

# *Derechos Humanos de los Inmigrantes*

---

## **1. INTRODUCCIÓN**

Aun cuando la población chilena está constituida en sus orígenes mayoritariamente por inmigrantes, Chile, a partir de su independencia, no se ha caracterizado por ser un país receptor de grandes corrientes de personas provenientes del extranjero. A este respecto, según cifras oficiales, los migrantes alcanzan actualmente, en forma estimada, al 1% de la población total del país<sup>1</sup>. Sin embargo, durante los últimos años, producto tanto del fenómeno mundial de la globalización, de ciertas situaciones coyunturales, esencialmente de carácter económico que han afectado a los países vecinos, así como de una prosperidad que ha proyectado en este sentido hacia el exterior, Chile se ha convertido en uno de los destinos elegidos por aquellas personas que buscan escapar de circunstancias agobiantes, especialmente de carácter económico.

## **2. EVOLUCIÓN Y DIMENSIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN CHILE**

### **2.1 Evolución acerca del fenómeno migratorio en Chile**

La génesis de la mayoría de los habitantes de Chile se encuentra en una combinación étnica que resulta de los inmigrantes europeos, dentro de los cuales influyen con más fuerza los de origen español y los indígenas que al momento de la colonización habitaban el país. Sin embargo, con el correr de los años el fenómeno migratorio perdió importancia. Es así como a finales del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX se hicieron grandes esfuerzos por atraer inmigrantes al país, fundamentalmente de ori-

---

<sup>1</sup> Diario *El Mercurio*, Cuerpo D, Pág. 2, 25 de mayo de 2002.

gen europeo, con la finalidad que ayudasen al desarrollo de zonas que se encontraban despobladas<sup>2</sup>, dejando fuera de la consideración del Estado, en cuanto a la existencia de normativa de fondo, a aquella migración de características distintas a la europea<sup>3</sup>. Por su parte, durante los años siguientes, el Estado se limitó a crear una regulación de carácter reactiva, relativa a la mayor o menor flexibilidad para la acogida de inmigrantes al país, según las circunstancias reinantes en el momento, sin elaborar normativa de fondo al respecto, ni instando a la creación de políticas sociales o educacionales que permitieran a la sociedad nacional comprender el fenómeno de las migraciones.

Durante las décadas de los 70 y 80, Chile se caracterizó, en términos de migraciones, por constituir un país expulsor, fundamentalmente por razones vinculadas a acontecimientos políticos del país, ya que durante el Gobierno de Pinochet (1973 a 1990) emigraron por razones políticas (a menudo exilio forzado) o económicas, aproximadamente 500.000 personas, estableciéndose además una política restrictiva de inmigración<sup>4</sup>. Durante esa época, en 1975, se dictó la que aún es la legislación de mayor uso en materia de migraciones, el Decreto Ley (DL) 1.094, que establece normas acerca de la entrada, salida y permanencia de extranjeros en el país<sup>5</sup>. El hecho de que

<sup>2</sup> A este respecto, "entre 1883 y 1890 la "inmigración selectiva" de colonos europeos alcanzó un monto de 9.000 personas. Pero, por otro lado, la "inmigración libre" durante igual período aumentó a 21.500 personas, superando en este caso los índices marcados por la migración selectiva". (Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, "Cambios en el Carácter de los Movimientos Migratorios a partir del MERCOSUR", Santiago de Chile, septiembre de 1997, p. 31. El párrafo citado da cuenta de una intención deliberada del Gobierno de turno para incentivar la llegada de inmigrantes europeos al país, situación que fue regulada por los instrumentos jurídicos idóneos de la época fundamentalmente de carácter reglamentario. Sin embargo, también se constata la existencia de un flujo migratorio incipiente, constituido por personas de otras naciones, distintas a las europeas, respecto de las cuales el Estado desarrolló una regulación deficiente, relativa nada más que a normar su entrada y salida del país, sin reparar en los derechos que asistían a estas personas. Esto tiene la mayor importancia para efectos de comprender lo que sucedería años después en el país, al momento de enfrentar movimientos migratorios mayores, ya no controlados.

<sup>3</sup> Incluso, el instrumento jurídico que sirve de antecedente al principal documento que se aplica actualmente en materia migratoria, el Decreto con Fuerza de Ley N° 69 de 1953, está inspirado bajo el mismo principio, esto es, facilitar el ingreso de inmigrantes europeos o "migración programada" a nuestro territorio. Cabe señalar que dicha tendencia sigue primando actualmente en los debates que en este sentido se realizan a propósito de la creación de una política migratoria para Chile, dejando olvidados a los demás migrantes, esencialmente de carácter económico, tal como se señalará en las líneas siguientes de este estudio.

<sup>4</sup> Supra, nota 2, p. 10.

<sup>5</sup> Cabe señalar que este instrumento jurídico será analizado con mayor prolijidad en apartados posteriores de este estudio.

Chile haya constituido un país expulsor durante casi dos décadas, ha traído numerosas repercusiones en la actualidad, ya que el Estado, al momento de pretender elaborar una política coherente en materia de migraciones ha de tener en cuenta el trato recibido por los numerosos emigrantes en las respectivas naciones receptoras, debiendo regir en este ámbito el principio de reciprocidad<sup>6</sup>. En este sentido, se ha observado un fenómeno interesante, consecuencia de la circunstancia recién descrita, que consiste en que a pesar que, como se ha dicho anteriormente, Chile es un país originado étnicamente por extranjeros en su mayoría, en las últimas décadas ha habido más emigrantes que inmigrantes, de modo tal que según estadísticas proporcionadas por el Ministerio del Interior, por cada extranjero que vive en nuestro territorio hay seis chilenos en el exterior.

A partir de la transición a la democracia, el Estado ha mostrado interés, a nivel de la opinión pública, de regular el fenómeno migratorio. Sin embargo, estas intenciones no se han cristalizado en la existencia de una política coherente en materia migratoria, según lo analizaremos en lo sucesivo. En 1990 se indica que el ingreso y permanencia de extranjeros se rige por el DL 1.094 de 1975 y mediante el Reglamento de Extranjería, el Decreto Ley 597 de 1984. A la vez se actúa coordinadamente con el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Policía<sup>7</sup>. Con la medida anterior se pretendía establecer una política armónica en materia migratoria, lo cual distó bastante de la realidad, ya que se trató simplemente de una regulación relativa a los requisitos que se exigen para el ingreso de extranjeros al país, sin referirse a las garantías que asisten a los mismos.

Lo anteriormente expuesto, sumado a que Chile jamás mostró altos niveles de inmigración, permite inferir que nuestro país no se encontraba preparado para el aumento significativo en el ingreso de extranjeros producido a partir de la década de los noventa. Este fenómeno, constituido principalmente por inmigrantes de origen peruano, boliviano y argentino, implicó que hasta diciembre de 1998 residían en Chile 141.997 inmigrantes con visa de Permanencia Definitiva. Si a este número agregamos los nacionalizados, los

---

<sup>6</sup> Este punto ha sido considerado por el Gobierno y Poder Legislativo chilenos en los debates que se han generado a partir de la elaboración de políticas de migraciones. Es así como se ha señalado que *"Pienso que, en general, Chile carece de una actitud de apertura como la tuvieron con nosotros otros países que no tenían por qué hacerlo. No se miró el color político y hubo Gobiernos de Derecha, incluso muy de Derecha, que acogieron a los chilenos. Es decir, francamente, no hubo discriminación política, cultural ni racial"*. Congreso Nacional, Cámara de Senadores, Sesión N° 19 (Especial), miércoles 8 de agosto de 2001, intervención del Senador Viera-Gallo.

<sup>7</sup> Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (n. 2), p. 39.

con visa temporaria y los ilegales, la cifra se elevaba a la época a unos 200.000 inmigrantes<sup>8</sup>.

En cuanto a los esfuerzos desplegados por los Gobiernos de turno durante la década en comento, hay que hacer una distinción entre lo ocurrido durante el periodo del Presidente Aylwin (1990 a 1994) y Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Durante el primero de ellos, por razones de reciprocidad internacional, se facilitó el asilo político en el país y se elaboró una propuesta legislativa a este respecto, comprensiva tanto del fenómeno del asilo político como de la migración económica, pero principalmente poniendo su acento en el primero de ellos. Esta iniciativa no tuvo mayores efectos debido fundamentalmente al hecho de existir un escaso flujo de migrantes políticos hacia el país durante ese período<sup>9</sup>. Durante este período, específicamente el año 1991, Chile suscribió la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, instrumento que no ha sido ratificado, sin embargo, hasta la fecha.

El segundo de los gobiernos de la transición fue el que se vio más afectado con el problema migratorio, fundamentalmente de carácter económico, por cuanto la cifra más abultada de ingreso de extranjeros se produjo en 1998<sup>10</sup>. En este sentido intentó, frente a la disyuntiva en que se encontraba, solucionar el problema de los inmigrantes que habitaban el territorio en condiciones de ilegalidad, más que elaborar una normativa de fondo a este respecto. Es así como durante su período, específicamente de octubre a diciembre de 1998, el esfuerzo gubernamental se cristalizó en la elaboración de la llamada "Amnistía Provisoria" que tenía por objeto regularizar la situación de los inmigrantes ilegales, concediendo a estas personas una visa temporaria de residencia, la que contaba con una vigencia de dos años, y que era otorgada sin necesidad de exhibir un contrato de trabajo al efecto. Este plan permitió, en primer lugar, dar una nueva oportunidad a aquellas personas en situación irregular en el país, para encontrar una ocupación sin ser

<sup>8</sup> Instituto Católico Chileno de Migración, "Extranjeros en Chile", en *Revista Migrantes*, Santiago de Chile, julio de 1999, p. 25.

<sup>9</sup> El proyecto de ley recién mencionado, elaborado el año 1993, ha sido calificado como "la principal colaboración jurídica realizada en las últimas décadas en Chile, tendiente a establecer una política nacional de migraciones", Juan Domingo Milos, "Inmigrantes Peruanos y Bolivianos en Chile; estudio sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales", Santiago de Chile, agosto de 1999, p. 4.

<sup>10</sup> En virtud de un estudio realizado por el Grupo Misionero Scalabriniano (*Informe de la Misión realizada con Migrantes Peruanos en Chile*, Santiago de Chile, enero de 1999, p. 11), entidad no gubernamental dedicada al estudio del fenómeno migratorio y apoyo a estas personas, se estableció que el 54,8% de los ciudadanos peruanos entrevistados arribó el año 1998 al país, haciéndolo los restantes el año 1997 y 1996, respectivamente.

expulsados en forma inmediata de Chile. Por otro lado, permitió hacer una especie de catastro o diagnóstico acerca de la verdadera cantidad de personas en situación de ilegalidad que se encontraban en el territorio hasta la fecha, la que correspondió, según cifras oficiales, a unos 23.000 extranjeros que se acogieron a la medida señalada<sup>11</sup>.

Por último, en cuanto a los inmigrantes de carácter político, durante el Gobierno del Presidente Frei, el Poder Legislativo participó en el estudio de la Ley 19.476, que modificó la Ley de Extranjería para adecuar nuestra legislación interna a los distintos tratados internacionales sobre la materia, consagrando a nivel interno el “principio de no devolución”, el cual implica, en términos generales, que el solicitante de refugio o asilo no puede ser expulsado hacia el país donde su vida o libertad peligre<sup>12</sup>.

## 2.2 Dimensión del fenómeno migratorio chileno; categorías de migrantes, causas generales de la migración.

Tal como se ha señalado en el apartado anterior, paralelamente a las intenciones del Estado en lo relativo a la “migración programada”, se fue desarrollando, en forma natural con el correr de los años, otro tipo de migración, distinta a la europea, proveniente fundamentalmente de países vecinos, la que superó notablemente a la primera y que constituye la principal categoría de migración que experimenta Chile en la actualidad<sup>13</sup>. Las razones del desarrollo de este fenómeno son diversas, pudiendo ser de carácter político, en cuyo caso nos encontramos frente a una categoría migratoria denominada de “asilados o refugiados”, o bien encontrar su fundamento en carencias económicas en el país de origen, en cuyo

<sup>11</sup> A este respecto se ha señalado que, “[e]n 1998, ante los miles de casos existentes –había más de 50 mil ciudadanos extranjeros–, el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle emprendió un proceso de regularización, que operó durante los meses de octubre a diciembre de ese año y que alcanzó pleno éxito, ya que regularizó la situación de cerca de 23 mil extranjeros. Se puso en marcha todo un procedimiento y se otorgaron facilidades a los interesados. Este proceso fue objeto de un reconocimiento especial por organismos técnicos en la materia”. (Supra, nota 6, Intervención Senador Sabag).

<sup>12</sup> Dicha normativa contempla además la despenalización del ingreso clandestino del solicitante de asilo, entre otras materias.

<sup>13</sup> Llama la atención a este respecto, el hecho que tanto el Gobierno como el Poder Legislativo chileno, al momento de abordar el tema de las migraciones en el país, sigan poniendo gran énfasis en potenciar la inmigración europea, incluso aquella de carácter programada, sin reparar en el intento de sacar partido de la migración espontánea que se ha desarrollado en nuestro territorio, redundando esto en su actual desprotección, tal como se analizará en apartados posteriores.

caso estamos en presencia de aquellos inmigrantes denominados “económicos”<sup>14</sup>.

Según estadísticas entregadas por el Ministerio del Interior, la cantidad de migrantes que se encuentran actualmente en el país, residiendo temporalmente en forma legal, alcanza la suma de 220.000 personas. Por su parte, se ha estimado que aquellos que se encuentran habitando el territorio en forma ilegal serían unas 15.000 a 20.000 personas<sup>15</sup>. De la suma total de inmigrantes, se ha señalado que, en cuanto a los de carácter político, desde inicios de 1993 hasta junio de 1999, el número de solicitudes de asilo ascendió a 22, que comprendieron la situación de 417 personas de 26 nacionalidades<sup>16</sup>, lo cual permite inferir que el fenómeno del asilo o refugio político ha sido de carácter reducido en el país, tendencia que se mantiene en la actualidad. En consecuencia, al momento de enfrentar las migraciones en Chile, se debe tener en cuenta que la mayor problemática, a lo menos en cuanto a la cantidad de personas involucradas, se encuentra a partir de los inmigrantes de carácter económico, razón por la cual el Estado, al momento de elaborar políticas a este respecto, deberá considerar especialmente este hecho.

En cuanto a las razones que han motivado el fenómeno migratorio de carácter económico en Chile en los últimos años, estas pueden ser de variado y numeroso tipo, pero las más importantes pasarán a ser enunciadas a continuación.

En primer lugar, el fenómeno migratorio actual se halla vinculado a los procesos de globalización e integración (principalmente económicas) en curso en los últimos años en Latinoamérica. Flujos migratorios importantes se empiezan a definir configurando lo que podría denominarse “trabajador internacional”, en el caso de

---

<sup>14</sup> Cabe señalar que existen también otros criterios para clasificar los flujos migratorios, siendo de los más importantes aquel que hace la distinción entre emigración forzada y voluntaria. En este sentido, la doctrina ha señalado que *“el desplazamiento puede ser voluntario –y en este caso cabe sopesar, junto a las causas estructurales, la influencia de los medios de comunicación, el costo de los viajes y las motivaciones individuales en tanto factores que influyen en una elección más o menos racional– o, por el contrario, forzado por las circunstancias, entre las que se cuentan el deterioro ambiental, la violencia imperante, el exilio decretado, el desempleo, la miseria, etc. Si bien la migración por factores políticos suele ser, por definición, un desplazamiento forzado, la migración por factores económicos puede ser forzada o voluntaria. Sin embargo, el desplazamiento por factores económicos, sea voluntario o forzado, constituye el eje central de la problemática migratoria en el contexto de la globalización”*. Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (n. 2), p. 18.

<sup>15</sup> Estadísticas otorgadas por el Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior, mayo 2002.

<sup>16</sup> Idem, agosto de 1999.

la región, personas de un país latinoamericano que van a trabajar a otro país latinoamericano<sup>17</sup>.

Una segunda razón, ya de carácter particular, que subyace tras el flujo de migrantes venidos a Chile durante los últimos años, se encuentra en las dificultades políticas y económicas que han atravesado los países de donde provienen las principales corrientes de extranjeros, como es el caso de Perú y Argentina, los cuales constituyen el 41% y 7,4% de los migrantes económicos actualmente<sup>18</sup>.

Por último, puede sostenerse que la motivación que lleva a esta clase de migrantes a elegir Chile como destino radica en el hecho que diversas circunstancias hacen que en la década de los noventa, que marca el inicio del fenómeno migratorio actual en el país, Chile alcance sostenidos índices de crecimiento económico, y que haya logrado superar en grados importantes la miseria y disminuir la pobreza, constituyéndolo en uno de los destinos atractivos para los migrantes de carácter económico<sup>19</sup>.

La situación descrita ha tendido a cambiar durante los últimos tres o cuatro años, debido a la crisis económica que, aun siendo de mucho menor escala que la que afecta a otros estados vecinos, afecta al país, produciendo fundamentalmente alzas considerables en los índices de desempleo, aspecto central que afecta en las motivaciones y realidad a que se ven enfrentados los inmigrantes al arribar a Chile. Es este punto el que ha hecho patente la existencia en el país de actitudes discriminatorias de los nacionales frente a los foráneos, toda vez que ambos grupos de personas deben competir respecto de las mismas plazas de trabajo ahora reducidas. Este hecho ha evidenciado con mayor gravedad la falta de una política estatal armónica para enfrentar el tema de las migraciones.

---

<sup>17</sup> Basado en este hecho el Gobierno ha elaborado ciertas herramientas legislativas tendientes a regular la situación de los trabajadores migrantes, esencialmente de carácter temporal y fronterizo, punto que será tratado en el apartado siguiente.

<sup>18</sup> Supra, nota 15. En este sentido cabe señalar que, debido a que se ha experimentado recientemente un aumento sustancial de migrantes provenientes de Argentina, producto de la crisis económica que ha afectado a su país, el Ministerio del Interior no cuenta actualmente con cifras precisas a este respecto, sin embargo se estima que en la actualidad los argentinos residentes en forma temporal en Chile ascienden aproximadamente a la suma de 45 a 50 mil, sin contar aquellos que se encuentran en situación de ilegalidad.

<sup>19</sup> Juan Domingo Milos, cit., p. 11.

### 3. ESFUERZOS RECIENTES DESPLEGADOS POR EL ESTADO DE CHILE EN MATERIA MIGRATORIA

El tema de la falta de una política migratoria coherente y armónica por parte del Estado de Chile, ha sido constatado fuertemente por distintos sectores del país, tanto de la sociedad civil como del actual Gobierno, hace ya algún tiempo. Esta situación se ha producido a partir del aumento en el ingreso de inmigrantes, fundamentalmente de carácter económico, y que obliga al país a adoptar una postura integral sobre la materia<sup>20</sup>.

El Gobierno ha intentado algunas iniciativas al respecto<sup>21</sup>, que aun cuando pueden considerarse como incipientes avances, no han logrado configurar una verdadera política aplicable en la actualidad sobre este tema, por cuanto la mayoría de ellos siguen situándose en un contexto formal sin atacar al fondo del problema migratorio<sup>22</sup>. Es así como los ministerios de Relaciones Exteriores e Interior chilenos, ambos encargados, a través de la Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración y del Departamento de Extranjería y Migraciones, respectivamente, de proponer y planificar estrategias en la materia, han realizado diversos aportes, algunos de los cuales se reseñan a continuación<sup>23 24</sup>.

<sup>20</sup> Supra, nota 6, intervención Senador Bitar, quien ha señalado que “[C] hile, ya de cara al sigloXXI, no tiene una política de inmigración. Esta es una deficiencia importante en un mundo globalizado, con creciente movimiento de personas. La carencia de una política hace perder eficacia a la economía del país, provoca descoordinación entre instituciones del Gobierno y puede prestarse para arbitrariedades e, incluso, corrupción”.

<sup>21</sup> Es así como el Presidente Lagos, en su mensaje presidencial de mayo de 2001, da cuenta de algunas medidas adoptadas tendientes a regularizar y controlar los flujos migratorios recientes. A este respecto, señala como medidas las siguientes:

- Desarrollo de programas destinados a desconcentrar las funciones del Departamento de Extranjería y Migraciones, de modo tal que en un futuro puedan los Gobernadores Provinciales conceder visas de residencia, flexibilizando y simplificando así el ingreso de inmigrantes a nuestro territorio.
- Mejoramiento de infraestructura fronteriza, con el objeto de prestar un mejor servicio en este sentido.

<sup>22</sup> Aun cuando el Gobierno chileno ha reconocido en diversas instancias la necesidad de contar con una política migratoria integral reconociendo carencias en lo relativo a la regulación de fondo aplicable a los migrantes, ha incurrido en contradicciones, fundamentalmente de parte de sus personeros, en el sentido de señalar que Chile sí cuenta con una política de migraciones en la actualidad, frente a lo cual cualquier iniciativa que se emprenda en este sentido no haría más que consagrar una postura ya existente por parte del Estado chileno acerca del tema en comentario (Supra (n. 2), intervención Ministro Insulza).

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Discurso de la Canciller, María Soledad Alvear, en el Encuentro sobre Migración organizado por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía de la Cámara de Diputados, noviembre de 2000.



Una medida elaborada en este sentido consistió en la creación de la “Tarjeta de Hombre de Negocios”, que actualmente opera con países como Hong-Kong, Australia, Corea, Filipinas y Nueva Zelandia. Los titulares de esta tarjeta especial no requieren de visto consular ni de ningún tipo de registro, lo que facilita el desplazamiento de estas personas al interior de Chile.

Otro aporte está constituido por la plena vigencia del Tratado sobre “Controles Integrados de Fronteras” con Argentina, que pretende que ambos países tengan sistemas administrativos y operativos compatibles, y en lo posible simultáneos, respecto del flujo de personas entre ambas naciones.

Por su parte, desde marzo de 2000, se acepta el Documento Nacional de Identidad peruano como documento suficiente para ingresar a la provincia de Arica, pretendiendo así flexibilizar el tráfico fronterizo de individuos entre Chile y Perú.

Sin embargo, ninguna de las medidas señaladas atienden al fondo de la problemática migratoria, sino que se trata de avances aislados, aplicables en situaciones específicas. La única iniciativa gubernamental que parece apuntar a la creación de una política de migraciones consistió en la formación de un Comité, constituido por representantes de los Ministerios de Economía, Trabajo y Relaciones Exteriores, encargado de estudiar el problema migratorio y elaborar una propuesta de política en este sentido. Sin embargo, según la apreciación del propio Gobierno, a través de esta medida no ha pretendido formular una nueva política en la materia, sino más bien dejar constancia de los principales criterios que observa nuestro país en lo relativo al ingreso, acogida y expulsión de migrantes<sup>25</sup>.

A través de esta iniciativa se persiguió abarcar diversos aspectos, entre los cuales se cuentan realizar un diagnóstico acerca del número de migrantes que se encuentran actualmente en el país y su situación laboral y de legalidad, temas legales y constitucionales de la migración en Chile y por último la definición de una política, sea reactiva o proactiva para enfrentar el problema migratorio<sup>26 27</sup>. Dicho comité ha sesionado en diversas oportunidades y

---

<sup>25</sup> Supra, nota 6, intervención Ministro Insulza.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> En este sentido, la Canciller Alvear ha señalado como puntos fundamentales que ha de contener una política migratoria los siguientes:

- Canalizar los flujos migratorios de manera que sean especialmente factor de desarrollo para el país y de progreso para los propios inmigrantes y sus familias.
- Establecer un marco legal que permita a los migrantes establecerse en nuestro país de manera digna, atendiendo a sus problemas sociales y sus aspiraciones en los ámbitos de educación, trabajo, salud, vivienda y seguridad social.

en la actualidad cuenta con un borrador del documento que se presentará al Legislativo para su aprobación. A este respecto se ha señalado a la opinión pública que, si bien no se cuenta todavía con el texto definitivo del proyecto, que debiera estar listo durante el año en curso, se ha llegado a acuerdo, a lo menos a nivel del Poder Ejecutivo, acerca de los principios sustentatorios del mismo. Es así como se ha declarado que el instrumento mencionado contempla un principio general de apertura, sin desconocer que la realidad de inmigración requiere de un estudio y marco legal más apropiado por parte del Estado. Además, se persigue mejorar las instituciones que participan en el proceso de inmigración hacia el país, disminuir al máximo el nivel de ilegales y propender a la protección de los derechos de todos los inmigrantes que eligen a Chile como el país de destino<sup>28</sup>.

En cuanto a los principios y metas que el Gobierno se ha dispuesto a alcanzar en materia migratoria, llama la atención la ausencia de campañas de educación e información que permitan, tanto a chilenos como extranjeros, obtener en la práctica, dejando de lado las discriminaciones, una verdadera igualdad en el ejercicio de sus derechos. Esto solo se obtendrá en la medida que se logre enraizar en la población chilena una “cultura de acogida”.

En este sentido, ha trascendido a la opinión pública que el actual Gobierno habría encargado a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un estudio tendiente a detectar conductas xenófobas respecto de los chilenos, el que se realizó desde marzo a junio de 2002, lo cual constituye a lo menos un avance con miras a diagnosticar el actual comportamiento de la población chi-

- 
- Definir las herramientas legales que permitan al país mantener una política activa de atracción de migrantes en las áreas de la economía que aparecen deficitarias, desde la perspectiva de los recursos humanos calificados necesarios para su desarrollo.
  - Definir las herramientas legales necesarias para atraer extranjeros a las zonas del país con una escasa densidad poblacional y donde efectivamente existen oportunidades para nuevas empresas y desarrollos comerciales.
  - Contar con los recursos y mecanismos necesarios que nos permitan anticiparnos a los desafíos y las nuevas realidades que la globalización y los procesos de integración nos plantearán como nación.
  - Enfrentar los problemas asociados a la discriminación que afecta a los migrantes para lo cual es fundamental capacitar y sensibilizar a los agentes de inmigración que controlan las fronteras sobre el trato e información que se debe prestar a las personas que ingresan a los países, impulsar la ratificación de los Tratados o Acuerdos Internacionales firmados por los países, relativos a los derechos de los migrantes y promover la legalización o regularización de los ciudadanos extranjeros que se encuentran en el territorio, con el objeto de evitar reacciones de la comunidad nacional en su contra. (Alverar, María Soledad, *Supra*, nota 6).

<sup>28</sup> *El Mercurio*, cuerpo D, página 2, sábado 25 de mayo de 2002.

lena frente a las migraciones, y permitir así la elaboración de futuras políticas tendientes a eliminar conductas de este tipo en el país<sup>29</sup>.

En consecuencia, si bien no se puede desconocer el hecho que el Gobierno chileno, a través de las iniciativas en comento, ha intentado abordar el problema de las migraciones al interior del país, la aproximación que ha hecho al respecto es preliminar e incompleta y se desconoce si efectivamente terminará cristalizándose en algún instrumento legal que signifique concretar la elaboración de una política chilena integral de migraciones.

#### 4. COMPARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES CON LOS DERECHOS DE LOS NACIONALES

Si bien el Gobierno chileno ha señalado rechazar el establecimiento de criterios discriminatorios para recibir a extranjeros en Chile, en el sentido de no hacer diferencias respecto a la procedencia social, política, racial o económica de quienes ingresan a nuestro territorio, ha reconocido, contradictoriamente, que el problema para hacer efectivo este principio corresponde a la acogida o no de poblaciones más o menos masivas, generalmente de bajos ingresos, que llegan por razones de carácter social o económico, a buscar trabajo en Chile<sup>30</sup>.

En este sentido, un grupo considerable de la población chilena ha manifestado, en reiteradas oportunidades, y a través de estudios realizados y conductas observadas en este sentido, la falta de una “cultura de acogida”<sup>31</sup> frente a los flujos migratorios de carácter económico que ha experimentado el país en las últimas décadas, fundamentalmente aquellos de origen peruano, boliviano y ecuatoriano, demostrando criterios discriminatorios al respecto. Es así como una encuesta telefónica elaborada por la empresa Search Marketing entre el 29 de abril y 5 de mayo de 2002, señaló que el 53% de los chilenos está en contra de la llegada de inmigrantes a nuestro país.

Por su parte, de un estudio realizado el presente año por la Organización Internacional para las Migraciones, se desprende, a modo de ejemplo, que el 46,5% de los encuestados considera a los inmigrantes bolivianos como “poco aceptados”. El 38,5% de los opinantes consideró a los ecuatorianos en idéntica categoría<sup>32</sup>. El

<sup>29</sup> *La Tercera*, páginas 17 y 18, domingo 29 de julio de 2002.

<sup>30</sup> *Supra*, (n.2), intervención Ministro Insulza.

<sup>31</sup> *La Tercera*, en [www.tercera.cl](http://www.tercera.cl), sábado 11 de mayo de 2002.

<sup>32</sup> *Idem*, página 17.

grupo socioeconómico que acepta menos a los inmigrantes económicos es el bajo, con un 61% de desaprobación. Además, al interior de este estrato económico, son los mayores de 60 años quienes en mayor medida desaprueban a los migrantes<sup>33</sup>. Se ha señalado que el rechazo y discriminación existente respecto de los migrantes económicos provenientes de ciertos países latinoamericanos, tendría su explicación en el hecho que los nacionales temen que las plazas de trabajo existentes sean ocupadas por inmigrantes, en desmedro de los nacionales. En este sentido, haciendo referencia al estudio mencionado, este señala que un 42% de los encuestados cree que las plazas laborales son ocupadas por “algunos migrantes”, mientras que el 33,5% cree que estas son ocupadas por muchos de ellos<sup>34</sup>.

La situación varía notablemente tratándose de migrantes de origen europeo, o de otros países latinoamericanos específicos, como es el caso de Argentina<sup>35</sup> o Brasil. La situación descrita se explica porque históricamente, según se ha señalado en apartados anteriores, las disposiciones y proyectos atinentes al tema migratorio en Chile se han encaminado a una migración de carácter selectivo, eligiéndose fundamentalmente a europeos para integrarse al país, en consideraciones al aporte que pudieran hacer a la fuerza de trabajo y desarrollo económico del mismo. Aunque no siempre explícitamente, también han indudablemente existido criterios racistas al respecto<sup>36</sup>. Esta tendencia a preferir a los inmigrantes de origen europeo persiste hasta hoy, tanto respecto de los proyectos de ley que se aspira a elaborar en materia migratoria<sup>37</sup>, como a nivel de la sociedad civil, lo cual implica desear constantemente una clase de migración que Chile no posee y desaprovechar los flujos migratorios que han llegado al país en la últimas décadas.

Es así como personeros de Gobierno han constatado la situación descrita señalando que que “[A] pesar de no existir en Chile una política oficial declarada en términos de xenofobia o racismo ni otras formas de intolerancia, el país no está ajeno al tema de la discriminación, y de la falta de acceso a las mismas oportunidades económicas y sociales

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Respecto de los migrantes argentinos, el estudio señalado estableció que un 42,4% de los encuestados los consideró como “bien aceptados”.

<sup>36</sup> Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (n. 2), p. 10.

<sup>37</sup> Si se analiza la sesión del Congreso Nacional varias veces citada (supra, nota 6), relativa a la elaboración de una política migratoria para Chile, se podrá advertir que la mayoría de quienes intervienen formulando propuestas al respecto, abogan por potenciar una “migración programada” de origen europeo y norteamericano.

*por el conjunto de individuos y colectividades que integran la Nación. En este sentido, con el avance de la modernidad y la globalización, son numerosos los chilenos y extranjeros que sufren de la discriminación en el país, principalmente de parte de la opinión pública poco sensibilizada, de los medios de comunicación y de actores públicos y privados.*

*“En este marco, la política que estamos diseñando (migratoria), junto con darle cauce legal a este fenómeno, debe reconocer la relevancia de la cultura del migrante y los valores propios de la migración; debe basarse en la necesaria manifestación de la solidaridad, la tolerancia, la convivencia y la protección de los derechos de las personas, independientemente de su origen”<sup>38</sup>.*

De los antecedentes con que se cuenta actualmente se desprende que los inmigrantes que en mayor medida ven afectados sus derechos, son aquellos de carácter económico, cuyo origen proviene fundamentalmente de países como Perú, Bolivia y Ecuador, razón por la cual, al momento de enfrentar el problema migratorio y elaborar una política integral en este sentido, el Estado chileno deberá reparar especialmente en esta categoría de personas.

El problema planteado se ve agudizado al constatar que Chile actualmente no cuenta con instrumentos jurídicos relativos a los derechos y garantías aplicables en materia migratoria<sup>39</sup>, de modo tal que solo existen a este respecto documentos que establecen las condiciones y requisitos de entrada, permanencia y expulsión de inmigrantes, lo cual evidencia la falta de una regulación integral sobre este punto. Por su parte, en cuanto al ingreso de personas provenientes del extranjero, la legislación nacional existente, a diferencia de lo que sucede con los migrantes de carácter político, no reconoce la calidad de los denominados “migrantes económicos”<sup>40</sup>, lo que

<sup>38</sup> Supra (n. 26).

<sup>39</sup> La circunstancia descrita redundante, en la práctica, y según se señala en este apartado, en una importante desigualdad entre chilenos e inmigrantes en cuanto al goce de sus derechos fundamentales. En este sentido, el Estado tampoco ha instado a la vigencia de aquellos tratados internacionales que consagran derechos y garantías respecto de los migrantes, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, el cual carece en la actualidad de aplicación jurídica en el país, por cuanto no se encuentra ratificado por el Estado chileno.

<sup>40</sup> En este sentido la legislación chilena, cristalizada fundamentalmente en el DL 1094, regula las distintas calidades con que un sujeto puede ingresar y permanecer en el país, distinguiéndose en este sentido a los turistas, residentes oficiales, residentes sujetos a contrato, residentes estudiantes, residentes temporarios, residentes con asilo político o refugio y aquellos con permanencia definitiva. Llama la atención que dicho cuerpo legal no contemple una categoría comprensiva de aquellos sujetos que emigran desde su país de origen hacia Chile en busca de un destino mejor, característica propia de los inmigrantes económicos, de modo tal que la mayoría de ellos termina ingresando al país con visa de turista y permanecen posteriormente en la más absoluta ilegalidad.

provoca que muchos de ellos deban ingresar y permanecer en el país en condiciones de ilegalidad. Esta circunstancia hace, en primer término, sumamente difícil abordar con certeza el problema migratorio, por cuanto se desconoce su real dimensión. En segundo lugar, al terminar estas personas empleándose en condiciones de ilegalidad, constituyen una mano de obra de bajo costo para los empleadores chilenos, impidiéndose de esta manera que tanto nacionales como extranjeros compitan en el ámbito laboral en condiciones de igualdad y generándose, en consecuencia, resentimientos de parte de la población chilena frente a esta categoría de migrantes.

#### 4.1 Situación laboral

El ámbito en que se producen las mayores diferencias en cuanto a la protección de los derechos de los migrantes frente a los chilenos es aquel de carácter laboral. Es así como se ha constatado que del total de inmigrantes peruanos, quienes constituyen la fuerza migratoria más importante en nuestro territorio y la con mayores tasas de ilegalidad, el 67,1% de ellos no tiene contrato laboral. En consecuencia, estas personas no están sujetas a ningún tipo de seguridad social, y pueden ser despedidos en cualquier momento, sin indemnización alguna<sup>41</sup>. Por su parte, al hallarse estas personas fuera del sistema laboral formal, se exponen a ser empleadas bajo condiciones salariales inferiores al mínimo y sujetas a jornadas de trabajo excesivas.

En este contexto se ha señalado que “[P]ara el migrante hay una inserción laboral pero nada más. Las condiciones sociales, laborales, económicas son limitadas. Lo mismo ocurre con las expectativas de desarrollo personal, de crecimiento, porque el Estado no tiene una política de promoción estructurada. Tiene un discurso o una permisividad, pero esa permisividad básicamente se entiende porque estamos en un mercado abierto. La lógica de dejar entrar a inmigrantes no necesariamente obedece a una voluntad política o solidaria. En Chile entra el capital extranjero, entran las mercancías, y los trabajadores migrantes entran por la misma lógica”<sup>42</sup>. Las circunstancias precedentemente señaladas provocan que, en ciertos casos, los empleadores chilenos prefieran contratar a inmigrantes en vez de trabajadores nacionales, toda vez que constituyen mano de obra de inferior costo económico que la chilena, conducta que ha sido calificada por los organismos internacionales como “dumping social”<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Supra, nota 37.

<sup>42</sup> *La Insignia*, Trabajadores peruanos en Chile, *La esperanza mira al Sur*, página 2, 20 de marzo de 2002.

<sup>43</sup> Organización Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, Estudio General sobre los Trabajadores Migrantes, Informe III (parte 1B), Capítulo 5, Igualdad de Oportunidades y de Trato, junio de 1999.

En la situación expuesta incide el hecho que la regularización de las condiciones laborales de los migrantes, a la luz de las normas vigentes en Chile, es costosa y compleja<sup>44</sup>. Por su parte, en el caso de producirse una relación laboral sin contrato entre un nacional y un inmigrante, la sanción contemplada por el DL 1094 importa una multa aplicable al empleador y la inmediata expulsión del trabajador irregular, sin reparar en las prestaciones que se le deben por el período trabajado, derecho que es de indudable exigibilidad en nuestro país tratándose de un nacional.

En cuanto al tipo de trabajo desempeñado por los migrantes económicos, la mayoría de ellos se desempeña en el área de los servicios, realizando las mujeres, por ejemplo, labores de asesoras del hogar y los hombres de obreros, guardias o mozos. Esto es curioso, tomando en consideración que el grueso de los inmigrantes económicos que ingresan al país tienen alguna formación, a lo menos técnica, que se aleja de aquella que terminan desempeñando en Chile<sup>45 46</sup>. Esto concuerda con la opinión generalizada en la población chilena que los inmigrantes económicos, fundamentalmente aquellos de origen latinoamericano, han de desempeñar en Chile aquellas actividades que los nacionales son reticentes a desempeñar, circunstancia que no deja de mostrar, a lo menos una actitud despectiva de la población chilena frente a los inmigrantes<sup>47</sup>. La misma circunstancia se ha evidenciado respecto de los profesionales provenientes de los países señalados. Por ejemplo, en el caso de los médicos extranjeros, estos realizan actividades que no desempeñan los nacionales, como atención en hospitales o lugares apartados del territorio. En este contexto se han denunciado conductas discriminatorias respecto del Colegio de la orden, en el sentido de establecer numerosos requisitos y entabrar el ejercicio de estos profesionales en el país<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Para constatar este hecho basta revisar las normas contenidas en el D.S. N° 597 que establece los requisitos para obtener una visa sujeta a contrato (artículos 36 y 37 del citado cuerpo legal). Por su parte, en el caso de un inmigrante que desee regularizar su situación laboral, requiere obtener un contrato de trabajo en que se estipule una remuneración que supere aproximadamente los \$ 130.000, lo cual es difícil tomando en consideración que la mayoría de los inmigrantes económicos se desempeñan en labores por las cuales se obtiene un ingreso mínimo mensual.

<sup>45</sup> Grupo Misionero Scalabriniano, *Informe de la Misión realizada con Migrantes Peruanos en Santiago de Chile*, Santiago de Chile, enero 1999, p. 15

<sup>46</sup> Sobre este mismo punto, una encuesta realizada por la Pastoral de Inmigrantes Pedro Arrupe, institución dedicada a los migrantes en Chile, a 850 inmigrantes de diversas nacionalidades, en octubre de 2001, señala que el 95% de ellos realizan trabajos que no están relacionados ni con lo que saben hacer ni con lo que han estudiado.

<sup>47</sup> *La Tercera*, Supra, nota 31, página 17.

<sup>48</sup> Supra, nota 6, intervención Senador Núñez.

## 4.2 Situación previsional

Según se ha señalado a propósito de la situación laboral que afecta a los trabajadores migratorios en Chile, una gran cantidad de ellos se emplea al margen de la legalidad vigente, razón por la cual no realizan cotizaciones previsionales, y consecuentemente, no se observa en forma alguna el derecho a previsión social tratándose de estas personas. Otra razón que explica el no cumplimiento de las normas legales en esta materia, está dada por el hecho que, al percibir estos individuos bajas remuneraciones, ellos mismos prefieren no cotizar para que dichos salarios no se vean aún más reducidos.

Respecto de aquellos que logran ser empleados dentro de nuestro territorio con contrato de trabajo, la mayoría de ellos opta por no cotizar debido a que temen que, al regresar a su país de origen, pierdan lo que han ahorrado, debido a que actualmente no existen convenios internacionales sobre el traspaso de fondos desde Chile a instituciones previsionales extranjeras y a la desinformación que existe sobre este tema<sup>49</sup>. Respecto de este punto, personeros de Gobierno han señalado la existencia de un grupo de trabajo formado por miembros del Ministerio del Trabajo y Relaciones Exteriores chileno y el Gobierno peruano con el objeto de elaborar un convenio bilateral relativo al traspaso de fondos previsionales desde Chile hacia Perú, proyecto que hasta la fecha no se ha concretado<sup>50</sup>.

En lo relativo a otros derechos que asisten a los migrantes como son, por ejemplo, la salud o la vivienda, su falta de protección y satisfacción es un reflejo de lo que sucede en materia laboral. A continuación, y a modo ilustrativo, se hará un somero diagnóstico del cumplimiento de los derechos mencionados respecto de los inmigrantes económicos.

## 4.3 Situación relativa al derecho a atención en salud

Tal como se ha evidenciado en este apartado, el respeto, protección y ejercicio de este derecho es prácticamente nulo en el caso de aquellos inmigrantes que se encuentran en el país sin un contrato laboral, toda vez que para ser parte del sistema, es necesario realizar cotizaciones previsionales, ya sea en el ámbito público o privado, lo cual es posible solo bajo el supuesto de una relación laboral formal. Ahora, si se quiere acceder al sistema de salud gratuito es indispensable contar con documentos regulares de identificación,

<sup>49</sup> Supra, nota 2, p. 3.

<sup>50</sup> Idem.



situación que margina inmediatamente del sistema a los inmigrantes ilegales.

Sin embargo, y como un modo de hacer efectiva una igualdad entre nacionales y extranjeros respecto del cumplimiento de este derecho, el Gobierno, en 1998, envió una circular a todos los servicios de salud pública, señalando que todas las personas que se encuentran en el territorio chileno tienen derecho de atención en los servicios de atención pública<sup>51</sup>. Sin embargo, estudios realizados muestran que aún se está lejos de lograr equiparidad entre nacionales y extranjeros sobre la materia. Un estudio sobre el particular señala que, en el caso de los inmigrantes peruanos encuestados, un 61,8 % del total declaró no haber recibido nunca atención de salud, a pesar de haberse sentido enfermo. Por su parte, de los que declararon haber acudido a los servicios de emergencia, solo el 16,4% fue atendido<sup>52</sup>. Esto se explica por la situación de ilegalidad en que se encuentran ciertos migrantes, que temen acudir a los servicios de salud por temor a ser descubiertos y consecuentemente expulsados del país<sup>53</sup>. En el caso de los migrantes legales, los mayores problemas en atención en salud radican en el hecho que se sienten discriminados frente a los nacionales, en lo relativo a la calidad y oportunidad del servicio que ha de prestarse.

Finalmente, se ha evidenciado que, a pesar de los intentos por atender a estas personas en instancias públicas de salud, en la mayoría de los casos los migrantes no contarán con los fármacos necesarios para su recuperación. De este modo, si los medicamentos no se encuentran disponibles en la farmacia del consultorio, o los migrantes no tienen derecho a la farmacia por estar indocumentados, no comprarán los remedios necesarios, por carecer de dinero para adquirirlos<sup>54</sup>. Esto encuentra su explicación en el hecho que los inmigrantes reciben escasos ingresos por las actividades que desempeñan en Chile y, además, en la mayoría de los casos, un monto considerable de la remuneración recibida es enviada para la manutención de la familia que han dejado en su país de origen.

---

<sup>51</sup> Cortez Salas, Ana, *Salud e inmigración internacional: Un acercamiento a los principales problemas de salud que afectan a los inmigrantes latinoamericanos residentes en Santiago*, Cuarto Congreso Chileno de Antropología, Universidad de Chile, noviembre de 2001.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Idem. En este sentido existen Consultorios que han interpretado en forma amplia la instrucción gubernamental, ofreciendo atención en salud también a los indocumentados, dando así cumplimiento al principio de igualdad que ha de primar en este sentido.

<sup>54</sup> Ibídem.

#### 4.4. Situación en materia de vivienda

En cuanto a las condiciones de vivienda, la mayoría de los migrantes económicos de origen latinoamericano, grupo que se ve mayormente vulnerado en el ejercicio de sus derechos, se ve en dificultades para adquirir o alquilar una casa o departamento, sea por la exigencia de contar con un empleo estable, la exigencia de garantía, o simplemente por discriminación<sup>55</sup>. Es así como la mayoría de ellos habita en residenciales<sup>56</sup>, en las cuales se alquilan piezas que son compartidas por grupos de inmigrantes. La ubicación de dichas residenciales corresponde en su mayoría al centro de Santiago, por la cercanía que este punto observa con los medios de transporte terrestre y debido a su bajo costo.

Existen encuestas que señalan que del total de los inmigrantes entrevistados, un 61,9% de ellos declaró estar viviendo en una pieza, y el 14,5% declaró estar de “allegado”, sin posibilidad de pagar el alquiler, en la pieza de algún amigo, lo que arrojó un porcentaje acumulado del 76,4% de las personas encuestadas viviendo en piezas. Por su parte, los encuestados declararon en su mayoría vivir en piezas compartidas entre dos a cuatro personas (75,3% del total)<sup>57</sup>. En este contexto, se han detectado situaciones en que los dueños o administradores de pensiones o residenciales retienen la documentación o enseres de los inmigrantes; en otros casos los encierran sin la posibilidad de libre acceso de movilidad con irrisorios horarios que les imposibilita la búsqueda de trabajo<sup>58</sup>.

El problema de la búsqueda de una vivienda no se presenta en aquellos casos relacionados con mujeres inmigrantes que realizan labores de asesoras del hogar, por cuanto habitan la de sus respectivos empleadores. La situación descrita no es menor, tomando en consideración, en virtud de estudios realizados al respecto, que la tercera comuna mayormente habitada por inmigrantes de nacionalidad peruana y boliviana corresponde a la comuna de Las Condes, una de las más ricas de la ciudad de Santiago, en la cual las mujeres inmigrantes realizan las labores señaladas<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Milos, Juan Domingo, cit., p. 21.

<sup>56</sup> En este sentido, se ha señalado que aproximadamente unos 150 inmigrantes económicos, fundamentalmente de nacionalidad peruana, habitarían una residencial en la calle Monjitas de Santiago Centro, en la cual las habitaciones se encuentran separadas por cartones. Seguel, Marcelino, Actualidad, *Peruanos en Chile*, p. 2, en [www.elmachete.cl](http://www.elmachete.cl), 11 de agosto de 2002.

<sup>57</sup> Cortez Salas, Ana, cit., p. 9.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Organización Internacional del Trabajo, cit.

## 5. REFLEXIONES PARA UNA POLÍTICA CHILENA INTEGRAL EN MATERIA DE MIGRACIONES

De lo expuesto se desprende que actualmente existen desigualdades en el trato recibido por los inmigrantes, especialmente aquellos de carácter económico, frente a los nacionales en cuanto al respeto y protección de sus derechos, fundamentalmente en aquellos de carácter laboral. Esta situación se ha producido a partir de no estar Chile preparado para enfrentar el tipo de migración que ha experimentado en la últimas décadas, que dista, en cuanto a su naturaleza, origen y características, del flujo migratorio que se aspiró a recibir durante los últimos siglos, y que en gran medida originó la composición demográfica.

En la falta de preparación a la que se hace mención, influyen diversos aspectos. En primer término, Chile, según se ha expresado en apartados anteriores, no ha sido, a lo largo de su historia, un país receptor de grandes corrientes migratorias, por lo cual no se ha manifestado con fuerza la necesidad de enfrentar este tema sino a partir de los últimos años, y a propósito de diversos elementos que se han conjugado, la mayoría de tipo económico, para que nuestro país haya pasado a ser atractivo para flujos migratorios provenientes de países vecinos.

En razón de lo anterior, Chile no cuenta en la actualidad con instrumentos legislativos idóneos comprensivos de la naturaleza de las corrientes migratorias que ha recibido durante los últimas décadas. Al carecer Chile de una normativa que reconozca la existencia de este tipo de migrantes, la mayoría de ellos ingresa actualmente al país en calidad de "turista", lo que provoca que muchos de ellos consigan trabajo en la más completa ilegalidad, con la consecuente vulneración que esta situación provoca respecto de sus derechos fundamentales.

Otro aspecto que demuestra que Chile no se encuentra actualmente preparado para garantizar la ausencia de discriminaciones en el trato recibido entre chilenos y extranjeros, radica en la falta de una "cultura de acogida" por parte de la población chilena respecto de los inmigrantes económicos. En este sentido, y a propósito de las cifras citadas en el presente estudio, gran parte de los chilenos no perciben positivamente el fenómeno de las migraciones hacia Chile. Esto sucede debido fundamentalmente a la falta de conocimiento y conciencia acerca de las ventajas que trae la llegada de extranjeros al país, como por ejemplo, la diversificación y el consecuente mejoramiento de la mano de obra, el gasto que estos realizan en nuestra economía, los nuevos negocios que muchos de ellos emprenden y el enriquecimiento que provoca a la cultura de un país la diversidad<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Instituto Libertad y Desarrollo, Temas Públicos, 12 de julio de 2002, p. 6.

Es así como se hace patente la carencia de una política integral en materia de migraciones, que contribuya tanto desde el ámbito legislativo, como educacional y de difusión, entre otros, a la superación de la discriminación que sufren actualmente ciertos inmigrantes, sobre todo aquellos provenientes de países latinoamericanos como Perú, Bolivia y Ecuador.

Si bien el gobierno chileno ha mostrado interés por ocuparse, especialmente a nivel legislativo, de la situación migratoria actual, dicho interés no se ha traducido en frutos concretos hasta la fecha, que signifiquen la elaboración de una política migratoria armónica e integral.

Al momento de asumir en el futuro una postura al respecto, puede ser posible que, según las circunstancias, el Gobierno de turno determine ampliar o restringir las admisiones al país, estableciendo requisitos objetivos al respecto. Sin embargo, cualquiera sea esta postura de carácter coyuntural, debe estar respaldada por una política de fondo que atienda a la defensa de los derechos de aquellos sujetos que ya han ingresado a Chile y los que lo harán en lo sucesivo, para que se desempeñen en igualdad de condiciones con los nacionales, lo cual solo es posible en el caso de una política basada en el respeto y protección a los derechos fundamentales de todos los sujetos, sin hacer distinciones en cuanto a su origen.

En el ámbito legislativo se hace necesaria la creación de un instrumento jurídico nacional nuevo en materia migratoria, el que no se limite solo a regular los requisitos y condiciones para el ingreso, permanencia y expulsión de extranjeros al interior del territorio chileno, sino también se ocupe de los derechos y garantías que asisten a los inmigrantes, fundamentalmente respecto de aquellos de carácter económico. El mencionado instrumento debería contener una categoría jurídica comprensiva de los migrantes de carácter económico, reconociendo el hecho de existir personas que ingresan al país en búsqueda de nuevas oportunidades laborales con el objeto de mejorar su sustento y el de su familia<sup>61</sup>.

En este contexto resulta fundamental la ratificación, por parte del Estado chileno, de los Tratados Internacionales que contienen derechos y garantías a favor de los inmigrantes, como la Conven-

---

<sup>61</sup> El objetivo de la creación de una categoría especial de "migrante económico", tiene por objeto facilitar el control del flujo migratorio, toda vez que podrá saberse con exactitud su real dimensión y, por consiguiente, se podrá instar al respeto y protección de sus derechos con mayor facilidad. Sin embargo, para que una iniciativa de estas características pudiese surtir los efectos deseados, sería necesario elevar los requisitos exigidos para aquellas personas que ingresan al país en calidad de "turistas" y dar incentivos a aquello que quieran hacerlo en calidad de inmigrantes económicos.

ción Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

Sin embargo, los esfuerzos que han de realizarse para lograr la igualdad entre chilenos y extranjeros en cuanto al goce de sus derechos, requieren no solo de la adopción de medidas legislativas, sino también de carácter educacional, cultural y asistencial. Es así como se deben elaborar campañas de educación a la población destinadas a potenciar el respeto a los grupos migratorios, cualquiera sea su origen, y la igualdad que ha de existir en este sentido con los nacionales. Para lograr este cometido es necesario educar acerca de las ventajas que conlleva el actual flujo migratorio para el país, en materia laboral, educacional, cultural, entre otros. Esta instancia debiera incluir también a los empleadores chilenos, capacitándolos acerca de las ventajas que tiene contratar trabajadores extranjeros, en cuanto se encuentren en situación de legalidad. También se les debe informar acerca de las desventajas y sanciones contempladas para el caso de emplear a migrantes indocumentados. Esta última medida debiera ir acompañada de una estricta labor de fiscalización en materia de cumplimiento de las normas laborales, que logre eliminar aquellas conductas de los empleadores que atentan contra la igualdad que ha de existir entre nacionales y extranjeros.

Un factor determinante en la decisión de los migrantes al momento de escoger el país de destino radica en la información con que se cuenta sobre la situación, fundamentalmente de carácter económica, de la nación escogida. Solo cuando existen mecanismos de información adecuados a este respecto podemos estar en presencia de una "migración responsable". La existencia de un sistema transparente de información desde Chile hacia el exterior garantiza que en momentos de crisis interna los flujos migratorios posiblemente decaigan en forma natural, evitando desigualdades en la protección de los derechos de los migrantes frente a los nacionales, las que se hacen más patentes en circunstancias como las mencionadas. Un mecanismo de este tipo exige tanto responsabilidad del Gobierno chileno en cuanto a la información que emite a nivel internacional de la situación nacional, como así de parte de los principales países de origen de los migrantes, en el sentido de otorgar datos adecuados a sus nacionales al momento de adoptar la decisión de migrar. Este objetivo podría lograrse a través del establecimiento e intercambio constante y recíproco de información desde Chile al exterior, a través de sus embajadas y consulados.

Un último aspecto central se refiere a la falta de asistencia de información y capacitación a los inmigrantes respecto de los derechos con que cuentan, fundamentalmente aquellos de carácter la-

boral, aspecto donde se evidencian las mayores desigualdades. En este sentido se requiere capacitar a los inmigrantes, de modo tal de crear conciencia en ellos de las garantías con que cuentan en la materia y la forma de hacerlas exigibles a la luz de nuestro ordenamiento. Por su parte, dicha instancia debe ir acompañada de una fuerte fiscalización respecto del cumplimiento de las normas laborales aplicables a este respecto, de manera de evitar al máximo cualquier conducta tendiente a discriminar a los inmigrantes frente a los nacionales en este ámbito.