

**LA POLÍTICA MIGRATORIA
CHILENA EN CONTRASTE
CON LAS RECOMENDACIONES
DE LAS RELATORÍAS ESPECIALES
DE LAS NACIONES UNIDAS¹**

*CONTRAST OF CHILEAN IMMIGRATION POLICY
AND THE RECOMMENDATIONS OF THE UNITED
NATIONS SPECIAL RAPPORTEURSHIPS.*

autora
Regina Ingrid Díaz Tolosa.²

RESUMEN

Este estudio revisa las recomendaciones de las relatorías especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes a fin de contribuir al actual debate en la sociedad chilena sobre la creación de una nueva ley sobre migración y extranjería, considerando que todo Estado que se precie de democrático y sea miembro activo de organizaciones internacionales preocupadas por la promoción y respeto de los derechos de las personas, debiera impulsar y desarrollar políticas públicas que tiendan a este propósito, las cuales se han de apoyar en una normativa nacional adecuada a los estándares internacionales imperantes.

PALABRAS CLAVE: migración, derechos humanos, recomendaciones internacionales.

ABSTRACT

The present work reviews the recommendations of the United Nations special rapporteurs of immigrants' human rights in order to contribute to the current debate on the establishment of a new immigration and alien affairs law in the Chilean society. Every democratic and active Member State of international organizations, concerned with the promotion and respect of people's rights, should encourage and develop public policies aiming at this purpose. These policies must be supported by a national legislation in agreement with the prevailing international standards.

KEYWORDS: immigration, human rights, international recommendations.

1.- Este artículo forma parte de la investigación financiada por el proyecto Fondecyt Regular 2014, nro. 1140002, titulado: "Protección jurídica de los migrantes: examen de la adecuación de la normativa chilena a los estándares internacionales".

2.- Licenciada en Derecho, Magíster en Ciencia Jurídica y Doctora en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora asociada en la Universidad Bernardo O'Higgins, Observatorio Regional de Paz y Seguridad. Correo: ridiaz@uc.cl. Artículo recibido el 30 de marzo y aceptado el 30 de junio 2015.

INTRODUCCIÓN

Los migrantes, aquellos que abandonan su propio país con ánimo de ingresar y establecerse en otro, son, ante todo, personas. Sin embargo, sus derechos y la consecuente dignidad humana que funda su protección, en la praxis, se encuentran en un estado de vulnerabilidad dada las condiciones que rodean su convivencia entre nacionales del Estado receptor.

Las normas estatales, sin importar su jerarquía o procedencia, han de facilitar la creación y perduración en el tiempo de políticas migratorias que sean coherentes y respetuosas de los estándares internacionales —en desarrollo ya hace décadas—, sobre todo en aquellos estados que forman parte de organizaciones internacionales y que se han comprometido a proteger, respetar y promover los derechos humanos.

Se ha de enfatizar que el principio que ilumina el enfoque de derechos humanos para proteger la dignidad humana de los migrantes es el de igualdad y no discriminación, principio básico y estructural del orden internacional, con reconocida categoría de *ius cogens*. En efecto, este se encuentra consagrado en todas las declaraciones y convenios generales sobre derechos humanos, entre ellos, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 2) (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

de 1966 (art. 2.1) (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 2.2) (PIDESC); la Declaración Americana de Derechos del Hombre de 1948 (art. 2), la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (art. 1.1), la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 (art. 14), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (art. 2), además de existir tratados específicos, como la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965 y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990. Esta normativa internacional viene a confirmar la existencia de una *opinio iuris cogentis*, que refiere que todos los seres humanos poseemos derechos que nos son inherentes a nuestra esencia, y que impide realizar exclusiones bajo cualquier circunstancia, incluida la nacionalidad de la persona.³

Pues bien, en todo Estado que se estime democrático, y además sea miembro activo de organizaciones internacionales preocupadas por la promoción y respeto de los derechos de las personas, se debieran impulsar y desarrollar políticas públicas que tiendan a este propósito, apoyadas en una normativa adecuada a los estándares internacionales imperantes en la materia. Así, para crear programas sociales de integración y condiciones de protección que materialicen la garantía de los derechos humanos de los inmigrantes y favorezcan su integración social, es crucial comprender que el

3.- Si bien, como explican MEDINA y NASH (2003) p. 35, en algunos de estos tratados se dispone que ninguna medida puede entrañar discriminación alguna “fundada únicamente en motivos de raza color, sexo, idioma, religión u origen social”, sin mencionar expresamente como bases posibles de discriminación prohibida el origen nacional, se entiende que por aplicación de los principios de necesidad y de proporcionalidad, así como del principio de que toda diferencia de trato debe ser objetiva y razonable, existe una poderosa barrera para un tratamiento diferente basado en el origen nacional.

principio de igualdad y no discriminación debe ser el fundamento de toda normativa que forme parte del estatuto jurídico de los extranjeros.

Este trabajo tiene por objeto contribuir al actual debate en la sociedad chilena sobre la creación de una nueva Ley sobre Migración y Extranjería, para lo cual, no sólo convencidos de que el fundamento de la protección de los derechos de los migrantes debe ser el principio de igualdad y no discriminación, sino también en consideración de que el Estado chileno es parte del sistema universal de protección de los derechos humanos, se estima clave revisar las recomendaciones habidas en el seno de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) tras el trabajo realizado por expertos desde el año 1998 a la fecha.

Los resultados del estudio se presentan en dos partes: en la primera, se da cuenta de las principales recomendaciones existentes en los informes de los relatores especiales de la ONU sobre protección de los derechos humanos de los migrantes; mientras que en la segunda se exponen los avances y desafíos de la normativa y de las políticas migratorias chilenas. Este contraste permite concluir que actualmente la situación jurídica de protección de los migrantes en Chile es deficiente en conformidad con los parámetros considerados por la relatoría.

1. RECOMENDACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES A TRAVÉS DE SUS RELATORÍAS ESPECIALES

A nivel de sistema universal de protección de los derechos humanos, destaca la labor realizada por el Consejo de Derechos Humanos, órgano subsidiario de la ONU creado el año 2006, el cual se encarga de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos y de formular recomendaciones sobre ellos. Este Consejo sustituye a la antigua Comisión de Derechos Humanos establecida en 1946. Estos órganos son fundamentales en la creación del Derecho Internacional, por cuanto facilitan la configuración de la *opinio iuris* común de los pueblos mediante el trabajo de grupos expertos y relatores que presentan informes sobre cuestiones concretas.

1.1. Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes (1997-1999)

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 1997, decide establecer un Grupo de Trabajo,⁴ a fin de: a) averiguar sobre los obstáculos que se oponen a la protección plena y eficaz de los de-

4.- El Grupo de Trabajo, integrado por cinco expertos intergubernamentales, bajo el principio de una representación geográfica equitativa, evacuó dos informes en cuatro períodos de sesiones: E/CN.4/1998/76, 10 marzo 1998 y E/CN.4/1999/80, 9 marzo 1999.

rechos humanos de los migrantes; y b) elaborar recomendaciones para fortalecer la promoción, la protección y el ejercicio de tales derechos.

Del primer informe, es posible desprender ciertas ideas matrices entorno al encargo: 1°. Se han de adoptar respuestas a los abusos con un enfoque de derechos humanos, no con una actitud represiva⁵; 2°. Los principales obstáculos a la protección de los migrantes son: a) el racismo y la xenofobia y b) la vulnerabilidad estructural de los migrantes⁶; 3°. Se reconoce el derecho soberano de cada Estado a regular la migración en su territorio⁷; 4°. Se destacan las necesidades de: introducir el concepto de sexo, así como el de la infancia, al abordar los problemas de la migración; de fomentar la protección consular y de garantizar protección a los migrantes sin documentación o en situación irregular.⁸

Luego, en su segundo informe, los expertos clasifican los obstáculos que se oponen a la protección plena y eficaz de los derechos humanos de los migrantes en: institucionales, sociales y económicos⁹; y otorgan recomendaciones precisas para hacer frente a cada uno de estos obstáculos.¹⁰ Ver a continuación tablas nro. 1 al 3:

5.- GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1998) párr. 77.

6.- *Ibíd.* párr. 38 y 39. La vulnerabilidad estructural se produce por la ausencia de derechos y la falta de capacidad para la defensa de derechos ante las autoridades de la sociedad de acogida, situación agravada por el racismo y la xenofobia. Luego, para combatir la vulnerabilidad, se han de otorgar derechos concretos reconocidos por la legislación del Estado de acogida. Para evitar el racismo y la xenofobia se plantearon, *ídem.* párr. 86, las necesidades de tener adecuadamente informada a la opinión pública y de promover la convivencia basada en valores democráticos y actitudes de tolerancia (Cfr. GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999) párrs. 38 y 73).

7.- Con legislación adecuada a las normas internacionales de derechos humanos (GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1998) p. 81). Al respecto, en el segundo informe del GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999), párr. 67, se reitera que los derechos de los migrantes son una prueba crucial de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.

8.- GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1998) párr. 94.

9.- GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999) párrs. 79-101.

10.- *Ibíd.*, párrs. 102-107, respecto de los institucionales; párr. 108-114, respecto de los sociales; y párrs. 115-122, para los económicos.

Tabla N°1

Recomendaciones para hacer frente a obstáculos institucionales

Obstáculos Institucionales	Recomendaciones
Ausencia de normas en la legislación nacional o su no aplicación, lo que limita la capacidad de los migrantes de actuar en defensa de sus derechos.	Incluir disposiciones que faciliten y permitan el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes, teniendo debidamente en cuenta sus necesidades y condiciones especiales.
Falta de atención concreta a los derechos de los migrantes en virtud de los diversos instrumentos internacionales, debido a su gran dispersión y la ausencia de un texto refundido de las diversas disposiciones que posibilite una atención centrada y sistemática hacia los migrantes como un grupo social vulnerable específico.	Los órganos de legislación nacional para lograr ese objetivo deben tener como referencia las normas internacionales sobre promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, en especial la Convención de las Naciones Unidas de 1990, así como los Convenios de la OIT, en particular los nros. 97 y 143. Además, es importante utilizar plenamente la protección de los acuerdos de cooperación regional y bilateral actuales y futuros.
La no ratificación de las normas internacionales sobre derechos humanos.	El principal instrumento de protección específico para los migrantes es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990. ¹¹
Vulnerabilidad a causa de la debilidad de las organizaciones.	Proteger los derechos de los migrantes a la libertad de asociación.
Impunidad, denegación de justicia y abusos de los derechos humanos en relación con las expulsiones.	Los gobiernos de los países de acogida han de compartir información sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de los migrantes con los representantes consulares de éstos, y garantizarles su asistencia conforme con la Convención sobre Relaciones Consulares.
Formación deficiente en materia de derechos humanos de los funcionarios de aplicación de la ley, usualmente debido a la falta de recursos financieros suficientes para la protección de los derechos humanos de los migrantes o la baja prioridad que se asigna a este problema.	Formar a los responsables de la formulación de políticas en los gobiernos y al personal de aplicación de la ley de todos los niveles en normas de derechos humanos, y organizar cursos de capacitación relativos a los migrantes, concretamente para los promotores de sus intereses y para los asesores dentro de las comunidades migrantes.

11.- En vigor desde el 2003, al ratificarse por 20 Estados. Chile la ratificó el 21 de marzo de 2005. Cfr. Base de datos de las Naciones Unidas, UNITED NATIONS, Treaty Collection, disponible en <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtmsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en>, fecha de consulta: 24 marzo 2015.

Tabla N°2

Recomendaciones para hacer frente a obstáculos sociales

Obstáculos sociales	Recomendaciones
Exclusión social, debido a la falta de integración social y económica en la sociedad del país de acogida.	Permitir las asociaciones de migrantes y la participación de los migrantes en los sindicatos como medio de salvaguardar sus derechos y mantener un diálogo continuo con los dirigentes políticos y los organismos gubernamentales.
Xenofobia y racismo, debido a valores democráticos débiles o insuficientes y unas tradiciones poco arraigadas de tolerancia hacia los considerados “diferentes” en un contexto social, sumado aquello a la incapacidad de los gobiernos y del personal de aplicación de la ley de tomar medidas concretas para desalentarlos y combatirlos.	<p>Difundir la contribución que hacen los migrantes a la economía y a la sociedad del país de acogida, ayudando con ello a combatir la xenofobia mediante la promoción de la valoración de la diversidad cultural.</p> <p>Se recomienda, a nivel internacional, incorporar al programa de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, la inclusión de un tema especial sobre migrantes como víctimas del racismo y la discriminación.¹²</p>
Prejuicios, estereotipos y chivos expiatorios. La culpabilización deliberada de los migrantes por los problemas graves internos, sociales y económicos, los convierten en víctimas de violencia y violaciones de sus derechos.	Alentar a los medios de comunicación a que difundan información sobre los migrantes y sus derechos de forma objetiva, sin prejuicios y con una perspectiva de género. Sería conveniente fomentar la creación de programas especiales con este fin, proporcionando el apoyo y la asistencia apropiados a las instituciones de que se trate.

12.- Recomendación que es considerada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en su resolución 1999/44, párr. 10, pues invita al relator especial a que contribuya a la labor del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en el marco de los objetivos de la Conferencia, incluida la determinación de las cuestiones principales que debería examinar la Conferencia. Ver E/CN.4/1998/79.

Tabla N°3

Recomendaciones para hacer frente a obstáculos económicos

Obstáculos económicos	Recomendaciones
Discriminación en el mercado de trabajo. Los migrantes en general, y los migrantes irregulares en particular, se encuentran con frecuencia en trabajos sucios, duros y peligrosos que los nacionales evitan.	Hay que tomar medidas punitivas contra los empleadores de los migrantes irregulares y aquellos que se aprovechan de la utilización del trabajo forzado y de las prácticas cercanas a la esclavitud.
Condiciones en determinados sectores económicos: a) mujeres y niños migrantes, particularmente como víctimas de prostitución y pornografía; b) trabajadores domésticos; c) trabajadores agrícolas y de temporada; d) trabajadores en economías no estructuradas (empresas pequeñas y menos competitivas).	
Los efectos de la mundialización. Desfase entre el ritmo de mundialización económica y el desarrollo de normas e instituciones para tratar los problemas sociales nuevos y emergentes.	Evaluar las necesidades del mercado de trabajo del país de acogida. Si una economía presenta escasez de mano de obra o de aptitudes concretas, es aconsejable que se cubra por inmigración legal.

Al final del documento, el grupo de expertos recomienda la creación de una relatoría especial como mecanismo de vigilancia del respeto de los derechos de los migrantes a escala internacional,¹³ recomendación que es acogida por la Comisión de Derechos Humanos.¹⁴

13.- GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999) párr. 124.

14.- Resolución 1999/44, del 27 de abril de 1999, de la Comisión de Derechos Humanos, crea la Relatoría Especial. El mandato de tres años de la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro (Costa Rica) es prorrogado por otros tres años en 2002, por resolución 2002/62. Luego, por resolución 2005/47 del 19 de abril de 2005, se renueva la relatoría, ahora a cargo del Sr. Jorge Bustamante (México). El año 2006 deja de funcionar la Comisión de Derechos Humanos, y el Consejo de Derechos Humanos que asume sus funciones confirma al relator, además de prorrogar el encargo por resolución 8/10 de 10 de junio de 2008. Finalmente, el Consejo por resolución 17/12, de 17 de junio de 2011, nombra como relator especial al Sr. François Crépeau (Canadá).

1.2. Relatoría Especial de la Sra. Gabriela Rodríguez (1999-2004)

Esta relatora, en ejercicio de sus dos mandatos, de tres años cada uno, evacúa seis informes sobre los derechos humanos de los migrantes. En ellos destaca la vulnerabilidad que caracteriza a los migrantes como grupo humano que requiere de protección especial,¹⁵ un marco jurídico aplicable¹⁶ y ciertas recomendaciones. Además, realiza estudios monográficos sobre alguna temática relacionada con el fenómeno migratorio (migrantes privados de libertad,¹⁷ migrantes que trabajan como empleados domésticos¹⁸). Finalmente, identifica áreas prioritarias de atención y recoge buenas prácticas relativas a la lucha contra la discriminación.¹⁹

Las principales recomendaciones de la relatora en materia de protección de los derechos de los migrantes, pueden sintetizarse en el siguiente decálogo: 1°. Hacer frente a la discriminación, el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Los medios de comunicación juegan un papel clave en la lucha contra la violación de los derechos humanos. Así también es necesario formar a los funcionarios respecto de las conven-

ciones internacionales de derechos humanos que proscriben el racismo, la xenofobia y la discriminación. Asimismo, promover y fortalecer los espacios regionales intergubernamentales con presencia de sociedad civil y de instituciones académicas, que estudien, promuevan y acuerden sobre el tema migratorio; 2°. Asegurar que sus políticas migratorias y la legislación nacional sean congruentes con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos; 3°. Promover la participación de los Estados en diálogos regionales, así como la negociación de acuerdos bilaterales y regionales, que en consulta con la sociedad civil traten asuntos de control y gestión, así como de ordenamiento y protección de los derechos humanos; 4°. Abordar el tema de los derechos humanos de los migrantes desde una concepción integral, que tome en cuenta la situación de las familias que se quedan en los estados de origen, en particular los menores, y el fenómeno del tráfico. Ello incluye promover la reunificación familiar, pues contribuye a la integración de los migrantes en los países receptores; 5°. Proteger los derechos de las mujeres y niños migrantes, particularmente de los abusos que se cometen en el contexto del empleo doméstico y del tráfico y la trata; 6°. Formular estrategias de protección para los trabajadores domésticos como

15.- RODRÍGUEZ (2000) párrs. 71-74, complementa lo ya indicado al respecto en el Grupo de trabajo de expertos al acotar que existe una vulnerabilidad estructural y una cultural:

El carácter estructural se deriva de la existencia de una estructura de poder que muestra que en toda sociedad nacional algunos tienen más poder, mientras que el carácter cultural de la vulnerabilidad se deriva del conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional), con significados despectivos que tienden a justificar las diferencias entre los nacionales y los no nacionales o migrantes. La combinación de: a) las diferencias de poder basadas en una estructura en la que el inmigrante se encuentra en un nivel inferior que los nacionales; y b) el conjunto de elementos culturales que lo justifican, tiene por resultado diversos grados de impunidad en caso de violación de los derechos humanos del migrante. Esta impunidad, entendida como la ausencia de costos económicos, sociales o políticos del que viola los derechos humanos de un migrante, se convierte por tanto en una indicación empírica de la falta de poder del migrante, y por ende de su vulnerabilidad.

16.- Cfr. RODRÍGUEZ (2001) párrs. 17-34, RODRÍGUEZ (2002a) párrs. 12-22.

17.- Cfr. RODRÍGUEZ (2002b).

18.- Cfr. RODRÍGUEZ (2004a).

19.- Cfr. RODRÍGUEZ (2004b).

grupo particularmente vulnerable de migrantes; 7°. Desarrollar estrategias para luchar contra la migración irregular; 8°. Remediar situaciones de detención indefinida de migrantes, cuyos derechos pueden ser vulnerados, particularmente cuando existe algún impedimento para su deportación; 9°. Ejercer efectivamente la protección consular en casos en que los migrantes sean detenidos o sus derechos vulnerados; 10°. Fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de los migrantes que realizan una labor crucial de asistencia y acompañamiento a los migrantes.²⁰

1.3. Relatoría Especial del Sr. Jorge Bustamante (2005-2010)

Este relator especial, en ejercicio de sus dos mandatos, de tres años cada uno, evacúa seis informes sobre los derechos humanos de los migrantes. En ellos complementa el marco jurídico dado a conocer por su predecesora²¹ y ahonda en los factores subyacentes a los abusos hacia los migrantes; da cuenta de un cuestionario aplicado a los estados para recabar información sobre cinco importantes temáticas relacionadas con el fenómeno migratorio: los controles fronterizos y las medidas adoptadas para reducir/hacer frente a la migración irregular; la expulsión; las condiciones de entrada/residencia; los derechos de los migrantes y la protección de los migrantes.²² Además, se centra en algunas temáticas particulares relacionadas con el fenómeno migratorio (criminalización de la migración irregular,²³ protección de los niños en el contexto de la migración,²⁴ derechos de los migrantes a la salud y a una vivienda apropiada²⁵) y propone algunos temas en los que considera debiera profundizarse la investigación y el debate (la migración en el contexto del cambio climático y la participación política y los derechos civiles de los migrantes).²⁶ Entre los numerosos abusos y violaciones de los

derechos humanos que se producen en el contexto de la migración ilegal, señaló: a) las situaciones de trata y tráfico de personas, en muchos casos de mujeres y niños; b) las violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal que se producen durante los controles fronterizos; c) las diversas formas de abuso de derechos económicos, sociales y culturales cometidos impunemente por particulares, como largos horarios de trabajo, salarios muy inferiores al nivel mínimo establecido por la ley y condiciones de trabajo duras y peligrosas, que pueden afectar en particular a las inmigrantes; d) las diversas irregularidades en los procesos de expulsión, como la violación del derecho a la libertad y la seguridad, en particular cuando los inmigrantes se encuentran en detención administrativa; la denegación del derecho a ser oído; condiciones de detención inadecuadas; falta de protección a las personas vulnerables, como los niños no acompañados; y malos tratos.²⁷ Luego, enfatiza que, si bien el Estado dispone de amplios poderes para determinar las condiciones de admisión, estancia y expulsión de los no nacionales, además de gozar de autoridad soberana para tomar medidas para proteger su seguridad nacional y determinar las condiciones para la concesión de la nacionalidad, estos poderes deben ejercerse desde el pleno

20.- RODRÍGUEZ (2001) párrs. 109, 115-122 y RODRÍGUEZ (2002a) párrs. 95-111.

21.- BUSTAMANTE (2005) párr. 23.
22.- Cfr. BUSTAMANTE (2007) párr. 8.

23.- Cfr. BUSTAMANTE (2008).

24.- Cfr. BUSTAMANTE (2009).

25.- Cfr. BUSTAMANTE (2010).

26.- Cfr. BUSTAMANTE (2011) párr. 47-77.

27.- Cfr. BUSTAMANTE (2005) párrs. 51-54.

respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los no nacionales. Así, reafirma que la base de las políticas de migración debe ser la protección de los migrantes, independientemente de su condición jurídica o el modo de entrada.²⁸

Respecto de la migración regular, destacó las denuncias existentes, a menudo en situaciones de migración temporal, relacionadas con las condiciones de trabajo abusivas (largas horas extras no remuneradas, el pago de salarios a niveles muy inferiores a los acordados en el momento de la contratación, el cobro ilegal de comisiones, el impago de salarios devengados y la denegación de vacaciones remuneradas) y problemas muy concretos, como deducciones en los salarios para pagar los servicios de agencias privadas de contratación y la modificación en los países de acogida de las cláusulas de contratos previamente acordados; dificultades para hacer valer sus derechos ante una situación de abuso debido a la práctica de la subcontratación como forma de eludir responsabilidades laborales por parte del empleador principal; malas prácticas, como la confiscación de los documentos de identidad de los inmigrantes por parte del empleador, algunas veces con la complicidad manifiesta de los funcionarios públicos que confiscan esos documentos en el momento de la entrada en el país y los entregan a los empleadores; la existencia de sistemas de incardinación, que impiden a los inmigrantes cambiar de empleador, por lo que la legalidad de la estancia

en un determinado país depende por completo del empleador; la falta de inspección de los lugares de trabajo y de las agencias privadas de contratación; la indefensión jurídica de determinadas categorías de inmigrantes, como los trabajadores domésticos; y el escaso apoyo prestado a los inmigrantes que desean denunciar abusos, mientras que los inmigrantes que han vuelto a su país de origen se enfrentan a problemas particulares para emprender acciones judiciales.²⁹

Identificados los principales abusos cometidos en contra de migrantes regulares e ilegales, se concentra en los factores subyacentes a estos abusos. Así, alude a la discriminación³⁰; a cuestiones económicas y sociales que propician la vulnerabilidad de los migrantes, sobre todo de los niños³¹; y a la responsabilidad del Estado para proteger a los migrantes. Al respecto, puntualiza que el Estado es responsable si no actúa en la esfera legislativa o ejecutiva, aunque los problemas de la migración se produzcan en el ámbito privado. Además, es directamente responsable de la actuación de sus funcionarios en los controles fronterizos, juicios –sea detención administrativa con miras a la expulsión o procesos penales–, expedición y anulación de visados y permisos de trabajo, y protección consular. También debe garantizar el derecho a la libertad de asociación, la atención sanitaria primaria y a la educación infantil básica.³²

28.- Cfr. BUSTAMANTE (2008) párrs. 13 y 60.

29.- Cfr. BUSTAMANTE (2005) párrs. 56-59.

30.- Ibid. párrs. 66-69.

31.- Ibid., párrs. 70-72. Destaca los fenómenos a los cuales los menores están expuestos, tales como la emigración de los niños sin ser acompañados y los intentos de los padres por reunirse con sus hijos que los impulsan a recurrir a tratantes, con el consecuente riesgo por parte de los niños de exponerse a situaciones de trata o a otras formas de abusos.

32.- Ibid., párrs. 63-65.

1.4. Relatoría Especial del Sr. François Crépeau (2011-a la fecha)

A la fecha, este relator ha evacuado tres informes sobre los derechos humanos de los migrantes, caracterizados por ser temáticos en torno a: privación de libertad de los migrantes en situación irregular,³³ dificultades relativas al control de la migración y las fronteras en el marco de la seguridad,³⁴ explotación laboral de los migrantes y el acceso a una reparación efectiva.³⁵

En materia de protección de derechos de los migrantes, destacan las siguientes conclusiones:

a) La privación de libertad por motivos relacionados con la migración nunca debe ser obligatoria ni automática, sino que debe imponerse como medida de último recurso (v.g. con fines de control de la inmigración en un caso determinado si la persona afectada presenta riesgo de fuga o representa un peligro para sí misma o para la seguridad pública), únicamente durante el período más breve posible y cuando no exista una medida menos restrictiva. Así, las razones alegadas por los estados para justificar la privación de libertad deben estar claramente definidas y enumeradas exhaustivamente en la legislación. Como recomendación, el relator exhorta a los estados a que consideren la posibilidad de abolir progresivamente la detención administrativa de los migrantes.³⁶

b) Determinadas categorías de migrantes son más vulnerables a explotación, tales como los trabajadores migrantes temporales, los trabajadores domésticos migrantes, las mujeres, los niños y los migrantes irregulares. Su acceso a un recurso efectivo en caso de violación de sus derechos puede ser muy difícil o imposible. Si se reconocieran las necesidades de mano de obra de

los estados de destino y se impusieran sanciones a los empleadores explotadores, se reduciría la migración irregular y se limitaría el poder de las organizaciones de traficantes, contribuyendo así a mejorar el respeto, la protección y la efectividad de los derechos humanos de los migrantes. A este respecto, recomienda establecer políticas nacionales de migración coherentes y amplias que tengan en cuenta las cuestiones de género para todas las etapas del proceso migratorio, coordinadas a nivel de todo el gobierno y elaboradas tras amplias consultas con las instituciones nacionales de derechos humanos, el sector privado, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la sociedad civil y los propios migrantes, con el apoyo de organizaciones internacionales. Los ministerios encargados de, entre otros asuntos, la salud, la educación, el empleo, la infancia y las políticas sociales, deberían participar plenamente en la elaboración de dichas políticas de migración. Las políticas deberían tener, además, un enfoque basado en los derechos humanos y prevenir prácticas de contratación éticas, la aplicación efectiva de la normativa laboral a todos los trabajadores migrantes, la atención de las necesidades de mano de obra de todos los niveles de cualificación, y la adecuación más eficaz entre la oferta y la demanda de empleo.³⁷

33.- Cfr. CRÉPEAU (2012).

34.- Cfr. CRÉPEAU (2013).

35.- Cfr. CRÉPEAU (2014).

36.- Cfr. CRÉPEAU (2012) párs. 68-75.

37.- Cfr. CRÉPEAU (2014) párs. 66-70.

2. POLÍTICA MIGRATORIA CHILENA: AVANCES Y DESAFÍOS

2.1. Avances de las políticas públicas en materia de migración

La Ley de Migraciones chilena es la de más antigua data en Sudamérica (Decreto Ley nro. 1094 de 1975) y, aunque ha sufrido ciertas modernizaciones, como por ejemplo en materia de refugiados (Ley nro. 20430) y de crímenes de trata de personas (Ley nro. 20507), aún hoy carece del reconocimiento de los derechos de los migrantes.³⁸

Actualmente existe un proyecto de ley sobre la materia en tramitación en el Congreso (Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, boletín nro. 8970-06, de 4 de junio de 2013), sin embargo esta tentativa de mejora legislativa ha sido criticada desde un inicio, pues la propuesta enfatiza los aspectos económicos que conlleva para el país el recibir oleadas de migrantes, pero no desarrolla de la misma forma el aspecto de protección de sus derechos.³⁹ Aunque consagra ciertos derechos laborales y de salud, pero restringido a aquellos residentes que, en calidad de titulares o dependientes, hayan permanecido en Chile de manera continua, por un período mínimo de 2 años (artículos 11 y 12 del proyecto en comento) de educación, aun a quienes están en condición irregular (artículo 13 del proyecto), así como el derecho a solicitar la reunificación familiar (artículo 14 del proyecto).

Así las cosas, el gobierno se ha propuesto desarrollar una política y cultura migratorias basadas en la promoción y aplicación de los instrumentos internacionales sobre protección de los migrantes y los principios de política migratoria acordados

en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, para lo cual prepara un nuevo proyecto de ley que cambie el enfoque actual, basado en una perspectiva de seguridad y de gestión de mano de obra inmigrante, por una perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país y que permita una coordinación dinámica, cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria.⁴⁰

La política migratoria en vigor se basa en el Instructivo Presidencial nro. 9 del 2008, el cual considera cuatro ejes que orientan la acción gubernamental frente al fenómeno de la migración: 1. Chile, país de acogida: apertura a las migraciones con intención de establecerse de manera indefinida o temporal, incluyendo a las personas forzadas a dejar su país, como los refugiados y desplazados; 2. Integración de los migrantes: aceptación del migrante dentro de la sociedad con respeto de su especificidad cultural; 3. Procesos de integración regional: sea a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, se busca involucrar a los países de destino, tránsito y origen de la migración, pues las externalidades de la migración conllevan una responsabilidad compartida; 4. Capacidad de regulación y administración: el Estado debe desarrollar marcos jurídicos sobre migración para proteger a las personas. Luego, la política nacional migratoria se funda en los siguientes principios: 1.

38.- Cfr. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS (2014) p. 337.

39.- V.g. ver crítica al enfoque del proyecto en DOÑA y MULLAN (2014) pp. 6-10.

40.- Cfr. BACHELET (2013) p. 155; BACHELET (2014) pp. 11 y 70.

Residencia y libertad de circulación; 2. Libertad de pensamiento y de conciencia; 3. Acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; 4. Acceso a la justicia; 5. Integración y protección social de los inmigrantes, en especial en temas de educación, salud y trabajo; 6. Respeto de los derechos laborales de los trabajadores extranjeros; 7. No discriminación; 8. Regularidad de los flujos migratorios; 9. Reunificación familiar; 10. Participación ciudadana en la gestión migratoria. Asimismo, imparte instrucciones para la aplicación de esta política: 1. Creación del Consejo de Política Migratoria, a fin de dar un tratamiento intersectorial y una atención multidisciplinaria a los desafíos que impone el complejo fenómeno de las migraciones; 2. Modernización de la gestión migratoria, incluyendo normas, procedimientos de atención y rediseño organizacional; 3. El Ministerio del Interior, a través del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), tendrá el rol de implementar los principios de esta política de manera intersectorial, como secretaría técnica del Consejo de Política Migratoria; 4. La secretaría técnica convocará a los servicios públicos nacionales a suscribir protocolos de acuerdo y coordinación para el cumplimiento de los compromisos adoptados en implementación de esta política.

Desde la dictación de este Instructivo, se destaca la firma de una serie de convenios intersectoriales de colaboración para la integración de los migrantes, y la existencia de protocolos de acuerdo e instrucciones cuyo propósito es promocionar acciones de acogida: 1. Acción especial de protección de la maternidad, medida conjunta con el Ministerio de Salud, tendiente a facilitar el acceso a los servicios de salud en los establecimientos de la red pública a aquellas trabajadoras extranjeras que, residiendo en Chile, queden embarazadas. Ellas podrán optar a un permiso de residencia temporal

certificando que controlan su situación de embarazo en el centro de salud que corresponde a su domicilio (Oficio Circular nro. 1179, de enero del 2003, DEM; Oficio ORD-A-14 nro. 3229, de Junio del 2008, Ministerio de Salud); 2. Acción especial de acceso a la educación, medida conjunta con el Ministerio de Educación, que facilita y promueve la incorporación a los diversos establecimientos de educación general básica y media de todos los hijos de migrantes que residan en Chile, independientemente de la condición migratoria de sus padres (Oficio Circular nro. 6232 de mayo de 2003, DEM; Oficio ORD N° 07/1008(1531) de agosto de 2005, Ministerio de Educación); 3. Convenio conjunto con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) que facilita el acceso a Educación Parvularia, cuyo objetivo es facilitar el ingreso a programas de educación parvularia de hijos e hijas menores de 5 años de mujeres inmigrantes o refugiadas, independientemente de la condición migratoria en que niños y niñas se encuentren (Resolución Exenta nro. 6677 de noviembre de 2007); 4. Convenio que facilita el acceso al sistema público de salud de niñas, niños y adolescentes, el cual permite proporcionar a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años extranjeros, atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud en igualdad de condiciones de sus pares chilenos, siendo válido para todos los menores de 18 años, independientemente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales (Resolución Exenta nro. 1914 de marzo de 2008); 5. Convenio firmado con el Servicio Nacional de la Mujer, que facilita el acceso a la red de protección de víctimas de violencia intrafamiliar de mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas (Resolución Exenta nro. 80 388 de diciembre de 2009); 6. Convenio suscrito con el Servicio Nacional de Menores que facilita el acceso a la red de protección de la infancia y adolescencia

de hijas e hijos de familias de inmigrantes y/ o refugiados vulnerados en sus derechos o infractores de ley, cualquiera sea la condición migratoria en que niños, niñas y adolescentes se encuentren. Además, colabora en la gestión para la resolución de residencia de aquellos menores de 18 años que no se encuentren acompañados por su padre, madre o tutor, o aquellos menores de edad que se encuentren en proceso de adopción (Resolución Exenta nro. 10 654 de Diciembre de 2009).

En el marco de la Política Nacional Migratoria, se destaca en los últimos meses la creación (por Decreto nro. 1393, publicado el 22 de septiembre de 2014) del Consejo de Política Migratoria, entidad asesora de carácter permanente, cuya función es colaborar en la labor de diseñar y mantener una Política Nacional Migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de todos los actores institucionales en materia migratoria. Además, la creación de una nueva visa temporal por motivos laborales, en aplicación a partir del 2 de marzo de 2015 (Circular nro. 7, DEM), la cual puede ser solicitada en el DEM y las oficinas de extranjería de cualquier provincia. La persona solo debe presentar el formulario requiriéndola junto a un contrato de trabajo suscrito en Chile. Este nuevo permiso tiene una extensión de un año, prorrogable por una vez. El empleador debe suscribir un contrato de acuerdo a la ley laboral chilena vigente (obligación de pago de sueldo mínimo, cumplimiento en el pago de cotizaciones de salud y AFP) y no tiene la obligación de pagar el o los pasajes de regreso del migrante y su familia a su país natal al término de la relación laboral.

Asimismo, es posible destacar la firma de nuevos convenios sectoriales: 1. Convenio entre el Ministerio del Interior y la Municipalidad de Santiago en beneficio de los niños migrantes en situación

irregular que estudian en la comuna, a través de la ejecución del Programa “La Escuela somos todos”, instancia que incentivará a las familias extranjeras para que regularicen su situación migratoria y así puedan acceder a los beneficios sociales que entrega el Estado, tales como Subvención Escolar Preferencial, Subvención de Pro-retención, certificación reconocida de sus estudios, acceso a Becas para la Educación Superior; 2. Convenio entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las Municipalidades de Santiago, Recoleta, Quilicura e Independencia, a fin de transferir recursos desde el Fondo Organización Regional de Acción Social (ORASMI) para la asistencia de residentes vulnerables, fondo anual desconcentrado, aprobado por la Ley de Presupuesto para el sector público destinado al desarrollo de programas de acción social que reflejen las políticas sociales de Gobierno en lo que respecta a la atención transitoria de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social (el cual se rige por la Circular nro. 35 del 5 de agosto de 2008 de la Subsecretaría del Interior); 3. Convenio entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y FONASA para que los inmigrantes puedan acceder a la red pública de salud mientras tramitan su visa. Antes de esta firma, los extranjeros debían esperar la tramitación completa de la visa –aproximadamente cuatro meses– para poder acceder a una serie de servicios que el Estado provee, entre ellos los de salud, generando una situación de vulnerabilidad a más de 45 mil personas. Ahora, en cambio, los extranjeros podrán acceder a los beneficios de salud desde el momento en que son ingresados al Registro Nacional de Extranjeros.⁴¹

41.- Cfr. Sección noticias del sitio web del DEM, disponible en <<http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/>>, fecha consulta: 19 marzo 2015.

Especial mención requiere el inicio en noviembre de 2014, con la asistencia de 29 organizaciones de migrantes en Santiago, de un proceso consultivo con mesas de trabajo que inicia el DEM a fin de contribuir al debate de la creación de la nueva normativa migratoria, denominados “Encuentros Consultivos para el Proyecto de Ley de Migración”.

De esta manera, se busca conocer en profundidad la realidad local de la migración en las distintas zonas por las diferencias importantes entre unas y otras. Cabe señalar que es primera vez que se realiza un proceso de consulta que abarque a todos los actores de la migración y que se extienda a todo Chile. Los Encuentros continuaron luego en regiones (Arica, Iquique, Valparaíso, Punta Arenas y Antofagasta) y se dio por finaliza esta primera etapa del proceso de participación social en enero de 2015, con la asistencia de representantes de organismos internacionales, universidades estatales y privadas, y organizaciones que trabajan con migrantes, en la CEPAL.⁴²

2.2. Desafíos para una protección efectiva de los derechos de los migrantes

Es del caso enfatizar que los migrantes deben ser protegidos en el ejercicio de sus derechos, procurando que el principio de no discriminación se realice en la práctica del día a día, garantizándoles un trato igualitario respecto de los nacionales, pues no pueden realizarse diferencias arbitrarias o carentes de fundamento, por lo que se destaca este desarrollo de la política nacional migratoria desde el año 2008 a la fecha, aunque es criticable que se encuentre plasmada en normas cuya fuerza de ley es precaria,⁴³ en cuanto dependen de las instrucciones que el Gobierno de turno imparta

y, en ese sentido, carecen de garantías en cuanto a su mantención y perdurabilidad. Baste observar que esta política es la que hubiere sido instaurada el año 2008 por el primer gobierno de Michelle Bachelet, siendo continuada dicha labor en su segundo mandato, a partir del año 2014, pero en el gobierno anterior, de 2010 a 2014, no se implementó ninguna nueva instrucción, convenio o protocolo de acuerdo para dar continuidad al trabajo realizado con anterioridad. Sólo se envió a tramitación el proyecto de ley ya aludido, del cual ya se hecho prevención respecto de sus críticas por no considerar un enfoque centrado en los derechos humanos.

En efecto, la situación o riesgo de vulnerabilidad de los migrantes es de tal envergadura, que la necesidad de protegerlos debe ser una preocupación constante e impostergable. Si bien el Estado se ha propuesto proteger los derechos de las personas migrantes, creemos que el actual proyecto en tramitación de convertirse en ley no sería una herramienta normativa adecuada para el pleno reconocimiento de sus derechos y garantía del ejercicio de los mismos, pues si bien es cierto la alusión a sus derechos expresamente se considera un avance legislativo respecto de la regulación actualmente vigente, se consagran de forma limitada, por lo que el mismo texto legal constituiría una discriminación arbitraria. Esto es patente, por ejemplo, en el caso de los derechos

42.- Ibid.

43.- Coinciden en que este instructivo, si bien constituye un avance, carece de fuerza de ley, CANO et al. (2009) p. 53, STEFONI (2011) p. 17, DOÑA y MULLAN (2014) p. 2.

de la salud y seguridad social que se reconocen en plenitud sólo a aquellos residentes con un mínimo de permanencia de dos años (Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, boletín nro. 8970-06, artículos 11 y 12).

En Chile, históricamente la temática de los migrantes dentro de la disciplina del Derecho Internacional Público ha contado con escasa reflexión, desarrollo y difusión, en comparación a lo que ocurre en otros países de Latinoamérica. Sin embargo, este es un tema que goza del impulso de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, por lo que se cuenta con parámetros que nos guían en la consecución de la debida protección jurídica de los migrantes. Lamentablemente, se excluyeron referencias a los acuerdos internacionales en el actual proyecto de ley en tramitación. En su oportunidad, Joaquín Barañaño, asesor de la Subsecretaría del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, quien estuvo a cargo de la redacción del proyecto de ley, afirmó que en su diseño se consideraron los acuerdos internacionales ratificados y vigentes en Chile susceptibles de aplicación en la materia. Sin embargo, ya es posible percibir la falta de reconocimiento expreso de la aplicación de esta normativa, pues si bien el anteproyecto de ley en su artículo 3° indicaba que “[el] Estado promoverá y difundirá los derechos, garantías y obligaciones de los migrantes, establecidos en la Constitución Política de la República, los acuerdos internacionales y las leyes vigentes”, en el proyecto ingresado a tramitación en este artículo se eliminó la referencia explícita a los acuerdos internacionales quedando como sigue: “El Estado promoverá los

derechos que le asisten a los extranjeros en Chile, así como también los deberes y obligaciones establecidos en la Constitución Política de la República y las leyes”.⁴⁴

Es pertinente recordar que el año 1989 se incorporó a la Constitución Chilena un inciso 2° al artículo 5°, en el cual se consagra que es deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile. De acuerdo a la historia fidedigna de esta reforma constitucional, era de interés conquistar una democracia estable, para lo cual se considera relevante reforzar los derechos humanos con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las normas internacionales, las que así pasaron a formar parte de la constitución material y adquirieron plena vigencia, validez y eficacia jurídica, pues ningún órgano del Estado puede desconocerlas y deben todos ellos respetarlas y promoverlas.⁴⁵ También se ha de enfatizar que Chile forma parte de la comunidad internacional y de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos al ser Estado miembro de la ONU, de la Organización de Estados Americanos (OEA), y por el haber firmado, ratificado y puesto en vigencia fundamentales instrumentos internacionales multilaterales de aplicación general, tales como la Carta de la ONU de 1945, la DUDH de 1948, la Carta de la OEA de 1948, la Declaración Americana del Derecho y Deberes del Hombre de 1948, el PIDCP de 1966, el PIDESC de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, los cuales ponen de manifiesto la preocupación

44.- INSTITUTO CATÓLICO CHILENO DE MIGRACIÓN – INCAMI (2012) pp. 9 y 10.

45.- Cfr. NOGUEIRA (1996) pp. 351 y 352, CEA (1997) p. 84, CUMPLIDO (2003) pp. 365-374, PFEFFER (2003) p. 478.

por el respeto de la dignidad humana. Por tanto, Chile es un Estado parte de una comunidad que ha venido trabajando en el ámbito internacional por el respeto de los derechos de las personas y de su dignidad inherente, desde 1948, en base al *ius cogens*, el derecho consuetudinario internacional y el derecho convencional internacional, sistema de protección coadyuvante y complementario del derecho interno de los estados. Siendo así las cosas, el Estado no podría sustraerse de las recomendaciones realizadas por los relatores especiales de ONU y debiera tenerlas en consideración al momento de renovar la normativa y políticas migratorias chilenas.

CONCLUSIONES

1. Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos guían a los estados en la consecución de la debida protección jurídica de los migrantes. Siendo Chile Estado parte de la comunidad internacional, y en especial miembro de la ONU, debiera seguir las recomendaciones de la relatoría especial sobre derechos de los migrantes que ha trabajado en el seno de los órganos subsidiarios de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos.
2. Actualmente el sistema jurídico chileno que regula las migraciones no se ajusta a los cánones básicos exigidos para garantizar un mínimo de salvaguarda a los derechos de los migrantes, pero la existencia y desarrollo de este fenómeno social nos obliga a crear una normativa base que facilite la construcción de políticas que tiendan no sólo a la libre circulación de personas, sino también al respeto de su dignidad por sobre cualquier otra consideración. Además, se ha de considerar el plexo normativo desarrollado en el ámbito internacional y procurar la implementación de una normativa nacional que se adecúe a este.
3. Se reconoce que la creación de normas administrativas infralegales ayudan a sortear problemas urgentes que se presentan en la vulnerable realidad de los migrantes en Chile, sin embargo, desde el punto de vista de la perdurabilidad de la protección, son mecanismos precarios de protección.
4. Urgente es la creación de una ley que permita dar soporte estable a una política migratoria basada en un enfoque de derechos humanos. Ésta no sólo debiese preocuparse de los derechos sociales de los migrantes (salud y educación), sino de las situaciones de discriminación, racismo y xenofobia; condiciones laborales abusivas; protección en los procesos de detención; situaciones que impactan a los grupos de migrantes más vulnerables, como los irregulares, mujeres y niños, en especial la trata de personas y el tráfico de migrantes; protección de la familia a través del reconocimiento y ejercicio del derecho a la reunificación familiar; el fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo el derecho a asociación de los migrantes para hacer frente de mejor manera a su vulnerabilidad estructural; el fomento de la protección consular; mecanismos judiciales para defensa de los migrantes; formación de los funcionarios para el pleno y eficaz respeto de los derechos de los migrantes; creación de sistemas de información no sólo para los migrantes, sino también para los nacionales del Estado de acogida, de manera tal de avanzar en materia de educación y cultura de tolerancia.

BIBLIOGRAFÍA

BACHELET, M. (2013): *Chile de Todos. Programa de Gobierno, Michelle Bachelet 2014-2018*. Disponible en <<http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>>, fecha de consulta: 19 marzo 2015.

_____ (2014): *Mensaje presidencial, 21 de mayo de 2014* (Santiago, Gobierno de Chile). Disponible en <http://www.21demayo.gob.cl/pdf/2014_cuenta-publica.pdf>, fecha de consulta: 19 marzo 2015.

BUSTAMANTE, J. (2005): Primer informe de 30 de diciembre de 2005, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/2006/73.

_____ (2007): Segundo Informe de 14 de febrero de 2007, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/4/24.

_____ (2008): Tercer informe de 25 de febrero de 2008, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/7/12.

_____ (2009): Cuarto informe de 14 de mayo de 2009, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/11/7.

_____ (2010): Quinto informe de 16 de abril de 2010, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/14/30.

_____ (2011): Sexto informe de 21 de marzo de 2011, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/17/33.

CANO, M. V., CONTRUCCI, M. y MARTÍNEZ, J. (2009): *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio* (Santiago, CEPAL - Serie Población y desarrollo N° 88) 84 pp.

CEA EGAÑA, José Luis (1997): “Los tratados de derechos humanos y la Constitución Política de la República”, *Ius et Praxis* (vol. 2 n° 2): pp. 81–92.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS (2014): “Derechos de los migrantes y refugiados”, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014 (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) pp. 333–376.

CRÉPEAU, F. (2012): Primer informe de 2 de abril de 2012, Consejo de Derechos Humanos – ONU, A/HRC/20/24.

_____ (2013): Segundo informe de 24 de abril de 2013, Consejo de Derechos Humanos – ONU, A/HRC/23/46.

_____ (2014): Tercer informe de 3 de abril de 2014, Consejo de Derechos Humanos – ONU, A/HRC/26/35.

CUMPLIDO CERECEDA, Francisco (2003): “La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia”, *Ius et Praxis* (vol. 9 n° 1): pp. 365 – 374.

DOÑA REVECO, C. y MULLAN, B. (2014): “Migration Policy and Development in Chile”, *International Migration* (vol. 52 n° 5): 1-14.

GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1998): *Medidas para mejorar la situación de todos los trabajadores migrantes y hacer que se respeten sus derechos humanos y su dignidad, Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentado de conformidad con la resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/1998/76, 10 de marzo de 1998.

_____ (1999): *Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes, presentado de conformidad con la resolución 1998/16 de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/1999/80, 9 de marzo de 1999.

INSTITUTO CATÓLICO CHILENO DE MIGRACIÓN – INCAMI (2012): “Una nueva Ley de Extranjería para Chile. Entrevista a Joaquín Baraño, asesor Ministerio del Interior y Seguridad Pública”, *Migrantes* (n° 70): pp. 8-11.

MEDINA QUIROGA, Cecilia y NASH ROJAS, Claudio (2003): “Parte I. Doctrina. A. El sistema internacional de protección de los derechos humanos y B. Importancia y alcance de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el ámbito nacional”, Defensoría Penal Pública, *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos para defensores penales públicos* (Santiago, Centro de Documentación Defensoría Penal Pública) pp. 18–84.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (1996): “Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno”, *Revista Chilena de Derecho* (vol. 23 n° 2 y 3, tomo I): pp. 341 – 380.

PFEFFER URQUIAGA, E. (2003): “Los tratados internacionales sobre Derechos Humanos y su ubicación en el orden normativo interno”, *Ius et Praxis* (vol. 9 n° 1): pp. 467 – 484.

RODRÍGUEZ, Gabriela (2000): Primer informe de 6 de enero de 2000, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/2000/82.

_____ (2001): Segundo informe de 9 de enero de 2001, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/2001/83.

_____ (2002a): Tercer informe de 15 de febrero de 2002, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2002/94.

_____ (2002b): Cuarto informe de 30 de diciembre de 2002, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2003/85.

_____ (2004a): Quinto informe de 12 de enero de 2004, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2004/76.

_____ (2004b): Sexto informe de 27 de diciembre de 2004, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2005/85.

STEFONI ESPINOZA, C. (2011): “Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante”, Ponencia en *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: Crisis global y estrategias migratorias, hacia la redefinición de las políticas de movilidad*. Disponible en <<http://rimd.reduaz.mx/pagina/secciones?id=334>>, fecha de consulta: 23 marzo 2015.