

DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES Y REFUGIADOS

SÍNTESIS

Este capítulo revisa la situación de los derechos laborales, el derecho a la no discriminación y el derecho a la identidad de las personas migrantes y refugiadas en Chile, a partir de los estándares internacionales de derechos humanos y considerando el marco jurídico y la política migratoria nacional.

Chile continúa perfilándose como país receptor de migrantes y refugiados dentro de América del Sur. En el período 2009-2010 destaca la aprobación de la ley sobre protección de refugiados, pero aún no se ha expedido su reglamentación. No se aprobó o modificó la legislación existente sobre migración, pese a sus falencias conocidas.

El capítulo presenta información sobre la respuesta estatal a los migrantes afectados y damnificados por el terremoto de febrero, como elementos para evaluar su integración. También realiza un seguimiento a algunos aspectos descritos en el *Informe* anterior, destacando hechos y confirmando tendencias y problemáticas.

PALABRAS CLAVE: Migrantes, refugiados, no discriminación, identidad, derechos laborales, terremoto.

INTRODUCCIÓN

Chile sigue siendo un país receptor de migrantes y refugiados, que se perfila cada vez más como un destino preferido en América del Sur, lo que confirma la tendencia que se describió en profundidad en el capítulo sobre migrantes y refugiados del *Informe 2009*.¹

Durante el período 2009-2010 no se observaron cambios en la política ni en la legislación relativa a migrantes, pero destaca la nueva ley

¹ Comisión Económica de América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Nacionales, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*, www.eclac.org.

sobre protección de refugiados, la Ley 20.430 del 15 de abril de 2010; sin embargo, dado que su reglamentación se encuentra pendiente, sería prematuro pronunciarse sobre ella.

La ex Presidenta Bachelet incluyó en su programa de gobierno iniciativas legislativas que debían concretarse en una nueva ley migratoria y una nueva ley de refugio. Durante los primeros meses del Gobierno de Piñera no se observaron modificaciones significativas en materia de política migratoria, aunque, en opinión de personas que ofrecen asesoría y representación jurídica a los migrantes, la aplicación de sanciones y su ejecución se están intensificando bajo la nueva administración.

Otro tema de análisis es la ejecución de la política migratoria de Chile y de los Estados de origen en relación con los afectados y damnificados por el terremoto del 27 de febrero. El desastre natural permitió observar la integración de los migrantes en Chile –tanto en el nivel nacional como en el regional e incluso municipal–, y cómo responden las autoridades a sus necesidades de protección y garantizan el respeto a sus derechos.

El capítulo se estructura a partir del examen de la información estadística disponible en fuentes estatales, de la descripción y análisis de las normas migratorias chilenas, y de entrevistas realizadas por el Centro de Derechos Humanos a migrantes y refugiados. Comienza con la descripción de los estándares internacionales aplicables, criterio a partir del cual se analiza la conducta del Estado. Revisa la situación de los derechos laborales, el derecho a la no discriminación y el derecho a la identidad de las personas migrantes y refugiadas en Chile, a partir de los estándares internacionales de derechos humanos, considerando el marco jurídico y la política migratoria nacional.

También se hace un seguimiento de algunos aspectos descritos en el *Informe* anterior, destacando hechos y confirmando tendencias. El capítulo culmina con recomendaciones relativas a cambios legislativos y administrativos en materia de hijos de extranjeros transeúntes; la creación de programas de promoción de derechos e intervenciones concretas en dependencias públicas, con el propósito de eliminar prácticas y tratamientos discriminatorios; y la instauración de programas concretos de promoción del empleo y el emprendimiento que consideren las capacidades y necesidades de la población refugiada, entre otras.

En Chile se continúa negando la nacionalidad a los niños nacidos en territorio chileno sobre la base de la condición inmigratoria irregular de sus padres, dejándolos como apátridas e impidiéndoles acceder a programas estatales en los que se protegen derechos económicos y sociales. A partir de una interpretación que privilegia la permanencia conforme a derecho por sobre la realidad, el principio de *ius solis* termina convirtiéndose en una especie de “*ius visa*”. En otras palabras, estos niños son chilenos solo si sus padres tienen visa, lo cual es contrario a la

Constitución y vulnera el derecho a la nacionalidad, como lo reconoció la Corte Suprema durante el período que se examina.

Igualmente, y como se destacó el año anterior, los migrantes y refugiados son discriminados por las autoridades y por los particulares, lo cual incide de manera negativa en su integración. Nuevamente destaca la necesidad de que un actor estatal promueva la no discriminación contra los extranjeros. Esta función podría cumplirla el Instituto de Derechos Humanos, que comenzó a funcionar en 2010. Debe considerarse la relación entre la violación del derecho a la no discriminación y la vulneración de otros derechos, recordando la integralidad e interdependencia de los derechos humanos.

En esta oportunidad se pone el acento en la protección y garantía de los derechos laborales de los migrantes y refugiados, puesto que están directamente relacionados con la razón de la migración: la posibilidad de encontrar una fuente de ingresos que les permita sostenerse económicamente. Se enfatiza en las posibilidades de acceso a la nueva justicia laboral para los extranjeros, y se analizan algunos elementos de la ejecución de la política migratoria chilena, considerando las sanciones y expulsiones. Además, se describe la aplicación de criterios y la duración de los procedimientos para el otorgamiento de las visas, aspectos que se relacionan con el debido proceso administrativo.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por un Estado le suponen obligaciones. Una de ellas es proteger y garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin distinción alguna con fundamento en su nacionalidad o condición migratoria. Esta obligación se encuentra establecida en los tratados generales sobre derechos humanos y se conoce como el derecho a la no discriminación.²

La obligación de proteger y garantizar los derechos humanos sin discriminar no significa que las personas extranjeras tengan siempre todos los derechos que tienen los nacionales. Esa protección y garantía

² Los instrumentos internacionales de derechos humanos incluyen cláusulas generales de no discriminación como éstas: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social", Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.1. "Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos 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 social", Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1.1.

está condicionada a la existencia de una autorización para permanecer en el país, es decir una visa. Como lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos, la libertad de circulación incluye el derecho de las personas de salir de cualquier país, incluso del propio, y el derecho a ingresar a este último sin restricción alguna. Los Estados pueden establecer requisitos y restricciones para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, fundados en la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y en los derechos y libertades de terceros.³ La única excepción son las personas que al momento de solicitar su ingreso a un tercer país expresan que son refugiadas, pues a ellas siempre debe permitírseles el ingreso,⁴ de acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Una persona extranjera a quien se le ha autorizado el ingreso y la permanencia en un Estado tiene derecho a un debido proceso administrativo. Es decir, solamente una autoridad competente puede revocar su visa y dictar una orden de expulsión en su contra, mediante una resolución adoptada conforme a derecho, y frente a la cual puede ejercer los recursos administrativos y judiciales disponibles para solicitar su revisión.⁵

Si bien los extranjeros tienen los mismos derechos de los nacionales, el ejercicio de los derechos políticos está condicionado en muchos Estados a la nacionalidad. Concretamente, se trata del derecho a participar en asuntos públicos, a elegir y ser elegido en elecciones, y a ejercer funciones públicas.⁶ Sin embargo, se observa de manera creciente que los Estados permiten el ejercicio de derechos políticos a sus nacionales que se encuentran en el exterior, ya sea ejerciendo el derecho al voto o el derecho a ser elegido. De igual manera, muchos Estados reconocen derechos políticos a los extranjeros que son residentes permanentes, permitiéndoles elegir y ser elegidos para algunos cargos de representación popular. No obstante, no existe una norma expresa internacional vinculante, y tampoco una decisión de un órgano global que apunte el desarrollo del derecho internacional en esa dirección.⁷

En el desarrollo del derecho internacional aplicable a los extranjeros destaca la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, un instrumento internacional ratificado el 21 de marzo de 2005 que enumera

3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.1, 2, 3 y 4.

4 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 33 (obligación de *non refoulement*); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.7 y 8.

5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 13; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.6.

6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23.

7 Le corresponde al Comité de Trabajadores Migratorios, creado por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, hacerlo como Recomendación General.

los derechos de los trabajadores migratorios, diferenciando entre los derechos de trabajadores autorizados de aquellos que se encuentran en situación irregular. Este instrumento pone el acento en aquellos derechos más relevantes para los trabajadores migratorios, que son los derechos económicos, sociales y culturales.

Chile es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo. La Convención define quién es un refugiado⁸ y establece el principio de no discriminación, el derecho a la propiedad, el derecho de asociación, el derecho a la justicia, el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda, a la educación, a la asistencia pública y a la seguridad social de los refugiados. Prohíbe exigirles que su situación migratoria esté conforme a derecho para reconocerles la condición, y expulsar o devolver a una persona a un Estado donde su vida o libertad se encuentren amenazadas (principio de no devolución).⁹

Como parte de su compromiso con la Convención, Chile suscribió un acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) relativo al reasentamiento de refugiados en Chile, acuerdo que ha sufrido modificaciones conducentes a la ampliación del número de beneficiarios.¹⁰

A continuación se describen los elementos fundamentales de la política y la legislación migratoria en Chile que sufrieron modificaciones durante el período.

2. POLÍTICA Y LEGISLACIÓN MIGRATORIA

Uno de los compromisos del Gobierno de Bachelet en relación con los migrantes y refugiados era promulgar una ley que los protegiera –que finalmente se aprobó en abril de 2010–, y en general una reforma a la legislación migratoria. El Ministerio del Interior trabajó en un proyecto legislativo dirigido a modificar algunas de las categorías migratorias o tipos de visas, pero la iniciativa nunca fue presentada al Congreso y el Gobierno de Piñera no ha anunciado su intención de revisar el marco jurídico en relación con estas materias.

8 “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”, artículo 1 A.2.

9 El principio de no devolución se desarrolla en el artículo 33 de la Convención. Además la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes establece que una persona no puede ser expulsada si teme ser torturada.

10 Decreto 138 del 17 de agosto de 2002; Decreto 30 del 6 de marzo de 2001, y Decreto 14 del 30 de febrero de 1999.

La legislación migratoria chilena ya no se ajusta a la realidad actual. En las décadas de 1970 y 1980 Chile expulsaba a nacionales y extranjeros por motivos políticos, pero hoy es un país receptor, sobre todo de migración regional, que ha adquirido obligaciones en acuerdos comerciales relacionadas con su política migratoria, por ejemplo en virtud del Mercosur.¹¹ Sin embargo, siguen vigentes normas y requisitos que se contradicen con la situación actual, con el mercado laboral, y con las obligaciones adquiridas en virtud de los acuerdos comerciales y de la reforma de la legislación relativa al refugio.¹² En resumidas cuentas, muchas personas quedan en una situación migratoria irregular pese a que se han radicado en el país, tienen una situación económica solvente y han establecido vínculos con chilenos.

La ausencia de una política migratoria es un aspecto que debía haberse resuelto con el Consejo de Política Migratoria creado por la administración Bachelet mediante el Instructivo Presidencial 7, del 2 de septiembre de 2008. Sin embargo, el Consejo nunca sesionó y se perdió la valiosa oportunidad de crear una instancia de discusión y definición de la política migratoria, y de coordinación entre entes públicos cuya población objeto incluye a personas migrantes. Esto redundaría en requisitos para acudir a los servicios públicos y ejercer sus derechos que los extranjeros no pueden cumplir, con lo cual en la práctica el Estado viola sus derechos en diversos ámbitos.¹³

3. SITUACIONES PARADIGMÁTICAS EN VISAS

3.1 Implementación del Mercosur

Es importante destacar como una buena práctica la puesta en ejecución del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile que permite a los nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay regularizar su situación migratoria mediante la sola presentación de su documento de identidad.¹⁴ Los nacionales de los Estados mencionados reciben una visa temporaria que

11 Los nacionales de los Estados miembros de Mercosur (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay) pueden solicitar la residencia temporal en Chile solamente en virtud de su nacionalidad, sin tener que presentar documentación adicional para acreditar vínculo laboral o fuente de ingresos.

12 Por ejemplo, el tránsito de una residencia temporaria a la permanente exige acreditar una relación laboral mediante los certificados de impositivos o el pago de impuestos como trabajador independiente. No obstante, el mercado laboral absorbe una mano de obra significativa en relaciones laborales irregulares en las que no se pagan impositivos, no existe contrato escrito o se trabaja por comisión.

13 Esto se constata en el acceso a servicios de salud, establecimientos educativos, órganos estatales que representan a las personas (Defensoría Penal Pública, Defensoría Laboral, comisarías), jardines infantiles, servicios y programas sociales de las municipalidades, entre otros.

14 Subsecretaría del Interior, Gabinete, Oficio Circular 26465 que instruye sobre aplicación del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, Santiago, 4 de diciembre de 2009.

deben estampar en su pasaporte. En la práctica, el acuerdo los exime de demostrar vínculos laborales o personales que justifiquen su decisión de radicarse en el país.

No obstante, esta buena práctica tiene aún algunos aspectos por mejorar: es necesario que se reduzcan los costos de las visas¹⁵ y que se faciliten los procesos para la emisión de los documentos de viaje. Muchas personas viajan con el documento de identidad, pero en Chile deben solicitar un pasaporte para que su visa les sea estampada. La ausencia de representaciones consulares en regiones del país con alto flujo de extranjeros, o facultadas para emitir todos los documentos (pasaporte por primera vez, renovación, etc.), incide sobre la posibilidad efectiva de que un extranjero se beneficie del Mercosur.

3.2 Tiempos de procesamiento

Pese a los esfuerzos, los tiempos de procesamiento son largos, sobre todo en la Región Metropolitana. La planta de funcionarios del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) debiera dar cuenta del volumen de solicitudes que se procesan.

En materia de visa sujeta a contrato y de permanencia definitiva se constatan tiempos de seis y doce meses, respectivamente, lo que en cierta forma vulnera el cumplimiento del derecho a la identidad de los extranjeros en Chile, porque si bien se encuentran en el país con autorización para permanecer por estar tramitando una solicitud de visa, no tienen un documento de identidad chileno vigente, lo cual les impide acceder a la protección y garantía de otros derechos, como se describe a continuación.

4. DERECHOS A LA IDENTIDAD Y A LA NACIONALIDAD

Los derechos a la identidad y la nacionalidad son esenciales para el ejercicio de otros derechos. Para las personas extranjeras son fundamentales, dado que muchas veces el documento de identidad es el prerequisite para solicitar y obtener documentos que son a su vez exigidos para renovar o cambiar de visa. Por ejemplo, quienes han tenido una visa de residente en Chile deben solicitar un certificado de antecedentes penales para renovar o cambiar de visa, que solamente pueden obtener mediante la presentación de un documento de identidad vigente y el pago de los respectivos derechos. Cuando el documento de identidad expira, expira con él la posibilidad de resolver la situación migratoria

¹⁵ Los costos de la visa temporaria son para los nacionales de Argentina US\$179 (CL\$ 90.000), de Bolivia US\$188 (CL\$ 95.000), de Brasil US\$100 (CL\$ 50.000), de Paraguay US\$185 (CL\$ 93.500) y de Uruguay \$35 (CL\$ 18.000).

sin salir del territorio nacional. Más grave aun es la situación de las mujeres embarazadas que pretenden resolver su situación migratoria mediante la visa por embarazo, para la cual requieren de un certificado médico de embarazo expedido en Chile. Muchas mujeres no logran ingresar al consultorio porque carecen del documento de identidad, con lo cual no logran demostrar su estado de gravidez, no pueden obtener la visa y sus hijos, de no ser reconocidos por un padre con situación migratoria en regla o chileno, no pueden ser inscritos en el Registro Civil como nacionales chilenos. En el *Informe 2009* se hizo referencia a esta situación, que se incluye nuevamente dado que existen desarrollos que deben considerarse.

Dos aspectos son centrales a este respecto. El primero dice relación con los tiempos en los que se tramitan las solicitudes de visa, y el segundo con los criterios para determinar y aplicar el concepto de extranjero transeúnte.

El tiempo en que se tramita una visa incide directamente sobre el derecho a la identidad de los extranjeros. Una persona extranjera presenta una solicitud de visa de residencia temporaria, sujeta a contrato o definitiva, con el propósito de regularizar su permanencia en el país. De acuerdo al procedimiento actual, una vez que su solicitud es recibida y se inicia la tramitación, se le emite una orden de pago por el valor de la visa.¹⁶ La persona extranjera paga, envía el comprobante de pago y luego espera a que se le informe que la visa fue otorgada; cuando ello ocurre, debe presentar su pasaporte para que se le estampe la visa. Con la visa estampada, se presenta ante Policía Internacional, informa sobre su domicilio y se emite un documento que certifica su calidad migratoria. Posteriormente, debe dirigirse al Registro Civil para solicitar su documento de identidad, que es idéntico al de los nacionales, con dos diferencias: en “país de nacionalidad” se ponen las iniciales del país y en la parte posterior se indica el tipo de visa otorgada.

4.1 Derecho a la identidad

Actualmente en la Región Metropolitana la tramitación de una visa sujeta a contrato tarda seis meses, y la visa de permanencia definitiva de nueve a doce meses, aunque se conoce de casos en que los tiempos se duplicaron. La resolución de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado demora más de doce meses.¹⁷ En regiones del país como Arica y Parinacota o Tarapacá, la tramitación de una visa temporaria o de una visa sujeta a contrato tarda de dos a tres meses,

¹⁶ En caso de que le falte algún documento o deba presentar información adicional para acreditar vínculo, situación económica u otro elemento, el DEM le informa de ello y le otorga un plazo para que lo haga.

¹⁷ Información obtenida en entrevistas a personas migrantes y refugiadas.

mientras que las solicitudes de residencia definitiva y de reconocimiento de la condición de refugiado demoran entre nueve y doce meses.

Estos tiempos de tramitación son particularmente largos en el caso de las visas sujetas a contrato y de las residencias temporarias y definitivas, sobre todo si se considera que las personas esperan la obtención de su visa, o la autorización para trabajar con visa en trámite, para que se inicie la relación laboral.¹⁸ Quienes solicitan la visa temporaria o definitiva permanecen durante un año con autorización para quedarse en el país por tener visa en trámite. Pero no poseen un documento de identidad mientras tanto, lo cual repercute negativamente en el desarrollo de actividades económicas, comerciales y laborales, entre otras.

Excepcionalmente se tramitan de manera más expedita solicitudes que se consideran de mayor vulnerabilidad, como las residencias temporarias por embarazo o tratamiento médico.

Todas las solicitudes de visa que se tramitan en las gobernaciones se deciden en Santiago, por lo que los tiempos de respuesta son mayores fuera de la Región Metropolitana, ya que el procesamiento incluye la elaboración de oficios y despachos a Santiago y luego desde Santiago hacia las regiones de toda la documentación.

El procesamiento de las solicitudes es manual, es decir, mediante documentos, originales y copias en papel. Esto significa que una solicitud presentada fuera de la Región Metropolitana exige dos copias, una que permanece en la gobernación y otra que se envía a Santiago. Esta forma de procesar la información tiene consecuencias económicas y ambientales, en el gasto y consumo de papel, e inciden en el tiempo de respuesta, lo cual constituye una violación o suspensión del derecho a la identidad, el que supone la expedición de un documento de identidad para las personas extranjeras. Como se dijo, esto repercute en el ejercicio y la protección de otros derechos para los cuales agentes estatales y privados exigen el documento de identidad vigente, por ejemplo para solicitar documentos y certificados, realizar transacciones comerciales y bancarias, hacer trámites notariales, etc.

4.1.1 Un caso

El *Informe 2009* dio cuenta de la importancia del documento de identidad para los migrantes. De su obtención depende en gran parte la posibilidad de establecerse en el país en forma digna, iniciar una relación laboral, acceder a los beneficios sociales en materia crediticia, de salud, educación, vivienda, etc.

¹⁸ Así está previsto en la cláusula de vigencia que debe tener el contrato de trabajo, que se presenta junto con una solicitud de visa sujeta a contrato.

Wiliam Calero Díaz, colombiano, técnico especialista en aire acondicionado, solicita refugio. En un principio realizó labores remuneradas amparado en el permiso de trabajo con visa en trámite otorgado por el DEM a los solicitantes de refugio. El problema se suscitó una vez que la relación laboral terminó y, ante el no pago íntegro de sus remuneraciones, decidió presentar un reclamo en contra de su empleador en la Inspección del Trabajo. Como su solicitud de residencia estaba en trámite, aún no tenía un R.U.N. y un documento de identidad. En la Inspección del Trabajo la ausencia de documento de identidad chileno no fue un obstáculo para la presentación de su reclamo. El empleador no se presentó a la conciliación laboral, por lo que, para persistir en su reclamo, Calero Díaz debía presentar una demanda laboral. Sin embargo, en las oficinas de la Defensoría Laboral su demanda no fue acogida a trámite por no tener R.U.N.

El solicitante volvió a la Defensoría Laboral representado por un estudiante de la Clínica de Migrantes de la UDP, quien explicó el alcance del permiso de trabajo expedido por el DEM, con lo que logró que el reclamo fuera acogido. En el momento de entrevistarse con la abogada que debía tomar la causa, se vio que la demanda ya no podía presentarse dado el tiempo transcurrido. Ante esta negativa, se gestionó la tramitación de la demanda por medio de Pro Bono, fundación que ofrece representación jurídica. Por otra parte, el certificado de cotizaciones de su AFP también le fue negado por no contar con un documento de identidad vigente.

Ello ilustra cómo la vulneración del derecho a la identidad impacta en la protección del derecho al trabajo, a la seguridad social, a la salud, entre otros, los cuales son centrales para los refugiados y los trabajadores migratorios, ya que están directamente relacionados con la decisión de abandonar su lugar de residencia y de buscar protección o mejores condiciones de vida en otro país.

4.2 Derecho a la nacionalidad: el concepto de hijo de extranjera transeúnte

En el *Informe 2009* se hizo alusión a la situación de los hijos de extranjeros transeúntes y se hizo referencia a casos particulares. Uno de ellos fue litigado con éxito por la Clínica de Acciones de Interés Público (AIP) del Centro de Derechos Humanos de la UDP, la cual presentó una acción de nacionalidad que fue acogida favorablemente por la Corte Suprema a partir de los siguientes argumentos.

Helvi Nestares es una ciudadana peruana que se encontraba en el país de manera irregular hasta 2007, cuando se acogió al programa de regularización migratoria. Su intención era radicarse en Chile. Antes de 2007 tuvo una hija, a quien no se le reconoció la nacionalidad chilena

pese a haber nacido en territorio chileno, con fundamento en que la madre no tenía autorización para permanecer en el país. En la acción de nacionalidad ejercida en su nombre y el de su hija se presentaron documentos para acreditar la motivación de radicarse en Chile, como el contrato de arrendamiento del inmueble donde reside con su familia.

Por su parte, el Departamento de Extranjería y Migración basó su argumentación en un análisis del Decreto Ley 1094 de 1974 y su reglamento, de los que el Registro Civil extrajo las razones para inscribir a la niña como “Hija de extranjero transeúnte”, por no tener la madre su situación migratoria regularizada. Argumentó, además, que Helvi Nestares había ingresado clandestinamente al país y que, por lo tanto, se encontraba con prohibición de ingresar al país por no respetar el convenio de libre tránsito Arica-Tacna.

La Corte Suprema, basándose en que el término “transeúnte” no se encontraba definido en la ley, y que entonces había de entenderse en su sentido natural y obvio, según el artículo 20 del Código Civil, acogió la reclamación, considerando la intención manifiesta de Nestares de permanecer en Chile y el hecho de que, más allá de su situación migratoria, no podía entenderse que se encontraba de paso; por lo tanto, su hija no podía encontrarse en la situación descrita por el artículo 10, N°1, de la Constitución.¹⁹

La sentencia de la Corte Suprema privilegió un criterio material sobre una interpretación formal del término “transeúnte”, protegiendo así el derecho a la nacionalidad de una menor nacida en territorio chileno, a quien debía reconocérsele la nacionalidad chilena. No obstante, y pese a que el Registro Civil interpretó equivocadamente el término “transeúnte” siguiendo los criterios establecidos por el DEM, no se observa intención alguna por corregir esta situación y utilizar criterios prácticos, como los aplicados por la Corte Suprema. Ello afecta particularmente a los menores de edad, quienes deben sortear dificultades para exigir la protección de sus derechos. Los hijos de extranjero transeúnte cuyos padres no pueden reclamar su nacionalidad para sus hijos porque no se reconoce el *ius sanguini* en su país, o porque son refugiados, terminan siendo apátridas, en una clara violación al derecho internacional, concretamente a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

¹⁹ Corte Suprema, Helvi Nestares Alcántara con Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y otro, Rol 6073-2009, 28 de diciembre de 2009.

5. DERECHOS LABORALES

5.1 Principales vulneraciones que experimenta la población migrante en materia laboral

La relación entre la migración y el trabajo es indudable. En todo el mundo se da el fenómeno de migración internacional de la fuerza laboral atraída por una situación económica más favorable, que se materializa en más trabajo y mejores salarios. En Europa, los nacionales de miembros recientes de la Unión Europea, que aún no adoptan el sistema de moneda única (Bulgaria, Rumania, Hungría, etc.), migran hacia España, Francia, Holanda y Alemania, entre otros. La cercanía con el país receptor, tener el mismo idioma y la posibilidad de patrones de migración circular²⁰ fomentan y determinan la decisión de buscar mejores condiciones de vida y de seguridad en otro país.

Son precisamente estas razones las que explican la creciente migración de países vecinos hacia Chile, en la que destacan los nacionales peruanos, bolivianos, argentinos, colombianos y ecuatorianos, con menor presencia de paraguayos, uruguayos y brasileños.

A continuación se describen vulneraciones de derechos laborales y se documentan casos en los que se hacen patentes.

5.1.1 Cotizaciones pagadas vs. cotizaciones debidas

Pese a que el pago de las imposiciones no depende del trabajador, como parte de los requisitos de la visa el DEM les exige a los trabajadores migratorios que acrediten que el empleador cumplió con su obligación, lo cual aumenta las condiciones de vulnerabilidad del trabajador.

Muchas mujeres migrantes se desempeñan como trabajadoras de casa particular y se ven perjudicadas por una práctica usual en el país, cual es pagar cotizaciones por montos inferiores al salario real. Rina Elena Gutiérrez, por ejemplo, es una ciudadana peruana que suscribió con su empleador un contrato de trabajo que contiene las cláusulas exigidas para la visa sujeta a contrato,²¹ pero con un sueldo inferior al pactado.

Los empleadores tienen dos motivaciones para esta práctica. La primera es que pese a que la legislación laboral establece que las imposiciones se descuentan del salario del trabajador, existe la costumbre de pactar un sueldo con la trabajadora de casa particular y agregar el pago de las imposiciones en lugar de debitarlo del monto de salario

20 La migración circular se caracteriza por patrones marcados de retorno al país de origen luego de una temporada en el país de destino, y en la posibilidad de reiniciar el proceso. Suele asociarse a períodos de actividad económica, cosechas, ciclos productivos y otros factores que aumentan la demanda de fuerza laboral y atraen trabajadores migratorios, para luego contraerse e impulsar a esos mismos trabajadores a retornar a sus países de origen.

21 Cláusula de vigencia, cláusula de viaje, cláusula de pago de contribuciones a salud y seguridad social, y cláusula de pago de impuesto a la renta.

acordado. La segunda es que otras obligaciones derivadas del contrato son exigibles de acuerdo al salario, pero en caso de conflicto el monto adeudado es menor.

El último conflicto relativo a este tema dice relación con verificar que las cotizaciones se estén pagando. Muchas extranjeras deciden renunciar a su trabajo y buscar una nueva relación laboral donde les paguen imposiciones, para poder cumplir con el requisito que exige el DEM. En ese caso, para intentar cobrar las imposiciones que les deben presentan una denuncia a la Inspección del Trabajo e inician un proceso de reclamación que puede resolverse mediante una conciliación o una demanda laboral. Luego, presentan al DEM sus reclamos ante la Inspección del Trabajo en lugar del certificado de cotizaciones previsionales y de salud, pero éste manifiesta criterios dispares y en algunos casos admite y en otros rechaza dichos reclamos en lugar de los certificados de imposiciones. Así, es común que mujeres que aspiran a la visa definitiva obtengan solo una visa temporaria, por no haber podido acreditar el pago de cotizaciones previsionales, una obligación que no depende de ellas.

Como se ve, muchos trabajadores migratorios confrontan dilemas relativos a qué priorizar: si exigir sus derechos laborales según lo pactado y lo establecido en la ley, si denunciar el incumplimiento a la Inspección de Trabajo solicitando una fiscalización, o si aceptar el no pago de las cotizaciones previsionales para no perder el trabajo. Todo esto se agrava porque los certificados de imposiciones en salud y seguridad social son parte de los requisitos para renovar o cambiar de visa.

5.1.2. Formalidades del finiquito

El DEM exige a quienes tienen visa sujeta a contrato que informen del cambio de empleador mediante la presentación del finiquito y del nuevo contrato de trabajo. No obstante, la Clínica de Migrantes ha observado numerosos casos de finiquitos rechazados por el incumplimiento de formalidades, lo que trae graves consecuencias migratorias para los trabajadores.

Deysi Ventura Baca, peruana, casada con un peruano que ya solicitó su residencia definitiva, vio rechazada por el DEM una copia notariada de su finiquito, firmada por ambas partes, como prueba suficiente de terminación de la relación laboral. Antes de presentar la documentación solicitada, Ventura consultó personalmente en la oficina de informaciones del DEM acerca de esta situación, a lo que le respondieron que “todo está en orden”.

Igual suerte corrió María Victoria Huanca Yruri, también peruana. En su caso, la tramitación de una solicitud de visa temporaria también fue rechazada por haber presentado una copia notariada del finiquito, firmada por ambas partes. Según la Inspección del Trabajo, la copia no-

tariada de un finiquito tiene el mismo valor que el original, por lo que no se entiende que se rechace. Sin tener aún una respuesta oficial del DEM respecto de este tema, se debe anotar que este rechazo ha significado en ambos casos que se curse una multa por residencia irregular en el país, lo que es abiertamente arbitrario e injusto, atendido el hecho de que el DEM ni siquiera ha entregado una respuesta fundada, y este organismo tiene la obligación legal de fundar toda decisión que tome, de acuerdo al principio de imparcialidad de los actos administrativos.

5.1.3 La señora Norma²²

Norma es argentina, su situación psicológica es inestable y reside en un hogar para personas indigentes, pese a que tiene fondos provisionales (producto de un seguro de cesantía) que podría reclamar si tuviera un documento de identidad vigente. Su visa está en trámite, aun cuando ella puede acreditar su identidad a través de visas anteriores y de las prórrogas que le ha concedido el DEM. Se le adeuda tanto la indemnización por una causa laboral a su favor como lo que le corresponde por el seguro, lo que para personas de extrema vulnerabilidad, que no tienen dónde dormir ni comer, es una afectación directa a su derecho a la vida, a la propiedad, a la integridad, a la salud y a la dignidad.

La protección de los derechos laborales de los migrantes continúa siendo un tema prioritario respecto del cual no se desarrollan acciones estatales decididas. La descoordinación entre el DEM y la Inspección del Trabajo resulta en la imposición de una exigencia a los trabajadores migratorios relativa a obligaciones del empleador. El Ministerio del Trabajo debe desarrollar legislación, políticas y prácticas que protejan los derechos laborales de los inmigrantes. El alto número de denuncias de estos trabajadores no ha repercutido en acciones de promoción de sus derechos ni de los deberes de los empleadores.

Es necesario que se revisen los requisitos para las visas y que el Ministerio de Trabajo adopte una política de protección y prevención de los derechos de los trabajadores migratorios, considerando su situación particular por las exigencias laborales que les impone el DEM.

6. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Un aspecto central de la política migratoria que desarrolla un Estado es la forma en que responde a las infracciones o violaciones de la legislación migratoria. Por ello se revisa con detenimiento la política del

²² Norma solicitó que su identidad se mantuviera en reserva, por lo que no se incluye su nombre completo.

Estado de Chile respecto de sanciones por infracciones o faltas migratorias y las expulsiones.

La ejecución de la política migratoria es el procedimiento mediante el cual se ejecutan o da cumplimiento a las resoluciones dictadas por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), fundamentalmente aquellas que versan sobre expulsiones de personas que han infringido la ley de extranjería. En Chile, la ley asigna la ejecución de la política migratoria a la Dirección General de Investigaciones, y es Policía Internacional, una división de la Subdirección Operativa de la Policía de Investigaciones, la que lleva a cabo esta labor. En el siguiente apartado se describen las acciones que efectúan estos organismos, apreciaciones de la Clínica de Migrantes respecto de ellas y casos en que se han detectado vulneraciones a derechos fundamentales.

6.1 Marco legal

La legislación migratoria establece una lista de razones por las que debe y otras por las que puede prohibirse el ingreso a personas extranjeras. Si con posterioridad a su ingreso se determina que se encuentran en alguna de esas situaciones, se decreta una orden de abandono en su contra.

Las razones para prohibir el ingreso están en el artículo 15 del Decreto Ley 1094 de 1975.²³ Se prohíbe el ingreso a quienes inciten a la violencia, o ejecuten hechos que se consideren delitos contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior y el orden público, o que constituyan un peligro para el Estado. Este numeral (art. 15.1) es

23 Arts. 15 y 16 del DL 1094 de 1975. El primero establece las razones por las que debe prohibirse el ingreso, y el segundo las razones por las que puede impedirse: "Artículo 15°: Se prohíbe el ingreso al país de los siguientes extranjeros:

1. Los que se propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por otro cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado;
2. Los que se dediquen al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, a la trata de blancas y, en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o las buenas costumbres;
3. Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de crímenes y los prófugos de la justicia por delitos no políticos;
4. Los que no tengan o no puedan ejercer su profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social;
5. Los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria chilena determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional;
6. Los que hayan sido expulsados u obligados al abandono del país por Decreto Supremo sin que previamente se haya derogado el respectivo Decreto (modificado por Ley N°18.252 de 1983);
7. Los que no cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en este Decreto Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en el N° 4 del artículo siguiente en los artículos 35° y 83°, 6° (modificado por Ley 18.252 de 1983);
8. Los que habiendo incurrido en la comisión de los delitos tipificados en el inciso primero del artículo 68° y en el artículo 69°, y a su respecto hubieren prescrito las acciones penales o las penas correspondientes, en su caso, encontrándose fuera del territorio nacional (agregado por Ley N° 18.252 de 1983)".

impreciso, porque no establece cómo se determina que una persona ejecuta estos hechos, si no es mediante una sentencia. El problema práctico de esta norma radica en que no se exige una determinación judicial de que una persona cometió esas conductas, y por lo tanto permite que de manera discrecional, sin fundamento alguno ya que no es necesario acreditarlo, el DEM dicte una prohibición de ingreso contra una persona. Esta facultad viola el derecho al debido proceso y en particular la presunción de inocencia.

Un estilo de redacción similar se aplica al numeral que hace referencia al tráfico de drogas o armas, el contrabando, la trata de personas y actos contrarios a la moral o las buenas costumbres (art. 15.2). Tampoco se exige una sentencia para establecer que la persona se “dedica” a estas actividades, y algunas de ellas no necesariamente son punibles. Es decir, basta con que el DEM determine que una persona se “dedica” a las conductas descritas para que sea expulsada. También se equipara el contrabando con el tráfico de armas o drogas, lo cual es contrario al tratamiento administrativo y punitivo que reciben estas dos conductas, y a los bienes jurídicos que vulneran. Se verifica aquí la ausencia de proporcionalidad entre conductas que pueden constituir faltas o delitos, pero que tienen la misma consecuencia migratoria. Los extranjeros condenados por delitos en Chile deben cumplir la pena y luego abandonar el país.

También se prohíbe el ingreso a quienes sufren de enfermedades que la autoridad sanitaria determine que constituyen un impedimento para ingresar al país (art. 15.5);²⁴ a quienes fueron expulsados sin que se haya derogado previamente el decreto que los expulsó, y a los que no cumplan con los requisitos para ingresar al país.

Por último, se prohíbe el ingreso a quienes hayan ingresado al país valiéndose de documentos falsificados o adulterados, o hagan uso de ellos durante su residencia, y a quienes ingresen al país o intenten hacerlo de manera clandestina, y aunque las acciones penales o las penas hayan prescrito (art. 15.8). Este artículo permite sancionar administrativamente a quienes no fueron sancionados penalmente. Dado que no se ha reformado la ley de extranjería, muchas de las conductas descritas constituyen delitos, aunque en la práctica el Ministerio Público no los persigue y las personas son sancionadas con la expulsión y prohibición de ingreso. Este hecho reafirma la necesidad de reformar la legislación migratoria.

Las razones por las que se puede prohibir el ingreso se relacionan con cuatro situaciones y están en el artículo 16 del citado Decreto Ley.²⁵ In-

24 No se encontró información en el sitio web del Ministerio de Salud respecto de las enfermedades que forman parte de esta categoría.

25 “Artículo 16º: Podrá impedirse el ingreso al territorio nacional de los siguientes extranjeros:
1. Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la Ley chilena califique

cluyen haber sido condenado por simples delitos, haber salido del país por orden del Gobierno en situaciones no contempladas en el artículo 15.6, haber sido expulsado de otro país, y ser menor de edad y no tener autorización de alguno de sus padres. Las dos últimas razones se relacionan con obligaciones que ha adquirido el Estado de Chile al ratificar instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención sobre la Tortura y el Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; pero, más allá de esta explicación, las causales dejan un amplio margen de discrecionalidad al DEM, lo cual podría traducirse en que los funcionarios apliquen las normas de manera desigual, es decir, en discriminación y abuso de poder. La protección del derecho a la no discriminación exige eliminar las facultades que le permiten al funcionario de turno decidir caso a caso a quién expulsa y a quién permite permanecer en el país.

La legislación migratoria también establece sanciones para quienes infrinjan las condiciones de ingreso y permanencia en el país. A continuación se sintetiza en una tabla la conducta sancionada, la sanción penal y la sanción migratoria que conlleva (no siempre se incluyen los dos tipos de sanciones). La condena por un crimen es siempre fundamento para dictar una prohibición de ingreso, y en el caso del simple delito es facultativo de la autoridad migratoria hacerlo.

de simples delitos;

2. Los que hayan salido de Chile por disposición del Gobierno, y no estén comprendidos en el N° 6 del artículo anterior;

3. Los expulsados de otro país por autoridad competente, y

4. Los menores de 18 años que viajan a Chile sin ser acompañados de su padre, madre o guardador y carezcan de autorización escrita de uno de ellos o del tribunal competente, debidamente refrendada por autoridad chilena.

Las prohibiciones de este artículo y del anterior, serán aplicadas por las autoridades señaladas en el artículo 10° de este decreto ley”.

Tabla 1. Sanciones penales y migratorias para conductas de extranjeros en el país

Norma	Conducta	Penas	Sanción migratoria
Art. 68, Decreto Ley 1094 de 1975	"[I]ngresen al país o intenten egresar de él, valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona o hagan uso de ellos durante su residencia". Se exceptúa a los refugiados.	Presidio menor en su grado máximo: tres años y un día a cinco años.	Expulsión
Art. 69, Decreto Ley 1094 de 1975	"[I]ngresen al país o intenten transitar por él clandestinamente".	Presidio menor en su grado máximo: tres años y un día a cinco años.	Expulsión
Art. 69, Decreto Ley 1094 de 1975	"[I]ngresen al país o intenten transitar por él clandestinamente por lugares no habilitados".	Presidio menor, en sus grados mínimo a máximo: 61 días a 540 días y de tres años y un día a cinco años.	Expulsión
Art. 69, Decreto Ley 1094 de 1975	"[I]ngresen al país o intenten transitar por él clandestinamente existiendo a su respecto causales de impedimento o prohibición de ingreso".	Presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo: de tres años y un día a cinco años, y de cinco años a diez años.	Expulsión

<p>Art. 70, Decreto Ley 1094 de 1975</p>	<p>“[F]ueren sorprendidos desarrollando actividades remuneradas sin estar autorizados para ello”.</p>		<p>Multa de 1 a 50 sueldos vitales (de \$24.715 a \$1.235.750, aprox.). Siempre que no sean reincidentes en cualquiera de estas infracciones, el Ministerio del Interior podrá, de oficio o a petición de parte, aplicarles como sanción, en reemplazo de la multa, una amonestación por escrito.</p>
<p>Art. 71, Decreto Ley 1094 de 1975</p>	<p>“[C]ontinuaren residiendo en el país después de haberse vencido sus plazos de residencia legal”.</p>		<p>Multa de 1 a 20 sueldos vitales (de \$24.715 a \$494.300 aprox.), sin perjuicio de que pueda disponerse su abandono obligado del país o su expulsión. Siempre que no sean reincidentes en cualquiera de estas infracciones, el Ministerio del Interior podrá, de oficio o a petición de parte, reemplazar la multa por una amonestación por escrito.</p>
<p>Art. 72, Decreto Ley 1094 de 1975</p>	<p>“[D]urante su permanencia en el país no dieren cumplimiento oportuno a la obligación de registrarse, de obtener cédula de identidad, de comunicar a la autoridad, cuando corresponda, el cambio de domicilio o actividades”.</p>		<p>Multa de 1 a 20 sueldos vitales (de \$24.715 a \$494.300 aprox.), sin perjuicio de que pueda disponerse su abandono del país o su expulsión en caso de infracciones graves o reiteradas a las disposiciones de este Decreto Ley. Siempre que no sean reincidentes en cualquiera de estas infracciones, el Ministerio del Interior podrá, de oficio o a petición de parte, reemplazar la multa por una amonestación por escrito.</p>

Norma	Conducta	Pena	Sanción migratoria
Art. 73, Decreto Ley 1094 de 1975	"Las empresas de transporte que conduzcan al territorio nacional a extranjeros que no cuenten con la documentación necesaria".		Multa de 1 a 20 sueldos vitales (de \$24.715 a \$494.300 aprox.) por cada pasajero infractor. En caso de reiteración, el Ministerio del Interior, además de aplicar la multa, informará al de Transporte para que éste adopte las medidas o sanciones que sean de su competencia.
Art. 74, Decreto Ley 1094 de 1975	"No se podrá dar ocupación a los extranjeros que no acrediten previamente su residencia o permanencia legal en el país o que están debidamente autorizados para trabajar o habilitados para ello". "Todo aquel que tenga a su servicio o bajo su dependencia a extranjero, deberá informar, por escrito, al Ministerio del Interior en Santiago y a los Intendentes Regionales o Gobernadores Provinciales, en su caso, en el término de 15 días, cualquier circunstancia que altere o modifique su condición de residencia. Además, deberá sufragar los gastos que origine la expulsión de los citados extranjeros cuando el Ministerio del Interior así lo ordene".		Multa de 1 a 40 sueldos vitales (de \$24.715 a \$988.600 aprox.) por cada infracción.

Art. 75, Decreto Ley 1094 de 1975	"Simulación o fraude en la celebración del contrato de trabajo del extranjero, para que se le otorgue la respectiva visación".		Expulsión, sin perjuicio de formularse el requerimiento o la denuncia que corresponda a la Justicia.
Art. 75, Decreto Ley 1094 de 1975	"El empleador o patrón que incurriera en falsedad al celebrar un contrato de trabajo con un extranjero".	En caso de reincidencia, la pena será de presidio menor en su grado mínimo, sin perjuicio de la multa.	Multa de 1 a 50 sueldos vitales (de \$24.715 a \$1.235.750, aprox.). En todo caso, el empleador deberá pagar el pasaje de salida del extranjero.
Art. 75, Decreto Ley 1094 de 1975	"[L]a contratación de extranjeros que no estén debidamente autorizados o habilitados para trabajar, por parte de los servicios u organismos del Estado o Municipales".		El Ministerio del Interior deberá solicitar a la autoridad que corresponda la instrucción de un sumario administrativo, para que se aplique a los funcionarios infractores la multa de 1 a 15 días de sueldo. En caso de reincidencia, la sanción será la petición de renuncia.
Art. 77, Decreto Ley 1094 de 1975	"Los propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles, residencias o casas de hospedaje que alojen a extranjeros, como asimismo los propietarios o arrendadores que convengan o contraten con ellos arrendamiento, deberán exigirles previamente que acrediten su residencia legal en el país".		Multa de 1 a 20 sueldos vitales (de \$24.715 a \$494.300 aprox.).

Norma	Conducta	Pena	Sanción migratoria
Art. 77, Decreto Ley 1094 de 1975	"Los particulares que dieren alojamiento a extranjeros en situación irregular".		Multa de 1 a 10 sueldos vitales (de \$24.715 a \$247.150).
Art. 8o, Decreto Ley 1094 de 1975	No pagar la multa dentro del plazo otorgado.		Puede ser expulsado.

La legislación agrega que la investigación de los delitos solamente puede iniciarse por denuncia del Ministerio del Interior o del Intendente Regional, quienes tienen además la facultad de desistirse en cualquier momento, lo que extingue la acción penal. Las multas y amonestaciones se aplican mediante una resolución administrativa.

Las autoridades podrán trasladar a “un lugar habilitado” a las personas extranjeras que ingresen sin dar cumplimiento a la ley o a quienes no observen sus prohibiciones y continúen en el país luego del vencimiento de sus visas, hasta que se regularice su situación migratoria o se les apliquen las sanciones correspondientes.

Las expulsiones se ordenan mediante decreto, que suscribe el Ministerio del Interior. En el caso de visas de turista, se ordena con el trámite de toma de razón.²⁶ Contra ellas proceden recursos administrativos y judiciales, y pueden revocarse o suspenderse temporalmente. La expulsión se notifica por escrito, y si la persona afectada indica que no interpondrá recursos contra la decisión, ésta debe llevarse a cabo con los plazos siguientes: veinticuatro horas para la expulsión desde la notificación si no se interpuso ningún recurso o si es improcedente, y veinticuatro horas desde que se deniegue el recurso.

Los intendentes y gobernadores tienen la facultad de disponer el allanamiento de una propiedad para hacer efectivo el cumplimiento de una orden de expulsión. En este caso no se exige orden judicial, lo cual es contrario a las garantías del debido proceso y constituye una violación al derecho a la privacidad.

Los recursos o reclamos los pueden presentar judicialmente los afectados por sí mismos o miembros de su familia, ante la Corte Suprema y dentro de veinticuatro horas a partir de la notificación de la expulsión. La Corte tiene cinco días para fallar el recurso, y la presentación suspende la orden de expulsión. Por último, la norma indica que durante su tramitación la persona queda privada de la libertad en el lugar que determine el Ministerio del Interior o la Intendencia.

6.2 Expulsiones: diagnóstico de su cumplimiento y consecuencias migratorias

Las órdenes de abandono del país consisten en que el afectado debe abandonar el país por su cuenta en un plazo de quince días, contados

²⁶ La toma de razón es un control de legalidad y constitucionalidad previo, general y obligatorio a cargo de la Contraloría General de la República. Como resultado de ella, la Contraloría puede determinar que el acto administrativo es conforme a la ley y la Constitución y cursarlo, o cursarlo con alcances (objeciones mínimas no esenciales); puede emitir observaciones o correcciones si lo estima necesario, y si considera que tiene vicios de legalidad puede representarlo. En este último caso, el Presidente puede insistir en la legalidad del acto administrativo, cuestionando la opinión de la Contraloría. Ésta tiene un plazo de quince días para la toma de razón, aunque pueden establecerse plazos menores en situaciones excepcionales.

desde la notificación de la resolución. Son sanciones que contempla la legislación migratoria chilena²⁷ para el caso en que un migrante infrinja alguna de las disposiciones legales que ella contempla, y si no se cumple dentro del plazo indicado genera una orden de expulsión (formalmente, un decreto de expulsión) emanada del Ministerio del Interior. Una vez ejecutada, la orden de expulsión impide el reingreso al país, ya que junto con la orden de abandono se dicta la resolución que ordena la prohibición de ingreso.

Ni la ley ni su reglamento determinan el tiempo en que se mantiene la prohibición de ingreso. En la práctica, son las autoridades del DEM quienes establecen el plazo dependiendo de la gravedad de la infracción.

Según la información recabada para este *Informe*, el número de órdenes de expulsión es elevado; más aun, la cantidad de expulsiones ejecutadas en el mismo período fue mayor que el número de órdenes de expulsión. Considerando que estas decisiones impactan de manera significativa en los migrantes, es prioritario establecer estándares de debido proceso que definan parámetros razonables y que permitan a los afectados argumentar contra las decisiones tomadas.

No se encontró un criterio que fundamente las expulsiones. En entrevistas con personas que se encontraban retenidas en Policía Internacional esperando el cumplimiento de los trámites para ser expulsadas, se encontró que algunas estaban en situación migratoria irregular por el vencimiento de su visa, otras que habían sido expulsadas, otras que habían cometido faltas o simples delitos y personas que habían cometido crímenes con penas privativas de la libertad.

²⁷ Decreto Ley 1.094 de 1975, reglamentado por el Decreto Supremo 597 de 1984.

Tabla 2. **Medidas de expulsión decretadas vs. ejecutadas 2009-2010**

	jul-09	ago-09	sep-09	oct-09	nov-09	dic-09	ene-10	feb-10	mar-10	abr-10	may-10	Total
Medidas de expulsión decretadas por la Intendencia de Santiago	35	3	47	54	32	6	72	5	23	41	33	351
Medidas de expulsión ejecutadas por Policía Internacional	30	22	18	31	17	59	60	21	62	54	33	407

Fuente: Intendencia de Santiago y Policía Internacional.

6.3 Casos emblemáticos

María Santa Mamani Vilca, ciudadana peruana patrocinada por la Clínica de Migrantes de la UDP que fue aprehendida por la justicia por violación a la ley de propiedad intelectual y contrabando, interpuso ante la Corte Suprema un recurso de reclamación en contra de la medida de expulsión que la afectaba.

La Clínica de Migrantes, en el entendido de que en la causa seguida en contra de Mamani se dictó sobreseimiento definitivo y, además, que el caso fue terminado a través de una suspensión condicional del procedimiento, es decir, no por medio de una condena propiamente tal, intentó demostrar que en los hechos la patrocinada no había sido condenada, y por lo tanto no había causal que fundamentara la medida de expulsión. La ley de extranjería (art. 15.2) establece que se prohíbe el ingreso al país a los extranjeros que se dediquen al tráfico y al contrabando. A su vez, el artículo 17 señala que quienes incurran en actividades como el tráfico o el contrabando podrán ser expulsados del país. La Corte Suprema, al rechazar el recurso interpuesto, razonó del siguiente modo:

3° Que el N° 2 del artículo 15 del referido decreto ley señala que se prohíbe el ingreso al país de los extranjeros que “se dediquen

al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, a la trata de blancas y, en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres”; y el artículo 17 contempla que los extranjeros que durante su residencia incurran en los actos señalados en el N° 2 del artículo 15 citado, podrán ser expulsados del territorio nacional...

4° Que en la especie resulta palmario que la resolución de expulsión impugnada ha sido dictada por la autoridad respectiva, en uso de sus atribuciones y en un caso en que la normativa vigente contempla tal medida, en particular, respecto de la condena por el delito de contrabando impuesta por el Tribunal Aduanero de Arica en la causa Rol 323/1998, según consta a fojas 9, tipo penal que expresamente faculta la expulsión, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 con relación al numeral dos del citado artículo 15.

Este caso ilustra la descoordinación de criterios entre la administración de justicia y el DEM. La suspensión condicional refleja la intención del Estado de dar al infractor la oportunidad de aprender de sus errores y no ser sancionada. En desconocimiento de este criterio, el DEM sanciona a la misma persona con una expulsión. Esta disparidad debiera homologarse.

De otra parte, llama la atención que en un período de reconstrucción nacional por el terremoto se destinen recursos a la expulsión de extranjeros que violaron normas migratorias pero no cometieron hechos delictuales, o no fueron condenados con penas privativas de libertad, o a quienes se les ofreció alternativas a una condena penal. Todo ello evidencia la ausencia de control y de una política clara del Estado en torno a la expulsión de extranjeros, lo cual genera un tratamiento desigual a personas que se encuentran en la misma situación. Además, el tiempo otorgado para controvertir la orden de expulsión es particularmente breve, por lo que el recurso de reclamación se vuelve casi inoperante. Todo lo anterior constituye violaciones al derecho a la no discriminación, al debido proceso y a la protección de la familia (en tanto se desintegran familias transnacionales).

Para completar el panorama de la ejecución de las sanciones resulta útil considerar las condiciones en que se realiza una expulsión. Diana Landazuri Solís, colombiana de treinta y cinco años que en marzo de 2010 tenía cinco meses de embarazo, ingresó a Chile en enero de 2009 de manera irregular (no tiene timbre en el pasaporte), por lo que fue denunciada a Policía Internacional y estuvo firmando durante dos o tres meses; luego dejó de presentarse. A comienzos de 2010 fue a Policía Internacional a preguntar por su situación. La detuvieron por tener una orden de expulsión pendiente; pese a su estado, no recibió contro-

les médicos (tenía uno pendiente) y permaneció detenida en Policía Internacional casi dos semanas hasta ser expulsada del país.

En la Región Metropolitana las personas son aprehendidas y retenidas en Policía Internacional hasta que se lleva a cabo la expulsión; durante el día permanecen en el segundo piso del Cuartel Borgoño de la PDI y en la noche duermen en los calabozos. Las expulsiones, al menos desde la Región Metropolitana, se realizan por vía aérea, y dos agentes de Policía Internacional acompañan a la persona hasta su país de origen.

No se entiende el fundamento normativo que faculta a Policía Internacional para mantener aprehendidas durante varios días a personas que va a expulsar, pues ello viola el derecho a la libertad personal. Por otra parte, considerando el alto costo de las expulsiones, una política migratoria razonable debiera incentivar a los inmigrantes a cumplir la orden de abandono ofreciendo a cambio la posibilidad de solicitar el levantamiento de la prohibición de ingreso en un período establecido.

6.4 Consecuencias migratorias de un proceso penal

Para un extranjero, una sentencia condenatoria por un crimen necesariamente conlleva una orden de expulsión. No obstante, los defensores penales, públicos y privados, parecen desconocer las consecuencias migratorias de aceptar la responsabilidad por los hechos que se imputan. Es decir, una buena defensa penal puede indicar que lo deseable sería buscar soluciones que no impliquen una pena privativa de la libertad, pero para un extranjero esa buena solución en materia penal puede tener consecuencias migratorias como la expulsión y la prohibición de ingreso. Por ello, el que no se consideren las consecuencias migratorias de un proceso penal constituye una violación al derecho al debido proceso.

La Defensoría Penal Pública, en colaboración con la Clínica de Migrantes de la UDP, está impulsando labores de formación e información para que sus funcionarios consideren las dimensiones migratorias que conlleva la defensa penal de extranjeros.

6.5 Levantamiento de la prohibición de ingreso

De acuerdo al trabajo realizado por la Clínica de Migrantes de la UDP, muchos extranjeros expulsados, o incluso quienes acatan las órdenes de abandono, tienen la expectativa y el deseo de volver a Chile, por lo que solicitan el levantamiento de la prohibición de ingreso.

Éste debiera estar regulado de manera precisa y transparente, considerando el cumplimiento de la orden de abandono, que no le significa costos al erario público, y debiera promoverse mediante una normativa que establezca un plazo más corto para el levantamiento de la prohibición. A la vez, debiera haber plazos y criterios establecidos normati-

vamente para el caso de expulsiones, diferenciando por ejemplo entre violación a la ley migratoria por permanecer en el país con visa vencida, ingreso por punto no autorizado o irregular, y la comisión de un delito. Todo ello garantizaría la proporcionalidad de las sanciones, aspecto significativo de la coherencia de un sistema sancionatorio estatal.

Es importante que se establezcan criterios para considerar el levantamiento de una prohibición de ingreso, tales como los vínculos familiares y el desarrollo de actividades económicas, culturales y comunitarias, pues así se garantizaría la imparcialidad del proceso y los afectados podrían presentar la información apropiada para solicitar dicho beneficio.

7. ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL TERREMOTO

El terremoto del 27 de febrero significó no solo la destrucción de ciudades completas y la pérdida de un número importante de personas; mostró además la vulnerabilidad en que se encuentra la población migrante en nuestro país, los problemas de hacinamiento, el negocio del arriendo a migrantes y la discriminación.

En un primer momento ni el Gobierno ni los medios de comunicación le dieron mayor importancia a la situación de los inmigrantes en nuestro país. Sin embargo, a principios de marzo, con el apoyo de distintas organizaciones, entre ellas el Instituto Católico Chileno de Migración (Incami), el Servicio Jesuita para Migrantes, Amnistía Internacional, la agrupación de mujeres migrantes Warnipura y otras organizaciones no gubernamentales a las cuales se sumaron algunas oficinas nacionales y municipales, como la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, se constituyó una mesa de ayuda para los migrantes afectados por el terremoto en la capital, en que se planteó como primera tarea la realización de un catastro de las víctimas.

El catastro dio como resultado 980 casos de migrantes damnificados, más de la mitad de ellos (57,9%) peruanos, y se observó que no estaban recibiendo ayuda de los municipios. Según el padre Isaldo Betin, del Incami, “las asistentes sociales de la Municipalidad de Santiago les decían que la ayuda la buscaran en su consulado o en el Incami”. A esta discriminación hay que sumarle una situación de vulnerabilidad mayor al no tener dónde vivir, pues muchas viviendas terminaron con daños estructurales, o bien quienes les arrendaban les subían el arriendo o los desalojaban. Si bien los municipios ayudaron en la refacción de casas, esta ayuda económica, que podía llegar hasta tres millones de pesos, iba directamente a los propietarios, por lo que no implicaba una mejora para la situación de los migrantes, quienes una vez desalojados no tenían dónde arrendar dentro de la misma comuna, o no por el precio en que lo hacían antes. Se constata que como criterio para identificar

al damnificado se privilegió la propiedad sobre la residencia, desconociendo que quienes habían perdido sus viviendas no tenían la facilidad para resolver rápidamente sus necesidades habitacionales en el mercado inmobiliario.

Catastro de migrantes damnificados por el terremoto de 2010 en Santiago

Comunas	%
Santiago	43,5
Estación Central	17,9
Independencia	15,9
Recoleta	11,7
Quinta Normal	4,3
Otras	6,7

Fuente: Mesa de organizaciones que trabajan con migrantes constituida tras el terremoto.

La comuna con más damnificados fue Santiago, justamente aquella que en un comienzo no entregó ayuda de forma imparcial a todos sus habitantes. Después de algunas reuniones entre el alcalde Pablo Zalaquett y la mesa de trabajo, la ayuda comenzó a llegar a los migrantes, pero solo a quienes se encontraban en situación regular según Guillermo Soto, director de desarrollo comunitario de la Municipalidad de Santiago: “La ayuda va a todos los vecinos, sean chilenos o migrantes, siempre y cuando estén con sus trámites al día”.²⁸

A esto debe sumarse que el alcalde Zalaquett envió una carta al Ministerio del Interior solicitando la expulsión de migrantes en situación irregular, señalando para sustentar esta solicitud “que algunos migrantes están aprovechando la solidaridad de los chilenos”.²⁹ Zalaquett dijo también: “Si quiere gente de otro país vivir en Chile, que lo hagan legalmente y sobre todo que no abusen de irse a instalar en las plazas, sino que en un lugar como corresponde, porque no es la forma de vivir de los chilenos”.³⁰

Las declaraciones del alcalde de Santiago confirman su desconocimiento de la temática migratoria, pues no considera que pernoctar en

²⁸ Kilometrocerero.cl, “Los inmigrantes y su terremoto silencioso”, reportaje de María José Ahumada.

²⁹ Emol, “Piden anular pedido de expulsión de peruanos ilegales afectados por terremoto”, 13 de abril de 2010.

³⁰ *La Tercera*, “Comunidad peruana en Chile acusa falta de apoyo tras terremoto”, 2 de abril de 2010.

las plazas no era una medida tomada por los migrantes en forma de reproche hacia la Municipalidad, sino un efecto del miedo de volver a las casas que arrendaban en las cercanías de las plazas Yungay y Portales, que se encontraban con graves daños, situación que el mismo municipio corroboró con las posteriores declaraciones de inhabilitación de muchas de estas construcciones de adobe. Además, para los migrantes no era fácil ir a dormir a los refugios dispuestos por el municipio, como el Instituto Nacional y posteriormente el estadio Víctor Jara, pues no tenían dónde dejar sus muebles y enseres. Se entiende que en su situación las redes personales y familiares son muy limitadas.

A la comuna de Estación Central pertenecía el 17,9% de la población migrante catastrada. La noche del terremoto fallecieron en esa comuna Lourdes Armas Díaz, peruana, y su hija de nacionalidad chilena, luego de que un muro de su casa, ubicada en la calle Dolores, cayera sobre ellas. Sin razón alguna, hasta el mes de junio Lourdes no aparecía en la lista de víctimas fatales del terremoto, pese a que el ingreso fue solicitado por el consulado peruano. Otra circunstancia lamentable fue la que tuvo que vivir Adán Saavedra Ríos, padre de la niña y pareja de Lourdes, quien había iniciado la solicitud de residencia temporaria con anterioridad al terremoto, la que no fue aceptada finalmente en mayo, pues éste ya no tenía vínculo con chileno.

El Centro de Derechos Humanos de la UDP solicitó información a distintas municipalidades con el fin de saber cuál era su conocimiento de la población migrante que residía en sus comunas y cuál había sido la ayuda que recibieron los migrantes damnificados. Parte relevante de la consulta era determinar la cantidad de migrantes a quienes se les había realizado la Encuesta Familiar Única de Emergencia (EFU), pero como ésta no hace distinción de nacionalidad no fue posible saber cuántos migrantes recibieron ayuda. En la comuna de Santiago se aplicó una encuesta interna que sí consideraba la nacionalidad, mientras que la comuna de Quilicura destacaba la población migrante proveniente de Haití.

La encuesta EFU era relevante para la población migrante pues el gobierno peruano a través de su consulado entregó trescientos dólares por familia damnificada, para lo cual solicitaba como requisito que fueran encuestadas por sus respectivas municipalidades, beneficio que varios vecinos de la calle Dolores y de casas contiguas a la de Lourdes Armas no obtuvieron en primera instancia, pues la asistencia social de Estación Central no realizaba esta tarea durante el fin de semana, que es cuando los migrantes están en sus casas. Mediante oficio, el intendente de Santiago solicitó a la Municipalidad de Estación Central que facilitara y realizara la encuesta EFU a la población migrante de su comuna.

Por su parte, la Municipalidad de Recoleta informó que entregó ayuda a seis familias de extranjeros mediante un subsidio económico para el arriendo de una nueva vivienda.

De este modo, no solo fue importante el trabajo de los municipios, sino también el de los consulados, especialmente de Perú, Colombia y Ecuador. De acuerdo al informe que el consulado de Perú entregó en Santiago, “se inició la repatriación de damnificados en cinco vuelos de la Fuerza Aérea del Perú y en un bus de la empresa peruana Ormeño. Se priorizaron los casos más urgentes (heridos, enfermos, mujeres y niños). Se hicieron las coordinaciones del caso con el Departamento de Extranjería y Policía Internacional, a efecto de verificar la documentación requerida para viajar al exterior, particularmente en el caso de los menores de edad. Se repatriaron un total de 288 personas, 167 mujeres (58%) y 121 varones (42%)”. Además de lo anterior, se entregó a los damnificados peruanos un bono de trescientos dólares por familia y posteriormente un bono de vivienda, que de acuerdo a lo señalado por el consulado beneficia a cerca de mil personas de esa nacionalidad. El consulado peruano, mediante su vicecónsul Elvis Tuesta, participó activamente en la mesa de ayuda a migrantes damnificados y en las reuniones que se sostuvo con autoridades para dar celeridad a la ayuda.

El consulado ecuatoriano entregó ayuda a 587 personas que requerían información desde su país o solicitaban que se informara de su situación a sus familiares en el Ecuador. Además se organizaron cuatro brigadas de búsqueda de damnificados en comunas con alta concentración de inmigrantes en la Región Metropolitana (Independencia, Santiago Centro, Estación Central y Recoleta). Se trasladó y repatrió el cadáver de una ecuatoriana fallecida en Talca y se realizaron cuatro vuelos de evacuación donde se repatrió a 273 damnificados. Junto a lo anterior, el consulado entregó veinticinco cajas con vituallas en la Región Metropolitana y en la Región del Biobío, estableciendo además un fondo privado de ayuda para casos vulnerables.

El Gobierno de Colombia, mediante su consulado en Santiago, repatrió en un primer vuelo a 150 colombianos, priorizando a embarazadas, menores de edad, adultos mayores, personas con problemas de salud y que perdieron su hogar a consecuencia del terremoto. El requisito para la repatriación, por solicitud del Estado chileno, era que las personas se encontraran en situación regular en el país, pues quienes se encontrasen irregulares no podían salir sin haber pagado la multa respectiva. En un segundo vuelo se repatrió a 159 personas y en un tercer vuelo a 58. De este modo, en total se repatriaron 367 personas, 291 adultos y 76 menores. El consulado informó que estas personas recibieron atención médica y psicológica.

Como se ha expuesto, la ayuda que pudieran obtener los migrantes se limitaba en ocasiones a su regularidad migratoria. Ante esto, el Comité de Refugiados Peruanos en Chile presentó al Departamento de Extranjería y Migración una carta solicitando en beneficio de los migrantes, y en directa relación al terremoto, lo siguiente:

1. Flexibilización general de todos los trámites migratorios.
2. Exoneración o rebaja de las sanciones pecuniarias.
3. Limitación o eliminación de los casos en los cuales se apliquen otro tipo de sanciones o medidas.
4. Condonación de sanciones de expulsión o de abandono del país.
5. Facilitar el ingreso y salida del país para los casos de reunificación familiar.
6. Implementar procedimientos abreviados de otorgamiento de visas para menores de edad.
7. Aplicación simplificada, presencial y sin sanción previa o trámite posterior del otorgamiento de visa a las mujeres por embarazo.

Con lo anterior se buscaba facilitar la ayuda a los migrantes irregulares y mejorar su situación en el país, que ya se había visto perjudicada por el terremoto, pues les significó perder las viviendas que arrendaban y verse enfrentados a una situación económica muy difícil. La respuesta del DEM fue nula, al igual que su trabajo para ayudar a los migrantes damnificados, lo cual se entiende ante la falta de una política pública clara hacia la migración: el DEM solamente opera como un agente expendedor de visas, dejando el trabajo de colaboración, integración y organización a organismos no gubernamentales.

Se solicitó una reunión con la jefa del DEM, la cual fue pospuesta de forma indefinida. En consecuencia, no fue posible determinar la ayuda ofrecida a migrantes damnificados en lo que los compete, como pudo haber sido facilitar trámites regulatorios a damnificados o reducir las sanciones.

8. CONCLUSIONES

Se evidencia la ausencia de un ente estatal que desarrolle funciones de promoción en materia de no discriminación contra las personas extranjeras, particularmente migrantes y refugiados.

La visa en cumplimiento del acuerdo de Mercosur es una buena práctica que debe mantenerse y desarrollarse. Por el contrario, la dilación en el procesamiento de las solicitudes de visa constituye una violación al derecho a la identidad, lo cual a su vez repercute sobre la protección de otros derechos.

La categoría de “hijo de extranjero transeúnte” es una violación al derecho a la identidad de los hijos de extranjeros, y de las obligaciones internacionales en materia de apatridia.

La exigencia del pago de cotizaciones previsionales es un requisito inadecuado para verificar la existencia de la relación laboral, que impone una carga mayor sobre el trabajador respecto del cumplimiento de

una obligación del empleador. Además, el DEM aplica criterios dispares en torno a las formalidades que debe tener un finiquito, lo cual genera sanciones e incide negativamente en la obtención de una nueva visa.

Las órdenes de expulsión se dictan y ejecutan sin diferenciar entre conductas que conllevan diversas afectaciones de derechos. Las personas extranjeras sancionadas tienen posibilidades limitadas de ejercer su derecho a la defensa.

Por último, la respuesta de Chile, como Estado receptor, a las necesidades de los migrantes damnificados por el terremoto evidencia la discriminación y marginalidad de un número significativo de extranjeros en Chile. Se observaron respuestas discriminatorias y xenófobas que deben corregirse.

9. RECOMENDACIONES

- 1.** El Instituto Nacional de Derechos Humanos debe incluir dentro de sus funciones de promoción la no discriminación por origen nacional y situación migratoria, con el propósito de “consolidar una cultura de respeto de derechos humanos en el país”.³¹
- 2.** La visa en cumplimiento del acuerdo de Mercosur es una buena práctica que debe mantenerse y desarrollarse, de manera que los extranjeros que obtienen su visa temporaria en virtud de este acuerdo puedan solicitar y obtener la visa de residencia definitiva con requisitos más flexibles, a partir de un criterio que privilegie el sentido y propósito del acuerdo sobre otras consideraciones.
- 3.** Considerando la dilación en la tramitación de las visas, y dado que se permite permanecer en el país mientras tanto, debiera otorgarse una visa por períodos cortos, de seis a doce meses, por ejemplo, mientras se tramita la visa que permite obtener un documento de identidad, garantizando así el derecho a la identidad de los extranjeros que desean radicarse en Chile.
- 4.** Debieran establecerse criterios claros para definir quién es un transeúnte, para efectos de proteger adecuadamente el derecho a la nacionalidad.
- 5.** El certificado de pago de cotizaciones previsionales y de salud no debiera exigirse como prueba de que la relación laboral existió, ya que es una obligación que no depende del trabajador.
- 6.** Debe establecerse y aplicarse un criterio único en el DEM relativo a los requisitos formales de un finiquito, que no pueden ser diferentes de los establecidos en la legislación laboral.

31 Ley 20.405, artículo 3.9.

7. Debe promoverse el cumplimiento de la orden de abandono estableciendo diferencias de trato con los extranjeros que se rehúsan a ello y que finalmente son expulsados. Debiera haber plazos y criterios establecidos normativamente para el levantamiento de la prohibición de ingreso en el caso de las expulsiones, diferenciando por ejemplo entre violación a la ley migratoria por permanecer en el país con visa vencida, el ingreso por punto no autorizado o irregular, y la comisión de un delito, distinguiendo además entre crímenes y simples delitos.