a las personas extranjeras que tengan la intención de residir en su territorio. En términos sencillos, corresponde a los tipos de visa que un país pone a disposición para que las personas extranjeras permanezcan en él. Ejemplos de esto son las visas de turismo, de estudios, de trabajo, entre otras.

Por su parte, la condición o situación migratoria corresponde al estatus que se le reconoce a una persona migrante, en virtud del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación interna del Estado receptor, de tránsito o de origen (OIM, 2006). De esta forma, la con-

15 E/CN.4/1998/53/Add.2.

16 A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante.” Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias (OIM, 2006, p. 41).

17 Artículo 2.1 de la CMW.

18 Estos y otros conceptos adicionales se encuentran referidos en el artículo 2 de la CMW.

dición migratoria puede ser regular, vinculada a la observancia de las exigencias de ingreso; o irregular, cuando la entrada al territorio ha ocurrido al margen de las normas o cuando no se han efectuado los trámites para optar o renovar la residencia temporaria en un país, o bien cuando habiéndose optado o solicitado un visado ha sido rechazado y continúa residiendo en el país.

ESTÁNDARES Y MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES PARA ABORDAR EL FENÓMENO DE LA MOVILIDAD HUMANA

Estándares internacionales sobre los derechos de las personas migrantes

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) existen diversas fuentes normativas que prohíben a los Estados establecer diferencias arbitrarias en consideración al origen nacional de las personas. La DUDH, en su artículo 2.1, dispone que “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), también en sus respectivos artículos segundos, indican que los Estados se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos

señalados en ellos, sin discriminación por motivos de raza, color, idioma u origen nacional, entre otras categorías.

De modo más específico, en el artículo 1.1 de la CMW dispone que, salvo mención en contra, sus disposiciones se aplican a:

[...] todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

En el ámbito regional, son diversos los instrumentos que consagran normas de contenido análogo a las mencionadas anteriormente. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 2º, establece que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Por su parte, el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) dispone que los Estados se comprometen a:

[...] respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

[...] respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.



Los instrumentos citados también son claros en reconocer que las personas tienen tanto el derecho a transitar libremente dentro del territorio de su jurisdicción nacional como a salir de él. La DUDH señala en su artículo 13.2 que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país”. Por su parte, el artículo 12.2 del PIDCP establece que “toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio”. A esto, el artículo 12.3 agrega que las personas no podrán ser objeto de restricciones —por ejemplo, en relación al derecho a no ser tratado arbitrariamente, la igualdad ante los tribunales de justicia y acceder a un debido proceso— salvo que:

[...] cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

En tanto, el artículo 8° de la CMW indica que los trabajadores migratorios y sus familiares podrán:

[...] salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención.

La Opinión Consultiva 18, expresada por la Corte IDH, es importante como guía para encarar los temas de migraciones, al entregar criterios para la actuación de los Estados:

112. Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto

(desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.

Y agrega que:

118. Se debe señalar que la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio. Esto no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.

También el artículo 22 de la CADH establece importantes obligaciones para el Estado en relación a los objetivos de este capítulo, relativas al derecho de circulación y residencia. Allí se explicita lo siguiente:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación

Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure y de facto.

a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

g. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), se han elaborado de manera específica los alcances del derecho de circulación y residencia de las personas migrantes. En particular sobre su jurisprudencia, la Corte IDH ha señalado:

[...] en cuanto a las disposiciones 22.8 y 22.9 de la CADH, la Corte IDH ha indicado las garantías que deben cumplirse en los procesos de expulsión a la luz de diversos tratados y resoluciones de organismos internacionales, y que la prohibición del artículo 22.8 de expulsión o devolución de extranjeros en cuyo país estaría en peligro su vida o libertad, no es sólo un derecho reconocido a los asilados o refugiados, sino que a los extranjeros en general (2017, p. 87).

A lo anterior se suma el fallo del caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, en el que la Corte IDH sostiene que:

[En] el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre.¹⁹

Por su parte, el Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas ha advertido a los Estados la necesidad de facilitar la movilidad humana, a fin de lograr una migración segura, ordenada y regular²⁰. Junto a esto, ha manifestado que:

En lugar de restringir los movimientos de migración mediante el recurso a la devolución “en caliente”, la interceptación y la detención, lo que se necesita de manera acuciante es regular la movilidad, lo que facilitaría la migración y su control. Los Estados deben pasar de una actitud de tolerancia cero a una de reducción del daño, que debilite a las organizaciones delictivas responsables del tráfico de migrantes, atienda a las preocupaciones de seguridad de los Estados y, en úl-

tima instancia, reduzca el sufrimiento humano y salve vidas. Si los Estados desean recuperar el control de sus fronteras, deben proporcionar a los migrantes canales de movilidad regulares, seguros, asequibles y accesibles.²¹

Es importante señalar que la población migrante, independiente de su condición migratoria no puede ser discriminada respecto del deber del Estado a entregar las atenciones de salud en casos de urgencia y educación a todos los niños y niñas. Para el derecho a la salud, la Corte IDH sentenció:

La Corte advierte que la atención médica en casos de emergencias debe ser brindada en todo momento para los migrantes en situación irregular, por lo que los Estados deben proporcionar una atención sanitaria integral tomando en cuenta las necesidades de grupos vulnerables. En este sentido, el Estado debe garantizar que los bienes y servicios de salud sean accesibles a todos, en especial a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación por las condiciones prohibidas en el artículo 1.1 de la Convención [Americana de Derechos Humanos].

A mayor abundamiento la Observación General 2, párr. 72, realizada por el CMW, orienta que “...los Estados Parte tienen la obligación de velar por que todas las personas, independientemente de su situación en lo que se refiere a la migración, tengan acceso efectivo, como mínimo, a un nivel básico de atención de la salud sin discriminación alguna”. Y agrega: “También velarán por que las mujeres migrantes tengan acceso a una atención de la salud prenatal y posnatal adecuada, a servicios seguros de salud reproductiva y a la atención obstétrica de urgencia”.

Marco normativo nacional e institucionalidad

La legislación migratoria en Chile está conformada por diversos cuerpos normativos, entre los que destaca el Decreto Ley 1094 de 1975, que establece normas sobre extranjeros en Chile, cuyo artículo 1° regula “el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros”. Este decreto ley es complementado por el Reglamento de Extranjería, establecido mediante el Decreto 597 de 1984.

Conforme al artículo 91 del Decreto Ley 1094, corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública aplicar sus disposiciones y su reglamento; facultad que ejecuta

19 Corte IDH, caso familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párr. 135.

20 Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana, párr. 10.

21 *Ibíd.*, párr. 17.



conforme al artículo 92 del mismo decreto ley, mediante el Departamento de Extranjería y Migración.

De acuerdo al artículo 4° del Reglamento de Extranjería, corresponde a la Policía de Investigaciones “controlar el ingreso y egreso de los extranjeros e impedir que entren o salgan del territorio nacional personas que no cumplan con los requisitos”, los que variarán de acuerdo a la calidad de turistas, residentes, residentes oficiales e inmigrantes.

En relación a la protección de derechos sustantivos, la Constitución Política de la República asegura a todas las personas —y no solo a quienes poseen la condición de ciudadanos— los derechos fundamentales establecidos en su artículo 19, cuyo numeral 2° establece la igualdad de todas las personas ante la ley.

El año 2012, a partir de la publicación de la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación, el marco legal chileno dispone de una definición de discriminación arbitraria, entendiéndola como:

[...] toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad [...].

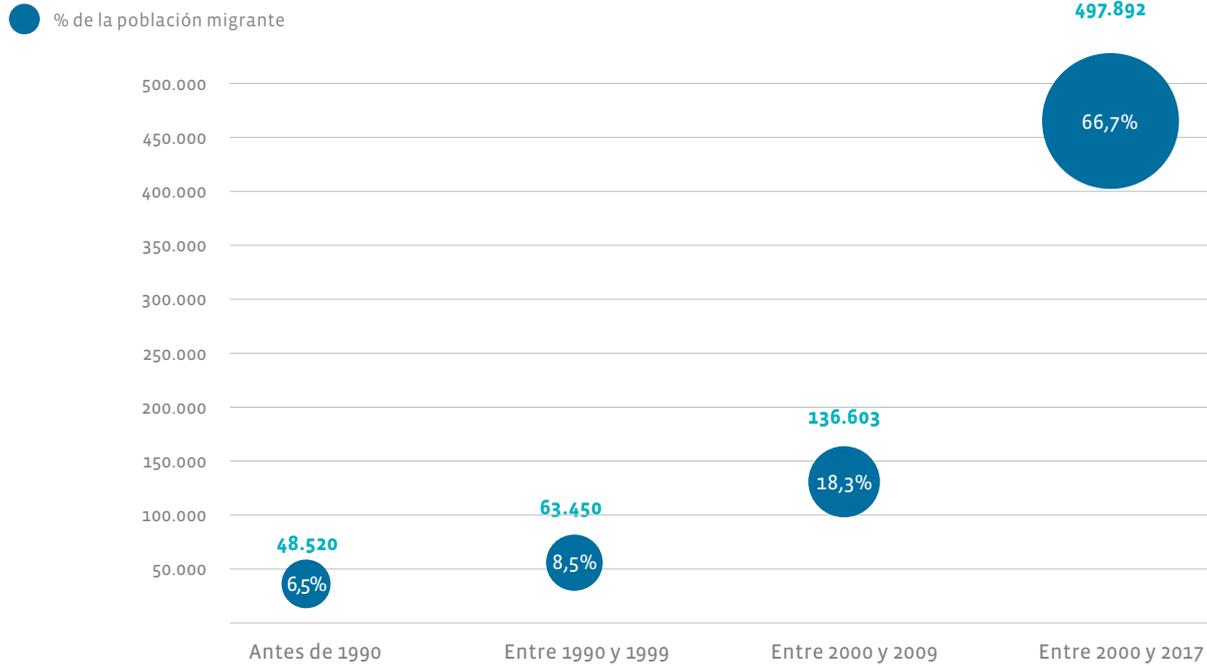
PANORAMA ACTUAL DE LA MIGRACIÓN EN CHILE

Aunque estos datos hacen referencia a migrantes de dentro y fuera de la región, al observar el flujo de inmigración en los países de sudamérica, se puede apreciar un alza sostenida en el número de extranjeros con permisos de residencia y visas temporarias en Argentina, Brasil, Chile y Ecuador, entre los años 2010-2015. Este dato muestra que la migración hacia o en el continente, se concentra en los países que han experimentado un mayor desarrollo económico en el último tiempo.

NÚMERO Y PORCENTAJE DE PERSONAS EXTRANJERAS RESIDENTES EN CHILE, SEGÚN AÑO DE LLEGADA

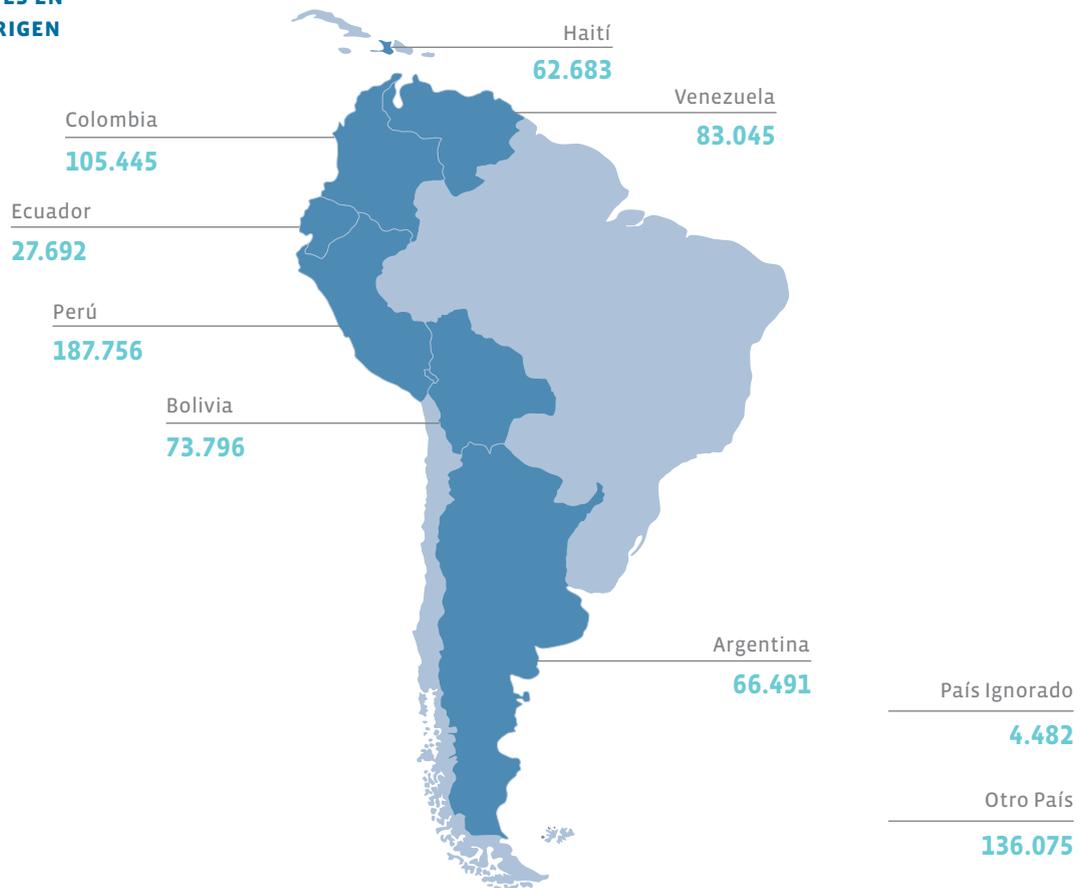
PORCENTAJE DE INMIGRANTES EN CHILE SEGÚN AÑO DE LLEGADA

Fuente: Elaboración propia con datos del CENSO 2017.



NÚMERO DE INMIGRANTES EN CHILE SEGÚN PAÍS DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2017.



Cuántas y quiénes son las personas migrantes que residen en Chile

Si bien los movimientos migratorios no son nuevos en el país, es importante señalar que el porcentaje de la población de inmigrantes ha crecido exponencialmente durante los últimos años. En el Censo 1992, el 0,81% de la población residente era inmigrante, es decir, personas extranjeras residentes habituales; el 2017, 25 años después, se censaron 746.465 inmigrantes residentes, lo que representa un 4,35% de la población del país. Esto muestra que la tasa de migración en Chile, pese a experimentar un fuerte aumento en los últimos años, es significativamente menor a la que presentan los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde dicho porcentaje supera el 10%.²² Se agrega a esto que la cantidad de chilenos viviendo en el extranjero alcanzó la cifra de 1.035.346 personas el 2017, según el INE, lo que representa un 5,9% del total de la población.

Además, los datos del Censo 2017 muestran que el 66,7% de las personas inmigrantes que actualmente viven en Chile²³ llegaron entre los años 2010 y 2017, lo que denota un alza importante en el número de ingresos y permanencia en este periodo, en comparación a décadas previas. Al analizar esta cifra según nacionalidad, un 81% se

22 Datos obtenidos de las estadísticas oficiales de la OCDE, disponibles en <https://stats.oecd.org/#>

23 Esta cantidad corresponde al número de personas que declararon haber nacido fuera del país en la pregunta “Cuando Ud. nació, ¿en qué comuna o país vivía su madre?” y que, además, en la pregunta “¿Vive habitualmente en esta comuna?” afirmaron residir en alguna comuna de Chile.

concentra en siete países de la región: Perú (25,2%), Colombia (14,1%), Venezuela (11,1%), Bolivia (9,9%), Argentina (8,9%), Haití (8,4%) y Ecuador (3,7%). El saldo se distribuye entre naciones de Europa, Asia, Oceanía y África.

Al analizar los datos por sexo, se aprecia que si bien no existen diferencias significativas en el número total de hombres y mujeres extranjeros con residencia habitual en el país, al desagregar los datos por nacionalidades, Haití tiene una diferencia relevante de mayoría hombres (66%). Mientras que el resto de los países de la región tienen una migración mayoritariamente de mujeres, con la excepción de Venezuela.

Al considerar la estructura por edad de la población extranjera con residencia habitual en Chile el mayor porcentaje se concentra en los tramos de 25 a 34 años. 80,8% se encuentra en edad laboral y el 15,3% en edad escolar.

Personas migrantes con residencia permanente

De acuerdo con los datos oficiales del DEM,²⁴ el número de residencias permanentes otorgadas a personas extranjeras ha ido aumentando sostenidamente durante los últimos años, pasando de 17.089 en 2010 a 87.757 en 2017.

El alza en las residencias permanentes se explica, principalmente, por las solicitudes aceptadas a personas de origen peruano, colombiano, boliviano, venezolano y haitiano respectivamente, los que en conjunto representan el 78% del total acumulado durante el primer semestre de 2018.

24 Disponibles en el sitio web del Departamento de Extranjería y Migración, <http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>

La tasa de migración en Chile, pese a experimentar un fuerte aumento en los últimos años, es significativamente menor a la que presentan los países integrantes de la OCDE, donde dicho porcentaje supera el 10%. Se agrega a esto que la cantidad de chilenos viviendo en el extranjero alcanzó la cifra de 1.035.346 personas el 2017, según el INE, lo que representa un 5,9% del total de la población.

NÚMERO DE RESIDENCIAS PERMANENTES OTORGADAS ENTRE EL AÑO 2010 Y EL PRIMER SEMESTRE DE 2018, DESAGREGADO POR AÑO Y PAÍS DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas publicadas por el DEM.

Total 2010-2018

Colombia

2010	1.462
2011	1.699
2012	3.039
2013	3.510
2014	5.842
2015	9.093
2016	12.193
2017	18.938
2018	8.841

69.960

Ecuador

2010	878
2011	902
2012	1.082
2013	971
2014	1.103
2015	1.402
2016	1.510
2017	2.591
2018	1.558

17.132

Perú

2010	7.734
2011	8.116
2012	11.023
2013	9.263
2014	10.246
2015	12.135
2016	13.617
2017	22.433
2018	9.051

155.154

España

2010	280
2011	283
2012	537
2013	821
2014	1.618
2015	2.433
2016	1.737
2017	1.408
2018	438

10.873

Venezuela

2010	333
2011	367
2012	511
2013	552
2014	685
2015	1.349
2016	3.704
2017	11.873
2018	12.453

32.869

Haití

2010	50
2011	240
2012	157
2013	291
2014	763
2015	1.183
2016	3.647
2017	11.276
2018	7.742

25.456

Bolivia

2010	1.081
2011	1.579
2012	3.746
2013	3.736
2014	7.623
2015	10.891
2016	8.216
2017	7.835
2018	3.257

54.842

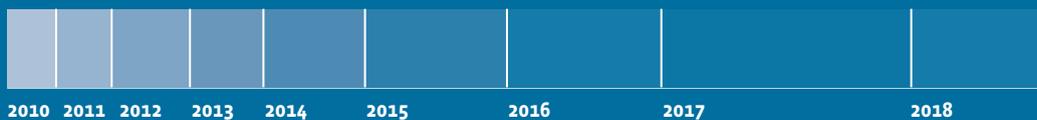
Argentina

2010	1.272
2011	1.338
2012	1.642
2013	1.479
2014	1.769
2015	2.268
2016	1.964
2017	1.922
2018	818

22.774

17.089 18.792 27.308 25.986 36.024 48.835 53.622 87.757 48.208

Total anual



460.897



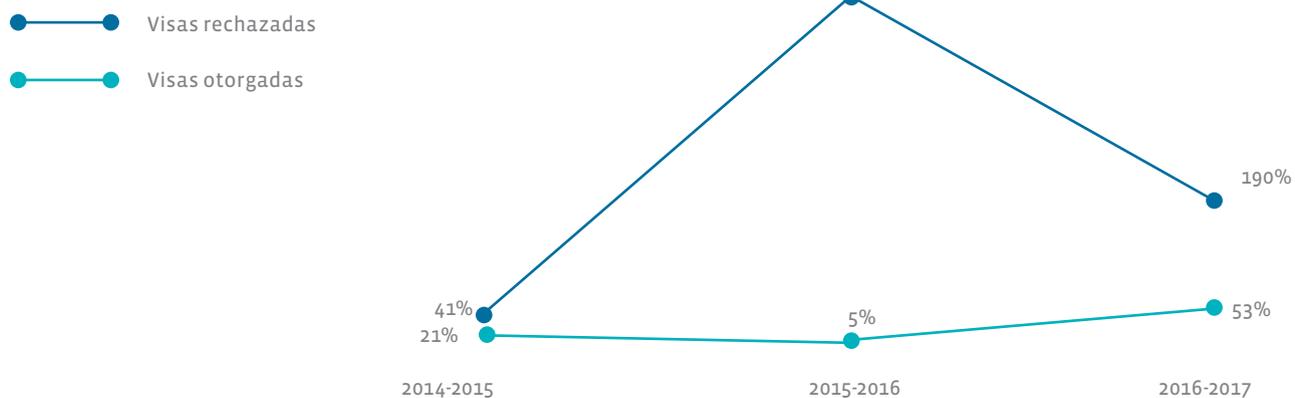
NÚMERO DE VISAS DE RESIDENCIA TEMPORARIA OTORGADAS Y RECHAZADAS ENTRE LOS AÑOS 2014 Y 2017, DESAGREGADAS POR AÑO Y POR PAÍS DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia con datos del DEM, 2018.

OTORGADAS ENTRE LOS AÑOS 2014 Y 2017, DESAGREGADO POR AÑO Y PAÍS DE ORIGEN

País	2014		2015		2016		2017	
	Otorgadas	Rechazadas	Otorgadas	Rechazadas	Otorgadas	Rechazadas	Otorgadas	Rechazadas
Perú	39.659	181	47.633	247	40.007	196	41.165	314
Colombia	28.098	305	35.445	432	35.165	776	39.655	1.100
Bolivia	27.356	12	28.235	15	19.636	28	28.391	19
Venezuela	2.872	2	8.381	2	22.921	75	73.386	3.851
Haití	3.644	5	8.888	2	23.750	3.235	46.239	7.220
Argentina	6.598	3	7.358	3	6.230	4	6.815	6
Ecuador	4.206	12	4.972	21	5.751	22	8.214	92
Otros países	24942	37	25557	65	21509	38	23731	86
Total	137.375	557	166.469	787	174.969	4.374	267.596	12.688

VARIACIÓN PORCENTUAL DE VISAS OTORGADAS Y RECHAZADAS ENTRE LOS AÑOS 2014 Y 2017



Personas migrantes con permiso temporal de residencia

A partir de los datos oficiales disponibles sobre el otorgamiento de visas de residencia temporaria, y en consideración a que una persona puede tener más de un visado durante su estadía en el país, no es posible obtener el número de inmigrantes que residen en Chile bajo esta modalidad. Sin perjuicio que los datos presentados no dan cuenta del total de personas migrantes, igualmente permiten analizar —en una perspectiva de largo plazo— los actos administrativos que ejecuta el Estado.

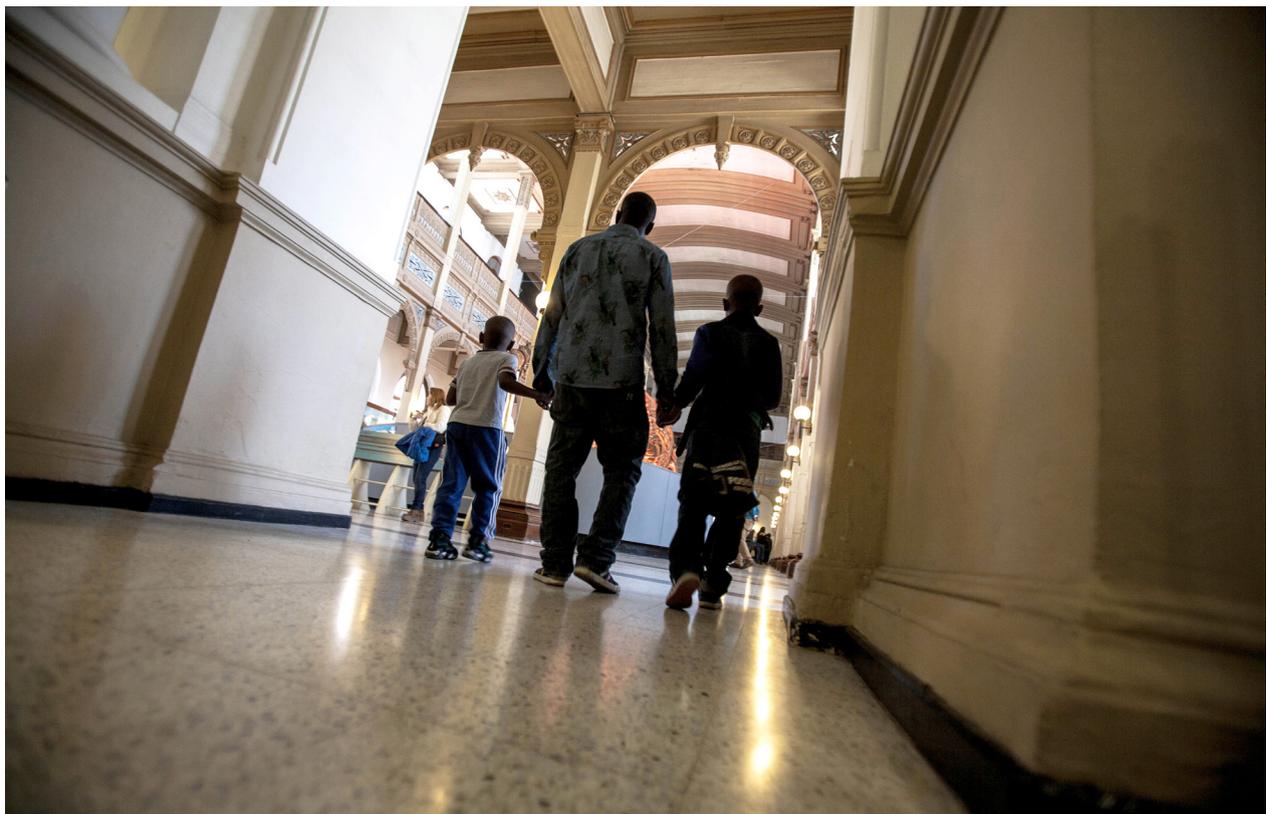
Según los datos oficiales del DEM, entre 2014 y 2017 se han otorgado un total de 746.409 visas de residencia temporaria a personas extranjeras. El 36% de ellas fueron otorgadas en el último año, lo que muestra un alza importante en la aprobación de las solicitudes y permiten regularizar la situación de las personas extranjeras en el país.

Al desagregar estas cifras por el país de las personas solicitantes, durante el último año el otorgamiento de visas temporarias se concentra en aquellas de nacionalidad venezolana y haitiana con un 27% (73.386) y 17%

(46.239), respectivamente; lo que permite explicar, en gran medida, el alza experimentada tanto en el total de visas temporarias como en el de esas nacionalidades para este periodo.

Es importante señalar que, en términos globales, las solicitudes de visas temporarias rechazadas también crecieron significativamente, particularmente en los últimos tres años, pasando de 787 en 2015 a 12.688 en 2017. Al desagregar estos datos por país de origen, se observa que dicha alza se concentra en las personas provenientes de Haití, pasando de 2 rechazos en 2015 a 3.235 en 2016, y alcanzando las 7.220 denegaciones en 2017.

Si se compara el crecimiento de las visas otorgadas y rechazadas, se observan importantes variaciones durante el periodo analizado. Por una parte, se aprecia que el número de visas otorgadas es siempre mayor que el año anterior, aunque las alzas más significativas ocurren en los años 2015 (21%) y 2017 (53%). Por otra, el crecimiento de las solicitudes rechazadas es significativamente mayor respecto a las visas otorgadas: el 2016, la denegación de visas aumentó un 456% respecto al año anterior (pa-





sando de 787 en 2015 a 4.374 en 2016); mientras que en 2017 la variación porcentual alcanzó un 190% (es decir, aumentó de 4.374 en 2016 a 12.688 en 2017). Esto último se explica, tal como se señaló anteriormente, principalmente por el explosivo aumento de visas rechazadas a personas haitianas.

Personas solicitantes de asilo

Según los datos oficiales otorgados por el DEM, las solicitudes de asilo en Chile han aumentado sostenidamente en los últimos 4 años, pasando de 249 el año 2013 a 5.724 el año 2017. Sin embargo, el porcentaje de aceptación de estas muestra un importante decrecimiento desde 2014, pasando de un 40% al 1% el año 2017.

Al desagregar las solicitudes de asilo por país y año, se observa un importante incremento en las peticiones realizadas por personas de nacionalidad colombiana, cubana, venezolana y dominicana.

Respecto a las solicitudes de asilo aceptadas, la mayoría de ellas se relacionan con personas provenientes de Colombia, país seguido por Siria²⁵ y Venezuela.

25 La llegada de personas de Siria a Chile fue propiciada por el programa de ACNUR y el DEM que buscó dar protección a las víctimas de la guerra en ese país.

ANÁLISIS DE LA REFORMA MIGRATORIA Y LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES Y EXTRANJERÍA

Metodología

Para analizar las indicaciones al proyecto de ley de reforma migratoria, las medidas administrativas con efecto inmediato y el proceso de regularización extraordinaria que contempla la Nueva Política Migratoria impulsada por el gobierno, se realizó un estudio descriptivo, con algunas fases exploratorias, utilizando las fuentes de información que se describen a continuación.

Observación de la primera etapa del proceso de regularización

El día 26 de abril, fecha de inicio del proceso de regularización, se realizó un despliegue territorial, de forma simultánea, en las 13 regiones donde el INDH contaba con una sede regional en pleno funcionamiento (incluida la de la Región Metropolitana). En dicha instancia se aplicaron los siguientes instrumentos: Pauta de observación sobre la situación general del recinto visitado; Cuestionario a personas que esperaban atención y Cuestionario para personas atendidas.²⁶

26 Aplicando los resguardos de la información obtenida, la confidencialidad y voluntariedad, así como la explicación previa a la persona sobre la institución responsable y del objetivo de la entrevista.

En total se visitaron 15 recintos en 13²⁷ regiones del país (en Tarapacá y Coquimbo se observaron dos establecimientos); y se encuestó a 241 personas migrantes que se encontraban participando del proceso de regularización extraordinario en dichos recintos.

Entrevistas a personas clave

Entre julio y septiembre del presente año, se entrevistaron tres actores clave, definidos por la relevancia de sus cargos institucionales. A saber: Delfina Lawson, Jefa Nacional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Daniela Cicardini, diputada por el Distrito 4, y presidenta de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados; Cristián Orrego, ex Coordinador del Consejo Técnico de Política Migratoria del Departamento de Extranjería y Migración (CTPM).²⁸

27 Las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes.

28 Se solicitó entrevista a Mijail Bonito, asesor en política migratoria de la Subsecretaría, la que no se pudo concretar. El DEM colaboró con toda la información requerida por oficio.

Taller de personas expertas

En julio de 2018, se realizó un taller de expertos en migraciones para analizar la Nueva Política Migratoria impulsada por el gobierno, donde participaron: Carolina Stefoni, directora del Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios (PRIEM) de la Universidad Alberto Hurtado; Víctor Hugo Lagos, jefe del Programa Jurídico del Servicio Jesuita a Migrantes; Claudia Sanhueza, investigadora asociada del Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión Social; Juan Bravo, investigador del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Universidad Católica (CLAPES-UC); Francisca Vargas, directora de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales; Rolando Poblete, académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Taller con organizaciones de y pro migrantes

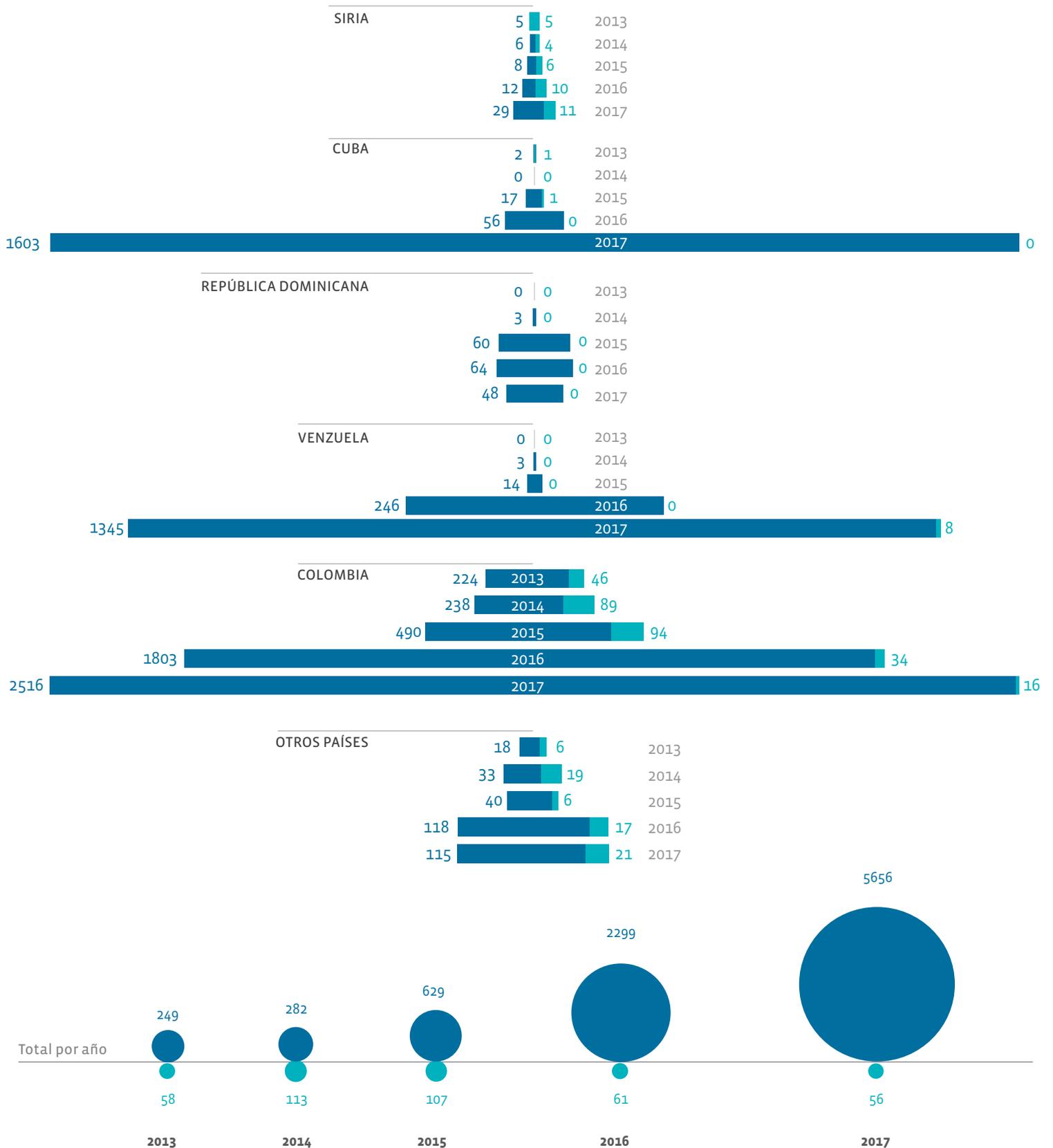
En julio de 2018, se realizó un taller de la sociedad civil para analizar los puntos centrales de la política migratoria con las organizaciones migrantes y pro migrantes, donde participaron: Francisco Bazo y Eduardo Cardoza del Movimiento de Acción Migrante (MAM), Patricia Laredo del Colectivo Sin Fronteras, Elisa Niño de WARMIPURA (agrupación de mujeres migrantes), Robinson Jean del Movimiento Comunitario Social Haitianos en el Mundo,

...el crecimiento de las solicitudes rechazadas es significativamente mayor respecto a las visas otorgadas: el 2016, la denegación de visas aumentó un 456% respecto al año anterior (pasando de 787 en 2015 a 4.374 en 2016); mientras que en 2017 la variación porcentual alcanzó un 190% (es decir, aumentó de 4.374 en 2016 a 12.688 en 2017). Esto último se explica, tal como se señaló anteriormente, principalmente por el explosivo aumento de visas rechazadas a personas haitianas.

SOLICITUDES DE ASILO REALIZADAS Y ACEPTADAS ENTRE 2013 Y 2017, DESAGREGADAS POR PAÍS DE ORIGEN Y AÑO

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras otorgadas por el DEM.

Número de solicitudes realizadas   Número de solicitudes aceptadas



Catalina Bosch de la Fundación Bosch, Rodolfo Noriega de la agrupación de Refugiados Peruanos, Héctor Pujol de la Coordinadora Nacional de Migrantes (CNM) y Rita Torres del Sindicato de trabajadoras migrantes.

Microdiagnósticos regionales

En los meses de agosto y septiembre, las sedes regionales del INDH elaboraron microdiagnósticos²⁹ regionales con la finalidad de evaluar la situación de las personas extranjeras residentes en el país, a partir de un instrumento estandarizado que catastró un total de 167 organizaciones a lo largo del país.

Base de datos públicas

Se procesaron y analizaron los datos del Censo 2017 y C-SEN 2017, así como también la base de datos acumulados hasta el primer semestre de 2018 con las solicitudes de asilo, las visas y las residencias definitivas otorgadas y rechazadas por el Gobierno de Chile (Departamento de Extranjería y Migración).

Encuesta del INDH a personas migrantes

Desde el 3 al 20 de septiembre, las sedes regionales del INDH aplicaron una encuesta telefónica a personas extranjeras mayores de edad con residencia en Chile, obteniéndose una muestra total de 50 casos válidos. Pese a que la muestra no es de carácter representativo, sirvió para explorar las actitudes de las personas entrevistadas frente al nuevo proceso de regularización extraordinaria.

Acerca de las Modificaciones al Proyecto de reforma migratoria

Como se señaló anteriormente, el 9 de abril de 2018, el Presidente de la República anunció el ingreso de un conjunto de modificaciones al proyecto de ley,³⁰ que busca modernizar la actual institucionalidad migratoria con el objetivo de: a) acoger y dar un trato justo y humano a

los migrantes regulares y a los perseguidos que lleguen a Chile, y b) luchar contra el tráfico de migrantes y establecer acciones eficientes y seguras que permitan evitar el ingreso irregular y clandestino de personas al país.

A partir del ingreso de estas modificaciones al Parlamento, el INDH se propuso realizar un diagnóstico de las implicancias de estas, frente a la creciente migración hacia nuestro país. Para realizar este diagnóstico fueron consultadas diversas fuentes de datos públicos y se consultó a organizaciones y personas expertas en la materia. De esta manera, se abordaron las principales indicaciones formuladas por el Ejecutivo, las que se analizan a continuación.

Servicio Nacional de Migrantes

La primera indicación presentada por el Gobierno al proyecto de ley que se está tramitando en el Parlamento desde el año 2013, contempla la creación del Servicio Nacional de Migrantes (SNM), un organismo técnico encargado de ejecutar las políticas del gobierno en materia de inmigración, de promoción y difusión de los derechos de las personas extranjeras residentes en Chile. Este servicio reemplazará al Consejo Técnico de Política Migratoria (CTPM), que fue creado para consultar a las organizaciones de la sociedad civil y coordinar las acciones que realizan diversos ministerios en esta materia.

A juicio de las personas expertas, el reemplazo del CTPM por el SNM responde a un cambio en la visión de gobierno en materia de migraciones e institucionalidad pública, que tiende a concentrar las labores estratégicas en la Subsecretaría del Interior, al mismo tiempo que reduce o suprime los órganos consultivos del DEM que operan como espacios de participación ciudadana y coordinación ministerial para la elaboración de diagnósticos y políticas públicas sobre migraciones.

Al respecto, Cristián Orrego, ex asesor del DEM,³¹ señala lo siguiente:

Durante el gobierno anterior [las políticas públicas] estaban radicadas más en el Departamento de Extranjería [...] Con el nuevo gobierno todos los temas de política migratoria y de proyectos de ley fueron tomados por la Subsecretaría [del Interior], dejando al Departamento de Extranjería en una posición un poco relegada a estos temas más estratégicos.

29 Consideramos como micro diagnóstico, para este caso, la descripción de nivel regional que permite una aproximación al conocimiento del nivel de acceso a derechos que tienen las personas migrantes en un determinado territorio, identificando los principales problemas que afectan a esa población objeto de estudio.

30 Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06).

31 Entrevista realizada por el INDH en septiembre de 2018.

Este cambio institucional es significado por los actores de la sociedad civil como un retroceso en materia de participación ciudadana, ya que elimina la posibilidad de discutir con diversos actores las medidas que se deben adoptar para garantizar el desarrollo de políticas públicas que respeten los derechos de las personas extranjeras residentes en Chile. Prueba de ello es que la opinión predominante entre los participantes de los talleres sobre migraciones realizados por el INDH hizo referencia al carácter arbitrario y poco consultivo que tuvieron las medidas anunciadas por el Ejecutivo en abril de este año.

Hubiéramos esperado unos procesos en que se estudiara, se hiciera participar a los expertos, a los migrantes, a las comunidades y organizaciones; pero más bien se optó por todo lo contrario: por disolver lo que estaba [Consejo de Migraciones], hacer algo rápido y a puertas cerradas. Entonces yo creo que de ahí viene el impacto de la forma en que se legisla, porque hoy todo está lleno de interrogantes y pocas respuestas (Catalina Bosch).

Catálogo de categorías migratorias

El proyecto de ley presentado por el gobierno contempla la creación de nuevas categorías y subcategorías migratorias que den cuenta del “grado de arraigo que el extranjero desarrolla en el país”.³² Una de estas categorías es la residencia temporal (que puede ser entregada por un plazo que va de los 24 a 48 meses) para personas que buscan radicarse en Chile durante un tiempo limitado por motivos de estudio o trabajo. La otra categoría es la residencia definitiva, que solo puede ser adquirida luego de haber pasado por la categoría anterior. La categoría de residencia temporal tendrá, a su vez, subcategorías que deberán ser creadas y actualizadas por el nuevo SNM, en función de los cambios que presente el fenómeno migratorio a lo largo del tiempo.

La creación de categorías flexibles para las residencias temporales es evaluada por los expertos como uno de los puntos positivos del proyecto de ley, ya que permite sincerar los motivos de ingreso y permanencia temporal en el país e ir adecuando las medidas administrativas para evitar situaciones de irregularidad. Sin embargo, señalan también que, al no haber certeza sobre cómo y quiénes tomarán las decisiones, no se puede saber si los criterios o requisitos que se establecerán para acceder a las visas temporarias se ajustan o no al enfoque de derechos.

32 Presidente Piñera en discurso del 9 de abril de 2018, al presentar las modificaciones al proyecto de ley.

Es importante justamente para evitar situaciones de irregularidad, ya que ese es como el principio fundamental en todo digamos, porque la irregularidad es la madre de todos los vicios, de los abusos laborales, de los abusos en vivienda, en fin... El punto es cómo se implementa esa visa de residencia temporaria [...], cuáles son los requisitos, si son demasiadas trabas, si tiene sesgos por nacionalidades, si tú tienes que devolverte a tu país para postularte, etc. (Juan Bravo).

Por su parte, en el grupo focal de las organizaciones de migrantes, estas manifiestan su preocupación sobre las incertidumbres que se generan a partir de la inexistencia de criterios para reformular las visas temporarias, y la falta de diálogo con el gobierno y los órganos técnicos que se encargarán de adecuar las medidas administrativas.

Como le cuento hay mucha gente que estuvo perdida y ahora con la organización vamos a hacer una charla con un abogado para instruirnos, porque no estamos seguros qué significa esta ley y cómo se van a implementar los cambios administrativos (Rita Torres).

Pese a que los anuncios del gobierno no hacen referencia a cambios significativos en cuanto al acceso a residencias definitivas, se debe señalar que un porcentaje importante de las personas que solicita este beneficio provienen de países de la región latinoamericana que buscan radicarse en Chile por motivos laborales o de estabilidad sociopolítica, tal y como se señaló en los antecedentes de este capítulo.

Derecho y acceso a la salud

Entre los anuncios relacionados con el proyecto de ley, están las indicaciones que amplían y garantizan por ley el derecho a la salud de las personas extranjeras residentes en el país, sin importar su condición migratoria. Este anuncio es visto por las organizaciones de migrantes y pro migrantes como una medida necesaria pero insuficiente, puesto que no está acompañada de acciones o medidas administrativas que permitan solucionar en la práctica los problemas de acceso a los servicios de salud que tienen las personas extranjeras que residen en Chile, sobre todos aquellos que, por diversas razones, se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

A nosotras nos llegan casos de mujeres que están embarazadas o recién paridas y que, a pesar de la existencia de Chile Crece Contigo, no se les está otorgando este beneficio en el sistema público de salud. El problema de intérpretes para las compañeras de Haití, genera tam-



bién la negación del derecho y que deberían ser pasados directamente a Fonasa, no se da ese procedimiento, incluso en casos de urgencias. [...] Ahí faltan protocolos y formación a los funcionarios (Elisa Niño).

Ello es significado por los expertos como un problema que debe ser solucionado por el gobierno a través de una política pública que vaya más allá de las modificaciones legales comprometidas ya que, tanto a nivel de funcionarios, como de la sociedad en su conjunto, existe la creencia que el acceso a este derecho pasa por tener regularizada la situación de residencia en el país.

El gobierno tiene que relevar eso y decirle que no basta con la enunciación de principios en un proyecto de ley, diciendo: “Sí, sí, derecho a la salud, sí con todos los bemoles que pueda tener”. Eso tiene que ser efectivo en la práctica, porque no puede tener, desde el derecho internacional, desde los mismos compromisos a los que voluntariamente ellos quisieron acceder; no se pueden negar por una condición migratoria (Claudia Sanhueza).

Revalidación y reconocimiento de títulos profesionales

El proyecto de ley contempla la creación de un nuevo sistema de revalidación y reconocimiento de títulos profesionales, que será ejecutado a través de las universidades que cuenten con más de seis años de acreditación. A juicio de las organizaciones y expertos consultados, esta indicación representa un avance significativo, ya que amplía sustancialmente el número de universidades donde se pueden realizar los trámites, agiliza la entrega y validación de documentos, y mejora las capacidades de inserción laboral de miles de migrantes. Además de generar un impacto positivo en el mercado laboral y en la transferencia de conocimiento a diversas áreas productivas.

Registro Nacional de Extranjeros

Con el propósito de obtener información precisa y relevante sobre la situación de los migrantes en Chile para

Uno de los puntos más controversiales el proyecto de ley que presenta el gobierno es el cambio en los procedimientos para obtener la residencia temporal, ya que ahora solo se podrá optar a esta categoría migratoria desde fuera de Chile. Este cambio es fuertemente criticado por los expertos, ya que no asegura el cumplimiento de las garantías fundamentales de las personas extranjeras.

la formulación y análisis de las políticas públicas, el gobierno propone crear un registro nacional de extranjeros, con la información personal relevante de cada uno de ellos, sus categorías migratorias y sus infracciones a ley de migración.

De acuerdo con la información entregada por las organizaciones de la sociedad civil, que participaron en los grupos focales organizados por el INDH, este anuncio generó incertidumbre y confusión en las comunidades migrantes, ya que no queda claro el uso que el gobierno le dará a la información y si se respetará o no el derecho a la privacidad de las personas extranjeras en Chile.

Cuando se presentó esto, el 9 de abril, era una cosa caótica, era una cosa que no tenía ni pies ni cabeza, entonces mucha gente que participa en el sindicato y que no se ha inscrito o registrado, tiene miedo de que se utilice una huella digital o una dirección para poder reportarte. Y es que mucha gente no tiene conocimiento de si es a beneficio de ellos o no (Rita Torres).

Del mismo modo, los expertos consultados señalaron que el anuncio que crea el registro de migrantes “es tan confuso, que podría entenderse como un listado de gente que puede ser seleccionada para quedarse en el país a través de criterios que no son claros”.

Cambios en la operatoria para obtención de la residencia temporal

Uno de los puntos más controversiales el proyecto de ley que presenta el gobierno es el cambio en los procedimientos para obtener la residencia temporal, ya que aho-

ra solo se podrá optar a esta categoría migratoria desde fuera de Chile. Este cambio es fuertemente criticado por los expertos, ya que no asegura el cumplimiento de las garantías fundamentales de las personas extranjeras que, por diversos motivos, no pueden tramitar la visa de residencia desde su país de origen.

En este sentido, los expertos señalan que el cambio en el procedimiento de tramitación se debe a la imposición de un enfoque teórico basado en una doctrina que prioriza la seguridad interna por sobre el cumplimiento de las garantías fundamentales de las personas, y que no logra entender el problema actual de la movilidad humana.

No puede ser que una política se haga cargo solo de los migrantes que llegan acá, sin entender lo que ocurre en los lugares, en los contextos de origen, en ese trayecto y en las responsabilidades que supone como América Latina. Hoy día, el 80% de la migración viene de América Latina, entonces Chile no puede estar desconectado de lo que está ocurriendo en el resto de la región (Francisca Vargas).

No criminalización de la residencia irregular, expulsión expedita y reconducción inmediata

La minuta sobre el proyecto de ley presentada en abril de este año, contiene tres indicaciones que son contradictorias entre sí, ya que por un lado se busca eliminar las sanciones penales para las infracciones migratorias, pero se incorporan otros procedimientos que agilizan la expulsión de personas que han infringido la misma ley y se establece la expulsión inmediata de los extranjeros que sean sorprendidos intentando ingresar al país por

vías irregulares; asumiéndose por parte del Estado que la totalidad de estos últimos se mueve de país en país por motivos que no son estrictamente laborales o académicos, y que son más bien de carácter delictivo.

Al respecto, Cristián Orrego (ex asesor del DEM), señala:

El gobierno, a partir de esta idea de ordenar la casa, de los buenos y los malos, asume una relación directa entre delincuencia y migración, [entonces] se instalan ciertas ideas en el imaginario colectivo, que a la gente la hace asociar delincuencia y migración.

A juicio de los expertos y de las organizaciones de migrantes que fueron consultadas, esta contradicción entre el discurso y la práctica del gobierno muestra que el enfoque que este utiliza para enfrentar el rápido crecimiento del flujo de inmigrantes en Chile se basa más en la idea del control de fronteras y de la seguridad pública, que en el enfoque de derechos.

Esta lógica de la reconducción inmediata en fronteras, como una facultad que va a tener la autoridad frente a un ingreso irregular, rápidamente devolver o sacar del territorio al individuo sin ningún tipo de debido proceso, que también es un estándar [en derechos humanos]. Aquí hay obligaciones que no es posible desconocer (Carolina Stefoni).

Lo anterior se complementa con el estudio preparado por la Asesoría Técnica Parlamentaria del Congreso, que resume los puntos críticos del proyecto de ley, en la discusión de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados. En este se expone que hay cinco puntos críticos que resumidamente son: a) la consagración de la migración como un derecho no queda asegurada en la iniciativa del Ejecutivo; b) las vulneraciones al debido proceso ante potenciales expulsiones, al no contar con plazos reales para acciones judiciales; c) el nuevo Consejo de Política Migratoria deja fuera ministerios clave para la inclusión de los migrantes; d) la imposibilidad de cambiar de visa transitoria al interior del país, por una permanente; e) se omiten normas para impedir la apátrida y se estaría desalineado respecto de la Declaración de Nueva York del año 2016.

Desde la perspectiva del Instituto se presentó al Congreso el “Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones presentadas”, en junio de este año y en él se puntualizan las posiciones propias. Se valora la voluntad de aprobar en esta legislatura una nueva Ley de Extranjería y Migraciones, que se oriente por las ideas de migración ordenada, segura, regular y responsable, y que genere un Consejo Nacio-

nal de Política Migratoria; también se reconoce positivamente la creación del Servicio Nacional de Migraciones, desconcentrado, cuyo director(a) sea seleccionado(a) por Alta Dirección Pública y que esté fundada su gestión por la promoción y respeto a los derechos humanos de todas las personas. A la par, el INDH apoya el otorgar de oficio la nacionalidad chilena a toda persona nacida en su territorio con independencia de la situación de sus padres; a cerrar las brechas que permiten las expulsiones sumarias y dotar de defensa especializada a los perjudicados. También expresó en su documento la preocupación por un enfoque migratorio ligado exclusivamente a la condición laboral que no prevé las transformaciones de la movilidad humana y que puede redundar en actos discriminatorios o xenófobos; se indicó la necesidad de reforzar el principio de no devolución a países de origen de personas perseguidas o en peligro; proteger de forma reforzada los derechos de niños y niñas que ingresen al territorio con o sin sus padres. Se expresó preocupación porque no se asegura en igualdad de condiciones el acceso a la salud de la población migrante en situación irregular y/o aquella con menos de dos años de residencia continua.³³

Medidas administrativas con efecto inmediato

Junto a las indicaciones al proyecto de ley analizado, otro de los principales anuncios realizados por el gobierno, en el marco de su política migratoria, fue la reformulación de los visados de residencia temporaria creados por vía administrativa. Esta reformulación eliminó la posibilidad de solicitar visas en el país por motivos laborales, dejando así vigente la antigua visa sujeta a contrato, y estableció tres alternativas de ingreso y residencia temporal: 1) La visa temporaria de oportunidades; que deben solicitar fuera de Chile los migrantes que quieran trabajar en el país y que puede ser extendida una sola vez, transcurridos los 12 meses de su otorgamiento; 2) La visa temporaria de orientación internacional; que también deben solicitar fuera de Chile los migrantes que quieran trabajar en el país y que cuenten con estudios de posgrado en alguna de las 150 mejores universidades del ranking OCDE. En este caso es por un periodo de 12 meses, con posibilidad de renovación; 3) La visa temporaria de orientación nacional; que se solicita y se otorga en Chile por un periodo

33 INDH, 2018, “Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones presentadas”, <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1138/Informe.pdf?sequence=4>



de 12 meses, renovables, a los extranjeros que obtengan un posgrado en universidades acreditadas y que deseen trabajar en el país.

La visa de oportunidades laborales

El reemplazo de la visa por motivos laborales por la visa temporaria de oportunidades, es visto por Cristián Orrego, ex asesor del DEM, como una medida que atenta contra los derechos fundamentales de las personas migrantes pues restringe o elimina la posibilidad de acceder a un empleo formal en Chile, si no se solicitó previamente un permiso en el país de origen. Por ello, la medida adoptada por el gobierno ha sido ampliamente condenada por las organizaciones de migrantes y los diferentes actores de la sociedad civil vinculados al mundo del trabajo y los derechos sindicales. Al respecto Orrego indica:

Se elimina la visa por motivo laborales y se retrocede a la visa sujeta a contrato, a pesar de que ya organismos internacionales de derechos humanos han advertido al Estado chileno que esa visa vulnera los derechos de las personas, y no se crea una nueva visa como alternativa. Si bien es cierto, esa visa por motivos laborales no es una solución final, era una manera alternativa para que la migración laboral que llegaba a Chile, pudiese tener la opción de regularización bajo condiciones no tan restrictivas como la visa sujeta a contrato.

Es importante señalar que en el proceso de regularización se generó la imposibilidad de trabajar mientras dure el proceso de obtención de la visa regular —alargando el tiempo de informalidad—, lo que ha tenido un profundo impacto en los tipos de trabajo, los ingresos y las condiciones de vida a la que están sometidos los migrantes en esta condición. A modo de ejemplo, un estudio de Techo Chile de 2017 afirmaba que de 321.561 extranjeros de la Región Metropolitana, es decir, un 4,5% de la población,

89.542 personas están en situación de hacinamiento,³⁴ lo que representa a un 28% de los migrantes, que deben pagar excesivos e indignos arriendos.

Las visas de orientación internacional y nacional

La creación de la visa temporaria de orientación internacional, es vista por las organizaciones de la sociedad civil, como una medida que busca seleccionar a los extranjeros en función de su origen social y del acceso a determinadas instituciones educacionales, generalmente de elite. A juicio de las organizaciones, esta visa refuerza la idea de una migración selectiva que no se ajusta a los principios de igualdad ante la ley y que potencia los relatos discriminatorios que se han instalado contra los extranjeros que viven en Chile en condiciones de vulnerabilidad. Además, se limita a la entrega de un máximo de 300 visados.

Son visas sumamente clasistas, para gente con estudios en las universidades más prestigiosas. Entonces, se advierte un perfil de migrante como deseado [...] muy preparados, como si la actual población migrante tuviera alta estadística de delincuencia, cuando eso no es real. Entonces, se manejan en una realidad que no existe, que sigue contribuyendo a la criminalización de la migración y que la gente reciente (Rodolfo Noriega).

Otras de las medidas administrativas que adoptó de inmediato el Ejecutivo, una vez anunciada su política migratoria, es la, i) implementación de una visa consular de turismo simple para los ciudadanos haitianos (otorgada por un máximo de 30 días y con la prohibición de realizar actividades remuneradas durante toda la estadía), y ii) la visa de responsabilidad democrática para los nacionales venezolanos, que no posean antecedentes penales (la que deberá ser solicitada en el Consulado chileno en Caracas, que otorgará un permiso de residencia temporal por un año, prorrogable por una vez).³⁵ Estas medidas son interpretadas por los diputados de la oposición como ac-

ciones que buscan discriminar a la población migrante, según su país de origen. Al respecto, la presidenta de la Comisión Permanente de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, diputada Daniela Ciccardini, señala:

En estas medidas hay discriminación arbitraria, y se genera una situación de desequilibrio entre condiciones para unos y condiciones para otros. Yo creo que eso es un error. También los tiempos —sabíamos que era necesario hacerlo de forma urgente— pero los plazos que se dan, quizás no son los suficientes como para poder darle cabida a todos.

En cuanto a la visa consular de turismo, esta ha sido observada por las organizaciones y los expertos consultados, coincidiendo todos ellos en señalar que es una política abiertamente discriminatoria, que atenta contra los derechos básicos de los migrantes y que su único objetivo es frenar la llegada de haitianos a Chile.³⁶ Además, los actores señalan que este tipo de medidas no son efectivas a la hora de regular el flujo de movimiento, ya que no se parte de una visión integral del fenómeno y se acotan sus acciones al ámbito administrativo de las fronteras y la seguridad nacional, lo que puede generar mayores niveles de irregularidad.

Yo tengo una postura personal avalada en la literatura digamos, pero no estoy diciendo que las visas consulares per sé son malas, en todos los casos. Estoy diciendo que, frente a flujos grandes, que no se van a detener, una visa consular en vez de generarte regularidad te genera irregularidad (Carolina Stefoni).

Lo anterior está en línea con lo señalado por el Consejo del INDH en tanto expresa que:

Preocupa también que se mantengan formas escasamente fundadas para establecer visas consulares, lo que debiese ser de carácter excepcional y fruto de un análisis multisectorial. [...] Un ejemplo de lo anterior es el visado consular impuesto a nacionales de Haití, en donde se limita la libertad de tránsito, no explicitándose la base objetiva, la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Preocupa que por esta vía se podrían establecer requisitos que podrían generar tratos di-

34 La Tercera, “Estudio muestra que 28% de extranjeros vive en situación de hacinamiento en Santiago”, Oriana Fernández, 23 abril 2018, <http://www2.latercera.com/noticia/estudio-muestra-28-extranjeros-vive-situacion-hacinamiento-santiago/>

35 Se debe considerar que toda persona tiene el derecho a solicitar refugio, en caso que fundadamente se sienta perseguida y en riesgo de vida por diversos motivos, y que está protegida según la Ley N°20.430. La visa de Responsabilidad Democrática, al incluir la presentación del certificado de antecedentes penales no puede operar como protección a derechos fundamentales en situaciones de excepción.

36 Un reciente reportaje de El Mercurio del 7 de octubre, relata la experiencia del académico E. Nuñez de la PUC, durante dos semanas en Haití. Su título es “El fin del sueño chileno para los haitianos” y muestra los niveles de vida en ese país, las dificultades objetivas que tiene la población para cumplir con las nuevas normas impuestas por las autoridades chilenas.

ferenciados por nacionalidad, los cuales si no se fundamentan adecuadamente podrían estimarse como discriminatorios en base a nacionalidad o de otras características deseables.³⁷

En cuanto a la implementación de la visa de responsabilidad democrática para los venezolanos, los entrevistados señalaron que, si bien esta es una medida beneficiosa para quienes salieron de ese país por razones políticas, las acciones administrativas que deben realizarse para obtener esta visa son tan lentas que pueden impedir el correcto desarrollo de esta política. Al respecto, Delfina Lawson, directora de ACNUR, señala que esta medida:

[...] viene a aportar porque la gente cuando sale de Venezuela, ya tiene un estatuto legal en Chile, y llega con un estatuto legal, pero, independientemente de eso, [...] el procedimiento administrativo tiene muchas etapas y tienen muchos resguardos o muchas garantías, que hacen que sea un proceso muy lento, porque además tiene que haber un análisis, por la sección de refugio del Ministerio del Interior, el Departamento de Extranjería, después eso pasa a una comisión. [...] Ahora bien, Independientemente de que existan visas para determinadas nacionalidades, nosotros creemos que lo importante es que el Estado permita y deje abierta las posibilidades de que todas las personas que requieran protección internacional puedan solicitarla.

Por su parte, los expertos señalan que la implementación de esta visa se basa en un conjunto de argumentos políticos y morales que no logran corroborarse en términos empíricos, y que terminan generando una situación de discriminación, que no aporta al establecimiento de una política migratoria basada en el enfoque de derechos.

Si vamos a dar un argumento democrático, hagamos una cosa general para todos los países que cumplan ciertos requisitos —que hay ausencia de democracia— regímenes autoritarios, demos el beneficio. ¿Pero por qué la haces para Venezuela en forma específica? Y como digo, Haití tiene en ese sentido bastantes características parecidas a Venezuela, en la inestabilidad política, en el Índice del Banco Mundial. Haití, Colombia, México y Venezuela, están en el mismo grupo, con muy bajos niveles de estabilidad política. Entonces, se

ve una cosa muy a dedo, que la verdad tiene poca justificación. O sea, aquí tenemos que tener normas claras, generales, no arbitrarias (Francisca Vargas).

Proceso de Regularización Extraordinaria

Aparte de las indicaciones al proyecto de ley y los cambios administrativos de las visas de residencia, el gobierno abrió un proceso de regularización extraordinario para las personas que habían ingresado al país hasta el día 8 de abril del presente año. Como se señaló anteriormente, dicho proceso fue observado por el INDH y sus sedes regionales para constatar si la atención recibida por las personas migrantes se ajustó a los estándares de dignidad, no discriminación y acceso a la información.

Entre los principales resultados de esta observación se destacó la falta de información o las dudas con que las personas salían luego de ser inscritas, la no comprensión de los costos, la falta de traductores de creóle, y el conocer la diferencia entre esta inscripción y el optar por una visa ordinaria, sobre todo cuando asistieron personas que ya se encontraban tramitando algún permiso de residencia.

Además, como se señaló más arriba, el INDH realizó microdiagnósticos regionales para indagar, entre otras cosas, en el trabajo que realizan las diferentes organizaciones públicas y privadas relacionadas al tema de las migraciones, durante el periodo de regularización extraordinaria establecido por el gobierno.

Los resultados de los microdiagnósticos, realizados por las sedes regionales entre los meses de junio y agosto del presente año, señalan que las organizaciones migrantes y pro migrantes tienen una alta demanda de personas que buscan regularizar su situación para acceder a trabajos dignos o incorporar a sus hijos y familiares en colegios y centros de salud, dada la inexistencia de una política pública enfocada a dar solución a los problemas que enfrentan los extranjeros residentes en estas materias. Ello a pesar de que en el Derecho Internacional se considera que no pueden hacerse diferenciaciones en el acceso a derechos atendiendo el estatus o condición migratoria.³⁸

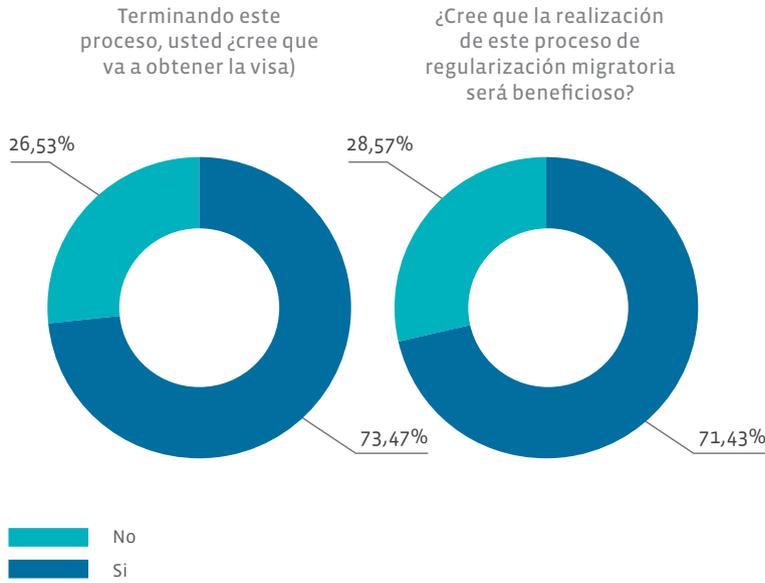
Las organizaciones migrantes y pro migrantes, señalan que el proceso de regularización extraordinaria es un beneficio para las personas extranjeras que se encuentran residiendo en situación irregular, ya que, una vez

37 INDH, 2018, "Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones presentadas", <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1138/Informe.pdf?sequence=4>

38 Véase: artículo 27 de la ICRMW; Observación General 1 del Comité ICRMW (párr. 42); Observación General 2 del Comité ICRMW (párrs. 70 y 71); Observación General 19 del Comité DESC.

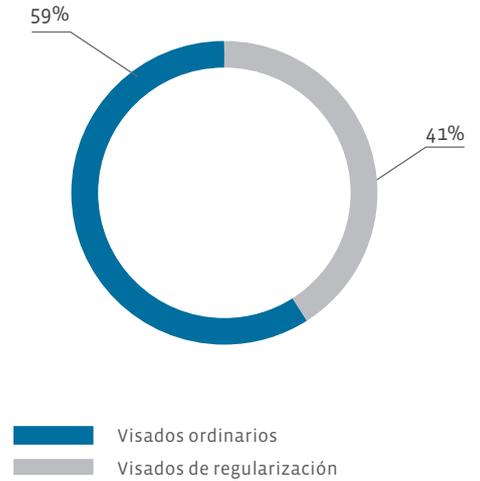
EXPECTATIVAS DEL PROCESO DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Fuente: Encuesta a personas extranjeras residentes en Chile, INDH 2018.



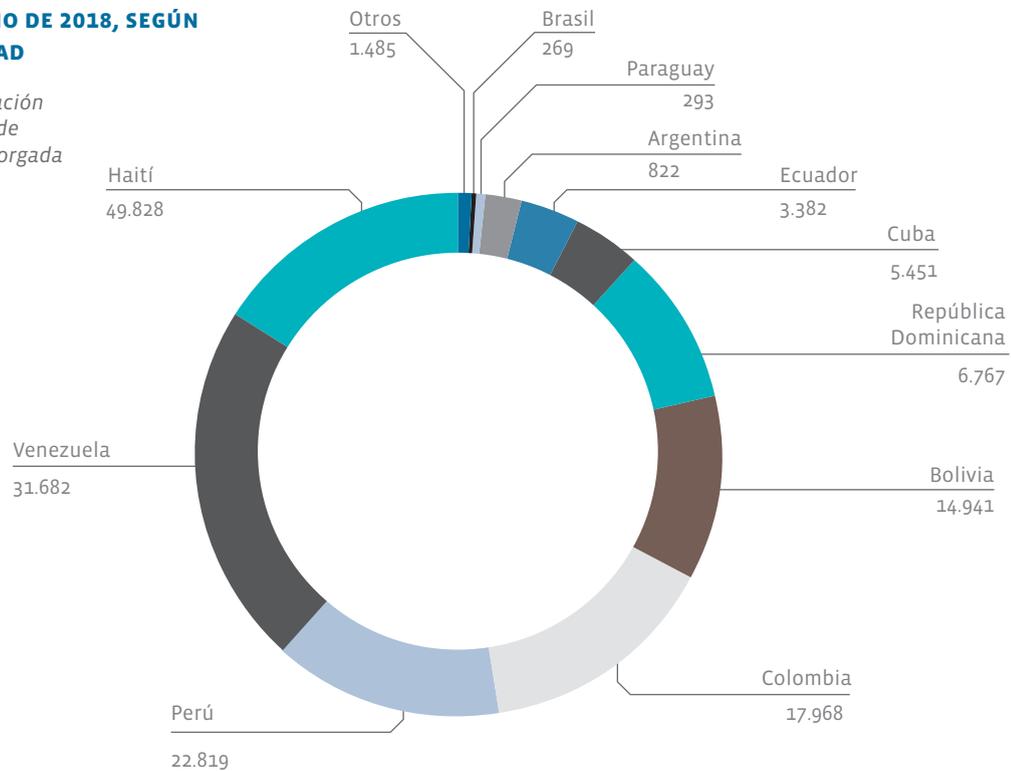
NÚMERO DE INSCRITOS POR TIPO DE VISADO AL 23 DE JULIO DE 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por el DEM.



NÚMERO DE EXTRANJEROS INSCRITOS EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIA AL 23 DE JULIO DE 2018, SEGÚN NACIONALIDAD

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por el DEM.



terminado el proceso, podrán integrarse funcionalmente al mercado laboral y acceder a los derechos sociales que hasta ahora le son restringidos.

En general para las personas que estaban sin regularizarse fue una buena noticia regularizar su situación. Por eso recurrieron en masa. Yo creo que un proceso de amnistía migratoria va a ser siempre bienvenido, desde la experiencia de los que están en esa posición y desde la legislación vigente se pedía a gritos (Víctor Hugo Lagos).

En la misma línea los resultados de la encuesta aplicada por las sedes regionales a las personas extranjeras residentes en Chile, señala que más del 70% de las personas entrevistadas tiene altas expectativas asociadas al proceso de regularización que aún se encuentra en marcha.

Sin embargo, los datos oficiales otorgados por el DEM, señalan que entre el 23 de abril y el 23 de julio de 2018, el número total de extranjeros que se encontraban en alguno de los supuestos de la Resolución Exenta 1965, de 2018, corresponde a 264.257 personas, donde solo el 59% de ellas ha realizado solicitudes dentro del proceso de regularización extraordinaria, mientras que el 41% restante optó por realizar solicitudes ajustadas a los procesos ordinarios de obtención de visas.

Durante los 90 días que duró el proceso se inscribieron 155.707 personas extranjeras (87.353 hombres y 68.354 mujeres), de las cuales 16.287 corresponden a menores de 18 años.

A su vez, los datos oficiales muestran que la mayoría de los extranjeros inscritos en el proceso de regularización extraordinaria son de nacionalidad haitiana, con un 32% del total, seguido por los extranjeros de nacionalidad venezolana y peruana, con un 20% y 15% respectivamente.

Un tema que ha requerido la atención del INDH ha sido el de las expulsiones realizadas por razones administrativas y aquellas deportaciones de extranjeros que cumplan condenas en el país y que tuvieron una alta exposición en los medios. El gobierno ha señalado que su meta es llegar a las 2 mil expulsiones para el 2018, lo que sería el más alto número en los últimos 6 años. A julio la cifra llegaba a 1.102 expulsiones.

Las deportaciones han tenido como promedio anual entre los años 2013 y 2017 a 1.237 personas, siendo las bolivianas, peruanas y colombianas las más altas.

En este sentido, la meta de expulsiones, en medio del proceso de regularización, en que hay decenas de miles de personas en situación de espera de su visado transito-

rio y sin poder trabajar legalmente, incrementa la incertidumbre e inseguridad de la acogida por parte del país. Es así como el INDH tomó acción de protección hacia los migrantes durante este año con la presentación de 10 recursos de amparo, tres de protección y uno de inaplicabilidad, ante expulsiones y negaciones de ingreso; entre ellos el de dos extranjeros en la Región de Tarapacá.³⁹

CONCLUSIONES

La migración, como parte de la movilidad humana, se ha expandido por el planeta por diversos factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, complejizando las motivaciones, trayectos, circulación y estadía de las personas y grupos de personas. Este fenómeno se produce ahora al interior de la región latinoamericana y Chile es uno de los países de destino, y que sobre la base de la información actual, no hay antecedentes que permitan concluir que esto variará en el corto plazo.

Las tendencias estadísticas muestran la complejidad del hecho, pues han cambiado rápidamente las nacionalidades preponderantes de quienes ingresan al país, la diversidad de sus niveles de escolarización, la distribución cada vez más amplia en el territorio y el efecto complejo que tiene sobre el empleo, los servicios de salud, educación y vivienda, tanto porque los dinamiza como por la presión que implica la respuesta eficiente y oportuna. Esto también ha implicado un importante impacto cultural.

Del análisis realizado sobre las modificaciones presentadas al proyecto de reforma migratoria, la modificación de las visas de carácter administrativo y la implementación del proceso de regularización extraordinario, se puede concluir lo que sigue a continuación.

El bajo nivel de participación social y técnica en la elaboración a las indicaciones al proyecto de ley parece ser una debilidad importante. La opinión de los actores relevantes (expertos, organizaciones de y pro migrantes) en la materia puede mejorar sustantivamente el contenido de las modificaciones presentadas o sumar otras que resultan necesarias para garantizar el acceso a derechos de las personas migrantes.

39 INDH, "Justicia acoge Recursos de Amparos del INDH en favor de colombiana y de mexicano expulsados de Chile", 24 mayo 2018, <https://www.indh.cl/justicia-acoge-amparos-del-indh-en-favor-de-co-%20lombiana-y-de-mejicano-expulsados-de-chile/>



Las modificaciones al proyecto de ley mantienen formas de discrecionalidad que actualmente limitan el derecho a la libre circulación y movilidad humana, y que dificultan la regularización, ya que no establecen criterios claros para las modificaciones administrativas que pueden realizar los órganos competentes en función de las transformaciones del flujo migratorio. Preocupa en este sentido, el amplio margen de discrecionalidad que se dejará al Reglamento, sobre todo en la imposición de visas y la determinación de sus requisitos.

El reemplazo de la visa por motivos laborales por la visa temporaria de oportunidades puede presentar problemas para los migrantes porque, como han señalado actores de la sociedad civil vinculados al mundo del trabajo y los derechos sindicales que han cuestionado ampliamente esta propuesta, restringiría la posibilidad de acceder a un empleo formal en Chile, si no se solicitó previamente un permiso en el país de origen. Por ello la medida adoptada por el gobierno ha sido cuestionada por diversas organizaciones de migrantes y sectores de la sociedad civil.

El principal cuestionamiento es no poder optar a una visa estando ya en el país, y cómo esto puede contribuir a la generación de más irregularidad.

La creación de la visa temporaria de orientación nacional e internacional reforzaría la idea de una migración selectiva que no se ajusta a los principios de igualdad ante la ley y puede contribuir a un relato discriminatorio que muchas veces se han instalado contra los extranjeros que viven en Chile en condiciones de vulnerabilidad. La exigencia de pertenecer a universidades de elite, o haber realizado un posgrado en Chile, con los costos que ello tiene —incluso para los nacionales—, resulta aparentemente alejado de una realidad social y del contexto de la migración y sus fundamentos. Prueba de esto es que, al 31 de agosto, según lo reportado por DEM, no se han presentado solicitudes de visa de orientación nacional.

Resulta preocupante el hecho de que el gobierno no dé razones fundadas para establecer las visas consulares para las personas de nacionalidad haitiana. La imposición de una visa consular debiese ser el resultado de una

decisión fundada, en la cual se consideren distintos criterios, como el de no prohibir el acceso a las personas que provienen de países que se encuentran en una situación de crisis humanitaria.

Así, frente a los desplazamientos de población provocados en países en crisis, Chile ha resuelto por no facilitar vías más expeditas para la obtención de visados, sino por el contrario, solicitando requisitos difíciles de cumplir atendida la realidad que atraviesan los países “expulsores”. Un ejemplo de esto es la nueva reglamentación de visado previo para ingresar a Chile, que se le exige a la población haitiana, dado que la emisión del pasaporte puede durar de dos días a cinco meses y el certificado de antecedentes es de más difícil consecución considerando el débil servicio público, las grandes distancias entre la población rural y una oficina pública, así como los costos para habitantes cuyos ingresos son los más bajos del continente. En este sentido la medida del visado previo ha sido tomada como un “fin del sueño chileno para los haitianos”.⁴⁰

En cuanto a la visa de responsabilidad democrática, es importante señalar que representa un avance para las personas de nacionalidad venezolana el contar con una vía más expedita para optar a un estatus migratorio regular. Sin embargo, es importante recordar que las situaciones de crisis políticas en América Latina no solo se dan en Venezuela. Al observar los datos oficiales de asilo por país y por año, se puede observar una fuerte alza en el número de solicitudes presentadas por personas de nacionalidad colombiana, cubana, venezolana y dominicana, por lo que no extender este beneficio a otras nacionalidades puede transformarse en un acto de discriminación arbitraria que contradice los tratados internacionales adoptados por Chile.

En cuanto al proceso de regularización extraordinario, conviene recordar la importancia de planificar, y prever las posibles vulneraciones de derechos que puedan desprenderse del actuar del Estado, particularmente en las medidas de expulsión que derivan de la no presentación de documento en los plazos establecidos. Es necesario reiterar que el gobierno no cuenta solo con la autoridad, sino también con la obligación de respetar la dignidad de las personas que habitan el territorio, sin importar su nacionalidad.

Un ejemplo de lo anterior es lo referido a las complejidades del requerimiento del certificado de antecedentes penales en el proceso de regularización. Al respecto cabe señalar que para extranjeros de ciertas nacionalidades se dificulta enormemente la obtención de este documento. Así por ejemplo, a los ciudadanos venezolanos el Estado les cobra 50 dólares por certificado (que deben ser pagados en dólares); y en el caso de los haitianos, existe una demora excesiva en la entrega de este certificado (extendiendo así la irregularidad en este proceso, no pudiendo acceder a un trabajo formal), y por tanto, en la respuesta sobre la solicitud de regularización.

En este sentido, hay que establecer plazos adecuados e informar debidamente a la población migrante sobre los requisitos que deben cumplir para acceder a los beneficios. Y también, se señala la necesidad de garantizar el debido proceso de las personas que, no cumpliendo los requisitos para obtener las visas, tengan que enfrentar situaciones que conlleven su salida del país.

RECOMENDACIONES

1. El INDH recomienda a los poderes colegisladores, resguardar la participación y aporte de diversos actores, en especial, de aquellas organizaciones relacionadas con el tema en tramitación, y debate, a objeto que el proyecto de ley que busca modernizar la normativa e institucionalidad en materia migratoria cuente con las sugerencias —así como lo ha hecho el Instituto y otras entidades— necesarias, para que dicha iniciativa legal se apegue a los estándares internacionales sobre movilidad humana y migración.
2. El INDH recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se hagan los ajustes de política migratorias necesarios, tanto en materia administrativa y potestad reglamentaria, para que las personas migrantes que habitan en Chile puedan optar, en forma expedita, a una visa de trabajo sin exponerse a eventuales vulneraciones de sus derechos ni derivar en una situación de irregularidad.
3. El INDH recomienda a los poderes colegisladores que amplíe —en el contexto de la discusión del proyecto de ley de migraciones— los criterios establecidos en las medidas administrativas que crean las visas temporarias vigentes, para que estas se ajusten a los proyectos de vida de las personas migrantes que estudian o desean estudiar en Chile, y que, encontrándose en el país, puedan hacer los cambios de visado sin salir del país.

40 *El Mercurio*, “El fin del sueño chileno para los haitianos”, María Ignacia Cominetti, 7 octubre 2018, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=511002>

4. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo modificar el carácter consular de las visas de turismo establecidas para las personas migrantes de origen haitiano, en la medida que —en atención a la situación social de dicho país— los requisitos establecidos para su tramitación no han sido suficientemente fundados y pueden exponerlos a un contexto de mayor vulnerabilidad, irregularidad y potenciales circunstancias de trata o tráfico ilícito.
 5. El INDH insta al Estado a formular políticas públicas que garanticen los derechos humanos de todas las personas migrantes y el acceso a prestaciones sociales en igualdad de condiciones que los nacionales, sin distinción respecto a su condición migratoria, en ámbitos adicionales a los contenidos en el proyecto de ley en tramitación. Estas políticas deben contemplar la capacitación de los trabajadores y trabajadoras del sector público, particularmente en las áreas de salud, educación, vivienda y trabajo, con la finalidad de lograr una integración funcional de las personas migrantes que residen en Chile.
 6. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo extender el beneficio de las visas de responsabilidad democrática a todos los países de la región que se encuentran en situación de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público del país, con la finalidad de dar un acceso equitativo a la protección del Estado de Chile a personas afectada en esos contextos.
 7. El INDH recomienda a los poderes colegisladores, incorporar en la tramitación de la actual legislación el principio de igualdad y no discriminación por razones de género, orientación sexual, edad, nacionalidad, idioma, raza, discapacidad, entre otros.
 8. El INDH recomienda a los poderes colegisladores, incorporar en la legislación medidas de protección a la maternidad y frente a la violencia de género, de manera que independiente de la condición migratoria, le sean aplicables las mismas leyes y normas previstas para las mujeres nacionales.
- CMW (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Naciones Unidas.
- Corte IDH (2017). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2: Personas en situación de migración o refugio*. San José.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Gobierno de Chile (2018). Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería. Obtenido de ChileAtiende: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/54003-reforma-migratoria-y-politica-nacional-de-migraciones-y-extranjeria>
- INDH (2016). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2016*. Santiago.
- INDH (2017). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2017*. Santiago.
- IPPDH (2012). *La implementación de los acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de las niñas, niñas y adolescentes migrantes*. Buenos Aires.
- Martínez, E. (2002). *Glosario para una sociedad intercultural*. Valencia: Fundación Bancaja.
- OIM (20 abril 2006). Glosario de Migración. Obtenido de The UN Migration Agency: <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>

BIBLIOGRAFÍA

CIDH (2015). Movilidad Humana Estándares Interamericanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>