

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LAS MIGRACIONES Y SUS  
EFECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS,  
SOCIALES Y ECONÓMICOS:  
EL CASO CHILENO

Edgardo Riveros Marín

**No. 10**

Chile 2013

## **El autor**

**Edgardo Riveros Marín** es abogado, egresado de la Universidad Católica de Chile. Licenciado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Magister en Ciencia Política y Derecho Internacional Público de la Universidad de Bonn. Presidente del Centro Democracia y Comunidad (CDC). Director de la Escuela de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Miguel de Cervantes. Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público.

*El texto es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresa necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer.*

Fundación Konrad Adenauer  
Oficina en Chile  
Enrique Nercasseaux 2381  
Providencia  
Santiago de Chile

Tel: 0056-22-234 20 89  
E-Mail: [fkachile@kas.de](mailto:fkachile@kas.de)  
Página web: [www.kas.de/chile](http://www.kas.de/chile)

**Responsable de la publicación:** Winfried Jung

**Coordinación y trabajo de edición:** Marie-Sophie Beier

**Diseño e Impresión:** Gráfica Funny S.A.

## Índice

1. Introducción	5
2. Magnitud de la migración en el continente americano	8
3. Elementos del proceso migratorio	12
3.1. Causas de emigración	13
3.2. Perfil del migrante y sus efectos	19
3.3. Migración irregular	23
3.4. La migración femenina	26
3.5. Las remesas: naturaleza, importancia y efectos	27
4. Formas de abordar la migración	29
5. El proceso migratorio en Chile	39
Conclusiones	51
Bibliografía citada	55



## 1. INTRODUCCIÓN

La migración es un proceso que está motivado por diversas causas, entre ellas se encuentran la realidad política existente en el país –que produce la salida forzada de las personas producto de una persecución o riesgo de ella– y las situaciones económicas, que inducen a buscar nuevos horizontes para satisfacer necesidades básicas o mejorar las condiciones de vida.

De acuerdo a lo señalado por Verónica Cano y Magdalena Soffia la migración debe entenderse “como proceso en la medida que el traslado de las personas desde un país a otro implica un conjunto de factores causales, de desarrollo y consecuencias, tanto para la sociedad de origen como de destino. No se trata de una acción aislada y estática, sino que está inmersa en un entramado de relaciones sociales y circunstancias políticas y culturales que se van modificando continuamente en el tiempo”.<sup>1</sup>

En términos más amplios, que abarca tanto la migración interna como la internacional, se encuentran autores que la definen como “el hecho de atravesar la línea divisoria de una unidad política o administrativa durante un período mínimo de tiempo”.<sup>2</sup> Una definición de esta naturaleza del fenómeno está en línea con la argumentación de que la distinción rígida entre migración nacional e internacional puede generar confusión y equivocación en el análisis. A este respecto es pertinente la constatación de Castles al indicar que la migración internacional puede producirse entre distancias cortas y entre pueblos con similares culturas, dando como ejemplo lo que ocurre entre el Sur de Filipinas y Sabah en Malasia, mientras existen migraciones internas que implican recorrer grandes distancias, como es el caso de la minoría nacional uigura de las provincias occidentales de China hacia el Este del país. Hay otras situaciones en que se describen como que “son las fronteras las que migran”, convirtiendo a migrantes internos en internacionales. Es lo ocurrido con el desmembramiento de la Unión Soviética que trajo consigo que antiguos migrantes internos quedaran como extranjeros en los Estados que surgieron de las antiguas Repúblicas que alcanzaron su independencia.<sup>3</sup>

Cuando se da la noción de “un tiempo mínimo” es pertinente tener presente que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha definido a un inmigrante como una persona que cambia su lugar de residencia por un periodo de más de un año.<sup>4</sup> Respecto a esta definición se ha destacado como positivo su simplicidad y coincidencia con el periodo –un

1 CANO, V. & SOFFIA, M. (Julio-Septiembre 2009). *Los estudios sobre migración internacional en Chile: Apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. En *Papeles de Población* N° 61. CIEAP/UAEM., págs. 131 y 132.

Las autoras agregan que entendida la migración de la manera descrita recién puede ser identificada en Chile con la llegada planificada de colonos ocurrida a mediados del siglo XIX y hasta la primera mitad del XX, en virtud de programas que tenían por objeto poblar y potenciar la industria y exportación de materias primas en regiones específicas.

2 CASTLES, S. (1998), *Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales*, pág. 17, citando a BOYLE, P., HALFACREE, K. y ROBINSON, V.: *Exploring Contemporary Migration*. Harlow, Essex, 1998.

3 *Ibíd.*, pág., 18.

4 ONU (1998) *Recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional*. Series M, N° 58. Rev. 1, New York: Department of Economic and Social Affairs and the Statistics Division, United Nations.

año– que normalmente constituye la unidad de tiempo para la contabilidad demográfica utilizada habitualmente en las estadísticas nacionales e internacionales. Sin embargo, se ha criticado que esta definición no tenga en cuenta “la visión del país de destino ni la situación del potencial inmigrante, en particular sus derechos en lo relacionado con la duración posible de su estadía en el país, o con respecto al acceso a servicios públicos y transferencias”.<sup>5</sup> En todo caso, deberá tenerse siempre presente la noción de domicilio ligada a la de residencia.

Cualquiera sea la definición de migración que se adopte siempre estará presente la tensión entre el derecho de las personas a asentarse donde ellas determinen y el que se asignan los Estados de limitar o regular las condiciones del componente humano en función de su soberanía. Es nítido, en función del papel que los Estados asumen en virtud del control del poder, que es la segunda de las alternativas la que se ha impuesto, de tal forma que el “derecho a establecerse” –que pudiera entenderse unida a la persona– es una noción entregada como facultad a los Estados. En efecto, dicho derecho se manifiesta, de acuerdo a lo que recogen publicaciones de organizaciones internacionales, mediante la entrega de un permiso que, en caso de no ser permanente, es más o menos renovable en forma indefinida, aunque la renovación pueda estar sujeta a determinadas condiciones. El derecho a la residencia permanente propiamente tal se concede por lo general después de una cantidad de años de residencia en el país.<sup>6</sup>

La mayor vulneración del derecho a permanecer donde las personas determinen se da en la emigración obligada, toda vez que ellas –en razón de situaciones políticas, religiosas, raciales, étnicas u otras– se ven impedidas, incluso, de vivir en su propia patria, debiendo buscar un lugar de destino, en numerosos casos sin poderlo elegir. Al respecto es preciso tener presente que la noción de *migración forzada* en un sentido más amplio, no sólo incluye a refugiados y solicitantes de asilo territorial, sino a personas obligadas a trasladarse por razones distintas a las mencionadas, como por ejemplo las causadas por catástrofes.<sup>7</sup>

Por su parte, la emigración voluntaria está motivada por la búsqueda de mejores condiciones de vida y, por tanto, implica la opción de dejar el país de origen, como también la elección del país de destino.

Desde el punto de vista del país receptor puede distinguirse entre la inmigración inducida y la espontánea. La primera tiene lugar cuando por distintas razones existe una motivación en un país para efectuar acciones de recepción de extranjeros, sea globalmente o respecto a Estados determinados o regiones singularizadas, llegando en casos de manera selectiva a personas específicas, particularmente mirando su formación y/o especialización

---

5 OCDE-CEPAL-OEA (2011) *Migración internacional en las Américas*. SICREMI, Washington, pág. 6.

6 *Ibíd.*

7 Ver CASTLES (1998) *op. cit.*, pág. 19.

Este autor recuerda que las organizaciones de refugiados, en especial la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a través de un documento de 1997, distingue entre refugiados y los migrantes, no obstante reconocer que ambos grupos comparten características respecto a las necesidades sociales y las repercusiones culturales en su lugar de asentamiento.

y su nacionalidad de origen. La segunda, vale decir la espontánea, normalmente escapa a la voluntad del Estado receptor, toda vez que el lugar de destino es opción del migrante.

El mundo global coloca el fenómeno de la migración con especiales dimensiones, lo que obliga a considerar una política compartida al respecto, alejando paulatinamente las acciones unilaterales. Esta realidad constituye un desafío para diversos ámbitos que deben establecer políticas basadas en principios comunes, más aun cuando se considera la migración vinculada a los derechos humanos y adquiere protagonismo la dimensión normativa internacional y no sólo la doméstica.

Al respecto es paradójico que se haya avanzado significativamente en la perspectiva globalizadora en esfuerzos normativos compartidos para flujos de bienes, capitales y servicios –mediante acuerdos multilaterales y bilaterales– y no existan avances significativos en la regulación del flujo de personas. A este respecto sólo es posible destacar algunos convenios en los ámbitos laboral y de no discriminación, como es el caso de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente el N° 97 relativo a los trabajadores migrantes y N° 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes. Cabe también citar las recomendaciones de esta misma Organización N°s 86 y 151, sobre trabajadores migrantes. Sobre no discriminación deben mencionarse las Convenciones sobre eliminación de esta práctica utilizando fundamentos raciales, de género o de edad.

En todo caso, dado la evolución internacional, el tema se ha incorporado con especiales caracteres al debate público. Colabora en esta perspectiva el desarrollo de las comunicaciones y las mayores posibilidades de desplazamiento. El análisis debe efectuarse no con énfasis coyuntural, sino que es preciso enmarcarlo históricamente y visualizar su desarrollo, particularmente enfocado en la naturaleza de las personas que viven el proceso migratorio. Para fortalecer dicho análisis es preciso mejorar la información sobre este fenómeno internacional, por ello hay que tener en cuenta lo señalado en estudios que indican que la falta de ella “es un serio obstáculo a la formulación e implementación de políticas que beneficien a los migrantes, a sus familias y a los países tanto de origen como de destino”.<sup>8</sup> Esta percepción es acompañada por expresiones que afirman que la información confiable, acompañada de datos comparables entre países y un monitoreo regular de los movimientos y las políticas son elementos esenciales para avanzar en la comprensión y la gestión de la migración.<sup>9</sup>

En el marco de la información y análisis deben situarse el desarrollo investigativo acerca de las contribuciones de los inmigrantes en diversos ámbitos. A este respecto el tratamiento no es simétrico y es frecuente que se valore la contribución de determinadas migraciones, otras se ignoren y algunas sean asumidas con una visión negativa. Es un desafío

---

8 MIRKIN, B. (2011) *La Migración Internacional en el Hemisferio Occidental: Un estudio exploratorio*, Scalabrini International Migration Network, New York, pág. 5.

9 INSULZA, J. M. & GURRÍA, Á. (2011) *Prólogo del estudio Migración Internacional en las Américas*, en: op. cit., pág. 5.

académico incentivar los estudios, especialmente de los nuevos flujos de inmigrantes dando un enfoque más equilibrado.<sup>10</sup>

En el caso de Chile existen hitos individualizables en el proceso migratorio. En el siglo 19 se produjo un desarrollo inducido destinado a atraer personas de origen europeo hacia las que hoy son las regiones de la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. En virtud de la Ley de Inmigración Selectiva del año 1845 llegó un número importante de alemanes, italianos y croatas, junto a los de otras nacionalidades del continente europeo. La inmigración de este origen, con características distintas en cuanto a su motivación e inducción, tuvo lugar como efecto de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Civil Española en las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo veinte. También en el siglo anterior se produce la inmigración proveniente de países árabes, en especial desde Palestina, como consecuencia de las persecuciones ocurridas en el Imperio Otomano.<sup>11</sup>

En la actualidad el proceso migratorio en Chile conoce de una nueva fase, iniciada en los años noventa, luego de ser recuperado el sistema democrático. En este marco se inscribe el incremento migratorio proveniente particularmente desde Perú, cuyas cifras han superado la de otros países latinoamericanos como la desde Argentina, que hasta la década mencionada era la más numerosa. Esta realidad trae consigo que necesariamente la migración deba formar parte de la agenda de las relaciones bilaterales con claro impacto en los diversos ámbitos, entre ellos en la regulación jurídica internacional, en este caso bilateral, (sin perjuicio de los referentes multilaterales) y nacional.

## 2. MAGNITUD DE LA MIGRACIÓN EN EL CONTINENTE AMERICANO

Para contextualizar la magnitud del fenómeno se puede recurrir a datos entregados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la que ha señalado como referencia que en el año 2000 había 150 millones de personas en el mundo que vivían fuera de su país natal. Esto está indicando que la migración internacional se duplicó entre 1975 y el 2000, toda vez que en el primero de dichos años ello llegaba a 75 millones.<sup>12</sup> Por su parte, Naciones Unidas estimó que en el 2005 dicha cifra llegó a 190 millones de personas,<sup>13</sup> lo

---

10 CANO, & SOFFIA (2009), op. cit., págs. 150 y 151.

11 Hernández Sánchez, M. (Enero 2011) *La migración peruana en Chile y su influencia en la relación bilateral durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)*, Tesis de grado para obtener el Título de Magister en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.

12 Ver TARAN, P. & GERONIMI, E. (2003) "Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección" en: *Perspectiva sobre migraciones laborales*. Programa de Migraciones Internacionales, OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Pág. 3.

13 VILLAFUERTE SOLIS, D. (Diciembre de 2006) *Migración y desarrollo en la era de la globalización*. En Comercio Exterior, Vol. 56, Núm. 12, México, D.F., pág. 1027.

El autor para el primero de los datos se basa en la publicación de Stephen CASTLES (octubre de 2003) *La política internacional de la migración forzada*, En Migración y Desarrollo. Núm. 1, México, pág. 75 y para el segundo lo hace en el estudio de CEPAL, *La Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*, LC/G. 2303 (SES.31/11), Montevideo, 2006.



que constituye casi el 3 % de la población mundial.<sup>14</sup> En la región americana el proceso se desarrolla en una realidad de diversidad, toda vez que este continente se caracteriza por su heterogeneidad en diversos aspectos: demográficos, nivel de ingresos, flujos de migración, entre otros.<sup>15</sup>

También como elemento de referencia y marco de análisis es pertinente tener presente el estudio de Barry Mirkin, encargado por Scalabrini International Migration Network,<sup>16</sup> que al referirse a los niveles y tendencias de la población informa que de los 6,9 mil millones de la población mundial existente en 2010, un 82% viven en países en desarrollo, esto es, 5,7 mil millones. 934 millones, vale decir un 14%, se sitúan en los países de América, siendo el doble de los 27 Estados de la Unión Europea, no obstante dicho número de población es menor al de la India. Como referente es conveniente recordar que América tiene una superficie de 28 % de la superficie del planeta. De la población continental más de la mitad reside en los Estados Unidos y Brasil, con un 34 y 24% respectivamente.

El referido estudio agrega que muchos países de la región “están pasando en la actualidad por una transición demográfica de tasas altas a tasas bajas de crecimiento de población. Por ejemplo, la tasa anual promedio de cambio poblacional de 1,7% que regía entre 1970 y 1975 cayó al 1,1% en el periodo entre 2005 y 2010. En comparación, la tasa anual de promedio de cambio poblacional para todos los países en desarrollo durante el mismo periodo disminuyó de 2,4% al 1,4%”.

Un aspecto preocupante es el envejecimiento que se observa hacia futuro en la población del Continente a partir de las cifras actuales que suma 231 millones de niños y 154 millones de jóvenes, sumando un total de 385 millones en 2010. Sin embargo, se estima que el número de jóvenes disminuirá de 154 millones a 139 millones para 2050, como consecuencia de un decrecimiento de la fecundidad. Este resultado se fundamenta a partir de que en 2050 la proporción de personas mayores, que es de 14% en 2010, llegaría a un 26% y, al mismo tiempo, la proporción de niños menores de 15 años decrecería de 26

---

14 SOLIMANO, A. (2005) *Migraciones internacionales en la era de las crisis y la globalización: implicancias para América Latina*, pág. 1. Documento síntesis de algunas de las propuestas presentadas en el libro del mismo autor *International Migration in An Age of Crisis and Globalization. Historical and Recent Experiences*, Cambridge University Press, 2010.

15 No obstante ello se debe tener presente lo señalado por CASTLES en *Migración Internacional a comienzos del siglo XXI* (op. cit., pág. 23), esto es, que luego de la segunda guerra mundial, “el volumen y alcance de la migración internacional aumentaron. La migración afectaba cada vez más países y los países de inmigración recibían a personas procedentes de un amplio espectro económico, social y cultural. Se puede distinguir entre dos etapas principales. En la primera, de 1945 a 1973, el largo periodo de auge económico estimuló la migración laboral a gran escala desde las regiones menos desarrolladas hacia Europa Occidental, América del Norte y Oceanía. Esta etapa acabó en torno a 1973, con la ‘crisis del petróleo’ que desencadenó una gran recesión. En la segunda etapa, desde mediados de los años setenta, la inversión de capital se alejó de los centros tradicionales y las formas de producción y distribución transnacionales dieron una nueva configuración a la economía mundial. Los antiguos países industrializados experimentaron nuevos tipos de flujos de entrada, al tiempo que surgieron nuevos países de inmigración en el sur de Europa, entre los países productores del Golfo Pérsico, en América Latina, África y Asia. Los finales del decenio de 1980 y los comienzos del decenio de 1990 fueron una época de migración sin precedentes”.

16 Op. cit., págs. 16 ss. El estudio consigna que la población de América casi si duplicó entre 1970 y 2010, pasando de 514 millones a 934 millones. Agregando que según la variante media de las proyecciones de Naciones Unidas, el continente americano tendrá 1.200 millones de habitantes en 2050, es decir, 237 millones más que en 2010 lo que equivale a un aumento de 25 por ciento de la población.

a 17%. De esta forma el número de personas mayores casi se triplicaría, pasando de 123 millones en 2010 a 309 millones en 2050. Sin embargo, para este último año, a partir de las cifras actuales señaladas, se espera que el número de personas en la que se cataloga como “edades laborales principales”, esto es entre 25 y 59 años de edad, llegue a una cifra de alrededor de 524 millones, guarismo que en la actualidad es de 427 millones.

En este contexto demográfico se deben analizar los datos entregados por un estudio encargado por SOPLA<sup>17</sup> –Programa Regional de Política Social en América Latina creado por la Fundación Konrad Adenauer– que recurriendo a estimaciones entregadas por la CEPAL,<sup>18</sup> especifica que al año 2005 existían aproximadamente 25 millones de latinoamericanos migrantes, lo que representaría el 1% de los migrantes totales del planeta y el 4% de la población total que reside en América Latina. Además se indica que los inmigrantes residiendo en la región son menos del 1% del total de la población.<sup>19</sup> Sin embargo, el mismo estudio expresa que se percibe la coexistencia de una importante migración hacia países del Norte, en particular Estados Unidos, Canadá, España e Italia<sup>20</sup> y una alta migración intra-regional, constatando que se mantienen ciertos patrones de ella en lo que se refiere a Argentina, Venezuela y Costa Rica, emergiendo otros países de atracción como Chile, México y Brasil. En el caso de México y Guatemala se daría la particularidad de ser lugares de tránsito de la emigración hacia Estados Unidos.

Por su parte, en el Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)<sup>21</sup> se establece que el Año 2009 Estados Unidos y Canadá en conjunto, tuvieron una inmigración de aproximadamente 3.184.600 personas entre residencias permanentes y temporales, siendo 1.382.400 las correspondientes al primer tipo. En tanto, en aquel año hubo una inmigración de 460.290 personas en un conjunto de siete Estados de América Latina, considerándose para ello las cifras correspondientes a Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay, siendo en la actualidad los dos primeros los principales destinos de migrantes regionales. El estudio indica que la inmigración, en términos generales, bajó en Canadá y Estados Unidos casi un 6% en 2009 con respecto al 2008, teniendo la mayor incidencia la migración temporal. Junto a ello se observa una reducción del 1% de la inmigración para los siete países latinoamericanos individualizados, en particular en lo relativo a Argentina. En todo caso respecto a este país se debe tener presente que la disminución se refleja especialmente por la cantidad de personas regularizadas mediante un programa especial llamado “Patria

---

17 SOPLA (2010) *Migración y Políticas Sociales en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung. Ver Introducción a cargo de Marcela Peticara, pág. 9.

18 CEPAL, *International Migration, Human Rights and Development in Latin America and the Caribbean*. Sesión N° 31 de la CEPAL (20-24 de marzo de 2006). Montevideo.

19 SOLIMANO, A. en su estudio (op. cit., pág. 2) señala que Latinoamérica es un “exportador neto” de trabajadores, profesionales y empresarios a países desarrollados, estimando en 26 millones los latinoamericanos que viven fuera de sus países de origen. De estos se encontrarían en países externos a América Latina 22, 3 millones y alrededor de 3,5 millones vivirían en otros países latinoamericanos.

20 El estudio aun no podía incluir los efectos que en el proceso migratorio tendrá, particularmente respecto a los países europeos mencionados, la crisis económica de los últimos años.

21 Op. cit., págs. 8,9,10, 17, 24, 25.

Grande”,<sup>22</sup> si esta cifra no fuera excluida se produciría una distorsión en la comparación entre ambos años. También se consigna la baja inmigración recibida por Colombia, El Salvador, México y Uruguay en 2009, siendo un inmigrante o menos por cada mil habitantes.

En términos comparativos el referido informe especifica que Argentina y Chile poseen la inmigración más numerosa entre los países latinoamericanos, con cinco y tres inmigrantes respectivamente por cada mil habitantes. Esta cifra no resulta especialmente significativa si se tiene en cuenta que Canadá en el mismo periodo tuvo cerca de veinte inmigrantes por cada mil habitantes y Estados Unidos ocho. A partir de lo señalado se concluye que “...el nivel de flujos de entrada de Canadá y Estados Unidos combinados es en términos proporcionales casi siete veces superior al conjunto de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay”.<sup>23</sup> Vinculado a estas comparaciones es preciso tener presente que en los países de América Latina, al menos el 70 %, en el caso de Argentina y en el de Chile –el 90% de la inmigración– se origina en el propio Continente, en particular desde países vecinos.<sup>24</sup>

Lo expuesto desde la perspectiva de la inmigración debe ser complementada con los datos desde la perspectiva de la emigración. En cuanto a Latinoamérica se observa un incremento importante en las últimas décadas de salida de personas, estimándose en una cifra superior a 21 millones en el año 2000, la que habría crecido a unos 26 millones en el 2005. De esta forma, los emigrantes latinoamericanos y caribeños llegarían en el 2000 a una proporción superior al 13% de los migrantes en el mundo, lo que supera en 4 % a la proporción de la población de A. L. y el Caribe respecto a la población mundial, toda vez que dicho guarismo llega al 9%. El país con mayor cifra de emigrados es México, situándose a continuación la Comunidad del Caribe y Colombia, cuyos porcentajes están entre 8 y 15%.<sup>25</sup>

Respecto al destino de la emigración desde América Latina se puede constatar una progresiva ampliación y diversificación. En efecto, a partir de los años noventa se observa el crecimiento de los flujos hacia Europa, en especial a España, como también dentro de América a Canadá, sin dejar de mencionar el desarrollo, aun cuando incipiente, con destino a Japón. Se señala, que “según las estimaciones disponibles, puede conjeturarse que hacia el 2010, un total superior a los 3 millones de latinoamericanos y caribeños se encuentran fuera de las Américas”.<sup>26</sup>

22 Este programa permitió durante el periodo 2007 a 2009 la regularización de la permanencia de cerca de 216.000 personas, equivalentes a un 10 a 15 % del total de la población inmigrante. Cerca del 43 % de los solicitantes obtuvieron la residencia permanente, siendo los principales países de origen Paraguay, Bolivia y Perú. (Ibíd, pág. 14).

23 Ver también pág. 8 del Informe, donde se reitera que la migración permanente hacia Argentina fue proporcionalmente de la misma magnitud que los de Francia y Alemania, y tres veces superiores a los de Japón. Sin embargo, se debe tener presente que estos tres Estados tuvieron la inmigración permanente per cápita más baja entre los miembros de la OCDE en 2009, año en que Chile aun no integraba dicha Organización.

24 Ibíd, págs. 15 y 16.

25 Ibíd, págs. 56 y 57.

26 Ibíd., pág. 59. Se deja constancia, sin embargo, que un gran obstáculo para reunir conocimientos sobre tendencias y patrones migratorios tanto en A.L. como en el mundo, es la insuficiente disponibilidad de datos.

El informe de SECREMI, recurriendo a los datos de *Current Population Survey (CPS)* de enero de 2009, se refiere al que cataloga como *destino dominante*. Para dar forma a este concepto toma como base que de la migración de la región tres cuartas partes del total del flujo se localizan en Estados Unidos, llegando a un número de alrededor de 20 millones y medio de personas en el año indicado, de ellos más del 50% serían mexicanos. Aquella cifra equivaldría a casi la mitad del total de inmigrantes en los Estados Unidos.<sup>27</sup> En efecto, el número de inmigrantes en este país, el más elevado del mundo, llegó en 2010 a 43 millones.<sup>28</sup> El resultado de lo expresado es que en la actualidad la inmigración latinoamericana, sumando a los descendientes, constituye la primera minoría étnica en dicho país, que según datos entregados por CPS llegaría al 15% del total de la población en 2009, el censo de 2000 había arrojado una cantidad un poco menor de 13%.

En cuanto a destino de la emigración latinoamericana y caribeña cobra también relevancia lo que está ocurriendo con Canadá. En este marco es pertinente indicar que en el año del último censo, esto es el del 2006, el número de personas de dicho origen en este país llegó a cerca de 700 mil, ocupando el tercer lugar de destino después de Estados Unidos y España. Cabe indicar que Canadá, con alrededor de 7.2 millones, ocupaba en el año 2010 el quinto número más grande de inmigrantes en el mundo.<sup>29</sup> Esta cifra resulta más demostrativa si se agrega que ella significa un 20% del total de su población.<sup>30</sup>

### 3. ELEMENTOS DEL PROCESO MIGRATORIO

En el presente trabajo se han tratado algunos elementos necesarios de considerar en el fenómeno migratorio, como son los niveles y las tendencias demográficas, las cifras ligadas tanto a la emigración como a la inmigración y la importancia de disponer de datos de calidad. A estas consideraciones se deben agregar una serie de otros aspectos, entre ellos las causas que inciden en el proceso; tipos de migración; su importancia en la evolución y comportamiento frente a situaciones de crisis internacional; relaciones entre refugio y asilo; impacto en el mercado laboral ligado a los tipos de trabajadores migrantes; reacción e importancia dada por los gobiernos y la población de los Estados receptores; el desafío político; regulación jurídica y sus efectos en la perspectiva de protección de los derechos humanos; el papel de derecho internacional en el marco de iniciativas bilaterales, regionales y globales; la dimensión alcanzada por la migración femenina.

---

27 *Ibíd*, pág. 60. Se precisa que esta estadística no contempla a los descendientes. Ver también CEPAL (2009) *Notas sobre migración internacional y desarrollo: América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, documento presentado en la Reunión de Alto Nivel de Funcionarios de Migración, Diálogo Comprensivo y Estructurado de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (ALC-UE) en materia de migraciones. Bruselas.

28 MIRKIN, B., op. cit., pág. 22.

29 *Ibíd*.

30 SECREMI, pág. 61. El origen del flujo migratorio de Canadá es variado. Se estima que entre 2001 y 2006 existió un aumento del 9 al 11%. Por su parte los originarios de Asia, incluyendo para estos efectos al Medio Oriente, serían los mayoritarios con un 59%, seguido de los europeos, básicamente españoles, que alcanzarían el 16% en el periodo indicado.

Estos elementos hay que considerarlos en el contexto mundial de la globalización, dominante en la actualidad. El análisis parte de la constatación de que no ha existido una simetría entre la fluidez que se observa en los intercambios internacionales de bienes y servicios con las regulaciones aplicadas al flujo de las personas. A este respecto Solimano<sup>31</sup> indica que la inmigración “...debe ser una parte integral de la globalización, pero mientras el actual proceso de globalización prioriza la movilidad internacional de *objetos* (bienes, capital, tecnología y dinero), al mismo tiempo relega a un segundo o tercer plano la movilidad de las personas es decir aquellos que deben estar en el centro de una globalización más humana y justa (...). Es necesario un enfoque integral de la migración internacional que combine elementos analíticos como aplicados de política pública orientada a lograr un sistema de migración internacional ordenado, eficaz y justo que el existente en la actualidad dentro de un orden económico verdaderamente global y equitativo”.

Desde esta perspectiva el tema migratorio hay que mirarlo como un desafío interdisciplinario y, a la vez, debe establecerse una acción compartida alejada de esquemas unilaterales para lograr eficacia y resultados para los países tanto de egreso como receptores. Dicho enfoque debiera abarcar principalmente las esferas políticas, agregando el tema a las agendas de las relaciones internacionales; económicas y jurídicas. Una medida idónea es el reforzamiento de las instancias regionales abocadas al análisis y diseño estratégico del tema y luego proyectar acciones, en una perspectiva más universal, con las otras regiones del orbe. Un ejemplo a este respecto sería el trabajo al interior del continente americano y a partir de ello las relaciones con los otros continentes, particularmente con aquellos que existen mayor intercambio y experiencia histórica. En este ámbito han existido algunos esfuerzos esporádicos, como por ejemplo en las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno Iberoamericanos.

### 3.1. Causas de emigración

Una primera causa del proceso migratorio se liga a factores económicos y al mercado laboral. Las diferencias de ingresos de las personas ligadas a expectativas de vida de mejor calidad inciden en el interés por abandonar su comunidad de origen para situarse en aquellas que le ofrecen condiciones más favorables. Castles<sup>32</sup> señala que “la causa más obvia de la migración es la disparidad entre los niveles de ingresos, empleo y bienestar social de las distintas zonas” y luego recurriendo a Borjas<sup>33</sup> señala que la teoría económica neoclásica individualiza como causa principal de la migración a los esfuerzos que hacen las personas “para obtener una renta lo más alta posible, trasladándose para ello de economías de renta baja a economías de renta alta”.

Dos aspectos están vinculados: profunda insatisfacción con la situación que se vive en un lugar y voluntad de cumplir con expectativas de mejores condiciones económicas aun a costa de dejar su propio país, decisión que es compleja por los efectos de desarraigo y

---

31 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales en la era de la crisis y la globalización* op. cit., pág. 14.

32 CASTLES, S., op. cit., pág. 20.

33 BORJAS, G. J. “Economic Theory and International Migration” en: *International Migration Review. Special Silver Anniversary Issue*. Vol. 23, págs. 457 ss.

abandono de vínculos familiares, de amistad y vencimiento de los temores al riesgo. Esto hace que, normalmente, la persona que emigra por razones exclusivamente económicas lo haga pensando en la transitoriedad de su decisión y muy difícilmente lo efectúe con una perspectiva definitiva.

Siendo las brechas salariales entre los diversos países factor determinante para migrar la comparación tiende a ser efectuada en relación al ingreso per cápita en general de los Estados y no necesariamente comparando la remuneración de actividades similares. Este punto es importante de considerar porque si la persona que emigra lo hace exclusivamente en pos de un mejor salario está dispuesta a cambiar su status laboral en el país de origen por uno menor en el receptor en la medida que la modificación le asegure un mayor ingreso. No obstante en los estudios comparativos resultaría conveniente abordar las diferencias entre ingreso per cápita y salario real del país de origen y del país receptor en función de la calificación del inmigrante, tomando en consideración la capacidad adquisitiva en ambos lugares. Este aspecto se volverá a tocar cuando se trate el tema del mercado laboral ligado a los tipos de trabajadores inmigrantes.

Lo expuesto hace que se afirme que la migración y el desarrollo económico son fenómenos íntimamente ligados.<sup>34</sup> En efecto, por una parte existe una demanda de mano de obra fruto del crecimiento en las actividades productivas y de servicios, sumado a mejores condiciones de vida en un país y, por otra, un estancamiento o decrecimiento de las mismas actividades que motiva a emigrar de él. Sin embargo, en relación a este tema se deben tener presente los nuevos enfoques que indican que la migración no encuentra explicación sólo por las diferencias de renta entre dos países, sino que también deben considerarse factores tales como las oportunidades de un empleo seguro, la disponibilidad de capital para el emprendimiento y la gestión de los riesgos durante largos periodos de tiempo.<sup>35</sup>

Para afirmar la incidencia en la decisión de emigrar de la brecha entre los niveles de ingresos reales y las oportunidades económicas existentes entre los países de origen y de acogida los ejemplos son numerosos. En este plano se sitúan los movimientos desde México, América Central y el Caribe hacia Estados Unidos. Sin embargo, estos ciclos no son

---

34 SOMILAMO, A. *Migraciones internacionales y mercado de trabajo globalizado: la experiencia latinoamericana*, págs. 3, 15 y 18. Versión actualizada del texto presentado por el autor en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional en las Américas, realizada en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile entre el 20 y 22 de noviembre de 2002. Otra versión fue publicada en Panorama Laboral 2002 de la OIT. El contenido del documento de basa en los trabajos del mismo autor: "International labor markets, Globalization and Migration: issues and evidence for Latin America" (2002c), apoyado por la OIT y "Development cycles, political regimes and international Migration: Argentina in the 20th century (2002b), de CEPAL y WIDER. En el trabajo en referencia, al mirarse el fenómeno migratorio en una perspectiva histórica, queda de manifiesto que la disparidad de ingresos per cápita ha sido siempre un factor determinante y variable en cuanto a la sociedad de destino. Por ejemplo dicha disparidad entre los países europeos periféricos y Australia, Canadá, Estados Unidos, entre otros en el periodo 1870-1913, fue un gran incentivo para la migraciones transatlánticas. Por otra parte se indica que en 1913, el ingreso per cápita de Argentina era alrededor de un 30 % superior a los ingresos per cápita de España e Italia. Por consiguiente, este factor generó fuertes incentivos económicos para emigrar a dicho país. En tanto Uruguay tenía ingresos por personas superiores a los de España e Italia y Chile se encontraba en este rubro a un nivel similar de estos países europeos. Para observar el impacto de las brechas salariales en los flujos migratorios de Europa en los países del llamado Nuevo Mundo el autor recomienda ver la publicación de HATTON, T. J. & WILLIAMSON, J. G. (1998) *The age of mass Migration. Causes and economic impact*, Oxford University Press, Oxford, capítulos 3 y 4.

35 CASTLES, S., op. cit., págs. 20 y 21. En estas consideraciones el autor asume lo señalado por STARK (1999) *The Migration of Labour*, Basil Blackwell, Cambridge.

permanentes y países receptores pueden pasar a ser fuente de emigración y también pueden vivir el fenómeno inverso fruto de su desempeño económico. En este sentido el caso argentino es citado referencialmente.<sup>36</sup>

Se ha explicitado que la decisión de emigrar tiene sus propios desafíos y normalmente ella está ligada a la idea de una permanencia no definitiva en otro país.<sup>37</sup> La voluntad del emigrante suele converger en este sentido con los intereses del Estado receptor que requiere satisfacer necesidades del mercado laboral transitorias, no comprometiéndose con las obligaciones, entre otras de previsión social y fiscales, que conlleva un establecimiento indefinido o permanente. Por esta razón han surgido las nociones de migración temporal y circular que los Estados regulan jurídicamente. Se entrega como ejemplo a este respecto lo que ocurre en Estados Unidos en que existe la “visa de no inmigrante” que le permite al portador permanecer en el país por un periodo determinado de tiempo y, en ocasiones, para trabajar con un empleador específico que le brinda patrocinio.<sup>38</sup> No obstante, se observa que el 90% de las Tarjetas de Residencia Permanente (Green Card) que se otorgan cada año se entregan a trabajadores que poseían dicha visa temporal.<sup>39</sup> En esta misma dirección existen diversos casos en América Latina, entre ellos el de Chile que será tratado específicamente, en que la visa de permanencia está ligada a un contrato de trabajo específico.

Respecto a la migración circular, ésta es fuente de trabajos programados por plazos determinados y que se renuevan periódicamente, en el estudio preparado para Scalabrini International Migration Network<sup>40</sup> se menciona como referente el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales de Canadá que cada año convoca a cerca de 20.000 trabajadores, que permanecen alrededor de 8 meses en el país. Se indica que el 60 % de dichos trabajadores provienen de México y los demás de Centroamérica y el Caribe. El llamado de la naturaleza indicada llega incluso a puntos específicos, es así como la provincia de Quebec recluta trabajadores agrícolas temporales focalizada en Guatemala, del cual participan anualmente unas dos mil personas.<sup>41</sup>

A la hora de tomar la decisión de emigrar y fijar el lugar de destino obedeciendo a razones económicas, con el objeto de disminuir los riesgos e incertidumbres, es significativo

---

36 *Ibíd* Pág. 31.

37 Los términos “emigrante permanente” y “migrante temporal” están específicamente definidos (SICREMI, op. cit., págs.6 y 80). El primero se refiere “a una persona a la que el país de destino le ha otorgado el derecho a establecerse al momento de entrar, o que ha entrado al país como un migrante temporal y se convirtió en un migrante permanente o establecido”. Esta definición abarca sólo migración regular. Por su parte, el “migrante temporal” es aquel que “ingresa al país con un permiso que no es renovable o es renovable únicamente de un modo limitado”. En este grupo se contempla entre otros a estudiantes, trabajadores transferidos de lugar de trabajo, instaladores, personas en programas de intercambio, turistas, trabajadores estacionales, solicitantes de asilo.

38 MIRKIN, B., op. cit., pág. 24.

39 *Ibíd* Ver también PAPADEMETRIOU, D., MEISSNER, D., ROSENBLUM, M. & SUMPTION, M.(2009) *Aligning Temporary Immigration Visas with US Labor Market Needs: The Case for Provisional Visas*, Migration Policy Institute, Washington D. C.

40 *Ibíd* MIRKIN, B., pág. 25.

41 NEWLAND, K., AGUNIAS, D. & TERRAZAS, A. (2008) *Learning by Doing: Experiences of Circular Migration*, Migration Policy Institute, Washington D.C.

el papel que juegan las redes de contacto que existen en el país receptor. En este sentido Skoczek<sup>42</sup> señala que “la decisión de buscar el trabajo mejor remunerado en otro país la facilitan frecuentemente las redes de contacto establecidas por familiares y/o vecinos hace varios años o simplemente la tradición de emigración laboral que caracteriza a varias sociedades locales. La transnacionalización de migraciones parece hoy en día el proceso típico para muchas personas en muchos países del mundo”.

En este mismo sentido se pronuncian otros estudios reafirmando que la decisión de emigrar está influida por la colaboración de las denominadas “cadenas migratorias”, las que se fundarían a partir de cómo una persona radicada en un país ha emprendido el ejercicio de algún empleo e, independiente del fracaso o el éxito, comunica a sus cercanos en el país de origen “sobre las posibilidades de desarrollo que existen en dicho lugar”.<sup>43</sup> De esta forma, posee un atractivo especial que aporta seguridad para quienes desean emigrar aquellos los lugares con presencia de una comunidad de acogida. En síntesis estas redes “inciden directa o indirectamente en la decisión de marcharse y funcionan como verdaderos soportes para la persona que migra”.<sup>44</sup>

Por otra parte, existen comunidades extranjeras consolidadas de países con extensa historia de emigración. A este respecto se da como ejemplo la comunidad vietnamita en Polonia y las de los marroquíes, ecuatorianos y peruanos en España, lo que estaría significando otra forma de universalización de comportamientos migratorios o un fenómeno que también puede ser concebido como un efecto de globalización.<sup>45</sup> En este marco se dan situaciones que no obedecen a una crisis económica puntual, sino que la emigración se ha transformado en un fenómeno estructural a raíz de la falta de oportunidades laborales en un país determinado. Esta realidad cobra dimensiones particularmente dinámicas cuando existen asimetrías entre las economías de Estados vecinos o próximos.<sup>46</sup>

Otra causa del movimiento migratorio ligada a lo económico es la de los niveles de desempleo e informalidad en los mercados laborales tanto en los países emisores como en los receptores.<sup>47</sup> En efecto, constituye un incentivo a la emigración un desempleo alto en un determinado país, particularmente a raíz de una crisis focalizada, acompañada de una demanda en países con crecimiento económico que ofrecen cupos laborales, sea por mayor oferta global o para reemplazar a trabajadores nacionales que abandonan determinadas áreas de actividad.<sup>48</sup> Por cierto, basta el segundo de estos factores –la demanda– para generar atracción para los flujos migratorios.

---

42 SKOCZEK, M. (2004) *Globalización y migraciones a caballo de los siglos XX y XXI*, en: Actas Latinoamericanas de Varsovia (ALAVA). Tomo 27. Varsovia, pág. 49.

43 CANO, V.& SOFFIA, M., op. cit., pág. 150.

44 *Ibíd.*

45 SKOCZEK, M., op. cit. 49.

46 VILLAFUERTE SOLIS, D., op. cit., pág. 1038. El autor cita el caso específico de las economías centroamericanas en relación con Estados Unidos, lo que proyecta aumentos apreciables de flujos migratorios.

47 MIRKIN, B., op. cit., pág. 27.

48 TARAN, P. & GEROMINI, E., op. cit., 4. Establecen que hay situaciones en que “(L)as necesidades de empleo son satisfechas en escasa medida, o ninguna, por trabajadores nativos, aun los desempleados, debido a los bajos salarios, a las condiciones peligrosas, y/o al bajo estatus social de estos puestos de trabajo o sectores, así como por las alternativas que algunos ofrecen a los desempleados de gozar de la asistencia social y de los seguros de desempleo”.



En situación de crisis económica la emigración de trabajadores en busca de oportunidades y mejores condiciones laborales en el extranjero pasa a ser un factor de ajuste de los desequilibrios en la oferta de puestos de trabajo en la nación de origen. En esta perspectiva se expresa que la emigración es una variable de ajuste a los *shocks* económicos de los países, individualizándose como una *válvula de escape* a la incapacidad en que caen determinados sistemas económicos nacionales.<sup>49</sup>

Como se puede ver, si bien existe un factor esencial que digita la voluntad de emigrar, se agregan otros que fortalecen la decisión o la hacen menos dificultosa. En este plano se debe agregar a lo ya mencionado el desarrollo de las comunicaciones y la disminución que han experimentado los costos de traslado. Normalmente el proceso migratorio cuando es voluntario no es abrupto y tiene, por tanto, una fase de preparación de la que forman parte los contactos con redes, a lo que hemos hecho referencia, como también un mínimo de ahorros para costear los gastos de traslado y el periodo inicial de estadía. También en la preparación se encuentra un proceso de comunicación y despedida del entorno cercano. Hay que tomar en consideración que normalmente la decisión de migrar no ha sido individual, sino que en ello de alguna manera ha tomado parte, a lo menos, el entorno familiar.

Este último aspecto que parece tener un significado sólo simbólico adquiere, sin embargo, importancia particular en dos puntos: en el compromiso de envío de remesas –cuestión a la que se hará referencia más adelante– y en las decisiones de retorno a la comunidad de origen. Respecto a esto último pareciera ocurrir que cuando más anunciada es la emigración más difícil es el retorno si las expectativas tenidas en cuenta no se cumplen. En este sentido existe un enorme temor a ser evaluado como un fracasado. En reiteradas ocasiones se asume la opción de aceptar una situación de evidente precariedad en la sociedad de destino desechando el retorno a la de origen. Esto pareciera ser más común cuando la emigración se ha efectuado a países en que se han sobrevalorado e incluso idealizado la magnitud de las oportunidades.

Por esta última razón es recomendable para la persona que emigra tener información previa sobre el hecho que no existe necesariamente una estratificación similar entre su sociedad de origen y la de llegada. Al tema de la estratificación de la migración ha dedicado parte de su análisis Claudia Mora,<sup>50</sup> quien haciendo referencia a estudios sobre la experiencia migratoria en diversas partes del planeta, indica que las personas se encuentran con estructuras políticas y de organización del mercado de trabajo diferentes y formas de estratificación social que los asume y categoriza de nuevas maneras.<sup>51</sup> Agrega que al insertarse el inmigrante en la sociedad de llegada, se produce con frecuencia un proceso de “rearticulación de identidad”. Los inmigrantes traen sus propias nociones de identidad ligadas al género, raza y clase social, que no siempre coinciden con las existentes en la

---

49 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales y mercado de trabajo globalizado*, op. cit., pág. 19.

50 MORA, C. (2009) *Estratificación Social y Migración Intrarregional: Algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica*, en: Revista Universo N° 24, Vol. 1. Universidad de Talca, pág. 132.

51 Para abordar este tema se hace mención a CORDERO-GUZMÁN H., SMITH, R & GROSFUGUEL, R (2001) *Migration, Transnationalization, and Race in a Changing New York*, Temple University Press, Philadelphia.

sociedad de llegada. Ya sea porque las formas de jerarquización social varían o porque sus posiciones en dichas jerarquías cambian en la sociedad de destino. La discordancia de estatus, cuando se traduce en el posicionamiento de los migrantes en jerarquías sociales inferiores, tiene un impacto mayor en las posibilidades de integración y acceso a la ciudadanía plena de los migrantes”.<sup>52</sup>

Ciertamente a la emigración voluntaria, cuyas principales causas han sido analizadas, se deben sumar aquellas que escapan a la decisión de las personas, por haber sido motivadas por contingencias de índole política o por avatares de la naturaleza. La migración de esta índole ha sido frecuente en diversas regiones del mundo y ella queda sujeta a la aceptación de los países con disponibilidad a dar acogida, de tal forma que en numerosos casos no ha mediado la elección de lugar de destino por parte de la persona involucrada. No obstante, para evitar que a la vulnerable situación en que se encuentran estas personas se agreguen otras circunstancias, como arbitrariedades o discriminaciones, se ha creado un sistema internacional especializado para hacerse cargo del tema como es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que ha desarrollado una conceptualización específica de refugio, que ha buscado, entre otras cosas, marcar diferencias con la noción general de migrante.<sup>53</sup>

El número de refugiados en el mundo se aproxima a unos 16,3 millones de personas.<sup>54</sup> A partir de esta cifra global el continente americano, con alrededor de 800.000, esto es un 5% del total de refugiados, no es considerada una región con las más elevadas peticiones de asilo a causa de persecución. Una razón que influye en este hecho es que una parte importante del continente, en periodos coincidentes, vivieron regímenes no democráticos lo que los hizo fuente de exilio y no receptores de refugio. En aquellos lapsos Venezuela, México y Costa Rica, principalmente, marcaron una excepción y fueron receptores de asilados particularmente de otros Estados de América.

Sin embargo, y aun cuando muchos países de la región reciben menos de 20 solicitudes de refugio por millón de habitantes,<sup>55</sup> se percibe en los últimos años un aumento, es así como “las solicitudes de asilo en América Latina y el Caribe ascendieron a aproximadamente 43.000 en 2009, un avance de 73% en comparación con 2008, y el cuádruple de lo que se registró desde el año 2000”. Por su parte, Canadá recibió cerca de 34.000 solicitudes en 2009, Estados Unidos 38.000, Ecuador casi 36.000 y Venezuela cerca de 2.900. Estos dos últimos destinos tuvieron su origen, en gran parte, “de ciudadanos nacionales de Colombia que huían de las zonas de conflicto cerca de las regiones fronterizas de dicho país. En

---

52 MORA, C. cita el trabajo de LEVITT, P. (2001) *Transnational Villagers*, en: J. Stone & R. Dennis (ed.). *Race and Ethnicity*. Malden: Blackwell Publishing.

53 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, es el organismo encargado de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos, a la vez de promover soluciones duraderas a su situación, mediante el reasentamiento en su país de origen o de acogida. Fue creado por Resolución 428 (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1950, iniciando sus funciones en enero de 1951.

54 MIRKIN, B., op. cit., pág. 24.

55 SICREMI, op. cit., pág. 11. Fuente utilizada “UNHCR para datos de asilo y United Nations Statistics Division” (World Population Prospects 2008) para datos de población.

efecto, el conjunto de las solicitudes de Colombia ascendió a casi 90% de todas las solicitudes en América Latina y el Caribe y a un tercio de todas las solicitudes de las Américas. China y México también figuran como países de origen importantes, con más de 10.000 solicitudes cada uno; China especialmente para Estados Unidos; México para Canadá”.<sup>56</sup>

En el último tiempo han comenzado a percibirse otras fuentes de peticiones de refugio, como es el caso de personas procedentes del Cuerno de África con destino particular a Nicaragua, Panamá y Colombia. También Cuba aparece frecuentemente como origen de refugiados, con sobre 2.000 solicitantes en el periodo.

No obstante lo señalado, el estudio de SICREMI de 2011 concluye que “si se excluyen las solicitudes de Colombia, la solicitud de asilo sigue siendo un fenómeno poco frecuente en América Latina y el Caribe, aunque se han registrado solicitudes recientes, pero limitadas, de ciudadanos nacionales de países africanos. Esto puede sugerir que América Latina comienza a parecer un destino hospitalario y atractivo para quienes solicitan asilo desde ese continente”.

Un tema que no puede quedar fuera de mención es el referente a la llamada “trata de personas”, toda vez que se ha constituido en una creciente actividad delictual que impacta el movimiento internacional de personas.<sup>57</sup> En efecto, según cálculos actualizados alrededor de 800 mil personas son transportadas entre diversos países, particularmente con fines de explotación sexual. Esta es una realidad que impacta también al continente americano aun cuando quienes son víctimas de este accionar provienen en la mayor cantidad del sudeste asiático y de la antigua Unión Soviética.

Para observar la magnitud del problema respecto sólo a América Latina basta señalar que la explotación sexual genera en la región, según datos del *Congressional Research Service of the United States Congress (CRS)*, la suma de 16 mil millones de dólares anualmente y sólo a Estados Unidos son transportadas 18 mil personas en igual periodo, de un total de cien mil latinoamericanos que son víctimas.<sup>58</sup> Se debe tener presente que los carteles de la droga, especialmente en México han vinculado tráfico de estupefacientes y de personas. De acuerdo a la misma fuente citada, los Estados que son mayor fuente de origen en la trata de personas son: Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras México, Nicaragua y Paraguay. Los de mayor tránsito: Centroamérica y el Caribe. Los de destino: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

### 3.2. Perfil del migrante y sus efectos

Existen claras asimetrías en el perfil de los migrantes, en cuyos extremos se encuentran aquellos con alta calificación profesional y en el otro trabajadores sin calificación,

<sup>56</sup> *Ibíd*, pág. 12.

<sup>57</sup> MIRKIN, B., op. cit., págs. 26 y 27.

<sup>58</sup> Congressional Research Service of the United States Congress (2009) *Trafficking in Persons: U.S. Policy and Issues for Congress*. Washington D.C.

existiendo en la situación intermedia una amplia gama, esto es, estudiantes de los diversos niveles, en particular de posgrado, trabajadores calificados o en proceso de serlo. En todo caso, una dominante es que la inmensa mayoría de quienes buscan mejores destinos fuera de su país de origen son personas en plena actividad laboral.

Las condiciones socioeconómicas y de formación de quien entra al proceso migratorio tienen efectos significativos en diversos aspectos, entre otros, las condiciones de emigración, las facilidades o dificultades para su admisión en el país de destino (visas, permisos de trabajo, requerimientos de entrada), las posibilidades de inserción en la nación de acogida. A tal punto resultan determinantes estos factores que se ha acuñado el concepto de una “representación dual de la migración”, esto es, un tipo de migrante que es acogido sin mayores problemas, y otro, que es incómodo para la sociedad receptora.<sup>59</sup>

Como ha quedado de manifiesto, las condiciones del mercado laboral tanto del país de emigración como el país de acogida son determinantes, el primero por sus carencias es causal esencial para la decisión de buscar nuevas alternativas, aunque signifique un alejamiento de la sociedad de origen; el segundo, porque abre expectativas de oportunidades. No obstante, es en este último aspecto donde quedan en evidencia las asimetrías que surgen en razón del perfil de las diversas personas. En este plano se constata que los mercados laborales internacionales son segmentados y esto produce que exista una perceptible movilidad laboral y escasas restricciones para quienes tienen alta formación o recursos financieros, mientras las diversas dificultades y limitaciones surgen para los trabajadores de escasos recursos y bajas calificaciones profesionales.<sup>60</sup>

El mismo Solimano, a partir de la constatación efectuada, señala que dicha realidad trae consigo “una segmentación social y económica a nivel global que replica la segmentación existente a nivel nacional entre estos actores sociales y factores productivos. Identificamos como la ‘élite internacional móvil’ a aquellas personas con niveles superiores de educación, calificaciones especiales, conexiones sociales y habilidades empresariales. Estas personas incluyen, por ejemplo, ingenieros, académicos, expertos en tecnología informática, científicos, estudiantes de posgrado, empresarios, artistas y escritores, personas relacionadas con los medios de comunicación y la tecnocracia de los gobiernos y profesionales de las organizaciones internacionales. Esta elite internacional de migrantes crea sus propios ‘circuitos’ de migración y ‘ecosistemas’ profesionales que favorecen su movilidad internacional”.<sup>61</sup>

Tradicionalmente esta emigración de elite ha sido catalogada como “fuga de cerebros” y ha generado especial preocupación porque implica una pérdida de personas con educación superior o poseedores de capacitación avanzada al momento de emigrar. Los países

---

59 STEFONI, C. *Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante*, en: B. FELDMAN-BIANCO, L. RIVERA SÁNCHEZ, C. STEFONI & M. I. VILLA MARTÍNEZ (Compiladores), CLACSO-FLACSO-Universidad Alberto Hurtado, 2011, págs. 84 y ss.

60 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales y mercado de trabajo globalizado: la experiencia latinoamericana*, Op. cit., pág. 5.

61 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales en la era de las crisis y la globalización: Implicancias para América Latina*, Op. cit., págs. 7 y 8.

de origen al vivir esta situación están comprometiendo su propio desarrollo humano y en muchos casos en áreas en que tienen carencias, como son las de salud, educación, tecnología, ingeniería y científica.<sup>62</sup> La noción de “fuga” se hace patente en la medida que la persona que emigra y posee estas condiciones a menudo pierde el interés de retornar a su país de origen y, por tanto, junto a la decisión de permanencia definitiva en el Estado de acogida se consolida la noción de pérdida para el primero. Particular atención debe darse a la creación de programas de retorno especialmente orientados a aquellas personas que han salido de sus países en etapa de formación para obtener perfeccionamiento en sociedades con estándares más avanzados en las respectivas disciplinas. Aun cuando no se ha tenido acceso a datos más actualizados, Solimano<sup>63</sup> entrega los que posee la Fundación Nacional de Ciencias de Estados Unidos respecto de los estudiantes extranjeros que se mantienen trabajando en el país después de graduarse. En dicho estudio se indica que cerca del 47 % de los estudiantes extranjeros con visas temporales que completaron doctorados en 1990 y 1991, trabajaban en Estados Unidos en 1995.

Normalmente las personas que son originarios de países en vías de desarrollo con formación en los niveles indicados – incluidos los latinoamericanos - emigran a naciones industrializadas, atraídos por sus condiciones de mercado laboral demandante de competencias específicas.<sup>64</sup> Entre las razones que tienen personas con altas calificaciones para seguir tal camino están: primero - para quienes están en etapa de formación –la posibilidad de adquirir conocimientos y una educación de alta calidad; segundo, el interés de relación y trabajo con personas de reconocido prestigio internacional y; tercero– lo que constituye el mayor riesgo de drenaje de talentos - hacer una carrera exitosa en el extranjero.<sup>65</sup>

En este marco han surgido estudios que buscan mostrar una mitigación en el impacto negativo del proceso descrito en el desarrollo científico, tecnológico y del conocimiento en los países de origen, mostrando los que se observan como “factores de compensación”, señalándose entre ellos las remesas (cuestión a la que se hará referencia especial), transferencias de conocimiento y tecnología y el aumento de las inscripciones en la educación superior en los países de origen.<sup>66</sup>

62 SICREMI 2011, op. cit., pág. 25 y 27.

63 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales y mercado de trabajo globalizado: la experiencia latinoamericana*, op. cit., pág. 23. El estudio de la Fundación hace una pormenorización respecto a Asia concluyendo que la mayoría de los extranjeros que se doctoraron entre 1990 y 1991 procedía de India y China y permanecía trabajando en el país en 1995 un 79 % y un 88 % respectivamente. En cambio respecto a los surcoreanos sólo un 11 % se mantenía en igual calidad en el año mencionado, particularizando en las personas que habían obtenido doctorados en ciencias e ingeniería.

64 MARTÍNEZ PIZARRO, J. *Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados*, en: Serie Población y Desarrollo N° 56 (LC/L.2233-P), CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

Ver también SOLIMANO A. “The International Mobility of Talent and its Impact on Global Development: An Overview” en: *UN, ECLAC & World Institute of Development Economics Research*, International mobility of talent and development impact project meeting, Santiago de Chile, Mayo 2005.

65 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales y mercado de trabajo globalizado: la experiencia latinoamericana*, Op. cit., 22.

66 *Ibíd*, pág. 27. El estudio en referencia recurre, a su vez, a lo señalado por DOCQUIER, F. & RAPOPORT, H. (2011) *Globalization, braindrain and development/Globalization, fuga de cerebros y desarrollo*, Journal of Economic Literature.

No obstante el esfuerzo por mostrar dichos elementos mitigadores, lo cierto es que se constata desde hace ya varias décadas “una pérdida de población altamente calificada, cuyos potenciales beneficios para los países de origen no han logrado nunca materializarse claramente”.<sup>67</sup> A lo señalado se agrega que los más afectados resultan ser los países con economías pequeñas o con proporcionalmente alta población. En lo que respecta a América Latina ya en el año 2000 los profesionales, técnicos y afines que habían emigrado llegaban a alrededor de un millón, con varios países que tienen entre el 5 y 10% de sus profesionales y técnicos en el exterior.<sup>68</sup> El estudio de SICREMI aborda a manera de referencia la emigración de esta naturaleza hacia Estados Unidos. Junto con hacer presente que, siendo heterogéneo el panorama educativo de las personas que se dirigen a dicho país, los sudamericanos radicados, según datos del año 2004, en un 82 % tenían educación secundaria completa y de los caribeños más del 70%. A partir de ello se destaca que la proporción de personas con educación superior completa o más, que nacieron en Sudamérica y residen en dicho país (31%) es mayor que la de los estadounidenses en las mismas condiciones (28%).<sup>69</sup>

El proceso migratorio indicado, que obedece a una decisión individual, no hay que confundirlo con un fenómeno que se ha hecho frecuente en la globalización, referente al desarrollo de empresas transnacionales que requieren desplazamiento de personal entre diversas partes del mundo, de tal forma que esta es una condición laboral inserta contractualmente. Esta realidad debiera escapar a la noción de fuga de cerebros, toda vez que lo normal es que se trate de situaciones temporales y debiera ser considerada dentro de otras concepciones del movimiento del personal o de la política de recursos humanos interna de las empresas.<sup>70</sup>

Como se ha podido percibir se comprueba lo señalado, esto es, que el perfil del migrante tiene como polos, en uno de ellos aquellos que tienen un alto grado de calificación y se insertan laboralmente en ocupaciones de dirección o del ámbito de la ciencia y tecnología, y en el otro los que se ubican en sectores de la economía, que resultan ser los más numerosos, con débil productividad.<sup>71</sup>

La segmentación o asimetrías dejan de manifiesto la situación en que se encuentran las personas menos calificadas en el proceso migratorio. De partida poseen mayores dificultades para la obtención de visas de trabajo y permisos de residencia ya que se sitúan al margen de la selección efectuada en el Estado receptor, a menudo quedan expuestos a una permanencia irregular lo que trae consigo la carencia de contrato de trabajo y la

---

67 Ibíd SICREMI, pág. 71.

68 SICREMI, op. cit., pág. 72.

69 Ibíd, pág. 74. El estudio a su vez deja constancia que “(...) aunque los centroamericanos y mexicanos tienen una mayor concentración de población en edades activas, sus perfiles de escolaridad son ostensiblemente más bajos (solo 40% ha completado la educación secundaria, según datos de 2006).”

70 SKOCZEC, M., op. cit., pág. 45.

Ver también BLANCO, C. (2000) *Las migraciones contemporáneas*, Ciencias Sociales. Alianza Editorial, Madrid, pág. 55.

71 MARTÍNEZ PIZARRO, J. (2003) *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe. Las mujeres y el género*, Serie Población y Desarrollo, N° 44 (LC/L. 1974-P), CEPAL, Santiago de Chile.

desprotección en la seguridad social, pudiendo constituir, además, una fuente de abusos y discriminación.

Por otra parte, las personas con baja calificación o carentes de ella están expuestas a una suerte de determinismo laboral que les abre espacios de trabajo acotados a la construcción, servicios de limpieza, servicios domésticos, jardinería u otros de igual naturaleza. Como consecuencia poseen bajos salarios y, en general, malas condiciones laborales.<sup>72</sup>

No obstante dicho determinismo, las condiciones laborales, más allá de las salariales, son el factor básico para la integración de las personas en el país de acogida. Un acceso adecuado a los derechos sociales no tan sólo tiene importancia en la calidad de vida del inmigrante, sino que constituye un factor de integración a la sociedad, teniendo la virtud de producir la sensación, a raíz de causas objetivas, de ser parte de la comunidad asumiendo sus obligaciones y sus derechos. Estos elementos son esenciales a considerar en una política de inmigración de los Estados que asumen el proceso migratorio en el marco de los derechos fundamentales de las personas, toda vez que un nulo o limitado acceso a los “recursos sociales”<sup>73</sup> agudiza la precariedad y efectos discriminatorios.

### 3.3. Migración irregular

Un asunto que requiere especial análisis es la permanencia no regularizada. Distintas son las causas que producen esta situación, sea por ingreso irregular en un país o personas que habiendo ingresado ajustadas a los requisitos exigidos por éste la extienden de hecho. El concepto que se ha ido imponiendo es, precisamente, el de permanencia irregular por sobre el de ilegal, que es usado aun en algunos países. La diferencia conceptual no es menor, toda vez que la noción de ilegalidad conlleva una tendencia a la asociación con lo delictual, cuestión que agrava las dificultades que enfrenta la persona en condición de migrante. En este contexto también se ha buscado despejar otras situaciones específicas, como es la del indocumentado distinguiéndolo de aquella persona que ha efectuado un acto doloso de falsificación de antecedentes de identificación o visas, lo que constituye propiamente un acto ilegal que queda en el ámbito propiamente penal. Esto último ayuda a entender la especificidad que posee lo ilegal y no confundirlo con una situación de irregularidad que debe quedar ubicada en el ámbito de la gestión administrativa. Sobre este aspecto se retornará al analizar los desafíos jurídicos que surgen en torno al fenómeno migratorio.

Distinguir los aspectos indicados es fundamental para evitar una reacción y tratamiento del Estado similares para situaciones en esencia distintas. El párrafo con que se inicia el estudio de SICREMI 2011 en el capítulo “Migración no autorizada” es revelador al respecto.<sup>74</sup> “En todos los países existe una determinada cantidad de inmigración que se produce en contra de las leyes y normativas del país de destino. No toda esta migración, en sentido

---

72 SOPLA, op. cit., pág. 11.

Ver también SOLIMANO, A. *Migraciones Internacionales en la era de la crisis y la globalización (...)*, op. cit., pág. 8.

73 Noción utilizada por MORA, C., op. cit., pág. 131.

74 Sicremi (2011), pág. 12.

estricto, es ilegal. Esto porque algunas personas que finalmente resultan inmigrantes en realidad entran de manera legal, con una visa de turista o visitante o por disposiciones que no exigen visa, pero luego se quedan más tiempo de lo que permiten las condiciones de visa o entrada. Otras pueden entrar con documentos falsos o subrepticamente, a través de fronteras terrestres o marítimas. Tampoco todos los migrantes son 'indocumentados', ya que muchos tienen pasaportes, documentos de identidad o visas e incluso se someten a inspección en los puntos de control fronterizos. *En cualquier caso, en alguna etapa, ya sea al momento de entrar o después de hacerlo, se infringen las leyes y normativas del país de destino y el inmigrante queda sujeto al arresto y la detención y, en algunos casos, a la expulsión o prisión*.<sup>75</sup>

Respecto a este tipo de migración las cifras son elocuentes. Se calculan que existen cerca de 50 millones de migrantes irregulares en el mundo, de los cuales 15 millones, como se puede apreciar casi un tercio del total, se sitúan en el continente americano.<sup>76</sup> La gran mayoría de ellos, esto es, 10,8 millones, están en Estados Unidos, de ellos la mayoría procedería del propio continente americano,<sup>77</sup> sobre el 50% son mexicanos y más del 20% corresponden al resto de América Latina. El guarismo señalado estaría significando un millón menos de personas en comparación a la misma situación en 2007.<sup>78</sup> En todo caso, se debe tener presente que la cifra indicada representa alrededor de un 3,5% de la población total de Estados Unidos y aproximadamente un 28% de la población nacida en el extranjero.<sup>79</sup> Lo fundamental es que en los últimos años se advierten los primeros descensos anuales de inmigración en este país. Para avalar esta afirmación se indica que de un promedio de 850.000 inmigrantes ingresados sin autorización anualmente entre los años 2000 y 2005, se disminuyó a alrededor 300.000 por año entre 2007 y 2009.<sup>80</sup> Cifra especial es la de mexicanos, toda vez que inmigrantes no autorizados de este origen habrían bajado de 500.000 a 150.000 por año.

La discusión se da en si ello se debe a los mayores controles o al debilitamiento económico registrado en el periodo. Si se recurre a la historia migratoria estadounidense pareciera relativizarse la primera y tener más incidencia la última de estas causas, toda vez que existen antecedentes previos al 11 de septiembre de 2001 que marcan el reforzamiento de las políticas de regulación y control aplicadas por el país. Al respecto se debe recordar que la ley Simpson-Rodino de 1986, conocida como IRCA (Immigration Reform and Control Act), no sólo tuvo como objetivo solucionar la permanencia irregular de un número importante

75 Lo que se destaca en *cursiva* es del autor.

76 Cifras entregada por MIRKIN, B., op. Cit., pág. 26. Toma como referente los datos entregado por CHAMIE, J. (2009) *Mind the Gap: Public and Government View son Migration Diverge*, Yale Global Online, <http://yaleglobal.yale.edu/content/mind-gap-public-and-government-views-migration-diverge>.

77 *Ibíd*, Se recurre a cifras entregadas por PASSEL, J. & COHN, V. D. (2009) *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United State*, Pew Hispanic Center, Washington D.C.

78 SICREMI, op. cit. Pág. 13. El dato está indicado por HOEFER, M., RYTINA, N. & BACKER, B. (febrero 2011) *Estimates of the unauthorized migrant Population Residing in the United States: January 2010*, en: *Population estimates*. Office of Immigration Statistics, Department of Homeland Security. Policy Directorate. Washington D. C.

79 *Ibíd*.

80 *Ibíd*. La comparación se efectúa a partir de los datos que figuran en PASSEL, J. & COHN, V. D. (septiembre 2010) *U. S. unauthorized Immigration flows are down sharply since mid-decade*, Pew Hispanic Center Report, Washington D. C.



de personas –entre ellos dos millones de mexicanos– sino también controlar la migración con un restrictivo marco legal.<sup>81</sup>

Lo que resulta evidente es que la recesión económica que golpea con fuerza, entre otros países a Estados Unidos, ha significado un alto desempleo entre los migrantes. No obstante, esto no ha producido un retorno de latinoamericanos a las Naciones de origen, de ello se concluye que estas personas “ se han convertido en una presencia relativamente estable en el mercado laboral y en la sociedad de Estados Unidos, y es probable que con la recuperación económica, los empleadores consideren a aquellos que aún no tienen trabajo como fuente de mano de obra conveniente y fácil de obtener”.<sup>82</sup>

Si bien es cierto el caso de la permanencia irregular en Estados Unidos se presenta con especiales características por su magnitud, la situación en América Latina también debe ser asumida debido a que éste es un fenómeno que se presenta en sus diversos países, favorecido, además, por factores como la identidad idiomática y la existencia de un importante sector informal en sus economías. Existe, por cierto, una diferencia con respecto a Estados Unidos, cual es que las disparidades salariales no son altas por lo que los beneficios económicos no resultan tan claros.<sup>83</sup>

Un aspecto a observar en torno a la permanencia irregular en los diversos países corresponde a una acción permitida y forma parte, particularmente, de la política de tratamiento de incorporación a la fuerza laboral del inmigrante. Sobre este tópico existen variadas visiones y no es ajena a ellas la que la individualiza como una realidad tolerada por los países ya que conlleva beneficios para los empleadores, aun a costa de los perjuicios para el trabajador inmigrante. En este sentido se puede señalar la afirmación que indica que la inmigración irregular “cumple una racionalidad económica clara: reduce los costos laborales en los países receptores al evitar el peso de la burocracia migratoria de visas y permisos de trabajo para contratar trabajadores extranjeros. La inmigración ilegal pone a disposición de los empleadores una especie de mercado spot, de trabajo barato pero sin derechos laborales ni mecanismos de protección social”.<sup>84</sup>

También merece atención especial la persona que pierde la permanencia regular en un país, ello trae consigo una serie de consecuencias, desde la pérdida de la ciudadanía en algunos casos hasta quedar en una extrema vulnerabilidad socioeconómica, toda vez que su situación le hace imposible acceder, entre otros, a los servicios sociales de salud, subsidios, libre movilidad dentro del territorio y procurar la reunificación familiar.<sup>85</sup>

---

81 *Ibíd*, pág. 1032.

82 SICREMI, págs. 13 & 14.

83 *Ibíd* Pág., 14. Los factores que favorecen la migración entre países latinoamericanos están individualizados en VULETIN, G. (2008) *Measuring the informal economy in Latin America and the Caribbean*, en: International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/08/102. Washington D. C.

84 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales en la era de las crisis y la globalización: implicancias para América Latina*, op. cit., págs. 10 y 11.

85 STEFONI, C., op. cit., pág. 9.

### 3.4. La migración femenina

Finalmente, un aspecto a mencionar en cuanto al perfil es la diversidad de género que se observa en los inmigrantes y, particularmente el papel que han alcanzado las mujeres. En efecto, aun cuando la migración femenina global (alrededor del 46% del total) es todavía algo menor que la masculina, lo cierto es que ha ido aumentando paulatinamente desde 1960, existiendo regiones, entre ellas las más desarrolladas –Europa, América del Norte y Oceanía– en que las mujeres que forman parte de este proceso son mayoría y en otras, como en América Latina y el Caribe, crece permanentemente.<sup>86</sup> Las razones de esta situación hay que buscarlas en los cambios económicos y sociales, que gatillan las decisiones individuales de emigración influidas por el surgimiento de ámbitos laborales específicos, como el trabajo doméstico y el comercio. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en la migración intrarregional en Latinoamérica.<sup>87</sup>

El aumento del movimiento migratorio femenino intrarregional encuentra su explicación por la existencia de elementos que hacen más soportable el distanciamiento, que posee innegables efectos particulares para la mujer. Entre otras cosas, la cercanía geográfica, que se combina con factores que facilitan mantener un vínculo permanente con la familia que se encuentra en el país de origen, como el acceso a medios de movilización con más bajos costos y el perfeccionamiento de los medios de comunicación, que se suman a la existencia de nichos laborales específicos en el país de destino.

La realidad descrita implica desafíos emergentes por tratarse de una situación nueva, toda vez, que como lo constata Mora<sup>88</sup> hasta no hace mucho “...la migración era considerada como un fenómeno esencialmente masculino y con una motivación predominantemente económica. Como indica Pedraza,<sup>89</sup> los estudios migratorios partían de la presunción que la decisión de emigrar era una prerrogativa masculina y que la migración femenina tenía como objetivo la unidad o reunificación familiar”.

Los desafíos que se presentan tienen que ver básicamente con las especificidades que posee la migración femenina que la hace vulnerable en algunos aspectos. Particular atención debe colocarse en la posibilidad de que las mujeres se conviertan en víctimas más expuestas a la discriminación laboral o sexual, y a específicas violaciones a sus derechos humanos y libertades fundamentales.<sup>90</sup>

---

86 SICREMI, op. cit., pág. 70

87 MORA, C., op. cit., pág. 130. PESSAR, P. & MAHLER, S. (30 junio a 1 de julio 2001) *Gender and Transnational Migration*, Conferencia Transnational Migration: Comparative Perspectives. Princeton University, en: CEPAL (2006) *Migración Internacional*. Santiago de Chile: Observatorio Demográfico, Latino América y el Caribe. CEPAL, Naciones Unidas.

88 MORA, C., op. cit., pág. 132.

89 PEDRAZA, S. (1991) *Women and Migration: The Social Consequences of Gender*, Annual Review of Sociology, Volumen 17.

90 Sobre este aspecto coloca especial foco y advertencia el estudio de SICREMI, op. cit., pág. 71.

### 3.5. Las remesas: naturaleza, importancia y efectos

Como ha quedado establecido a lo largo del presente trabajo un factor determinante para emigrar es la expectativa de lograr ingresos mejores, su cumplimiento está íntimamente ligado a las condiciones salariales que se obtengan en el país de destino. Con frecuencia en los objetivos establecidos está lograr un margen de dinero constituido por el diferencial entre los costos de mantención y los ingresos obtenidos, para destinarlos al ahorro a tener en el momento del retorno o para enviarlo periódicamente a la familia que ha permanecido en el país de origen. Esto último es lo que propiamente se conoce con el nombre de remesas.

Aun cuando la magnitud de este flujo depende de los ciclos que vive la economía mundial y especialmente el que exista en las economías industrializadas, en general se puede afirmar que las remesas han aumentado en el plano global, cuestión que se ha percibido notoriamente en América Latina y el Caribe, a tal punto que se estima que desde el año 1980 el monto por este concepto se ha doblado cada cinco años en la región.<sup>91</sup> Estos países, de las remesas dirigidas a los en vías de desarrollo, recibieron el 20% en el año 2009, esto es, 57.000 millones de dólares. En este contexto México se convirtió en el tercer mayor receptor de remesas en el mundo con 22 mil millones de dólares en el año señalado, luego de India con 49 mil millones y China con 48 mil millones de dólares. Otros países receptores a mencionar en la región son Brasil, Colombia y Guatemala, con alrededor de 4.000 millones cada uno y El Salvador y República Dominicana, con 3.500 millones de dólares en cada caso. Por otra parte, si se mide la magnitud de las remesas en relación al Producto Interno Bruto, sobresalen los casos de Honduras, Guyana, El Salvador y Haití, con porcentajes que van entre el 15 y 20% de dicho producto. Claro está que existen Estados en otras regiones del planeta en que las remesas muestran un mayor porcentaje con respecto al PIB, es el caso de Tayikistán en que llega al 50%. También hay que tener presente que en la mitad de los países de América Latina las remesas representan menos del 3% y en casos como Argentina, Brasil y Chile menos del 1 % de aquel.<sup>92</sup>

El impacto que poseen los ciclos económicos en el monto de las remesas queda de manifiesto si se compara lo ocurrido entre 2008 y 2009. A este respecto Mirkin basado en los datos entregados por el Banco Mundial<sup>93</sup> señala que la cantidad que en 2009 llegó a los indicados 57 mil millones, en 2008 había sido de 64 mil millones de dólares, significando una caída de 12% de las remesas dirigidas a países de A. L. y el Caribe (las cifras precisas que entrega el Banco son 64.839 en 2008 y 57.071 millones de dólares en 2009). Los datos disponibles para 2010 reflejan una leve recuperación con 58.246 millones de dólares. Los países que más vieron disminuir los flujos entre 2008 y 2010 fueron Colombia (-19%), Brasil (-16%) y México (-15%), también tuvieron disminuciones apreciables Bolivia, Jamaica y Honduras (-7%).<sup>94</sup>

91 SOPLA, op. cit., pág. 11.

92 SICREMI, op. cit., pág. 20; MIRKIN, B., op. cit., pág. 31; TERRAZAS, A. (2010) *Direct Investment in Developing and Emerging Country Capital Markets: Patterns and Prospects*. Migration Policy Institute. Washington D.C.

93 Ibíd MIRKIN, B. Ver Banco Mundial, *Outlook for Remittance Flows in 2009-2011*, Migration and Development Brief 12, 2010.

94 SICREMI (2011), op. cit., pág. 22.

En el estudio SICREMI 2011 se enfatiza en el impacto de la crisis económica en Estados Unidos en determinados sectores, especialmente en el de la construcción, que es especialmente captador de trabajadores latinoamericanos. Un ejemplo de esta situación es lo ocurrido con el desempleo de mexicanos que, según datos de la Encuesta de población, alcanzó un 13% en 2009, en comparación con el 10% de otros trabajadores latinoamericanos. Recurriendo a referencias anecdóticas para demostrar el impacto que tiene esta realidad en la evolución de las remesas se expresa que hubo incluso evidencia “de flujos inversos de remesas a los Estados Unidos en 2009, ya que los inmigrantes utilizaron sus ahorros en su país de origen para realizar pagos de hipotecas en los Estados Unidos”.

Mención especial se debe hacer también a los flujos provenientes de España. Este país tenía en 2009 una población de origen latinoamericano de 2,3 millones de personas, teniendo presente que la tasa de desempleo en España llegó en 2010 a un 26 %, el impacto en las fuentes laborales de los latinoamericanos es fuerte y, a través de ello a las de remesas, las que, recurriendo a un referente importante de población extranjera como es la de origen ecuatoriano, muestra que disminuyeron en un 27% si se compara 2007 con 2010.<sup>95</sup> En el aspecto global respecto a América Latina, el Banco de España ya en 2008 reportó que las remesas bajaron en un 8%.<sup>96</sup>

El análisis acerca del impacto y efecto de las remesas no está dado sólo por su magnitud, sino también por su destino. En este sentido los flujos pueden dirigirse a acciones vinculadas al desarrollo nacional financiando actividades productivas de diversa naturaleza, particularmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas; financiamientos de educación y salud; ahorro e inversión y el consumo.<sup>97</sup> En este sentido Marcela Peticara<sup>98</sup> señala que “el efecto de las remesas sobre la economía del país y el bienestar de sus habitantes dependerá, por supuesto, de qué tan importante sea el flujo en relación al tamaño de la economía y cómo éstas se distribuyan entre los distintos estratos socioeconómicos”. Se da como ejemplo, por el significativo volumen de las remesas, el importante impacto que tienen en Colombia, México, Ecuador y Guatemala. Respecto a estos dos últimos se indica que ellas equivalen a dos veces el tamaño de su inversión extranjera directa.

Es evidente que existen claras asimetrías en cuanto al impacto de dichas remesas, influyendo en ellos diversas causas: niveles de pobreza, magnitud de las economías y tamaño de los países de origen, entre otras. Se da como ejemplo que en México entre 5 y 10% de los hogares de los tres deciles de más bajos ingresos reciben dineros provenientes de remesas, representando entre el 40 y 62% del ingreso corriente monetario de ellos. En Perú, por su parte, los receptores se concentran en los dos últimos quintiles. En cambio en otros países, como los señalados al comparar magnitud de las remesas con relación al PIB, éstas son modestas o irrelevantes. En síntesis, se concluye, tomando como referente el estudio de SOPLA que, aun cuando en algunos casos sea pequeña en magnitud, en la mayoría de

---

95 *Ibíd*, pág. 23.

96 PERTICARA, M., Introducción del Estudio de SOPLA, *op. cit.*, pág. 12.

97 SOLIMANO, A. *Migraciones internacionales en la era de las crisis y la globalización: implicancias para América Latina*, *op.cit.*, pág., 11.

98 PERTICARA, M., *op. cit.*, pág., 11.

los países que abarca dicho estudio se reporta un efecto positivo de las remesas sobre los indicadores de pobreza y distribución del ingreso.<sup>99</sup>

En todo caso, la importancia que ha alcanzado este flujo determina que variados gobiernos de Latinoamérica estén desarrollando iniciativas para facilitar y aprovechar positivamente el impacto de ellas. En relación a ello se ha destacado el programa mexicano de 3 por 1, que consiste en lo siguiente: “el gobierno hace una contribución proporcional a la que han hecho los mexicanos en Estados Unidos por medio de las Asociaciones de Migrantes de la Localidad (HTA por la sigla en inglés de Hometown Associations) para mejorar la infraestructura de un área emisora de migrantes en México. El programa “3 x 1” brinda \$ tres dólares de fondos federales, estatales y locales por cada dólar con que contribuya la HTA para proyectos de infraestructura hidráulicos, de alcantarillado, de carreteras y similares. En 2008 se estableció el Fondo Productivo Migrante 1 x 1 para brindar préstamos subsidiados a los mexicanos en Estados Unidos que quieren invertir en México. Los empresarios presentan sus planes de negocios a Sedesol, la agencia mexicana para el desarrollo, la cual puede prestar hasta 300.000 pesos mexicanos (US\$ 22.600) para ayudar a montar un negocio en México”.<sup>100</sup>

Si bien es cierto se pueden constatar los claros efectos positivos de las remesas. También se debe estar atento a algunos aspectos negativos. En primer lugar, hay casos en que se percibe que el envío de estos recursos no logra compensar la clara pérdida en capital humano, un ejemplo que se cita a este respecto en la región latinoamericana es Uruguay.<sup>101</sup> Por otra parte, es necesario salir al paso de la potencial creación de “una cultura de dependencia” entre los receptores de las mismas que debilita el ahorro, los esfuerzos laborales y el espíritu de emprendimiento en los receptores directos de las transferencias, entre otros aspectos.<sup>102</sup>

#### 4. FORMAS DE ABORDAR LA MIGRACIÓN

Para abordar el tema migratorio se debe considerar que este es un fenómeno permanente y, por tanto, las acciones a emprender no deben estar dirigidas sólo a la coyuntura, sino que deben mirar al largo plazo. Por otra parte, se debe tomar conciencia que son las sociedades en su conjunto, tanto de origen como de recepción, las que se impactan con el proceso y esto implica tanto a los sectores público y privado, así también al conjunto de la institucionalidad. Además, debe haber en lo posible, para la eficiencia de las medidas que se adopten, sintonía entre la acción de los gobiernos con la aceptación y actitud de la población. También es preciso el desarrollo de una estrategia multidisciplinaria que

99 *Ibíd.*

100 MIRKIN B., *op. cit.*, pág. 32. El autor obtiene la información del funcionamiento de este Programa de Migration News, *México: Migrants, Remittances, 3 x 1*. Volumen 16, N° 4, 2009.

101 DÁVALOS, C., PLOTTIER, C. & TORRES, S. *Fuga de Cerebros: En caso Uruguayo*, en: SOPLA, *op. cit.*, págs. 281 y ss.

102 SOLIMANO, A. *Migraciones Internacionales en la era de las crisis y la globalización: implicancias para América Latina*, *op. cit.*, pág. 11.

abarque ámbitos políticos, jurídicos, económicos, sociales, psicológicos y culturales. En estos aspectos el aporte analítico de las instancias académicas es indispensable, por esta razón se debe fortalecer la reflexión sobre el desarrollo migratorio desde las dimensiones nacionales e internacional. En esta última perspectiva lo básico es asumir que la migración, para ser abordada eficazmente, no bastan acciones unilaterales, sino que lo que se requieren son convergencias bilaterales –para situaciones específicas– y multilaterales para una perspectiva global.

Una visión que ayuda a abordar el proceso migratorio es la de su enmarcamiento dentro de la evolución que ha tenido el respeto de los derechos fundamentales de las personas. Si se pone el acento en dichos derechos se atenúa la forma rígida con que los Estados abordan la permanencia de los extranjeros en su territorio como un ejercicio exclusivo y excluyente de las competencias que le otorga su soberanía. Este amplio margen ha permitido a los gobiernos de turno, en función del ejercicio de sus facultades, colocar los énfasis de acuerdo a sus convicciones ideológicas para restringir o flexibilizar las medidas respecto a los extranjeros. Esto se ha hecho más patente cuando los Estados tienen sistemas políticos no democráticos, donde las rigideces o francas arbitrariedades alcanzan hasta a sus propios nacionales.

De lo que se trata es enfrentar adecuadamente la multiplicidad y choque de intereses de diversa índole: económicos, políticos, laborales y sociales en los que intervienen variados actores, y que es preciso sintonizar con la acción que los Estados deben asumir teniendo como impronta el respeto a los derechos humanos, de los cuales son titulares las personas independiente de su nacionalidad y el lugar en que se encuentren situados.<sup>103</sup>

El sistema internacional de protección de dichos derechos ayuda a evitar arbitrariedades y discriminaciones, en la medida que los Estados acepten las competencias de los órganos que han sido consagrados en diversas Convenciones Internacionales. En el caso de América se tiene como instrumento idóneo a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica), que posee como órganos competentes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A estos órganos, particularmente a la Comisión, pueden recurrir cualquier persona o grupo de personas –sin distinguir entre nacionales o extranjeros– que sientan violado alguno de los derechos protegidos por la Convención por parte de un Estado miembro, en la medida que haya agotado las vías jurídicas internas del Estado contra el cual se presenta la demanda.

En la perspectiva política la gestión se encuentra con desafíos enraizados en la concepción misma del Estado-Nación. En efecto, en numerosos Estados se asimila a la unidad nacional la idea de una homogeneidad del componente humano, lo que colisiona con la noción de comunidades transnacionales, que se caracterizan por la diversidad y por ser multiculturales. A las causas específicas de la migración, que han sido analizadas, la propia evolución del mundo moderno, por razones claramente observables, facilita la movilidad de las personas entre diversos países, en especial a consecuencia de las mayores posibilidades de acceso a los medios de transportes y de comunicación. La globalización

---

103 STEFONI, C., op. cit., pág. 1.

no tiene dimensiones reducidas a lo económico y a la transferencia de bienes y servicios, sino involucra también directamente a las personas. Ante estas evidencias los gobiernos y las comunidades de origen en los diversos Estados deben reaccionar y aceptar las nuevas realidades, toda vez que “la idea de que un Estado ha de basarse en una nación relativamente homogénea es cada vez más difícil de defender”.<sup>104</sup>

Asumir lo descrito obliga a medidas inmediatas porque ya el fenómeno está instalado. No obstante, se requiere también de una estrategia evolutiva de mediano y largo plazo que posibilite cambios culturales, debido a que en las más variadas naciones están aun presentes ideas que dificultan la acogida e integración adecuada de los extranjeros, cuando éstos se instalan con la decisión de permanencia. Incluso más, existen países en los cuales, como lo constata Mirkin, los gobiernos tienen o impulsan políticas destinadas a la acogida y la población sigue con conductas temerosas o de franco rechazo hacia el forastero.<sup>105</sup> La existencia de esta dicotomía obliga a un diálogo persuasivo y de información con el objetivo de lograr cambios de conductas, porque de no lograrse modificaciones de ellas se corre el riesgo de brotes xenofóbicos.

En la perspectiva descrita es preciso lograr actitudes que estén impulsadas bajo la idea de “políticas de Estado”, toda vez que para tener éxito se requiere de consensos de los más diversos sectores políticos y de otros actores de la sociedad. El mayor adversario de ello es el enfoque restringido y cortoplacista –que ve al extranjero como un competidor en la obtención de la satisfacción de necesidades propias o un factor de riesgo para la unidad nacional– y que puede lograr, en un terreno abonado para ello, sintonía con el pensamiento de un porcentaje estimable de la población, rehuyendo enfrentar la realidad que se presenta inexorablemente de un mundo más abierto y globalizado. El papel que debe jugar el ámbito académico también es significativo en pos de generar conciencia acerca de las circunstancias, elementos, desarrollo comparado y potencialidades de la migración, así como la labor de las disciplinas relacionadas que pueden efectuar un análisis integrado. En la actualidad se percibe que existe un amplio margen de acción en este plano.

Por su parte, el compromiso institucional debe ser amplio, cualquiera sea la organización interna de los Estados, sea ésta unitaria o federal. Cada componente de esta malla de gestión tiene su papel que jugar para alcanzar una política homogénea y eficaz. Particular relevancia en este plano poseen los gobiernos locales, toda vez que son los que más directamente se vinculan a las personas en sus necesidades básicas de educación, salud, vivienda e infraestructura en general, como así también para contemplar la participación de las organizaciones sociales de diversa índole existentes en la comunidad.

Existen antecedentes que muestran que la evolución del proceso migratorio se está reconociendo por los gobiernos, mostrándose más proclives a asumir los niveles actuales de inmigración y atenuando las tendencias restrictivas. En América, por ejemplo, en el año 1996 once gobiernos señalaban su intención de reducir la inmigración, en cambio esta misma posición bajó a cuatro en el año 2009. De estos cuatro países, tres se caracterizan

---

104 CASTLES, S., op. cit., pág. 30.

105 MIRKIN, B., op. cit., pág. 11.

por tener población pequeña: Bahamas, Belice y Panamá; o que ha tenido flujos recientes muy grandes de inmigrantes: Ecuador.<sup>106</sup>

Como se ha indicado, la naturaleza de la migración hace que escape de consideraciones puramente nacionales o unilaterales por parte de los Estados, alcanzando dimensiones internacionales. Esto demanda que se aborde el tema desde una perspectiva bilateral y multilateral. En esta materia no se está en una situación de vacío porque han existido diversas iniciativas, varias de las cuales se han materializado en acuerdos, pero hay dispersión y carencia de una orgánica que de coherencia y sumatoria a lo existente.

En el aspecto bilateral se puede observar, como una constatación de lo señalado, que en América se han suscrito una serie de acuerdos. En efecto, sólo los países latinoamericanos poseen más de 140 acuerdos sobre migración. Si se toma únicamente el lapso que media entre los años 1991 y 2000, se materializaron 67, de los cuales 28 fueron entre países latinoamericanos y 39 con Estados fuera de la región.<sup>107</sup> La importancia que tienen estos acuerdos es que se concentran en situaciones específicas y abordan la confluencia de intereses entre el país emisor y el receptor. Como los procesos son dinámicos, si estas convergencias no se reducen a la coyuntura y miran en perspectiva de mediano y largo plazo, serán instrumentos valederos que tenga aplicación futura bajo criterios de reciprocidad. Como referente se puede citar que España, en 2001, suscribió tratados bilaterales sobre la regulación migratoria con Colombia, República Dominicana y Ecuador. Uno de los aspectos normados se refiere a la concesión de permisos de trabajo, estableciéndose que el gobierno español fija cuotas anuales que se basan en la situación laboral en España.

Al hacer una evaluación es preciso valorar los esfuerzos efectuados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), particularmente en el resguardo de los derechos de los migrantes<sup>108</sup> y el ACNUR en las materias que dicen relación específica con el refugio. Sin embargo, surge con nitidez la necesidad de fortalecer la organización internacional que asuma la impronta hacia la cual ha evolucionado el proceso migratorio.

El catastro de lo existente en los planos regionales o inter-regionales muestra, por una parte, organizaciones que teniendo objetivos amplios han incluido en ellos el tratamiento del tema migratorio y, por otra, sistemas de consulta que en casos específicos lo han asumido. A ello hay que sumar Convenios Internacionales que han sido aprobados por los Estados en una perspectiva más universal.

En lo que respecta a la acción de organizaciones internacionales regionales o de diálogo inter-regional se listan variadas iniciativas en el seno de la Unión Europea, de las Cumbres

---

106 *Ibíd*, pág. 29.

107 *Ibíd*, pág. 35. El autor se basa en las cifras entregadas por la Organización Internacional del Trabajo: *ILO Migration Survey 2003: Country summaries*, Ginebra, 2004.

108 La OIM es el principal organismo internacional en el ámbito de la migración. Fue fundada en 1951, con sede en Ginebra, cuenta con sedes locales en más de cien países. No depende de la ONU. Su nombre actual data desde 1989. Su designación original tenía la sigla PINMME, para cambiar su nombre en 1952 a Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), lo que marcaba la impronta de una dedicación fundamental a la situación dejada en Europa por la Segunda Guerra Mundial en cuanto a la situación migratoria en el continente. En 1980 pasó a llamarse Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM). En la actualidad tiene 127 miembros y 18 observadores.



Iberoamericanas, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de la OEA, del CARICOM y del MERCOSUR.<sup>109</sup>

La Unión Europea ha promovido una serie de mecanismos de cooperación y diálogo con países en desarrollo. En virtud de ello en 2008 en Lima, en el marco de la Cuarta Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, se abordó el tema de “las dimensiones de la migración internacional relacionadas con el desarrollo”. Luego, en 2009, se consagró el Fondo Europeo de Desarrollo, que corresponde a la colaboración entre los países de África, el Caribe y el Pacífico y el Consejo de Ministros de la UE con el objetivo de apoyar el Observatorio sobre Migraciones de los países de África, el Caribe y el Pacífico, cuyo objetivo es la creación de una red de observatorios y de análisis sobre cuestiones migratorias, fortalecimiento de la capacidad institucional y mejoramiento de las capacidades de la sociedad civil, con el objeto de realizar un mejor diálogo sobre la migración.

En la Declaración de Santiago de Chile,<sup>110</sup> fruto de la de la Primera Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), celebrada el 26 y 27 de enero de 2013, se aborda el tema migratorio particularmente en cuatro puntos:<sup>111</sup>

1. Se parte por recordar los compromisos asumidos en las Cumbres de Lima y Madrid y se apoya el “Diálogo Estructurado CELAC-UE sobre Migraciones incluyendo la identificación de acciones conjuntas sobre materias específicas que apuntan a mejorar la movilidad humana birregional garantizando el pleno respeto y protección de los derechos humanos de las personas migrantes”.
2. Se reconocen los cambios en los flujos de migración entre las regiones representadas en la Cumbre.
3. Se hace una referencia específica a la urgente necesidad de abordar “los crecientes desplazamientos de población debido al cambio climático y los desastres naturales en países en desarrollo, especialmente en los pequeños Estados insulares y en Estados con ecosistemas de alta montaña, así como otros Estados altamente vulnerables”.
4. Se destaca la importancia de la integración y la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia.

Los Estados participantes en la Cumbre de Santiago se comprometieron a trabajar “para organizar mejor la migración regular y para abordar la migración irregular”. También asumieron la obligación de “prevenir y combatir el contrabando de migrantes y la trata de seres humanos, así como prestar asistencia a las víctimas”. Respecto a la seguridad social expresaron su voluntad “de intercambiar experiencias y mejores prácticas y explorar posibilidades de cooperación birregional, incluyendo el establecimiento de acuerdos bilaterales de

109 *Ibíd*, pág. 36.

110 Declaración de Santiago de 27 de enero de 2013 (traducción de cortesía, no oficial).

111 *Ibíd* Puntos 30, 31, 32 y 33. Por su parte, el punto 34 de la Declaración se refiere a las actividades delictivas transnacionales. En este sentido los Estados participantes se comprometieron “a continuar implementando, según corresponda, acciones concretas, encaminadas a fortalecer, entre otras cosas, la cooperación en la aplicación de la ley, la asistencia judicial recíproca, la inteligencia fronteriza compartida, con el fin de desmantelar las organizaciones criminales, todo dentro del pleno respeto de los derechos humanos y derecho internacional”.

seguridad social entre países CELAC y Estados miembros de la UE que deseen hacerlo individualmente, respetando las legislaciones nacionales y acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social existentes entre los Estados CELAC-UE, como la Convención de Seguridad Social de Iberoamérica". Finalmente, se ratifica la "firme decisión de proteger y fomentar la seguridad de los trabajadores y la salud en ambas regiones" y se ratifica el compromiso tendiente a desarrollar una "Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Seguridad y Salud en el Trabajo", en línea con los correspondientes principios consagrados en los Convenios de la OIT.

La Cumbre Iberoamérica de Jefes de Estado y de Gobierno trató el tema migratorio en su encuentro de Montevideo el 2006, siendo tema también en posteriores Cumbres. Fruto de ello la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) convocó al primer Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo en Cuenca, Ecuador, el año 2008. En esta oportunidad se acordó un Plan de Acción para la implementación de los compromisos adoptados en las Cumbres y asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes. En síntesis, los objetivos fueron: visibilizar las buenas prácticas migratorias ejecutadas en países miembros; reiterar el respeto a los derechos humanos y promover la igualdad de género y de etnia; establecer un acuerdo de cooperación entre la SEGIB, la CEPAL y la OIM; y, elaborar el Programa de Acción de Cuenca con propuestas especiales para la juventud, migración y desarrollo. También se debe destacar lo ocurrido en la Cumbre que tuvo lugar en Santiago de Chile en el 2007, en cuya Declaración se reiteró el Compromiso de Montevideo y conjuntamente se firmó el Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social, que ha sido ratificado por Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay y Portugal. En la Cumbre del 2010 el tema migratorio fue asumido en un comunicado especial destinado al combate de la delincuencia organizada transnacional en sus diversas formas y manifestaciones. A la vez, tuvo lugar el Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo que abordó los impactos de la crisis económica y las necesarias respuestas de políticas y programas en Iberoamérica.<sup>112</sup>

La Organización de Estados Americanos ha determinado que la migración es un asunto que le corresponde asumir y por ello puso en funcionamiento el Programa sobre Migración y Desarrollo. Esta iniciativa se propone la recopilación de los datos sobre la migración laboral, la promoción de los beneficios de la migración internacional, la protección de los derechos de los migrantes y la facilitación de la migración por medio de acuerdos de cooperación, con el involucramiento de los gobiernos y la sociedad civil del continente americano.

El Mercado Común del Sur, en la perspectiva del cumplimiento de sus objetivos específicos de alcanzar la integración económica y apertura comercial, reconoce la contribución efectuada por los migrantes al desarrollo de la región y junto a ello se ha preocupado de promover la regularización de los inmigrantes que no están en estas condiciones en los diversos países miembros del MERCOSUR, además de proteger los derechos humanos de todos los inmigrantes. Teniendo como marco este acuerdo, Argentina y Brasil han adoptado acciones legislativas para facilitar la libertad de movimiento y de residencia entre ambas Partes.

---

112 MACHÍN ÁLVAREZ, M., op. cit., pág. 11.

El CARICOM ha consagrado acuerdos que individualizan diez categorías de trabajadores calificados que poseen el derecho a libre circulación dentro del Mercado y Economía Únicos del Caribe (CSME). Además, El CARICOM junto a la Comunidad Andina y el MERCOSUR han incorporado el tema migratorio en su agenda de consultas permanentes.

En cuanto a sistemas de consultas cabe mencionar en el ámbito sudamericano la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, también conocida como Proceso de Lima o Foro Sudamericano sobre Migraciones y en una esfera más amplia americana la Conferencia Regional sobre Migraciones o Proceso de Puebla. Estas conferencias tienen en común el tratamiento de temas como individualizar acciones que permitan mejorar la contribución de los migrantes a los respectivos países, la protección de los derechos humanos y la facilitación de la transferencia de remesas. Sus especificidades están dadas por la coordinación de políticas regionales y el intercambio de información particularmente estadística. No obstante el esfuerzo puesto en estas iniciativas, es nítido que su naturaleza consultiva los priva de una solidez institucional, de tal manera está pendiente el establecimiento de una organización internacional regional especializada en el tema migratorio.

En el catastro de las acciones internacionales efectuadas sobre el tema en análisis se debe mencionar también lo ocurrido en el marco de la Organización de Naciones Unidas. En ello se destaca la primera convocatoria dedicada de manera específica al tema de la migración y el desarrollo, esto es, el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo efectuado en 2006. En este evento se reafirmó el vínculo existente entre los temas de la reunión y los derechos humanos. Desde el 2006 hasta el 2012 se han efectuado anualmente los encuentros del Foro Global, acuerdo surgido en el Diálogo, como instancia consultiva para discutir los temas de migración y desarrollo. Para 2013 está programado el segundo Diálogo de Alto Nivel, oportunidad en que deberá discutirse la evaluación de lo ocurrido en los últimos seis años y las perspectivas que se presentan.

Respecto a tratados internacionales que establecen normas jurídicas respecto a la migración, en primer lugar -aun cuando es preciso tener presente la especificidad que tiene esta calidad de personas que se encuentran en un Estado distinto al de su nacionalidad- se debe mencionar a la Convención sobre Estatuto de los Refugiados de 1951, cuya normativa define la condición de refugiado, consagra los derechos de éste y las obligaciones de los estados respecto a estas personas. Un principio de especial importancia contemplado en este instrumento internacional es el de “no devolución” o “non-refoulement” que consiste en que ningún refugiado será devuelto forzosamente a un país en el que enfrente persecución. Esta Convención fue perfeccionada mediante el Protocolo de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados.<sup>113</sup> También están vinculados al tema migratorio los Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños de 2000, los que tienen por objeto complementar la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En todo caso, la fuente de Derecho Internacional que sirve de referente más completa es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores

---

113 MIRKIN, B., op. cit., pág. 38 y 39.

migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

El preámbulo de esta Convención fija su marco y objetivos. En tal sentido deja establecido que tiene en cuenta los principios sobre derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales vigentes, señalando en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre Derechos del Niño. A la vez reafirma los principios consagrados en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de la UNESCO. Recuerda también la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Declaración del Cuarto Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las Convenciones sobre esclavitud.<sup>114</sup>

La Convención tiene como base los Convenios sobre la materia de la OIT, en especial el N° 97, relativo a los trabajadores migrantes; el N° 143, sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes; el N° 29, relativo al trabajo forzoso u obligatorio; el N° 105, sobre la abolición del trabajo forzoso. Además, las Recomendaciones N° 86 y N° 151, sobre los trabajadores migrantes. Junto a ello recuerda como uno de los objetivos de la OIT, establecido en su Estatuto constitutivo, la protección de los intereses de los trabajadores empleados en países distintos del propio.<sup>115</sup>

Respecto a la importancia y magnitud del tema migratorio hace hincapié en que él abarca a millones de personas y repercute en un gran número de Estados, de ello surge el deseo de establecer normas que armonicen las actitudes de los Estados mediante la aceptación de principios fundamentales relativos al tratamiento de los trabajadores migratorios y sus familias. En este contexto la Convención considera la situación de vulnerabilidad en que frecuentemente se encuentran dichos trabajadores y sus familiares.<sup>116</sup>

La necesidad de normar la situación vía una Convención Internacional fluye de la convicción “de que los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares no han sido debidamente reconocidos en todas partes y, por tanto, requieren una protección internacional apropiada”.<sup>117</sup>

La Convención también pone acento en las particularidades de la migración irregular en cuanto a su origen, naturaleza, efectos y medidas para desalentar esta práctica. Todo ello

---

114 Ver párrafos primero y tercero del Preámbulo del Convenio.

115 *Ibíd*, párrafos dos y cuatro.

116 *Ibíd* párrafos siete, ocho y nueve.

117 *Ibíd*, párrafo diez.

a partir de considerar “que los trabajadores no documentados o que se hallen en situación irregular son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores y que para determinadas empresas ello constituye un aliciente para buscar ese tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal”.<sup>118</sup> La Convención dispone en su artículo 5° que trabajadores documentados o en situación regular son aquellos que han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte. Mientras que no documentados o en situación irregular son aquellos que no cumplen esas condiciones.

Entre otros aspectos se consagran la no discriminación en el reconocimiento de los derechos (artículo 7°) y se especifica la obligación de respeto de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Parte III, artículos 8 y sgtes.). De esta forma, se debe considerar a esta Convención como parte integrante del sistema internacional de resguardo de los derechos humanos. En este plano particular atención debe darse a lo preceptuado en el artículo 33, en cuyo N° 1 se establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a que el Estado de origen, el Estado de empleo o el Estado de tránsito, según corresponda, les proporcione información acerca de sus derechos con arreglo a la Convención y de los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones con arreglo a la ley y la práctica del Estado interesado y cualesquiera otras cuestiones que le permitan cumplir formalidades administrativas o de otra índole en dicho Estado. El N° 2 del mismo artículo dispone que los Estados Partes adoptarán todas las medidas que consideren apropiadas para difundir la información mencionada o velar por que sea suministrada por empleadores, sindicatos u otros órganos o instituciones apropiadas. Según corresponda, cooperarán con los demás Estados interesados. Por su parte, el N° 3 especifica que la información adecuada será suministrada a los trabajadores migratorios y sus familiares que la soliciten gratuitamente, y, en la medida de lo posible, en un idioma que puedan entender.

La parte V de la Convención (artículos 57 a) se refiere a las disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios. En ellas se distinguen los trabajadores fronterizos, de temporada, itinerantes, vinculados a un proyecto, de empleo concreto y por cuenta propia. La parte VI (artículos 64 a) norman sobre la promoción de las condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares.

El tratado establece un órgano, que es el Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, encargado de observar la aplicación de la Convención.<sup>119</sup> Este Comité está compuesto por 14 miembros. En cumplimiento del artículo 73, los Estados Partes deben presentar al Secretario General de Naciones, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la Convención.

---

118 *Ibíd*, párrafos 13. También ver los párrafos 12 y 14.

119 Artículo 72 de la Convención.

El Comité debe examinar dichos informes y transmitirá las observaciones que considere apropiadas al Estado Parte interesado (artículo 74).

El Comité podrá recibir, en la medida que se le haya otorgado competencia, reclamaciones de cualquier Estado Parte que alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones establecidas en la Convención. Sólo son admisibles reclamaciones de Estados, que a su vez, hayan otorgado tal competencia al Comité.<sup>120</sup> A lo expresado se debe agregar que el Comité también es competente para conocer de reclamaciones individuales de personas que aleguen la violación de alguna disposición de la Convención. Estas comunicaciones podrán ser recibidas y examinadas por el Comité en la medida que el Estado reclamado le haya otorgado competencia para ello. Los requisitos de admisibilidad de la reclamación son similares a los que se conocen en los instrumentos del sistema de protección de los derechos humanos, por ejemplo en la Convención Europea de Derechos Humanos, respecto al Tribunal Europeo; en la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto a la Comisión Interamericana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, respecto al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estos requisitos de admisibilidad son: que la misma cuestión no ha sido, ni está siendo, examinada en otro procedimiento de investigación o solución internacional y que la persona reclamante haya agotado todos los recursos que existan en la jurisdicción interna. La propia norma (artículo 77) establece como excepción de la obligación de agotamiento, que el Comité concluya que la tramitación de los recursos se ha prolongado injustificadamente o no ha ofrecido posibilidades de dar un amparo eficaz a esa persona.

Como se ha afirmado esta Convención constituye el principal referente en materia del derecho internacional de la migración y contiene normas básicas. Requirió para su entrada en vigor la ratificación de 20 Estados, lo que permitió su vigencia a partir de marzo de 2003, vale decir casi 13 años después de su adopción. Los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, requirieron de 60 Estados ratificantes o adherentes y dicho número se reunió a los diez años. Esta comparación nos indica las complejidades especiales que tiene para los Estados el tema migratorio en cuanto a la consagración de normas internacionales vinculantes. Al cumplirse casi diez años desde la entrada en vigor de la Convención y más de 22 desde su aprobación, lo han ratificado 45 Estados.<sup>121</sup> De ellos ninguno de los integrantes de la Unión Europea. Tampoco han ratificado Estados Unidos, Canadá, China, Japón e India, entre otros.

La insuficiencia en materia jurídica, más allá de disposiciones programáticas, resulta evidente. En efecto, como se puede observar ninguno de los países con más alta inmigración han ratificado el tratado descrito. El derecho internacional en esencia va reflejando

---

120 Artículo 76 de la Convención.

121 Los Estados que han ratificado son: Albania, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Egipto, Ecuador, Ghana, Guatemala, Guyana, Guinea, Honduras, Kirguistán, Lesoto, Libia, Malí, Marruecos, México, Nicaragua, Perú, Filipinas, El Salvador, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, San Vicente, y las Granadinas, Siria, Tayikistán, Timor oriental, Turquía, Uganda y Uruguay. Han firmado la Convención y aún no han ratificado: Bangladés, Comores, Guinea-Bisáu, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Togo, Camboya, Gabon, Indonesia, Liberia, Serbia, Montenegro y Benin.

la voluntad de los Estados y constituye un impulso para las normativas domésticas. La conclusión a la cual se puede arribar es que aún estamos lejos de obtener una legislación homogénea y con principios ampliamente compartidos. No obstante ello, aun cuando sea respecto a las regiones, y en lo posible en América Latina, sería adecuado avanzar en la idea de la redacción de una Ley Modelo, que sirva de base para a las legislaciones internas en pos de una normativa convergente aunque sea en un ámbito territorial acotado en el plano internacional.

## 5. EL PROCESO MIGRATORIO EN CHILE<sup>122</sup>

Como se señaló en el capítulo introductorio en el caso de Chile es posible establecer hitos específicos en el proceso migratorio a partir del siglo 19. En esta perspectiva pueden individualizarse tanto un desarrollo inducido como uno espontáneo de inmigración y observarse lo ocurrido en el siglo 20 hasta la actualidad.<sup>123</sup>

Es un hecho que la inmigración en el país posee dimensiones y características especiales a partir de 1990, lo que queda de manifiesto al comparar el censo de 1992 con el de 2002 al haberse registrado un aumento del 75% en el flujo migratorio. En el segundo de los años mencionados las personas nacidas en el extranjero residentes en Chile llegaron a un total de 185 mil personas, lo que representó un 1.22% de la población del país. La procedencia estuvo determinada por un 26% desde Argentina; un 21% desde Perú; 6% desde Bolivia; 5% desde Ecuador y un 42% desde otros países. En relación a estos componentes es preciso considerar que aun cuando, al año indicado, los peruanos constituían el segundo grupo inmigrante, era el primero en cuanto a residentes permanentes y titulares de visas temporarias acumuladas.<sup>124</sup> A este respecto se destaca que si se toma como referente los datos inter-censales (1992-2002) el crecimiento de la inmigración peruana fue de 394% versus de 26% de la argentina.<sup>125</sup>

Las estadísticas del año 2009 indicaron que los extranjeros en Chile llegaron a un número total de 358.344, esto es un 2.08% de la población total del país, que en términos comparativos internacionales no constituye una cifra alta. Sin embargo, es significativa la comparación con la evolución de la inmigración desde 2002, porque significó un crecimiento de un 91% en siete años.

Como se ha señalado, un aspecto a considerar especialmente es el aumento de la inmigración peruana, constituyéndola en la mayor en Chile. Lo señalado fluye de los siguientes componentes a partir de la cifra indicada: 130.859 peruanos, representativos del 37.13%

122 Parte del contenido de este capítulo fue escrito para la publicación conjunta de académicos chilenos y peruanos convocados por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Perú, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

123 Verónica Cano y Magdalena Soffia hacen una descripción de los principales investigaciones referidas a la migración en Chile, lo que permite conocer aquellos principales hitos históricos (Cano, V. & Soffia, M., op. cit. págs. 129-167.)

124 MARTÍNEZ PIZARRO, J. (2003) *Breve examen de la inmigración en Chile según los datos generales del censo 2002*, CELADE-CEPAL., Santiago.

125 STEFONI, C., *Inmigrantes en Chile. Una integración diferenciada al mercado laboral*. en: SOPLA, op. cit., pág. 82.

60.595 argentinos (17.19%) y 24.116 bolivianos, equivalentes a un 6.84%. Esto muestra que un 61,16% de la inmigración en Chile proviene de los países fronterizos.

El 38.84% corresponde a otras nacionalidades, entre ellas, 19.089 ecuatorianos (5.4%). Esta cifra, que no parece de magnitud, requiere sin embargo una atención especial. Entre 1992 y 2002 los inmigrantes de esta nacionalidad aumentaron en 314%, de esta forma, junto a la peruana, fue la que tuvo más crecimiento. Stefoni<sup>126</sup> destaca que esta migración es reciente, con una residencia promedio de 6.7 años y presenta lo que califica como un “patrón polarizado de inserción laboral”. Esta individualización se justifica en el hecho que por una parte, existe un alto número de personas, particularmente mujeres, que se dedican a trabajos de baja calificación (doméstico, aseo de oficinas y hoteles), y por otra, una alta cantidad en trabajos de nivel profesional, incluidos directivos (50% de los hombres y 38% de las mujeres inmigrantes). En este contexto destacan los profesionales de la salud (36% de los hombres y 27% de las mujeres laboran en este sector). Esta última situación se explica por la existencia del Convenio de convalidación mutua de estudios y títulos entre Chile y Ecuador, que contempla también los de medicina. La inserción laboral de este tipo de inmigrantes se explica en gran medida por la necesidad de cubrir carencias profesionales en el sector de la salud pública, particularmente en la primaria. Stefoni concluye que esta situación es una demostración de que “la aplicación de políticas específicas permite una efectiva integración en sectores más calificados del mercado laboral, revirtiendo la tendencia que se observa en el caso peruano, donde la mayoría de los inmigrantes terminan trabajando en sectores precarios, pese a tener un nivel de calificación que les permitiría integrarse en mejores condiciones al mercado laboral”.

Los otros orígenes de inmigrantes muestran las siguientes cantidades: 12.929 colombianos (3.7%); 11.025 españoles (3.1%); 9.720 estadounidenses (2.8%); 9.624 brasileños (2.7%); 6.547 alemanes (1.9%); 4.589 chinos (1.3%); 63.249 (18%) corresponden a otras procedencias múltiples.<sup>127</sup> A estas cifras hay que agregar las correspondientes a los años 2010 y 2011. En el primero de dichos años se registran 63.912 extranjeros con residencia temporal y 17.090 con definitiva. De ellos corresponden a peruanos 27.714 y 7.736 respectivamente. Por otra parte, en 2011 se consignan con visa temporal 76.337 personas, de las cuales 16.251 son peruanos y de 18.793 están con residencia definitiva, 8.117 son de esa nacionalidad.<sup>128</sup> Al escribirse este estudio no se cuenta aun con datos oficiales consolidados para 2012. Información de prensa, que tiene como fuente los datos entregados por la Policía de Investigaciones, indican que las visas de permanencia definitiva habrían llegado a 20.905 en este lapso.<sup>129</sup>

---

126 STEFONI, C., *Ley y Política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante*, op. cit., págs. 90 y 91.

127 MACHÍN ÁLVAREZ, M., op. cit., pág. 18. Ver también HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M., op. cit.

128 Ver estadísticas del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; [www.extranjeria.gov.cl](http://www.extranjeria.gov.cl)

129 EL MERCURIO, 17 de enero 2013, pág. C 8.



Para explicar la particular evolución de la inmigración peruana se han mencionado diversas causas. A las que generan la migración en general –mencionadas a lo largo del presente trabajo– se agregan algunas específicas ligadas a la condición de países fronterizos. En tal sentido se indican: razones económicas, especialmente la búsqueda de mejores condiciones salariales; facilidades de ingreso, por no existir requisito de visa y sólo la de poseer cédula de identidad si no se cuenta con pasaporte; residencia es facilitada con la existencia de contrato de trabajo; existencia de una comunidad peruana ya constituida lo que conlleva una red de acogida y un alto nivel de asociatividad, a este respecto existen estudios –de FLACSO, entre otros– que indican que el 86% de los inmigrantes peruanos en Santiago obtuvo su primer trabajo a través de un amigo o familiar.

En cuanto al componente de género se indica que el 56.8% son mujeres, cuyo destino principal es el servicio doméstico; en cuanto a la edad, un 72% son jóvenes en edad de actividad laboral; cerca de un 20% son profesionales o técnicos, en el caso de los hombres 16% poseen nivel técnico y 8% profesional. En cuanto a la ubicación territorial de esta inmigración un 7% se ubica en la Región Metropolitana (RM), un 16% en la zona Norte, el 5% en el centro del país no considerado en la RM y sólo un 1% en la zona Sur.<sup>130</sup> Este último aspecto hace que existan fundadas opiniones<sup>131</sup> en el sentido que lo nuevo de esta migración es que no se trata de una clásica migración fronteriza, sino el incremento y la llegada de personas que provienen de diversos lugares del Perú y se sitúan básicamente en la Región Metropolitana de Chile.

La migración peruana está en línea, salvo en cuanto a su ubicación territorial, con los componentes de la inmigración general existente en el país. En efecto, si se observa el género en la inmigración global en Chile, el porcentaje de mujeres se empina al 55%, mientras el de hombres llega al 45%, de acuerdo a los datos de 2009. En cuanto al componente etario, el 85,5% de todas las personas que llegan al país tienen una edad superior a los 15 años, lo que reafirma la condicionante laboral en el flujo migratorio. En cuanto al estado civil de las personas extranjeras los datos arrojan el siguiente resultado: un 36% de solteros, un 35% están casados y un 21% conviven con sus parejas. En cuanto a la distribución territorial de la inmigración general en Chile, la Región Metropolitana es la que más concentra, con un 36%; luego se sitúan las regiones del Norte del país, vale decir, la Región de Arica y Parinacota y la Región de Tarapacá con un 10% cada una; la de Valparaíso con un 9%; las de Antofagasta y la Araucanía con un 7% cada una y la de Los Lagos con un 6%; las otras regiones tienen cifras que oscilan entre el 1 y 3%.<sup>132</sup>

La dimensión del fenómeno que se observa en las últimas dos décadas en Chile obliga a asumir el tema migratorio con una dimensión estratégica y de políticas públicas muy diferente a la configurada tradicionalmente. Hay que tener presente no sólo las dimensiones internas, sino también las que impactan la política internacional y la configuración de las

---

130 HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M., op. cit.

131 STEFONI, C., *Inmigrantes en Chile. Una integración diferenciada al mercado laboral*, op. cit., pág. 84.

132 MACHIN ÁLVAREZ, M., op. cit., págs. 19 a 23.

relaciones exteriores del país. Cómo ejemplo de esto último, es nítido que el tema migratorio ha pasado a ser ineludible como parte de la agenda bilateral de las relaciones entre Chile y Perú.

Uno de los aspectos que requiere de urgentes modificaciones es la normativa sobre extranjería vigente en el país. Se debe partir de la constatación que no se cuenta con una normativa legal que esté en consonancia con los acuerdos internacionales que Chile ha ratificado, en particular, con la Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias.<sup>133</sup>

Los preceptos básicos vigentes sobre esta materia son el Decreto Ley 1.094, de 1975, conocido como Ley de Extranjería y el Decreto Supremo 597, de 1984, que establece el Reglamento de Extranjería. Ambas normas arrancan y encuentran su fundamento en una realidad jurídica y política de inexistencia de un sistema democrático e ideológicamente están determinadas por la impronta de la seguridad nacional y de una concepción rígida de soberanía. En este sentido se afianza la opinión que *“la Ley de Extranjería está lejos de ser una política migratoria basada en los derechos humanos, puesto que se centra principalmente en lo relativo al otorgamiento de visas y el establecimiento de criterios en relación al ingreso y/o expulsión de extranjeros del país. Estos criterios lamentablemente entregan un poder de discrecionalidad muy amplio a los funcionarios que la ejercen, presentándose problemas de arbitrariedad en el proceso de selección de quienes ingresan por paso fronterizo autorizado”*.<sup>134</sup> Especial atención como elemento que posibilita arbitrariedades para impedir el ingreso al país, por el amplio margen interpretativo que brinda y que puede llevar a una aplicación discriminatoria, se identifican algunas de las causales preceptuadas en el párrafo primero del artículo 15 del D. L. 1.094,<sup>135</sup> la lógica con que se construyó esta disposición fue radicalizar la noción de migrante indeseado generando sospecha respecto a los extranjeros, a no ser que demostraran lo contrario, endosándole la carga de la prueba.<sup>136</sup> Las prohibiciones del artículo 15 citado no son la únicas en esta dirección, otras que se pueden indicar son: “los que no puede ejercer su profesión o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social” y “los que sufran enfermedades respecto a las cuales la autoridad sanitaria determine que constituye causal de impedimento para ingresar al territorio nacional”.

Las consecuencias que tienen la aplicación de estas normas, no obstante las facilidades teóricas de ingreso al país, son las rigideces en la práctica del control fronterizo, más patentes en la frontera Norte chilena. Siendo, como ha quedado de manifiesto por la

---

133 STEFONI, C., *“Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante”*, op. cit., pág. 79.

134 MACHÍN ÁLVAREZ, M., op. cit., pág. 14.

135 Dicha disposición contempla, entre ocho causales de prohibición de ingreso al país a los extranjeros, a quienes “propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por 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, a 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”.

136 STEFONI, C., op.cit., pág. 6.

exposición de las cifras, que el mayor flujo migratorio de Chile tiene lugar con los países vecinos, se debieran reemplazar los rasgos unilaterales de control fronterizo, que en muchos casos se mantienen, por un sistema coordinado y efectivamente integrado que permita a los Estados llevar a cabo bilateralmente una eficiente acción, que sin dejar de contemplar –entre otros– el control y sanción del tráfico de estupefaciente y otras sustancias ilegales, coloque el acento en el trato apropiado a las personas que transitan hacia uno u otro lado de la frontera. Un importante intento de avanzar en este propósito fue el Convenio sobre tránsito de personas en la zona fronteriza chileno-peruana, celebrado por ambos países en el año 1991.

En todo caso, medidas como las establecidas en dicho Convenio constituyen sólo un paliativo para enfrentar las consecuencias de una normativa rígida, que no está en consonancia ni responde a las necesidades de la realidad migratoria que se ha ido desarrollando respecto a Chile en las últimas décadas y que, por tanto, requiere de reformas estructurales.

La normativa de ingreso al país tiene agregado como elemento complejo y de rigidez el sistema de visas, acarreado como consecuencia la aglomeración de un número significativo de indocumentados con permanencia irregular en el país. Ante esta situación los gobiernos democráticos, inspirados en principios distintos a los que dieron origen a la legislación en vigor, han debido enfrentar la situación con acciones puntuales. En este sentido se han debido adoptar lo que se han conocido como “amnistías migratorias”. La primera de ellas tuvo lugar en 1997, lo que significó la regularización de la permanencia en Chile de 40.000 inmigrantes, recibiendo residencia definitiva un 50 % de ellos. La segunda de estas medidas tuvo lugar en octubre de 2007,<sup>137</sup> cuyo efecto mayor se situó en los inmigrantes peruanos que en una cifra de 45.000 personas se acogieron a dichas medidas regularizadoras.

En esta misma línea y en la perspectiva de orientar la acción en un marco de respeto a los derechos humanos del inmigrante, se han adoptado medidas para hacer frente a situaciones en esferas específicas como son la educación y salud.

En el ámbito de la educación se destaca la circular de agosto 2005 sobre “Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes, en los establecimientos educacionales”. El objetivo de esta disposición –sustentada básicamente en la Constitución Política (artículo 5º, inciso segundo) y en la Convención sobre Derechos del Niño– fue garantizar el derecho a la educación de los inmigrantes en edad escolar, sin considerar su situación legal. Con ello se apuntó a “corregir una condición de desigualdad y discriminación que afectaba a los niños y niñas migrantes, pero no sólo a aquellos que estaban sin sus visas o documentos al día, sino a todos los migrantes que de alguna manera eran asociados a la categoría de ‘problema’, ‘indeseados’ o de ‘difícil asimilación’”.<sup>138</sup> Esta afirmación se basa en párrafos marcados de la circular señalada, que luego de reafirmar la protección del derecho a la educación y la obligación del Estado de garantizar la igualdad ante la ley y la no discriminación, plantea los siguientes objetivos específicos:

---

137 Resolución Exenta 36.339, de 21 de octubre de 2007.

138 STEFONI, C., op. cit., pág. 6.

- Orientar a las autoridades educacionales en el derecho a la educación de los niños y niñas inmigrantes, no pudiendo ser causal para no hacerlo el hecho de provenir de otro país o no tener los padres regularizada su residencia en el país.
- Cautelar que los establecimientos no establezcan diferencias arbitrarias entre los alumnos en razón de su nacionalidad u origen.

Se debe precisar que si bien esta norma protege el derecho a educación, es independiente de la tramitación de la visa del menor, la que debe seguir el proceso ligado a la de sus padres.

En la esfera de la salud adquiere especial dimensión el programa de atención a la mujer embarazada que data desde el 2004, que, en síntesis, da derecho a toda mujer embarazada, independiente de su condición legal, a recibir atención médica, control de embarazo y atención en el parto.

Otro programa a destacar<sup>139</sup> es el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Salud y el de Interior del año 2007 que, sustentado en tratados internacionales de los que Chile es parte,<sup>140</sup> proporciona a todos los niños y niñas extranjeros menores de 18 años atención de salud en establecimientos públicos, en igualdad de condiciones que los chilenos, independiente de la condición migratoria de sus padres, tutores o representantes legales.

Los esfuerzos descritos para atenuar los impactos de la legislación vigente dejan de manifiesto la necesidad de hacer una profunda reforma de ella, colocando el énfasis ante el proceso migratorio en una noción de acogida y no de sospecha frente al extranjero y jerarquizando la oportunidad que brinda para el fortalecimiento de las relaciones entre las naciones, con particular atención hacia la región latinoamericana y los países vecinos.

Un aspecto necesario de modificación es el que tiene que ver con el sistema de visas, dada sus rigideces y complejidades. En este sentido hay que revisar la fórmula hoy existente de concatenación que desemboca eventualmente en la permanencia definitiva. En este proceso un eslabón de particular significación es la existencia del “residente sujeto a contrato”, estatus que se otorga al extranjero que viaja al país con el objeto de dar cumplimiento a un contrato de trabajo o a aquel que se encuentra en el territorio nacional para dar cumplimiento a un contrato de esta naturaleza. Esta visa se extiende también a los miembros directos de la familia del residente sujeto a esta modalidad. El plazo de vigencia máximo es de dos años.<sup>141</sup>

En perspectiva modificatoria lo primero a examinar es la exigencia de que el contrato de trabajo referido debe contener una cláusula por la que el empleador se compromete a pagar el pasaje de regreso del trabajador y demás personas que estipule el contrato.<sup>142</sup> La necesidad de revisar este precepto surge porque es evidente que establece una condición

---

139 *Ibíd.*, pág. 15.

140 Convención sobre Derechos del Niño y Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias.

141 Ver artículo 23 del D. L. 1.094.

142 *Ibíd.*, artículo 24.

que inhibe a los empleadores de contratar trabajadores inmigrantes, que deja a éstos en desigualdad con respecto a los nacionales.<sup>143</sup>

No obstante, el aspecto central del problema está situado en hacer depender la residencia de la existencia del contrato de trabajo. En efecto, el actual artículo 25 del D. L. 1.094 dispone que la terminación del contrato que ha servido de antecedente para el otorgamiento de la visa, es causal de caducidad de ésta y debe ser comunicado, dentro del plazo de 15 días, a la autoridad correspondiente (Departamento de Migración y Extranjería del Ministerio del Interior DEM). El mismo precepto agrega que la persona puede solicitar una nueva visación o la permanencia definitiva. Este último exige el cumplimiento de la condición de haber cumplido a los menos dos años de residencia.

La necesidad de examinar estas normas emana del hecho de que hacer depender la residencia de la existencia del contrato de trabajo y, a la vez un tiempo mínimo de dos años para obtener la permanencia definitiva, puede prestarse para incentivar abusos del empleador, consciente éste, que no sólo los ingresos del trabajador extranjero dependen de su actividad laboral contractualmente pactada, sino la permanencia en el país.

En esta línea es demostrativo lo informado por Stefoni, a partir de las entrevistas efectuadas en el marco del Proyecto Fondecyt 2007-2009, N° 1070818, se indican casos de personas que habiendo trabajado más de siete años en Chile aún no podían obtener la residencia definitiva, pues en ninguno de los trabajos habían permanecido más de dos años seguidos. A ello se agregan antecedentes que dejan de manifiesto que la mayoría de los extranjeros ingresa de manera regular, particularmente con visas de turista, sin embargo, debido a las dificultades para conseguir un contrato y para mantenerlo durante dos años, les impide transformar aquella visa de residencia temporal y luego en definitiva.<sup>144</sup>

Por otra parte, no obstante la existencia de un marco jurídico como el descrito, la disparidad de contexto en que se estableció la norma de extranjería y la forma en que ha evolucionado el concepto y la realidad migratoria del país, exigen que los preceptos en ella contenido tengan rigurosidad en su aplicación, no quedando sujetas a una invocación desproporcionada e indeterminada, sino que debiera ser obligatorio sujetarse por la autoridad a un contenido específico en su utilización. En este sentido es clarificadora la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Chile, en causa Rol 1748-2012, de fecha 14 de septiembre de 2012. El caso en referencia dice relación con una acción de amparo, consagrada en el artículo 21 de la Constitución Política de la República para resguardar la garantía constitucional de libertad individual, invocada a favor de una ciudadana peruana y de sus hijos menores de edad. Dicho recurso se presentó a consecuencia de una orden de abandono del país y un decreto de expulsión, de fecha 16 de mayo de 2011. La amparada ingresó a Chile en el año 2005, obteniendo permiso de permanencia definitiva el 7 de abril del año 2008, residiendo en el país con su pareja y sus dos hijos de 10 y 1 años, cursando su escolaridad el primero de ellos y contando con una fuente de trabajo el padre de los

---

143 STEFONI, C., op. cit., pág. 10.

144 *Ibid.*

menores. En la causa no existe discusión en cuanto al hecho que la amparada ejecutó un acto irregular, al suscribir un contrato de trabajo inefectivo con el fin de mejorar la situación migratoria de un familiar.

La medida de expulsión se fundó en los artículos 64, inciso final, y 66 del D.L. N° 1.094, invocando la Autoridad de Interior razones de conveniencia o utilidad nacionales. La Corte de Apelaciones de Santiago rechazó el recurso de amparo, pero la Corte Suprema (C. S.) revocó dicha sentencia dando lugar a él.<sup>145</sup>

El máximo Tribunal de Justicia de la República en el fundamento segundo de la sentencia consigna las normas en que se basa la medida de expulsión, en particular aquella que invoca razones de conveniencia o utilidad nacionales. Respecto a ello la C. S. señala: *“(T)ales definiciones son conceptos jurídicos indeterminados, lo que implica que a ellos debe otorgarse un contenido concreto por parte de la autoridad que los utiliza. Dentro de ese contexto, surge que los conceptos en examen tienen relación con la protección de la seguridad del Estado y los cimientos de la institucionalidad, por cuanto respaldan el interés, en general, de la Nación. Sin embargo, el acto irregular que motivó la decisión de revocación del permiso, orden de salida y posterior abandono del país, respecto de la amparada, no aparece como una transgresión que afecte los intereses que se pretende tutelar a través de la norma en examen, al ser, por cierto, una actuación indebida, pero que se lleva a cabo en una sola oportunidad, en un ámbito privado y familiar, pretendiendo buscar el bienestar del grupo, por lo que aparece entendible, no siendo además, una conducta permanente llevada a cabo con fines ilícitos”*. Luego el párrafo segundo del mismo agrega: *“Lo anterior lleva a concluir que las decisiones que se han emitido por la autoridad administrativa y que tienen como base la suscripción, por parte de la amparada, del contrato de trabajo inefectivo, son desproporcionadas en relación con la naturaleza, gravedad y ámbito de la infracción cometida. Ello torna en ilegal y arbitraria la decisión de revocar el permiso de permanencia definitiva de la amparada y, consecuentemente, la orden de salida y posterior decreto de expulsión”*.

Por otra parte, la Corte Suprema en el considerando tercero hace referencia a las circunstancias personales y familiares de la amparada y las consecuencias que la medida decretada tiene para los otros amparados, particularmente sus hijos. Uno de ellos, que posee un arraigo ostensible en el país al estar cursando sus estudios formales en el territorio, y el segundo, de corta edad, un evidente apego con su madre. En función de ello expresa: *“Así, la decisión en contra de la cual se ha interpuesto esta acción constitucional se torna ilegal por el hecho de afectar lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de la República que establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, siendo deber del Estado dar protección a la población y a la familia, así como propender al fortalecimiento de ésta; derechos también consagrados por diversos tratados internacionales relativos a la protección de la familia, motivo por el que, en caso de llevarse a efecto la medida en contra de la cual se recurre, se producirá la disgregación del núcleo familiar aludido precedentemente”*.

---

145 El fallo fue pronunciado unánimemente por la Segunda Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros Sres. Milton Juica A., Hugo Dolmestch U., Carlos Künsemüller L., Haroldo Brito C. y Juan Escobar Z.

Como puede apreciarse, todo indica la necesidad de revisar la legislación de extranjería y adecuarla a las nuevas realidades en las cuales resulta prácticamente inaplicable.

En la perspectiva modificatoria deben asumirse también necesidades como la de facilitar la ampliación de las motivaciones para migrar. En este sentido especial dimensión pueden alcanzar las normas de permanencia de personas que ejercen su actividad en ámbitos de estudios e investigación, profundizando las disposiciones de los artículos 27 y 28 de la actual norma. En el propio campo laboral se hace necesario ampliar las áreas con el objeto de superar una suerte de determinismo existente actualmente, particularmente visible en la inmigración peruana, esto es, que dichas personas están básicamente limitadas a las esferas ocupacionales del servicio doméstico, construcción y gastronomía.

La construcción de un nuevo marco legal debiera fundarse en orientaciones y principios a objeto de contar con una normativa que no esté definida por la mera coyuntura, sino que dé cuenta de una política permanente en materia migratoria. Lo más acertado sería mirar este accionar con criterio de Estado y proyectarse como una continuidad, cualquiera sea el signo ideológico de quien esté a cargo de su conducción. En esta perspectiva podría tenerse presente el documento elaborado en septiembre de 2008 bajo el título "Instrucciones sobre política nacional migratoria".<sup>146</sup>

Los elementos de contexto que consideró tal instructivo fueron los siguientes:

- En Chile se produce un aumento significativo del número de inmigrantes, lo que se individualiza como "nueva inmigración".
- Esta realidad existe cuando tiene lugar un debate en el ámbito internacional sobre derechos humanos de los migrantes y el vínculo desarrollo y migración.
- Se propone un rol activo del Estado para regular y cuantificar el fenómeno migratorio, para conducirlo a la integración de los inmigrantes.

A partir de los elementos expuestos se precisan los ejes orientadores para la acción estatal que a continuación se señalan:

- Chile país de acogida, adecuadamente abierto a las migraciones.
- Integración de los inmigrantes, con respeto a la especificidad cultural e incorporación de los inmigrantes en la estructura económica, social y política de Chile.
- Tratamiento internacional de la temática migratoria, dando forma al principio de responsabilidad compartida.
- Capacidad de regulación y administración del fenómeno por parte de los agentes estatales.

En cuanto a la política nacional migratoria específica se indican los principios, la promoción de la migración segura y las condiciones especiales para asilados y refugiados.

---

146 Ver Instructivo Presidencial N° 9, de 2 de septiembre de 2008. Ver también documento de la Subsecretaría de Interior "Política migratoria en Chile", basado en el Instructivo Presidencial mencionado.

a) Principios:

- Residencia y libertad de circulación.
- Libertad de pensamiento y de conciencia.
- Acceso a residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas.
- Acceso a la justicia.
- Integración y protección social de los inmigrantes (educación, salud, trabajo).
- Respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros.
- No discriminación.
- Regularidad de los flujos migratorios.
- Reunificación familiar.
- Participación ciudadana en la gestión migratoria.

b) Promoción de la migración segura:

- Protección de la vida de los inmigrantes. Prevención y sanción del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.
- Restricción de acceso a la obtención de residencia para aquellos que se compruebe que constituyen un peligro para la sociedad.

c) Condiciones especiales para asilados y refugiados:

- Configuración de respuestas estatales idóneas para las especiales condiciones de vulnerabilidad de los solicitantes de refugio.

Respecto a las instrucciones para la aplicación de una política migratoria se destacan: la creación de un Consejo de política migratoria, constituido como órgano gubernamental de carácter asesor para analizar el fenómeno y su administración y que se relacione con agentes públicos y de la sociedad civil; modernización de la gestión migratoria, contemplando los aspectos legislativos en la materia y considerando especialmente los compromisos internacionales y procesos de integración; especificación del papel del Ministerio del Interior en cuanto secretaría técnica del Consejo y responsable de la elaboración de una estrategia para la implementación de la política migratoria y, por último, la determinación de los compromisos intersectoriales, para lo cual deben contemplarse la suscripción de protocolos de acuerdo y coordinación para el cumplimiento de los compromisos establecidos en la estrategia.

Si bien se constatan déficits en la normativa nacional, existen aspectos positivos que es preciso destacar. Uno de ellos es la existencia en Chile de posibilidades de participación de los extranjeros en la vida política, particularmente en lo que se refiere a los procesos electorales. La Constitución Política de la República establece que los extranjeros alocados en Chile por más de cinco años pueden ejercer el derecho a sufragio en las elecciones populares, si cumplen los requisitos exigidos también para los nacionales, esto es, haber cumplido dieciocho años de edad y no haber sido condenados a pena aflictiva.<sup>147</sup>

---

147 Ver artículos 13, inciso primero y 14, inciso primero de la Constitución Política de la República de Chile. Ver también Artículos 60 y 62 de la Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, N° 18.700, de 6 de mayo de 1988, modificada por la Ley N° 20.568, de 31 de enero de 2012.



También es significativo mencionar el desarrollo habido en materia de adquisición de nacionalidad chilena por parte de los extranjeros. Desde la Constitución de 1833 este ha sido un asunto que ha evolucionado desde la rigidez a una situación de mayor flexibilidad como la actual, luego de la modificación de la Constitución, efectuada mediante la reforma del año 2005. Se debe tener presente que el texto original de la Constitución de 1980 (artículo 10, N° 4) exigía a los extranjeros que obtuvieran carta de nacionalización la renuncia expresa a su nacionalidad anterior, requisito que también establecía la Constitución de 1925. La norma constitucional actual (artículo 10, N° 3), luego de la reforma señalada, elimina la condición de renuncia a la nacionalidad anterior para lograr la carta de nacionalización, dejando establecido simplemente que ella se obtendrá en conformidad a la ley. De esta forma ha quedado derogado el artículo 2, inciso segundo, del Decreto Supremo del Ministerio del Interior N° 5.142, de 13 de octubre de 1960, referido a las Disposiciones sobre Nacionalización de Extranjeros, que obligaba para obtener la nacionalidad chilena a la renuncia previa de la nacionalidad anterior. Dicha abrogación ha sido refrendada por la Circular N° 100 de la Subsecretaría de Interior.<sup>148</sup> En síntesis, un extranjero para obtener la carta de nacionalización chilena requiere reunir los siguientes requisitos: haber cumplido 21 años de edad o 18 si es hijo de padre o madre chileno por nacionalización; tener más de 5 años de residencia continuada en el territorio de la República, plazo que se computa a partir de la fecha de otorgamiento de la primera visación de residencia; ser titular de permiso de permanencia definitiva vigente; no haber sido condenado ni estar procesado por crimen o simple delito y estar capacitado para obtener ingresos económicos.

Sin embargo, hay una situación que requiere particular atención, esto es, el caso del que nace en Chile y cuyos padres extranjeros no han regularizado su residencia en el país y que por tal circunstancia se les considera “transeúntes”. En efecto, la autoridad administrativa ha considerado que aquellas personas, aun cuando hayan nacido en Chile, no adquieren automáticamente la nacionalidad, aplicando en estos casos lo preceptuado en el artículo 10 N° 1 de la Constitución que expresa: “Son chilenos. Los nacidos en el territorio de Chile, con la excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, *y de los hijos de extranjeros transeúntes*, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena” (la cursiva es del autor).

A este respecto es significativo el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de fecha 22 de enero de 2013, en causa Rol N° 7580-2012. Esta sentencia del más alto tribunal del país acogió un recurso de reclamación presentado en virtud de lo prescrito en el artículo 12 de la Constitución Política de la República, que permite a quien sea afectado por acto o resolución de autoridad administrativa que la prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, recurrir dentro del plazo de 30 días ante el Tribunal señalado, el que conoce del asunto como jurado y en pleno.

El asunto que resuelve la Corte Suprema se refiere específicamente al desconocimiento de la nacionalidad chilena de la hija del reclamante, a la que no obstante haber nacido en

---

148 Rivera Neumann, T., (Abril 2010) *La reforma constitucional del año 2005 en lo relativo a la nacionalidad chilena*, Santiago.

territorio de Chile se le desconoce la nacionalidad a consecuencia de que el Servicio de Registro Civil e Identificación la inscribió como “hija de extranjero transeúnte”, fundado en que no se habría comprobado la legalidad de la residencia en el país de los padres. La madre también es extranjera, de nacionalidad colombiana.

El fallo luego de señalar en su considerando tercero que la regla general de adquisición de la nacionalidad chilena es el “ius solis” agrega, en el fundamento cuarto, que la situación de excepción a ella (hijos de extranjeros transeúntes) que se aplicó a la hija del recurrente obliga a entenderla en su sentido natural y obvio. Sobre el particular indica que el Diccionario de la Real Academia atribuye al término transeúnte el significado de “el que transita o pasa por un lugar, que está de paso, que no reside sino transitoriamente en un sitio”. En el considerando siguiente establece que “el criterio administrativo original para distinguir a extranjeros transeúntes de los que no lo son ha sido modificado, dejándose de considerar la permanencia continuada igual o superior a un año y prefiriéndose, en cambio, como elemento principal, el de la residencia, y en este contexto se estima indubitadamente transeúntes a los turistas y tripulantes”.

En los fundamentos siguientes la Corte recurre a lo establecido en el Código Civil (artículos 58 y 59) que dispone que el domicilio es la residencia acompañada del ánimo real o presuntivo de permanecer en ella. En el caso específico se observa el interés desplegado por largo tiempo por los padres para permanecer en el país, lo que conduce a concluir “que éstos se mantienen en territorio nacional precisamente con el ánimo de permanecer en él, de manera tal que no resulta procedente calificarlos como extranjeros transeúntes”. A partir de ello se establece que no podría aplicarse en el asunto que conoce la excepción del N° 1 del artículo 10 de la Constitución Política de la República.

En el fallo (considerando octavo) se indica que es también pertinente invocar la legislación internacional de Derechos Humanos sobre la materia, específicamente el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a una nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra y que a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla. Al acoger el recurso de reclamación de la nacionalidad chilena invocado, la Corte Suprema señala “...la nacionalidad es un derecho esencial de la persona humana, un atributo de la personalidad, que no puede ser desconocido sin causa justificada...”.

Finalmente, debe considerarse que Chile es un país que está inserto plenamente en el sistema jurídico internacional de proclamación, reconocimiento y protección de los derechos humanos. En tal sentido se encuentra la adhesión a los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la ratificación de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; de sus Protocolos Facultativos; de la Convención Americana de Derechos Humanos; de Convenciones específicas, como las de los Derechos de la Mujer y la de los Niños; de la Convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; entre otros acuerdos. Los contenidos establecidos en dichos instrumentos internacionales son referentes significativos para la configuración de una moderna normativa migratoria para el país.

## CONCLUSIONES

- La Organización de Naciones Unidas ha definido a un inmigrante como una persona que cambia su lugar de residencia por un periodo mínimo de un año. Esta definición coincide con la unidad de tiempo que se usa normalmente para la contabilidad demográfica en las estadísticas nacionales e internacionales.
- Existe una tensión entre el derecho de las personas de elegir el lugar donde se asientan y el que se asignan los Estados de limitar o regular su población en función de su soberanía. Existe una distinción entre la migración programada y la espontánea. La primera se caracteriza por las acciones efectuadas por un país, destinadas a la recepción orientada a determinados extranjeros. La segunda, normalmente escapa a la voluntad del Estado receptor, toda vez que el lugar de destino ha sido determinado por el migrante.
- La globalización ha significado la materialización de una normativa compartida para los flujos de bienes, capitales y servicios, y, a la vez, no existen avances importantes en la regulación de los flujos de personas. El análisis de la migración no debe tener un énfasis coyuntural, sino que debe enmarcarse históricamente y enfocarse en la naturaleza de las personas que viven el proceso migratorio. La información y el análisis debe enfocarse hacia las contribuciones de los inmigrantes en diversos ámbitos. El tratamiento a este respecto no ha sido simétrico y es frecuente que se valore la contribución de determinadas migraciones, mientras otras se ignoran y algunas son asumidas derechamente con una visión negativa.
- Acerca de los motivos económicos y causales de la migración se vinculan dos aspectos: profunda insatisfacción con la situación que se vive en un lugar y voluntad de cumplir con expectativas de mejores condiciones económicas. Además la migración, no encuentra su origen sólo en las diferencias de rentas entre dos países, sino también en otros factores tales como oportunidades de un empleo seguro, la disponibilidad de capital para el emprendimiento y la gestión de los riesgos durante largos periodos de tiempo.
- La existencia de redes de contacto en el país receptor, particularmente las constituidas por comunidades de la misma nacionalidad del migrante, suelen jugar un papel significativo al tomar la decisión de emigrar. Toda vez que su existencia aporta seguridad, otorga información y disminuye riesgos e incertidumbres.
- Se distingue entre migración voluntaria y forzada. La migración forzada ha sido frecuente en diversas regiones del mundo y ella queda sujeta a la aceptación de los países que manifiesten disponibilidad de dar acogida. De esta forma la elección del lugar de destino de la persona involucrada está claramente restringida.
- Vinculado al fenómeno migratorio están actividades delictuales que han generado abierta preocupación, una de ellas es la “trata de personas”, que ha impactado crecientemente el movimiento internacional de personas, y con un total de cien mil latinoamericanos(as) que son víctimas. Existe una representación dual de la migración, vale decir, un tipo de persona que es acogida sin mayores problemas, por una

parte, y por otra, una que es incómoda para la sociedad receptora. Se cataloga como “fuga de cerebros” a la emigración de personas con especiales niveles de formación. Esta situación ha generado preocupación, debido a que los países de origen comprometen su propio desarrollo humano e impactan áreas con carencia, como las de salud, educación, tecnología, ingeniería y científica. La noción de “fuga” se hace más evidente cuando la persona que emigra pierde el interés de retornar a su país de origen, consolidando la pérdida. En lo que toca a América Latina, ya en el año 2000 los profesionales, técnicos y afines que habían emigrado llegaban a alrededor de un millón, con varios países que tienen entre el 5 y 10 % de ellos en el exterior. Por su parte, las personas con baja calificación o carente de ella se exponen al determinismo laboral que le asigna espacios de trabajo acotados a la construcción, servicios de limpieza, servicios domésticos, jardinería y otros de igual naturaleza. Como consecuencia poseen bajos salarios y, en general, malas condiciones laborales. Esto último adquiere especial significado si se considera que dichas condiciones, más allá de las salariales, son factor esencial para la integración de las personas en el país de acogida y no sólo el adecuado respeto a los derechos sociales.

- Existen cerca de 50 millones de personas en condición de migración irregular. Casi un tercio del total se sitúan en el continente americano. La gran mayoría (10,8 millones) estarían en Estados Unidos, y procederían en especial del propio continente, de los cuales sobre el 50 % son mexicanos y más del 20 % corresponde al resto de América.
- Se observa una creciente diversidad de género del migrante, con las mujeres llegando actualmente al 46 %, existiendo regiones en que ya son mayoría. Las razones de esta evolución se encuentran en los cambios económicos y sociales, que gatillan las decisiones individuales de emigrar, influidas por el surgimiento de ámbitos laborales específicos, como el trabajo doméstico y el comercio.
- Las remesas están definidas por el diferencial entre los ingresos recibidos y los costos de mantención y su fin es orientarlos al ahorro a tener al momento del retorno o para enviarlo periódicamente a la familia que permanece en el país de origen. La magnitud de estos flujos depende de los ciclos de la economía mundial y particularmente el de las economías industrializadas. Se estima que en Latinoamérica se ha doblado el monto cada cinco años desde 1980. Las remesas tienen por destino esencialmente el consumo y acciones vinculadas al desarrollo, financiando actividades productivas de diversa índole, como las del ámbito de las pequeñas y medianas empresas. También pueden sumarse como objetivo la educación, salud y ahorro. También existen algunos aspectos negativos. El envío de recursos no siempre logra compensar la pérdida de capital humano. Además se observa una “cultura de la dependencia” entre los receptores, debilitando sus laborales y esfuerzos de ahorro o el espíritu de emprendimiento en los beneficiados directos de las transferencias.
- Se requiere de una estrategia de mediano y largo plazo y una amplia convergencia de los más diversos sectores políticos y de los diversos componentes de la sociedad, con el fin de facilitar la acogida e integración de los extranjeros. La naturaleza internacional de la migración obliga a tener un accionar bilateral y multilateral. En lo bilateral

los países americanos han suscrito más de 140 acuerdos. En lo multilateral también se observa un esfuerzo en el ámbito regional e interregional. Sería conveniente concretar una organización especializada en la esfera regional y fortalecer la tarea que ha desarrollado la OIM en lo universal. Una expectativa en este sentido se ha abierto con el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo convocado en 2006 por la ONU, que motivó el Foro Global sobre la materia que ha tenido lugar anualmente y que debe ser evaluado en el Segundo Diálogo de Alto Nivel a efectuarse el presente año 2013. Un aporte que debiera estudiarse sería la elaboración de una Ley Modelo que pudiera servir de base para legislaciones nacionales sobre migración. La fuente de derecho internacional que constituye el referente más completo es la Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en vigor desde el 2003.

- También relevantes son los Convenios de la OIT N°s 29, 97 y 143, la Convención sobre Estatuto de los Refugiados de 1951, los Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños de 2000.
- Respecto al fenómeno migratorio en Chile data desde el siglo 19. Y posee dimensiones y características especiales a partir de 1990. Aparte del aumento significativo del flujo inmigratorio desde tal año, se nota en especial el aumento de la inmigración peruana, constituyéndose en la más numerosa del país superando el 37% del total de la inmigración y desplazando a la argentina. Chile debiera asumirse con una dimensión estratégica y de políticas públicas. Impactan las dimensiones internas tanto como la política internacional y la configuración de las relaciones internacionales del país. Como ejemplo de esto último, es nítido que el tema migratorio ha pasado a ser ineludible como parte de la agenda bilateral de las relaciones entre Chile y Perú. Se requiere urgentes modificaciones de la normativa sobre extranjería, toda vez que no se cuenta con una legislación que esté en consonancia con los acuerdos internacionales que vinculan a Chile. Los preceptos aun vigentes (D. L. 1.094, de 1975 y el D. S. 597, de 1984) arrancan y encuentran su fundamento ideológico en una realidad jurídica y política de inexistencia de un sistema democrático y estuvieron determinados por la impronta de la seguridad nacional y de una rigidez extrema del concepto de soberanía. La falta de sintonía entre la situación del país con la normativa existente ha obligado a los gobiernos a adoptar medidas administrativas para salir al paso y paliar los efectos de dicha normativa. Ejemplo de ello han sido las llamadas “amnistías migratorias” de 1997 y 2007, como así también acciones específicas en los ámbitos de educación, atención a la mujer embarazada y salud. La reforma normativa debiera enfocarse en una noción de acogida y no de sospecha frente al extranjero. La construcción de un nuevo marco legal en Chile debiera fundarse en orientaciones y principios que no estén definidos por coyunturas, sino por una política permanente de continuidad.



## Bibliografía citada

- BANCO MUNDIAL (2010) "Outlook for Remittance Flows in 2009-2011". Migration and Development Brief 12. Washington.
- BLANCO, Cristina (2000) "Las migraciones contemporáneas", Ciencias Sociales. Alianza Editorial, Madrid.
- BORJAS, George L. (1989) "Economic Theory and International Migration", International Migration Review. Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's. Published by: The Center for Migration Studies of New York. Vol. 23, New York.
- BOYLE, P., HALFACREE, K. & ROBINSON, V. (1998) "Exploring Contemporary Migration", Longman Harlow, Essex.
- CANO, Verónica & SOFFIA, Magdalena. (Julio-Septiembre 2009) "Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada". Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Papeles de Población Vol. 15, N° 61. Universidad Autónoma de México. México D.F. (CIEAP/UAEM).
- CASTLES, Stephen (2000) "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales", Revista internacional de Ciencias Sociales. UNESCO, 2000.
- CEPAL (2006) "International Migration, Human Rights and Development in Latin America and the Caribbean", Session N° 31 de la CEPAL. Montevideo, Uruguay, 20-24 de marzo de 2006.
- CEPAL (2009) "Notas sobre migración internacional y desarrollo: América Latina y el Caribe y la Unión Europea", Reunión de Alto Nivel de Funcionarios de Migración, Diálogo Comprensivo y Estructurado de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (ALC-UE) en materia de migraciones. Bruselas.
- CHAMIE, Joseph (2009) "Mind the Gap: Public and Government Views on Migration Diverge", Yale Global Online, <http://yaleglobal.yale.edu/content/mind-gap-public-and-government-views-migration-diverge>
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE OF THE UNITED STATES CONGRESS (2009) "Trafficking in Persons: U. S. Policy and Ussues for Congress", Washington D. C.
- CORDERO-GUZMÁN, H., SMITH, R. & GROSGOUEL, R. (2001) "Migration, Transnationalization, and Race in a Changing New York. Temple University Press, Philadelphia.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (14 de Septiembre de 2012): Sentencia en Causa Rol 1748-2012. Santiago de Chile.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (22 de enero de 2013): Sentencia en causa Rol N° 7580-2012. Santiago de Chile.
- DÁVALOS, C., PLOTTIER, C. & TORRES, S. (2010) "Fuga de Cerebros: caso Uruguayo" en: SOPLA: Migración y Políticas Sociales en América Latina. Fundación Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, Brasil.
- DOCQUIER, Frédéric & RAPOPORT, H Hillel (2011) "Globalization, brain drain and development", Journal of Economic Literature. Estudio publicado por el Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Discussion Paper N° 5590, marzo 2011. Bonn, Alemania.

- HATTON, T. J. & WILLIAMSON, J. G. (1998) "The age of mass Migration, Causes and economic impact", Oxford University Press. Oxford. Capítulos 3 y 4.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Moisés (enero 2011) "La migración peruana en Chile y su influencia en la relación bilateral durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)", Tesis de grado para obtener el grado de Magister en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- HOEFER, M., RYTINA, N. & BAKER, B. "Estimates of the unauthorized migrant Population in the U. S.: January 2010", en: Population estimates. Office of Immigration Statistics, Department of Homeland Security. Policy Directorate. Washington. Febrero 2011.
- INSULZA, J. M. & GURRÍA, Á. (2011) "Prólogo del estudio Migración Internacional de las Américas", en: OCDE, CEPAL, OEA. SICREMI. Washington, 2011.
- LEVITT, Peggy (2001) "Transnational Villagers", en: J. Stone & R. Dennis (ed.). *Race and Ethnicity*. Malden: Blackwell Publishing.
- MACHÍN ÁLVAREZ, Macarena (noviembre 2011) "Los derechos humanos y la migración en Chile: Desafíos y oportunidades para la convivencia intercultural". Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge (2003) "Breve examen de la inmigración en Chile según los datos generales del censo 2002", CELADE-CEPAL. Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge (2003) "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe. Las mujeres y el género", en: Serie Población y Desarrollo, N° 44 (LC/L. 1974-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge (2005) "Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados", en: Serie Población y Desarrollo N° 56 (LC/L.2233-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- MIGRATION NEWS: México: Migrants, Remittances, 3 x 1. Volumen 16, N° 4
- MIRKIN, Barry (2011) "La Migración Internacional en el Hemisferio Occidental: Un estudio exploratorio", Scalabrini International Migration Network, New York.
- MORA, Claudia (2009) "Estratificación Social y Migración Intrarregional: Algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica", Revista Universidad de Talca.
- NEWLAND, K., AGUNIAS, D. & TERRAZAS, A. (2008) "Learning by Doing: Experiences of Circular Migration", Migration Policy Institute, Washington D. C.
- OCDE-CEPAL-OEA (2011) "Migración internacional en las Américas". SICREMI. Washington.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2004) "ILO Migration Survey 2003: Country summaries". Ginebra.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (1998) "Recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional". New York: Revisión 1. Statistics Division, United Nations.
- PAPADEMETRIOU, D., MEISSNER, D., ROSENBLUM, M. & SUMPTION, M. (2009) "Aligning Temporary Immigration Visas with US Labor Market Needs: The Case for Provisional Visas", Migration Policy Institute, Washington D. C.



- PASSEL, J. & COHN, D. (2009) "A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States", Pew Hispanic Center, Washington D. C.
- PASSEL, J. & COHN, D. (septiembre 2010) "U. S. unauthorized Immigration flows are down sharply since mid-decade", Pew Hispanic Center Report, Washington D. C.
- PEDRAZA, Silvia (1991) "Women and Migration: The Social Consequences of Gender", Annual Review of Sociology. Volumen 17.
- PERTICARA, Marcela (2010) "Introducción del Estudio Migración y Políticas Sociales en América Latina", SOPLA. Fundación Konrad Adenauer.
- PESSAR, P. & MAHLER, S. (2006) "Gender and Transnational Migration". *Conferencia Transnacional Migration: Comparative Perspectives*. Princeton University, 30 de junio a 1 de julio 2001 y CEPAL: Migración Internacional. Observatorio Demográfico, Latino América y el Caribe. Santiago de Chile, 2006
- RIVERA NEUMANN, Teodoro (abril 2010) "La reforma constitucional del año 2005 en lo relativo a la nacionalidad chilena", Santiago.
- SKOCZEK, María (2004) "Globalización y migraciones a caballo de los siglos XX y XXI", Actas Latinoamericanas de Varsovia (ALAVA). Tomo 27. Varsovia.
- SOLIMANO, Andrés (2002) "Migraciones internacionales y mercado de trabajo globalizado: la experiencia latinoamericana", *Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional en las Américas*. Santiago de Chile, el 20 y 22 de noviembre de 2002. CEPAL.
- SOLIMANO, Andrés "Migraciones internacionales en la era de las crisis y la globalización: implicancias para América Latina", en: SOLIMANO, Andrés (julio 2010) "International Migration in An Age of Crisis and Globalization. Historical and Recent Experiences". Cambridge University Press.
- STEFONI, Carolina (2010) "Inmigrantes en Chile. Una integración diferenciada al mercado laboral", SOPLA. Fundación Konrad Adenauer.
- STEFONI, Carolina "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en: FELDMAN-BIANCO, B., RIVERA SÁNCHEZ, L., STEFONI, C. & VILLA MARTÍNEZ M. I. (Compiladores) (2011) "La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías.". CLACSO-FLACSO-UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO.
- TARAN, P. & GERONIMI, E., "Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección", en: Geronimi, Eduardo (2010) "Perspectiva sobre migraciones laborales. Programa de Migraciones Internacionales", Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- TERRAZAS, Aaron (2010) "Diaspora Investment in Developing and Emerging Country Capital Markets: Patterns and Prospects", Migration Policy Institute, Washington D. C.
- VILLAFUERTE SOLIS, Daniel (diciembre 2006) "Migración y desarrollo en la era de la globalización", Comercio Exterior, Vol. 56, Núm. 12.
- VULETIN, Guillermo (2008) "Measuring the informal economy in Latin America and the Caribbean", IMF Working Paper WP/08/102, International Monetary Fund. Washington D. C.





La Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) es una fundación política alemana independiente y sin fines de lucro. Está sujeta a los principios del movimiento Humanista Cristiano. La cooperación internacional es, por tradición, uno de los campos prioritarios de su labor. Actualmente cuenta con más de 80 oficinas y proyectos en más de 120 países. Dentro del marco de la cooperación internacional de la KAS, Chile ocupa un lugar destacado desde hace más de 50 años. En todo este periodo, la promoción de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones democráticas ha sido el núcleo de su trabajo. Asimismo, la Fundación se concentra actualmente en la modernización del Estado, la promoción de la Economía Social de Mercado, el fortalecimiento de los procesos de descentralización y autonomía local, la promoción de una política ambiental y energética sustentable así como en la intensificación del intercambio internacional.

Entre otras actividades, publicamos regularmente estudios sobre temas de actualidad de la sociedad y política chilena – entre ellas la “Serie de Estudios”. Las últimas publicaciones en esta serie son:

Schönsteiner, Judith; Feddersen, Mayra; Valenzuela, Pablo A. (2012): *Fortalecimiento de la Democracia y del derecho de acceso a la información en Chile*, Serie de Estudios No. 9, KAS, Santiago de Chile.

Riveros Marín, Edgardo (2012): *Reformas Políticas y el Fortalecimiento del Sistema Democrático en Chile*, Serie de Estudios No. 8, KAS, Santiago de Chile.

Claro, Edmundo; Arístegui, Juan Pablo; Tomic, Esteban (2012): *Desafíos y Oportunidades de las Energías Renovables no convencionales (ERNC) en la matriz eléctrica de Chile*, Serie de Estudios No. 7, KAS, Santiago de Chile.

Troncoso Repetto, Claudio (2011): *Parlamento y Política exterior de Chile: Un balance de veinte años (1990-2010)*, Serie de Estudios No. 6, KAS, Santiago de Chile.

Riveros Marín, Edgardo (2011): *Normativa internacional de los Derechos Humanos y el sistema democrático: El caso chileno*, Serie de Estudios No. 5, KAS, Santiago de Chile.

Todas nuestras publicaciones se pueden acceder desde nuestro sitio Web [www.kas.de/chile/es](http://www.kas.de/chile/es)

