



Los derechos humanos y la migración en Chile

Desafíos y oportunidades para una convivencia intercultural

Macarena Machín Álvarez

Noviembre 2011

ÍNDICE

SIGLAS	3
PRESENTACIÓN.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
I CAPÍTULO: MARCO JURÍDICO DE LA MIGRACIÓN	6
1.1 REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.....	6
1.2 ÁMBITO INTERNACIONAL.....	7
1.3 ÁMBITO REGIONAL	10
1.4 REGULACIÓN ESTATAL	14
1.5 DEBIDO PROCESO.....	17
II CAPÍTULO: LA MIGRACIÓN EN CHILE.....	17
2.1 HACIA UNA CIUDADANÍA GLOBAL Y SOCIAL	17
2.2 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE.....	18
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....	45

A lo largo de todo el informe se usará el masculino genérico para referirse al conjunto de hombres y mujeres.

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
Art.	Artículo
CAN	Comunidad Andina
CASEN	Caracterización Socioeconómica Nacional
CAJ	Corporación de Asistencia Judicial
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CLP	Pesos chilenos (sigla en inglés)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CSM	Conferencias Sudamericanas de Migraciones
DEM	Departamento de Extranjería y Migraciones
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
FIBEMYD	Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONASA	Fondo Nacional de Salud
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INJUV	Instituto Nacional de la Juventud
ISAPRE	Instituciones de Salud Previsional
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organismo Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PRISMA	Programa de Atención en Salud Mental para Migrantes y Refugiados
SEGIB	Secretaría General iberoamericana
UDP	Universidad Diego Portales
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población para las Naciones Unidas (sigla en inglés)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para los Niños (sigla en inglés)
UTM	Unidad Tributaria Mensual

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

Este resumen que se presenta a continuación contempla los puntos clave del documento base, el Informe Experto sobre el Fenómeno Migratorio en Chile. Ambos documentos contemplan la situación de los migrantes en Chile desde el enfoque de los derechos humanos.

El objetivo de este documento es remarcar la necesidad de un Plan Nacional de Integración que contemple de forma interdisciplinaria el fenómeno migratorio. No obstante, en ningún caso pretende ser una investigación a fondo sobre el fenómeno migratorio sino más bien una herramienta para motivar a posteriori, el trabajo e investigación en diversas áreas vinculadas con el tema.

Este resumen en concreto, se ha dividido en dos capítulos:

El primer capítulo contempla el marco jurídico sobre inmigración. Éste parte con una breve referencia a la Constitución chilena y continúa analizando todos aquellos convenios, tratados y declaraciones internacionales y regionales sobre derechos humanos relacionados con los trabajadores migrantes. Finalmente, el capítulo concluye con un análisis de la denominada Ley de Extranjería chilena, la que corresponde al Decreto Ley N° 1.094, y el principio del *debido proceso*.

El segundo capítulo nos acerca al estudio del fenómeno migratorio en Chile desde un enfoque sociodemográfico donde se trabajan fuentes estadísticas como la CASEN 2009, el Censo 2002 y estimaciones del Departamento de Extranjería y Migraciones con sus conclusiones y recomendaciones subdividido por áreas de intervención: empleo, educación, vivienda, salud y previsión social y participación. También se presenta en este capítulo, una propuesta de construcción de nuevos conceptos, entre ellos el de ciudadanía intercultural.

El último apartado corresponde a las conclusiones y recomendaciones en base, fundamentalmente, al informe experto.

Este resumen tiene la finalidad de introducirnos en el análisis del fenómeno migratorio en Chile, no obstante, para una mayor profundización sobre el tema, se sugiere dirigirse al Informe Experto sobre Inmigración en Chile disponible en XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

1. 1 Regulación constitucional

La Constitución chilena es el punto de partida tanto para el análisis del marco de los derechos y obligaciones básicas de las personas migrantes en Chile, como para valorar la incidencia que los tratados internacionales ratificados por Chile tienen en esta materia (art. 5, 2º inciso, Constitución chilena).

Siguiendo el artículo escrito por Francisco Cumplido¹(1996), los negociadores de la Concertación tenían en mente que Chile había ratificado en 1981 la Convención de Viena sobre los tratados² y, por consiguiente, existían normas sobre la vigencia, aplicabilidad e interpretación de los tratados internacionales. En consecuencia, la referida convención era, a la fecha de la reforma constitucional al artículo 5º de la Constitución, un tratado vigente y de plena aplicabilidad. Por lo tanto, la interpretación que posteriormente los tribunales efectuaran, debía tener en cuenta lo dispuesto en dicha Convención, particularmente en los artículos 27, 31, 38, 53, 64, que regulan fundamentalmente la prohibición a los Estados de invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado; la interpretación de buena fe de los tratados, en especial, en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin; y la aplicación de la norma de un tratado y su obligatoriedad para un tercer Estado como norma consuetudinaria de Derecho Internacional.

Finalmente, la propuesta de reforma de la Constitución de Chile por parte de la Concertación fue aceptada por Renovación Nacional y posteriormente por la Junta de Gobierno, dando como resultado la modificación del segundo inciso del artículo N°5 de la Constitución vigente, que dice así:

“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

Como conclusión, se puede decir que hubo la voluntad para introducir los derechos humanos en la Constitución pero que, teniendo en cuenta la coyuntura histórica del momento, estos cambios fueron cautos. Finalmente, la Constitución y la Convención de Viena ratificada por Chile, son herramientas jurídicas que se ponen en manos de los jueces para su labor de interpretación, asumiendo (con buena fe) que éstos poco a poco vayan incorporando las tendencias modernas en

¹ Francisco Guillermo Cumplido Cereceda es un jurista, académico y político demócratacristiano chileno, ex ministro de justicia durante el Gobierno del presidente Patricio Aylwin. El texto que a continuación se redacta está basado en el artículo que escribió en 1996 titulado *Alcances de la modificación del artículo 5º de la Constitución política chilena en relación a los tratados internacionales*, publicado en la Revista Chilena de Derecho, Vol.23Nº 2 y 3, tomo I, pp. 255-258.

² La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue ratificada en Chile el 9 de abril de 1981, promulgada por Decreto Supremo N° 381, del mismo año, publicado en el *Diario Oficial* de 22 de junio de 1981. Versión on line de la Convención http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf (fecha de consulta 8/07/2011)

su interpretación de la Constitución de acuerdo a los principios de un país democrático en consonancia con la salvaguardia de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Otro dato a tener en cuenta en el proceso de exigibilidad de derechos es que en gran parte de Hispanoamérica³ existe la figura del Ombudsman o Defensor del Pueblo, entidad encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. En Chile, desde 1991 se han llevado a cabo cinco intentos de proyectos de reforma en relación al Ombudsman sin resultados positivos⁴.

En el siguiente apartado se pasará a analizar en profundidad el nivel de cumplimiento del 2º inciso del artículo 5º de la Constitución, en concreto, la reflexión se centrará en los tratados internacionales de derechos humanos impulsados por la ONU y, más específicamente, en tratados internacionales de la OIT sobre los derechos de los trabajadores migratorios firmados y, posteriormente, ratificados todos ellos por Chile a lo largo del siglo XX hasta ahora.

1.2 Ámbito internacional

Los tratados y convenios internacionales conforman el segundo ámbito normativo que incide en el marco jurídico con respecto al acontecer migratorio. Como ya se ha mencionado, la Constitución chilena en el segundo inciso del artículo 5 enuncia el deber por parte de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos garantizados por ella, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren en vigor, es decir, que hayan sido promulgados por el Presidente de la República y publicados en el Diario Oficial. A esto se le añade la aplicación de las normas ratificadas por Chile en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados cuyo objetivo era codificar el derecho internacional consuetudinario de los tratados y desarrollarlo progresivamente.

Esta base jurídico-legal sirve para entender el nivel de compromiso que Chile ha asumido al ratificar los tratados internacionales sobre derechos humanos y, en particular, sobre los derechos de los migrantes, que se exponen a continuación.

El primero de ellos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada por los Estados Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948, entre ellos se encontraba Chile (1945). Dicha Declaración se presenta *como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e*

³ Los siguientes países hispanohablantes tienen Defensor del Pueblo por derecho Constitucional: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁴ Tres archivados (Nº332-07, Nº333-07, Nº2605-07), uno rechazado (Nº3429-07) y uno que desde diciembre de 2008 descansa en el Senado (Nº6232-07).

*internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción*⁵.

Junto con la DUDH, Chile contempla el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966) y sus respectivos protocolos facultativos (Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte). El conjunto de estos instrumentos conforma la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos donde se definen los derechos humanos como inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son universales, interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁶.

En el ámbito concreto de la inmigración, tienen especial relevancia las siguientes convenciones: *la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (aprobada en julio de 1951, con su Protocolo de 1967), *la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* (1954), *la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1965), *la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979), *la Convención Internacional contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes* (1984), *la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (1989), y el *Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias* (1990). Todos han sido ratificados por Chile y publicados en el Diario Oficial en calidad de decretos ley a excepción del Convenio sobre el Estatuto de los Apátridas⁷.

En lo que respecta a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), recordando que “*el objetivo primordial de la OIT es promover oportunidades para que mujeres y hombres puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana*”⁸. Desde sus orígenes la OIT protege los intereses de los trabajadores empleados en países distintos del propio y, desde hace unos años, ha puesto en la palestra pública el dilema de un mundo globalizado, en donde la mayoría de los países se contradicen en un discurso que busca restringir las migraciones y reducir el número de trabajadores ilegales que se encuentran en sus fronteras, mientras que en la práctica, mantienen una posición muy tolerante a la explotación y falta de regulación que proteja jurídicamente los derechos laborales, sociales y de salud de los trabajadores migrantes⁹. Desde esta

⁵ Comisión Asesora para la calificación de detenidos, desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura, Declaración Universal de los Derechos Humanos. Link: <http://www.comisionvalech.gov.cl/fichas/Declaracion%20Universal%20de%20Derechos%20Humanos.pdf> (fecha de consulta 8/07/2011)

⁶ PNUD, *¿Qué son los Derechos humanos?* Link: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> (fecha de consulta 8/07/2011)

⁷ Según el Convenio, un apátrida es “*Cualquier persona a la que ningún Estado considera destinatario de la aplicación de su legislación*”, según el Convenio, los Estados Miembros otorgarán el mismo trato que otorgue a un extranjero en general.

⁸ Juan Somavia, Director General de la OIT, *misión y visión OIT* <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm> (fecha de consulta 8/07/2011)

⁹ OIT, link: http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=295%3A%20la-oit-y-los-trabajadores-migrantes&catid=114%3A%20especiales&Itemid=374&showall=1 (fecha de consulta 8/07/2011)

perspectiva, Chile aparece como un país poco comprometido ya que, de los principales cinco convenios en relación a migración, sólo ha ratificado tres, de los cuales, sólo dos han sido promulgados como decretos y publicados en el Diario Oficial. Estos dos convenios son el *Convenio N°105 relativo a la abolición del trabajo forzoso* (1957) ratificado por Chile en febrero de 1999 y publicado como Decreto N°227 en mayo de ese año y el *Convenio N°111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación* (1958) ratificado por Chile en septiembre de 1971 y publicado como Decreto N° 733 en noviembre de ese año. En cambio, Chile no ha ratificado ni el Convenio N° 97 (revisado) de 1949 ni el Convenio N° 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975. El primero de ellos, el Convenio N°97, obliga a todo miembro de la OIT, para el cual se halle en vigor el presente Convenio, a poner a disposición de la Oficina Internacional del Trabajo y de cualquier otro miembro, cuando lo soliciten, información sobre la política y la legislación nacionales referentes a la emigración y a la inmigración; información sobre las disposiciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida; información sobre los acuerdos generales y los arreglos especiales en estas materias, celebrados por el miembro en cuestión. El segundo Convenio, el N° 143, obliga a los Estados a respetar a todos los trabajadores migrantes, sin distinción alguna, sus derechos humanos fundamentales, y promueve la igualdad de oportunidades y de trato del trabajador extranjero legalmente establecido con los nacionales del Estado.

En lo que respecta a los tratados bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Chile ratificó la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* (Recueil des Traités, vol. 429, N°6193) publicado en el Diario Oficial el 30 de noviembre de 1971 como Decreto N°764 del Ministerio de Relaciones Internacionales; no obstante, aún no ha ratificado el Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios (1962) a la cual se le otorga la facultad para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.

Por otro lado, destaca el Programa de Migración del Fondo de Población para las Naciones Unidas (siglas en inglés, UNFPA), cuyo objetivo principal es promover el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y la prevención de la violencia de género entre las mujeres y jóvenes migrantes en cinco fronteras de fuerte migración internacional en la región (Nicaragua/Costa Rica; Guatemala/México; Colombia/Ecuador; Argentina/Bolivia y Haití/República Dominicana) donde no aparece la frontera de Chile con Bolivia y/o Perú a pesar de que se han detectado casos de violencia de género en estas fronteras y el escaso acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva por parte de la población.

Finalmente, se puede concluir que se bien existen muchos convenios internacionales aprobados por Chile, aún queda por avanzar en materia práctica. Es interesante mencionar el pronunciamiento llevado a cabo por varias organizaciones sociales chilenas ante el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes¹⁰, esto es, el informe elaborado por el Señor Jorge Bustamante. Dichas organizaciones ponen de manifiesto lo siguiente: 1) la necesidad de considerar la migración Sur-Sur y evaluar los esfuerzos hechos hasta

¹⁰ Corporación Humanas, *Relatores migrantes y derechos culturales*, link: http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2011/05/ID_relatores_migrantes_y_derechos_culturales_statement_h_cels_versionfinal1.pdf (fecha de consulta 8/07/2011)

ahora en tema de integración comercial y de libre tránsito en los derechos humanos de los migrantes; 2) considerar la feminización de la migración como protagonistas en sí mismas del proceso y no como acompañantes de los migrantes; 3) necesidad de desarrollar un trabajo conjunto sobre fenómenos sociales y económicos que impactan en la migración desde una perspectiva de derechos humanos (crisis económicas, los flujos mixtos, la trata de personas, el tráfico de migrantes, y las poblaciones indígenas transfronterizas ...); y por último, 4) exigen que se preste atención al derecho a la participación política de los migrantes en los Estados de destino.

Otro documento de gran interés es el Informe elaborado por la Red de Migración e Interculturalidad (REDMI), enviado al Comité para el cumplimiento de los derechos de la Convención sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias (septiembre 2011). Las recomendaciones que se especifican en dicho informe, fueron recogidas en la resolución del Comité. Entre ellas destaca la necesidad de *“elaborar un proyecto de ley sobre migración conforme con las normas internacionales de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares y, en particular, con las disposiciones de la Convención.”* Al día de hoy, el Gobierno ha mostrado interés en elaborar una nueva ley de extranjería, no obstante, aún no se ha pedido la participación de las organizaciones sociales en la planificación de este proyecto de ley.

1.3 Ámbito regional

En América Latina y el Caribe, el fenómeno migratorio tiene un rol importante en la configuración demográfica, en la dinámica económica, y en la caracterización social y cultural de los países. Según datos del CELADE¹¹, durante el quinquenio 2005-2010 para la mayoría de los países latinoamericanos, entre ellos, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, el saldo migratorio fue negativo, es decir, el número de personas que emigraron fue mayor que el número de personas que inmigraron al país, afectando negativamente al volumen de la población. El caso de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y República Bolivariana de Venezuela, este saldo migratorio se mantuvo equilibrado y por lo tanto, no afectó al volumen poblacional. Sólo en el caso de Chile, Costa Rica y Panamá el saldo migratorio fue positivo, por lo que su población crece por el efecto de la migración.

Estos datos reflejan la complejidad del fenómeno migratorio en la región. Consecuentemente en este apartado se analizan los acuerdos, declaraciones y convenios que los diferentes países de América Latina han firmado en espacios regionales de encuentro sobre inmigración.

El punto de partida son las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno compuestas por la gran mayoría de los países latinoamericanos (incluido Chile), Andorra, Portugal y España. Estos encuentros se celebran cada año desde 1991. En relación al fenómeno migratorio, fue en la III Cumbre (1993) cuando por primera vez se hizo mención a este fenómeno; sin embargo, no adquirió fuerza hasta la X Cumbre (2000) en cuyo artículo 10 de la Declaración de Panamá pone en relieve la necesidad de promover acciones conjuntas dirigidas a garantizar la observancia de los

¹¹ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía creado durante la primera década de 1950. Actualmente perteneciente a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Link: http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm (fecha de consulta 8/07/2011)

derechos de los niños y adolescentes migrantes y añade, la importancia de impulsar iniciativas que tipifiquen y sancionen, en forma efectiva, el tráfico ilegal de personas (este último punto está patente de ahora en adelante en todas las Cumbres). No es coincidencia que a principios de ese mismo año se llevase a cabo a nivel mundial el compromiso de los Objetivos del Milenio de la ONU y con ello, el fortalecimiento del discurso de los derechos humanos como política de Estado a nivel internacional. Esto, como se ve a continuación, tuvo un impacto en las Cumbres y en el enfoque que éstas dieron a la hora de problematizar los procesos migratorios.

La X Cumbre (2000) marcó el inicio de una serie de propuestas y compromisos que se llevaron a cabo en este espacio de encuentro iberoamericano en torno al fenómeno que nos atañe. Entre ellas están: la XI Cumbre (2001) donde se introduce en el artículo 17 de la Declaración de Lima la urgencia de tomar las medidas necesarias para garantizar un trato igualitario, eliminando todas las formas de discriminación que atentan contra su dignidad e integridad; la XII Cumbre (2002) valora positivamente, en su artículo 29 de la Declaración de Barbados, el aporte de las migraciones para las economías y sociedades de origen y destino, así como el esfuerzo integrador de los países receptores de migrantes; en la XIII Cumbre (2003), en el artículo 40 de la Declaración Santa Cruz de la Sierra, se introduce la necesidad de generar fuentes de empleo dignamente remunerado. Además, hacen hincapié en la necesidad de crear mecanismos de cooperación que simplifiquen, reduzcan el costo y aceleren las remesas que envían los migrantes a sus países de origen; en la XIV Cumbre (2004), en el artículo 14 de la Declaración de San José, se fortalece la necesidad de asignar recursos adecuados a la educación para la inclusión productiva y social de las personas pertenecientes a grupos vulnerables; en la Cumbre XV (2005), en el artículo 7 de la Declaración de Salamanca, se reitera todo lo dicho anteriormente; la Cumbre XVI (2006) supuso el auge en torno a las propuestas de acción sobre migración. En esta Cumbre los países miembros firmaron el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo donde se recuerda, en primer lugar, a los países iberoamericanos lo enriquecedor que es el aporte cultural, científico, académico, económico, político y social de los migrantes, y en segundo lugar, la responsabilidad y obligación de los jefes de Estado y de Gobierno de asegurar un impacto positivo de las migraciones en los respectivos países. En la XVII Cumbre (2007), en el artículo 17 de la Declaración de Santiago se reitera el Compromiso de Montevideo y además se firma el Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social que, en febrero 2011, lo habían ratificado Bolivia, Brasil, Chile (Nº Boletín 6395-10), Ecuador, El Salvador, España, Paraguay y Portugal. En la XVIII (2008) se reitera el Compromiso de Montevideo y al mismo tiempo, se desarrolla el I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) en Ecuador (2008) que consistió en visibilizar las buenas prácticas migratorias que se han llevado a cabo en los países miembros; reiterar el respeto a los derechos humanos, así como la promoción de la igualdad de género y de etnia; firmar un acuerdo tripartito de cooperación SEGIB-CEPAL-OIM y; elaborar el Programa de Acción de Cuenca que contiene propuestas de acciones especiales en el campo de Juventud, Migración y Desarrollo (países participantes son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, España, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). En la XIX Cumbre (2009) no se planteó el tema migratorio, el encuentro se centró únicamente en el tema Innovación y Conocimiento. En la XX y última Cumbre (2010) hasta ahora, se retomó el tema migratorio por medio de un comunicado especial para combatir la delincuencia organizada transnacional en todas sus formas y manifestaciones. Asimismo, se desarrolló en ésta el II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo sobre los impactos de la crisis económica y la necesidad de plantear respuestas de políticas y programas en Iberoamérica. Ese mismo año, se elaboró el Programa IBER-RUTAS cuyos países participantes fueron Argentina, Bolivia, Brasil,

Chile, Paraguay y Uruguay. Este programa tiene como líneas de acción la revisión de políticas públicas e investigaciones; la recopilación y desarrollo de información confiable; implementación de campañas de sensibilización; difusión de información producida; detección de dificultades de integración por género y etnia y; gestión de actividades entre instituciones gubernamentales/sociedad civil.

Otro espacio de encuentro a nivel regional lo conforman desde 1996 las Conferencias Regionales sobre Migraciones (CRM) que, en la actualidad, lo integran los siguientes países: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. También participaron en calidad de observadores, representantes de Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y República Dominicana, y cuentan con el apoyo de organismos internacionales como OIM, CEPAL y ACNUR. Chile no forma parte de estas Conferencias pero sí es miembro, junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela, de las Conferencias Sudamericanas de Migraciones (CSM). El comienzo de estas Conferencias data de 2000, tienen carácter anual y lo componen delegaciones oficiales en representación del gobierno de cada país. En la I CSM (2000) se llegó al acuerdo de constituir un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur con el apoyo de la OIM; en la II CSM (2001) se elaboró una Declaración donde prima la necesidad de conciliar políticas sobre las migraciones internacionales y condenar el tráfico ilícito de migrantes; en la III CSM (2002), IV CSM (2003) y V CSM (2004) se desarrolló el Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur donde se reitera la necesidad de desarrollar políticas, programas y acciones que faciliten la circulación, permanencia y residencia de los nacionales al interior de la región, se remarcó la obligación de velar por el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, la necesidad de apoyar el respeto de los derechos humanos consagrados en las diferentes convenciones internacionales y la realización de actividades de capacitación y formación a funcionarios, profesionales, técnicos y miembros de la sociedad civil que trabajen en labores vinculantes a los migrantes. Las VI, VII y VIII CSM (2006, 2007 y 2008) instaron a la formación de un observatorio sudamericano de migración donde se haga revisión del estado de ratificación de los instrumentos internacionales aplicables, también se rechazaron nuevamente las prácticas que criminalizan al migrante y se insistió en la necesidad de llevar a cabo un tratamiento en torno a la trata y tráfico ilícito de migrantes. La IX CSM (2009) trajo la Declaración de Quito donde los países miembros alcanzan un mayor nivel de compromiso, entre ellos, destaca la obligación por parte de todos los países de ratificar y/o adecuar a sus respectivas legislaciones nacionales el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas que contempla la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Por último, la XI CSM (2011), apunta hacia la construcción de una ciudadanía sudamericana y para ello, pide reconocer la necesidad de introducir, en la formulación y conducción de políticas migratorias, dispositivos que faciliten la integración de las personas migrantes en las sociedades que fueran acogidas.

Otro espacio de encuentro sudamericano lo conforma el MERCOSUR¹², el cual, desde un principio, basó su política migratoria en torno a la regulación y la residencia de los nacionales

¹² El MERCOSUR lo forman los Estados de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay donde comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo

dentro de la región, para ello acordó, en la reunión de ministros de Justicia en el año 2002, dos proyectos de acción firmados por los Estados Parte (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y asociados (Venezuela, Bolivia y Chile). Ahora bien, en los últimos años la problemática migratoria ha adquirido un enfoque centrado en los derechos humanos a nivel mundial y esto se ha ido reflejando en las intenciones tomadas por el MERCOSUR a partir del año 2000 por medio del Acuerdo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes y asociados, que data del año 2004 (sólo ha sido ratificado por Argentina, Paraguay y Uruguay); la ratificación de los Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del año 2005 (ningún país lo ha ratificado aún); el Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de vulnerabilidad de 2008 (ningún país lo ha ratificado aún), todos ellos carecen aún de vigencia.

La Comunidad Andina (CAN) también forma parte del espacio regional donde el tema migración está presente. Chile, es un país asociado a esta Comunidad y, por lo tanto, asume responsabilidades ante aquellos tratados o declaraciones consensuadas. En concreto, los países que forman parte han decidido sumar esfuerzos para lograr la libre circulación de sus habitantes por la subregión, ya sea por razones de turismo, trabajo u otros, que impliquen cambio de residencia habitual. Actualmente, su objetivo se centra en la elaboración del Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones desde una visión integral del fenómeno¹³.

Asimismo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) está formada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela y Chile, vinculados entre sí tras la firma de la Declaración de Cusco 8 de diciembre de 2004). En el Tratado Constitutivo afirman *la determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe*¹⁴.

Finalmente, otro espacio de debate regional se produce en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo deber es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el continente americano y servir como órgano consultivo de la organización en cuestiones de derechos humanos. Es, por lo tanto, el primer órgano del sistema interamericano de derechos humanos al que deben acudir las personas para denunciar las violaciones a derechos humanos que sufren o de las que tengan conocimiento¹⁵.

Con el objetivo de generar conciencia acerca de algunos derechos, promover su observancia y respeto e impulsar la protección de grupos especialmente vulnerables, la CIDH creó las Relatorías (oficinas para este fin). Entre ellas, hoy en día se encuentra en funcionamiento la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Dicha Relatoría, en su informe sobre discriminación, racismo y xenofobia, señala que en Chile se dan algunos incidentes de xenofobia

económico y social con equidad. Como países asociados está Bolivia, Chile y Venezuela. Link: <http://www.mercosur.int/> (fecha de consulta 8/07/2011)

¹³ Recogido en la página web de la CAN, link: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np27-10-09.htm> (fecha de consulta 8/07/2011)

¹⁴ Visitar: <http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf> (fecha de consulta 26/07/2011)

¹⁵ Historia y misión de la CIDH. Link: <http://www.adc-sidh.org/la-comision.php?idsec=2> (fecha de consulta 8/07/2011)

que han afectado de manera principal a migrantes peruanos, al mismo tiempo, resalta que Chile ha pasado de ser un país de emigrantes a ser un país de migrantes, por ende, debe poner más atención en el cumplimiento de los convenios y declaraciones que ha ratificado.

Asimismo, el CIDH emite las denominadas Opiniones Consultivas, éstas están revestidas de autoridad pero, en principio, constituyen afirmaciones o interpretaciones del derecho internacional no vinculantes. Entre las más destacadas están las opiniones consultivas sobre las medidas para la supresión de la discriminación de los migrantes y aquellas sobre refugio¹⁶.

1.4 Regulación estatal

Chile carece de una política explícita en materia migratoria, la legislación chilena actúa más bien reaccionando a los fenómenos migratorios¹⁷. El Decreto Ley N° 1094 dictado durante el Gobierno de facto del General Augusto Pinochet en 1975 conforma la Ley de Extranjería junto con el Decreto Supremo N°597 de 1984 sobre el Reglamento de Extranjería y, adicionalmente, se aplica el Decreto por Fuerza de Ley N°69, de 27 de Abril de 1953. Dichos decretos si bien han sufrido modificaciones de acuerdo a las nuevas realidades migratorias del país, el grueso de estos decretos data de la época de la Dictadura Militar y, por lo tanto, hay un sesgo de hostilidades patente con otras naciones que hace que la ley sea más una norma sumamente selectiva en la admisión de extranjeros y muy rigurosa en el control de las entradas y salidas¹⁸ que un instrumento de derechos y libertades de los migrantes y su integración social. Además, el artículo 4 de la Ley de Extranjería afirma que los migrantes se registrarán por el Decreto con Fuerza de Ley N° 69. Este decreto estableció la categoría de migrante como todo extranjero que ingresa al país con el objeto de trabajar. A su vez, esta normativa plantea la inmigración con elementos de selección que contribuyan a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza, esto se traducía en una inmigración especialmente de origen europeo¹⁹. Si bien este decreto es una de las regulaciones que continúa vigente, ya que entre otras cosas da origen al Departamento de Extranjería, la categoría de migrante que en ella se establece está hoy en desuso.

Finalmente, 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. Esta ambigüedad está recogida en el primer párrafo del artículo 15 del Decreto 1.094, donde se prohíbe el ingreso al país a los extranjeros que “ *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*

¹⁶ Para mayor información visitar: <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm>

¹⁷ Biblioteca del Congreso Nacional. Link: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-05-16.1264867506 (fecha de consulta 8/07/2011)

¹⁸ María Verónica Cano Christiny; Magdalena Soffia Contrucci; Jorge Martínez Pizarro, (2009) *Conocer para Legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*, CELADE-CEPAL.

¹⁹ *Leyes de Chile respecto a las migraciones*, CIMAL. Link:

http://www.cimal.cl/publicaciones/legislacion_migratoria/chile/decretos/decreto_69_53.pdf

ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado” en el párrafo 2 de este mismo artículo se añade que, en general, serán expulsados aquellos que *“ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres”*. Esto produce ciertas vaguedades a la hora de interpretarlo dejando a libre criterio del funcionario la aplicación de la ley y por lo tanto, abriendo la posibilidad de llevar a cabo un proceso de selección discriminatorio. En definitiva, la Ley de Extranjería es hija de una época determinada y en ella se refleja la realidad del momento, esto hace que, en un país con una democracia asentada, la Ley de Extranjería resulte anacrónica en varios aspectos.

Siguiendo el documento *Conocer para Legislar y hacer política* (CELADE-CEPAL, 2009), a lo largo de los veinte años de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se tomaron nuevas medidas y se realizaron algunas modificaciones, entre ellas destacan: la facilitación de una mayor movilidad de las personas entre naciones; modernización de la gestión respecto de la atención de los migrantes; se hizo la segunda regularización migratoria²⁰ que acogió a más de 40.000 migrantes (20.000 de los cuales recibieron el permiso de residencia definitiva); se propuso de forma explícita y por escrito la necesidad de una política migratoria —que no ha llegado aún a oficializarse—; y, lo más importante, se asumieron numerosos compromisos internacionales, tales como la ya mencionada ratificación en el año 2005 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, así como el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. La presidenta Bachelet fue la primera mandataria en incorporar la temática de la migración en el programa gubernamental, proclamando en el Instructivo Presidencial N° 9 de 02 de septiembre de 2008²¹ la necesidad de orientar la acción gubernamental según los siguientes ejes:

- a) *Chile, país de acogida.* País donde debe respetarse los convenios y tratados internacionales vigentes y suscritos por Chile.
- b) *Integración de los migrantes.* Generar aceptación positiva del migrante dentro de la sociedad, respetando las diferencias culturales e incorporar a los migrantes en la estructura económica, social y política de la sociedad receptora.
- c) *Tratamiento internacional de la temática migratoria: bilateralidad, multilateralidad y procesos de integración regional.* Involucrar tanto a los países de destino, de tránsito y de origen para encarar los desafíos de la migración.
- d) *Capacidad de regulación y administración.* El Estado chileno asume la obligación de orientar el acceso a la residencia según se estipula el derecho internacional sobre los derechos humanos.

De acuerdo a lo anterior, se establecieron los principios de la Política Nacional Migratoria, estos son: residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y de conciencia; acceso a la

²⁰ La primera regulación migratoria se llevó a cabo en 1998, denominado en aquella época “el perdonazo”. Consistió en una Amnistía Provisoria que benefició a unos 23.000 extranjeros. Link: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/migrantes1.pdf> (fecha de consulta 8/07/2011)

²¹ Instructivo presidencial, 2 septiembre 2008. Link: http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Instruc%20Presid_009.pdf (fecha de consulta 8/07/2011)

residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia; integración y protección social de los migrantes (educación, salud y trabajo); respeto a los derechos laborales de los extranjeros trabajadores en Chile; no discriminación; regularidad de los flujos migratorios; reunificación familiar; participación ciudadana en la gestión migratoria. Otro punto importante inscrito en este instructivo fue la necesidad de dar respuestas estatales a las especiales condiciones de vulnerabilidad de los solicitantes de refugio.

Sin embargo, según el Informe Anual de Derechos Humanos 2010 publicado por la Universidad Diego Portales²², “el Consejo de Política Migratoria creado por la administración Bachelet mediante este Instructivo Presidencial (el 2 de septiembre de 2008) nunca sesionó y se perdió la valiosa oportunidad de crear una instancia de discusión y definición de la política migratoria, y de coordinación entre entes públicos cuya población objeto incluye a personas migrantes. Esto redundaría en requisitos para acudir a los servicios públicos y ejercer sus derechos que los extranjeros no pueden cumplir, con lo cual en la práctica el Estado viola sus derechos en diversos ámbitos”

Finalmente, la nueva Política Nacional de Migración estableció unos lineamientos estratégicos orientados a mejorar las condiciones de la población migrante más vulnerable fundamentalmente en temas de acceso a la educación, vivienda, y salud, entre otros; no obstante, aún queda la ardua tarea de aterrizar estos lineamientos en objetivos concretos y elaborar una Ley de Extranjería sujeta al reconocimiento pleno de los derechos de los migrantes donde se contemplen las responsabilidades de los Estados en su contribución hacia una integración pluricultural.

Ahora bien, a pesar de las deficiencias en la legislación chilena en tema migratorio, es fundamental tener claro que el migrante en todo momento tiene derecho a las garantías y principios de un debido proceso²³ en el ámbito judicial o administrativo por parte de las autoridades del país de destino. En palabras de Hernán Vergara, Presidente de Amnistía Internacional Chile, *“es importante subrayar que dentro del sistema universal y en el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho al debido proceso tiene aplicación en los procedimientos migratorios”*²⁴.

²² Universidad Diego Portales, *Derechos Humanos en Chile 2010*, Link: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2010/> (fecha de consulta 8/07/2011)

²³ Dentro de este debido proceso se contemplan, entre otros, los siguientes derechos y garantías: el principio de presunción de inocencia; el principio de irretroactividad de la ley penal; el principio de la responsabilidad penal individual; el derecho a la defensa y a la asistencia letrada; el derecho a comunicarse con su defensor en forma confidencial y sin demora ni censura; el derecho a disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa; el derecho a ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos, de los motivos de la detención y de la autoridad que la ordena; el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable; el derecho a no ser juzgado dos veces por la misma causa; el derecho a no ser encarcelado por el incumplimiento de deudas o de obligaciones contractuales; el derecho a no ser obligado a declarar ni a confesarse culpable; el derecho a un intérprete o traductor; el derecho de protección contra todo tipo de detención ilegal o arbitraria; el derecho al habeas corpus; el derecho a que en el proceso penal se asegure que la libertad personal será reconocida y respetada como regla general y la prisión preventiva como la excepción; y el derecho a indemnización por error judicial.

²⁴ Declaración Universal art. 10; PIDCP art. 13 y 14; Declaración Americana art. XVIII; Convención Americana art. 8; Comité de Derechos Humanos Comentario General No. 15 par. 9 y 10. El Comité de Derechos Humanos ha protegido a los extranjeros contra expulsiones arbitrarias, entre otros, en los siguientes casos: *Maroufidou v. Sweden* (58/79); *Hammel v. Madagascar* (155/83); *V.M.R.B. v. Canada* (236/87); *Giry v. Dominican Republic* (193/85). En términos más amplios, respecto de las garantías judiciales en procedimientos administrativos se ha pronunciado el sistema

1.5 Debido proceso

Este apartado sobre el principio del debido proceso viene a indicar el derecho de cada migrante a unas garantías mínimas en los procedimientos judiciales, penales y administrativos, por consiguiente, a nivel metodológico, es relevante haberlo situado con anterioridad al desglose de la CASEN 2009 y su análisis por áreas de intervención, ya que el debido proceso es transversal a cada una de las normativas y leyes a tratar en tema migratorio.

El debido proceso es un principio legal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar la existencia de un proceso justo y equitativo²⁵, con el fin último de evitar arbitrariedades o abusos por parte de las autoridades responsables. Asimismo, el debido proceso está consagrado como un derecho fundamental y, por consiguiente, como criterio inspirador de la interpretación y aplicación jurídica en los Estados Democráticos de Derecho

En relación a los derechos de los migrantes, el principio de debido proceso está inserto en los procedimientos migratorios, con el fin de proteger a estas personas de la violación de sus derechos ante autoridades tanto del actuar judicial como administrativo. En este punto en concreto, es fundamental mencionar el segundo informe de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus Familias en el Hemisferio, elaborado el año 2001²⁶, donde la Relatoría manifiesta la necesidad de adoptar a nivel regional algunas normas mínimas uniformes para garantizar los derechos de las personas migratorias que se encuentren sometidas a procedimientos judiciales, penales o administrativos de cualquier índole (vivienda, salud, salarios, estatus migratorios, etc.); esto es, un *piso mínimo* de debido proceso al que tienen derecho todos los migrantes cualquiera sea su situación.

II Capítulo: La migración en Chile

2.1 Hacia una ciudadanía global y social

El ser humano es un ser migrante, frecuentemente se ha cambiado de sitio de residencia en busca de otro lugar donde llevar a cabo su subsistencia. No obstante, con los acontecimientos históricos, este acto ha ido adquiriendo connotaciones distintas hasta obtener las acepciones que hoy en día lo identifican, en particular, la definición de *efecto o acción de pasar de un país a otro para establecerse en*

interamericano de derechos humanos, Constitutional Court Case, Judgment of 31 January 2001, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No.71 (2001) at paras. 68-71.

²⁵ Información recogida de una cita de Jaime Santos Basante, inserta en el capítulo *Importancia de la acción penal pública en el derecho procesal penal*, (2010) escrito por el Doctor Eduardo Franco Loo, pp. 83-84

Link: http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2010/27/27_81a116.pdf

²⁶ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo V. Estudios Especiales: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias: VI. Garantías de Debido Proceso, numeral 88 y siguientes, Link: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3704.pdf>

él²⁷. Al hablar de países se está haciendo referencia a las fronteras que le dan forma al Estado, estableciendo los límites de poder para el ejercicio de su soberanía.

Los límites fronterizos actuales son el resultado de un proceso histórico de conformación de los Estados-Nación, es decir, de la configuración territorial que pone fin al orden feudal y lo reemplaza por organizaciones territoriales y poblaciones definidas en torno a un Gobierno que reconoce sus límites geográficos. En este proceso, el sujeto residente en el Estado-Nación pasa a ser “ciudadano” de esta unidad política y a tener acceso a ciertos derechos, entre ellos, la “igualdad legal”. Al mismo tiempo, en este mismo contexto, el sujeto que migra pasa a ser emigrante con respecto al país de origen e migrante y/o extranjero en relación al país de acogida.

Esto es, por lo tanto, el resultado del diseño de un escenario donde se posiciona al ciudadano con garantías (derechos) frente al extranjero migrante (no ciudadano). Ahora bien, es responsabilidad de cada persona el cuestionar este orden categórico; basándose en primer lugar, en el análisis del origen de los derechos fundamentales (quiénes son sujetos de derechos) y en segundo lugar, interrogarse acerca de quién o quiénes representan la ciudadanía y cómo se quiere que ésta se construya.

2.2 Características sociodemográficas de la población migrante

Chile ha pasado de ser un país de emigrantes a ser un país de migrantes. El dato que lo confirma corresponde al saldo migratorio, es decir, la diferencia entre el número de migrantes y el número de emigrantes de un país en un determinado momento. En el caso de Chile, el saldo migratorio es positivo desde 1990²⁸ hasta ahora, y se estima que seguirá siéndolo puesto que Chile representa uno de los focos de estabilidad económica y democrática en la región.

En diciembre de 2009, el Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM) estimó que en Chile hay 352.344 extranjeros, esto es, el 2,08% de la población total, sin contar con el porcentaje de migrantes en condición de irregularidad. De este porcentaje, el 73% corresponde a inmigración sudamericana (según la CASEN 2009 este porcentaje asciende al 83%).

Tabla 1: Estimación de comunidades residentes en Chile, 2009

TOTAL	352.344	100%	España	11.025	3.1%
Perú	130.859	37,1%	EEUU	9.720	2,8%
Argentina	60.597	17,2%	Brasil	9.624	2,7%
Bolivia	24.116	6,8%	Alemania	6.547	1,9%
Ecuador	19.089	5,4%	China	4.589	1.3%
Colombia	12.929	3.7%	Otros	63.249	18%

Fuente: Censo de Población de 2002 y Registro de Permisos de residencia otorgados en Chile. Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, 2009

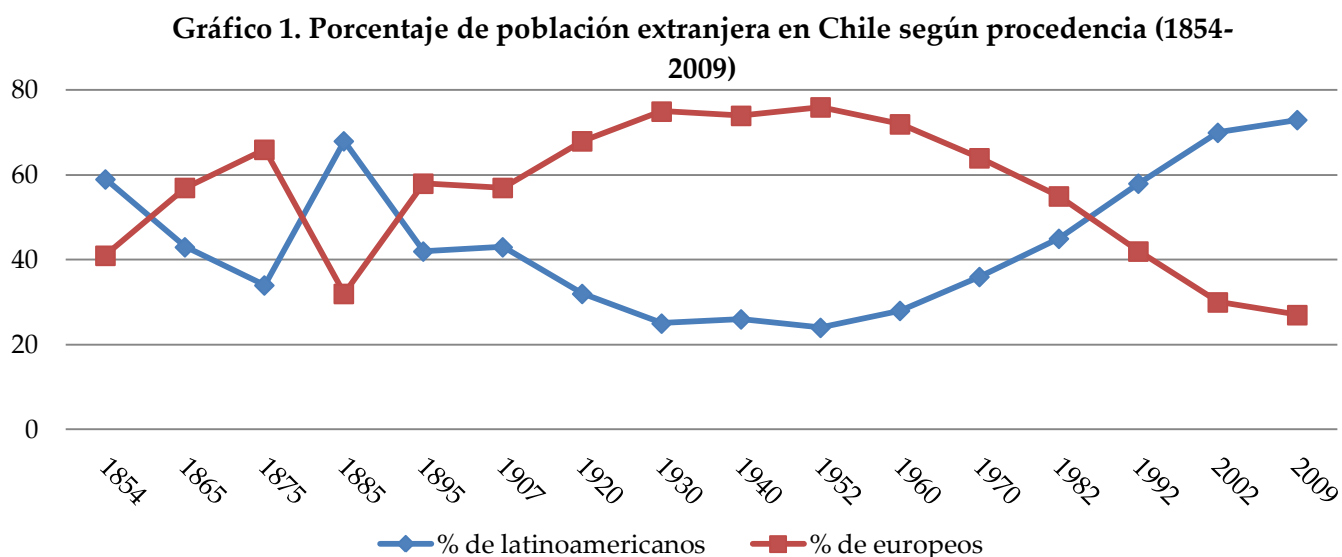
²⁷ Buscador oficial de Real Academia Española de la Lengua. Concepto: migración.

http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=migración

²⁸ Base de datos del Celade. Actualizada en septiembre 2009.

Link: http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm (fecha de consulta 8/07/2011)

Esta información contrasta con los datos obtenidos a lo largo de los siglos XIX y mediados del XX, los cuales afirman que la inmigración que recibía Chile era fundamentalmente de procedencia europea, a excepción del periodo de 1875 a 1885 que coincide con la incorporación de nuevos territorios al norte del país después de la Guerra del Pacífico (1879-1883) y, como consecuencia, la participación de peruanos y bolivianos en la explotación de las salitreras de estos territorios adjudicados. El gráfico siguiente resume la tendencia comentada.



Fuente: elaboración propia a partir de *Cano, Soffia y Martínez (2009)*

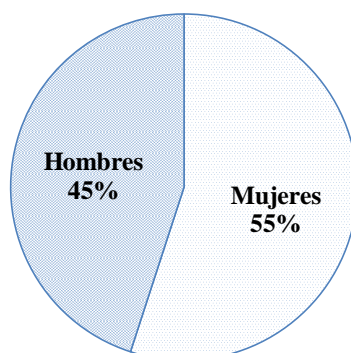
Desde la entrada a la democracia, Chile ha sido foco de dos tipos de migraciones: por un lado, el regreso de los exiliados por la dictadura del Gobierno Militar; por otro lado, Chile ha ido convirtiéndose paulatinamente en un país de atracción para los países vecinos. Este cambio en el perfil migratorio ha recibido el nombre, por parte de las autoridades a cargo, de la “Nueva Inmigración”²⁹. Si bien este concepto ha sido muy criticado puesto que dicha inmigración no es nueva, sí es cierto que el número de personas de procedencia regional se ha ido incrementando con cierta rapidez en los últimos diez años, lo que en un principio ha podido dificultar la comprensión del mismo fenómeno.

Volviendo a la fuente, a diciembre de 2009, el DEM estimó que la población de origen sudamericano es la más presente (ver tabla 1). Entre ellos, destaca la población de origen fronterizo que agrupa a más del 61% del total de migrantes, siendo relevante la comunidad peruana cuya representatividad asciende al 37,1% del total, seguida de la comunidad argentina con un 17,2% y la boliviana con un 6,8%. Aunque aún no sea numéricamente significativo, es relevante mencionar el incremento de migrantes de origen chino, puesto que este tipo de inmigración supondrá nuevos retos en el proceso de integración pluricultural, al poseer una cultura, idioma, tradición y religión diferente a las encontradas en la región.

²⁹ Departamento de Extranjería y Migración. *Caracterización de la inmigración y política migratoria en Chile*, 2008.

Otra característica de la población de migrantes residente en Chile consiste en la progresiva feminización que ha tenido el fenómeno migratorio (ver gráfico 2). Actualmente la media de mujeres migrantes está incluso por encima del promedio de la población total³⁰.

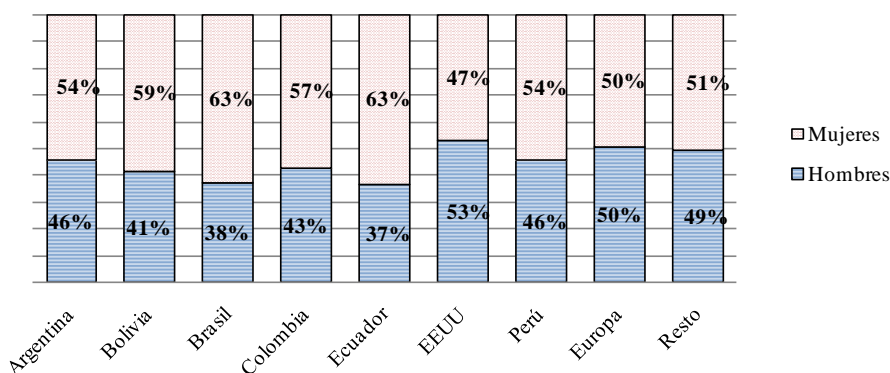
Gráfico 2. Porcentaje de la población extranjera según sexo



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2009

Este proceso de feminización de la inmigración es más significativo en colectivos de origen iberoamericano, y menos intenso entre los nacidos en Estados Unidos y Europa, tal y como se aprecia en el gráfico siguiente.

Gráfico 3. Porcentaje de nacidos en el extranjero según sexo y país de nacimiento



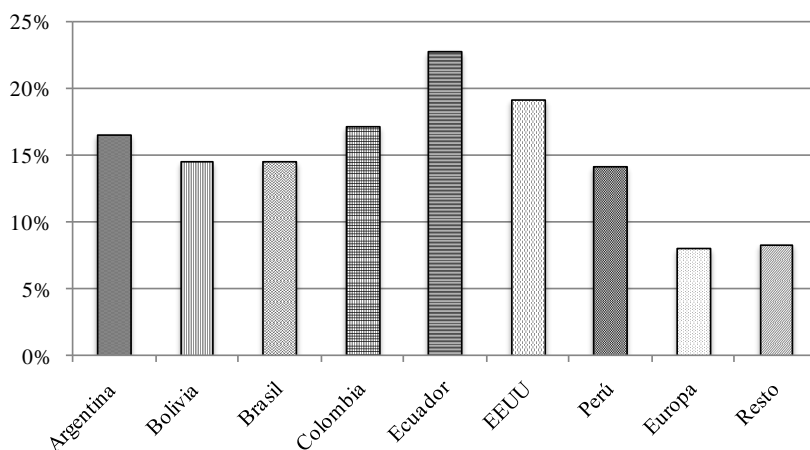
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

En cuanto a la edad, según datos de la encuesta CASEN 2009, el 85,5% de todos estos hombres y mujeres viene a Chile con una edad superior a los 15 años. Este perfil se asocia con la característica del migrante económico, quien busca trabajo para mejorar su calidad de vida y la de sus seres queridos. Este hecho viene confirmado por la encuesta elaborada por la Fundación Ideas (2010) donde el 72% de los encuestados afirma haber emigrado por dificultades económicas y por la falta de trabajo en sus países de origen. En cuanto al porcentaje de menores de 15 años, en promedio,

³⁰ El promedio de la población total por sexo es del 49% hombres y del 51% mujeres. Fuente: INE. Revisado el 25 de mayo 2011.

no sobrepasa el 15% del total de población extranjera residente en Chile. Dentro de esta categoría de menores se observan ciertas diferencias: Ecuador y Estados Unidos destacan por tener porcentajes de menores de 15 años en torno al 20%, mientras que aquellos procedentes de Europa no alcanzan el 10%. El resto de países oscila en torno al promedio de 15% (ver gráfico 4 a continuación). Estas diferencias pueden deberse a patrones culturales y/o económicos divergentes; para validar esta hipótesis sería necesario hacer un estudio sobre las estructuras familiares de los migrantes.

Gráfico 4. Porcentaje de nacidos en el extranjero con edad inferior a 15 años



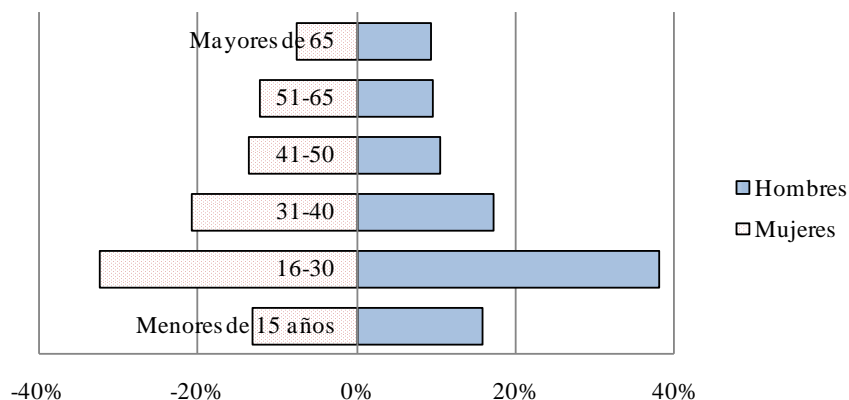
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

En cuanto al adulto mayor migrante, el censo de 2002 afirma que representa tan sólo el 7% (la Encuesta CASEN 2009 lo sitúa en 8,5%). Dentro de este colectivo destacan las personas nacidas en Argentina, Bolivia y Europa (CASEN 2009). La explicación más directa es que la mayoría de los trabajadores migrantes vuelven a sus países de origen para pasar la vejez; esto podría deberse a diversos problemas, entre ellos, la vejez. La excepción la representa el colectivo europeo y en particular, los nacidos en España. Esto se debe a la llegada a Chile de exiliados españoles a finales de los años treinta a causa de la Guerra Civil española³¹.

Por otro lado, el cruce entre edad y sexo (ver gráfica 5 a continuación), nos permite observar en primer lugar que las diferencias entre hombres y mujeres, según grupo etario, son pocas y que, más específicamente, el grupo etario predominante en ambos sexos es el de 16 a 30 años. Este dato confirma nuevamente la figura del migrante por motivos económicos, ya que el grupo de edad predominante es el perteneciente a la población activa en términos laborales.

³¹ Cabe recordar el barco Winnipeg que, por iniciativa de Pablo Neruda, llevó a Valparaíso a más de mil migrantes españoles. Fuente: <http://www.winnipeg-cl.org/>

Gráfico 5: Porcentaje de personas nacidas en el extranjero según sexo y edad



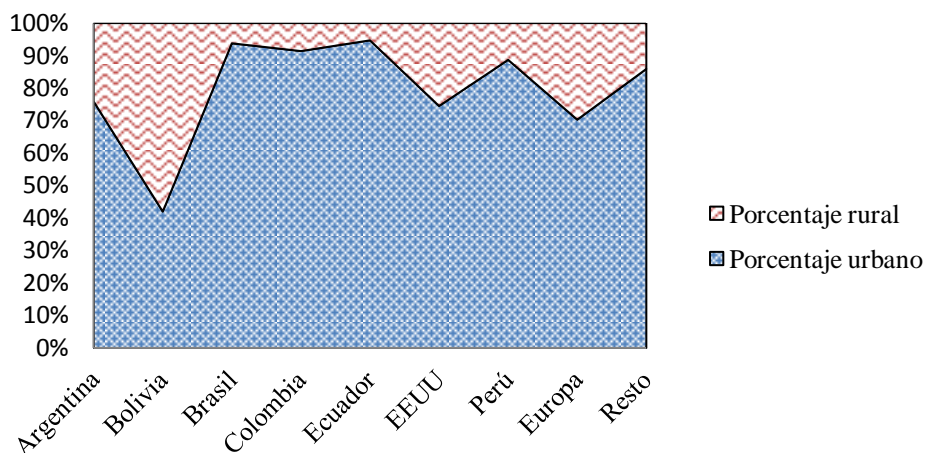
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN 2009

Analizando la pirámide poblacional según país de origen, según datos de la encuesta CASEN 2009, en el rango de edad 16-30 años, destacan los casos de Argentina y Bolivia porque el número de hombres triplica y duplica, respectivamente, el número de mujeres. Por el contrario, en las poblaciones migrantes de Europa, Estados Unidos y Ecuador el número de mujeres dobla en esta franja de edad al de hombres. Estos resultados pueden deberse al tipo de oferta de empleo en Chile y a las motivaciones personales para emigrar.

Otra característica del análisis es el estado civil de la población nacida en el extranjero y residente en Chile. Según datos de la CASEN 2009, el 36% de las personas nacidas en el extranjero y residentes en Chile está soltera, el 35% está casada y un 21% convive. Comparando con los datos relativos a la población chilena, observamos que los porcentajes de personas casadas, separadas y viudas son similares, mientras que existen diferencias en solteros y convivientes: en el primer caso, el porcentaje nacional casi duplica al de nacidos en el extranjero; en el caso de convivientes ocurre lo inverso, el porcentaje de nacidos en el extranjero duplica al de los nacidos en Chile. Como hipótesis, se podría plantear que en Chile la convivencia va asociada al matrimonio y, por ello, que el porcentaje de convivientes sea tan bajo y el de solteros tan alto.

En cuanto a la distribución territorial (ver gráfico 6), el 74,9% de personas nacidas en el extranjero y residentes en Chile vive en la zona urbana (CASEN 2009). Desglosando estos porcentajes según país de nacimiento, se observa que es cierto que en su mayoría los migrantes viven en una zona urbana, con la excepción de aquellos de origen boliviano, de los cuales el 42% declara residir en zona rural. Esto se debe al elevado índice de bolivianos que trabaja en actividades agropecuarias (CASEN 2009). También presentan altos índices de ruralidad (superiores al 20%), los nacidos en Argentina, Europa y EEUU, con empleos en agricultura, ganadería y comercio.

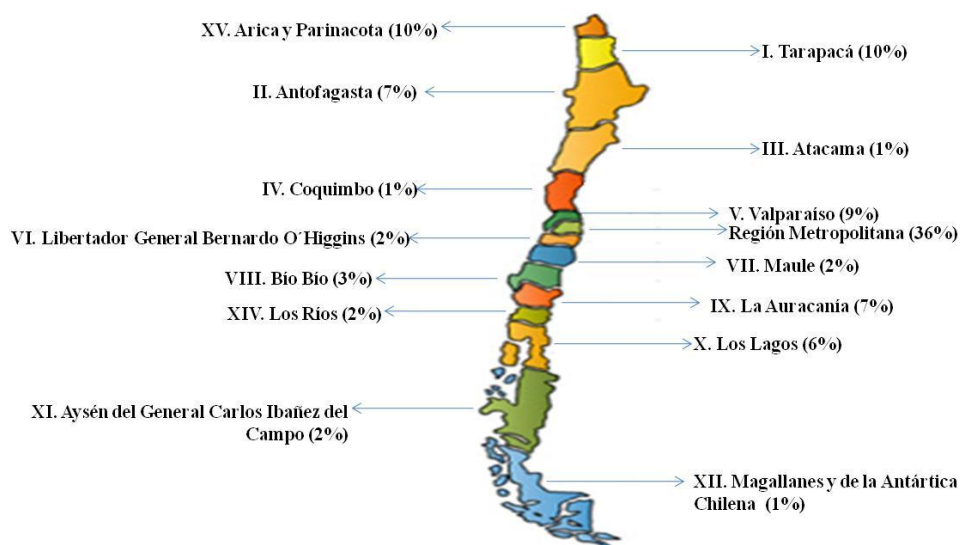
Gráfico 6. Porcentaje total de inmigrantes de acuerdo a país de origen y zona urbana o rural



Fuente: elaboración propia a base de los datos de la encuesta CASEN 2009

En cuanto a la distribución regional, la gráfica 7 muestra que la mayoría vive en la Región Metropolitana (36%) seguido por la Región de Arica y Parinacota (10%), la Región de Tarapacá (10%) y la Región de Valparaíso (9%).

Gráfica 7. Porcentaje de la población migrante según la distribución territorial, Chile



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2009

Estas cuatro regiones con mayor presencia de población nacida en el extranjero ofrecen nichos específicos de mercado³²: la Región Metropolitana presenta el índice más alto de desarrollo industrial y es el mayor centro comercial del país. Esta centralización conlleva a que en ella habite cerca de un tercio de la población total y, por consiguiente, la demanda de servicios es alta; la Región de Valparaíso se caracteriza por estar cerca de la Región Metropolitana, ofrece explotación

³² Nuestra Región, Portal de educación. Link:

<http://www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/verContenido.aspx?ID=130477>. Visitado el 29 de mayo de 2011

minera, sus suelos son favorables para la agricultura, a nivel nacional ocupa el cuarto lugar en explotación pesquera y el tercer lugar en concentración industrial, también es favorable el turismo y los servicios ligados al transporte marítimo; la Región de Tarapacá se caracteriza por ser una región limítrofe con Bolivia, el grueso de su economía lo componen la extracción del cobre, la pesca y, en menor medida, la extracción de sal; por último, la Región de Arica y Parinacota es una región limítrofe con Perú y Bolivia, su economía se caracteriza por la minería y la pesca, especialmente en la producción de harina y aceite de pescado, también se observa un aumento del rubro turismo.

Sin embargo, este perfil varía si se analizan los resultados según la distribución geográfica de cada colectivo por región (ver tabla 2). De esta forma, se observa una alta concentración de argentinos en las regiones: Metropolitana, de la Araucanía, Valparaíso y de Los Lagos; los bolivianos residen mayoritariamente en las tres regiones más al norte de Chile (Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta); los brasileños se encuentran principalmente en regiones centrales (Metropolitana, Valparaíso, O'Higgins) y excepcionalmente en la Región de Magallanes; los colombianos también se concentran en las regiones centrales (Metropolitana y Valparaíso); el colectivo ecuatoriano se encuentra más disperso en el territorio chileno: su alta presencia se concentra en las regiones Metropolitana, Maule, Atacama y O'Higgins; los estadounidenses y los europeos se concentran mayoritariamente en las regiones Metropolitana y Valparaíso, excepcionalmente se observa un alto porcentaje de estadounidenses en la Región de Los Lagos; por último, el colectivo peruano se concentra casi exclusivamente en la Región Metropolitana y adquiere una menor presencia en las regiones del norte. Esta distribución responde a dos factores: 1) la proximidad geográfica es más significativa en los colectivos bolivianos y peruanos que residen en las regiones del norte, así como en el caso de los argentinos que residen en las regiones de la Araucanía y de Los Lagos; 2) la polarización económica en torno a las regiones Metropolitana y Valparaíso hace que se presenten elevadas concentraciones de residentes para todos los colectivos, con excepción del boliviano.

Tabla 2. Porcentaje de población nacida en el extranjero según distribución regional

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	EEUU	Perú	Europa	Resto
I: Tarapacá	1%	30%	0%	9%	2%	0%	13%	0%	5%
II: Antofagasta	2%	21%	4%	4%	4%	2%	6%	4%	2%
III: Atacama	1%	1%	0%	0%	12%	0%	2%	1%	0%
IV: Coquimbo	2%	0%	0%	7%	2%	2%	0%	5%	1%
V: Valparaíso	15%	1%	21%	13%	2%	17%	3%	15%	13%
VI: O'Higgins	3%	0%	17%	0%	11%	4%	0%	5%	3%
VII: Maule	1%	0%	0%	6%	18%	6%	1%	4%	3%
VIII: Bío Bío	6%	0%	0%	1%	7%	0%	0%	9%	4%
IX: La Araucanía	20%	0%	0%	0%	0%	9%	1%	8%	4%
X: Los Lagos	15%	0%	2%	4%	5%	23%	1%	4%	6%
XI: Aysén	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
XII: Magallanes	3%	0%	13%	0%	0%	2%	0%	2%	1%
R.M.	23%	7%	35%	46%	37%	34%	63%	38%	56%
XIV: Los Ríos	3%	0%	6%	1%	0%	0%	0%	3%	2%
XV: Arica y Parinacota	0%	40%	2%	9%	2%	0%	8%	2%	1%

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

A continuación, se analizarán los datos recogidos en la encuesta realizada por la CASEN 2009 que muestran las condiciones de las personas nacidas en el extranjero en relación a las categorías empleo, salud y previsión social, educación, vivienda y participación en alguna organización³³:

- **EMPLEO:**

El empleo es fundamental en el proceso de integración, forma uno de los pilares de aceptación y reconocimiento en la sociedad de acogida. Un puesto de trabajo permite entre otros, obtener recursos, cubrir necesidades básicas a través del acceso a servicios, tener un papel social reconocido, una red de relaciones y ser persona autónoma económicamente. En definitiva, ejercer un derecho fundamental como persona. Dicha afirmación está respaldada por el Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares. Dicha Convención supone un avance en materia de derechos de los migrantes ya que, por primera vez a nivel internacional, se establece una definición de trabajador migrante donde se enfatiza que a todos, sean documentados o indocumentados, se les deben respetar sus derechos.

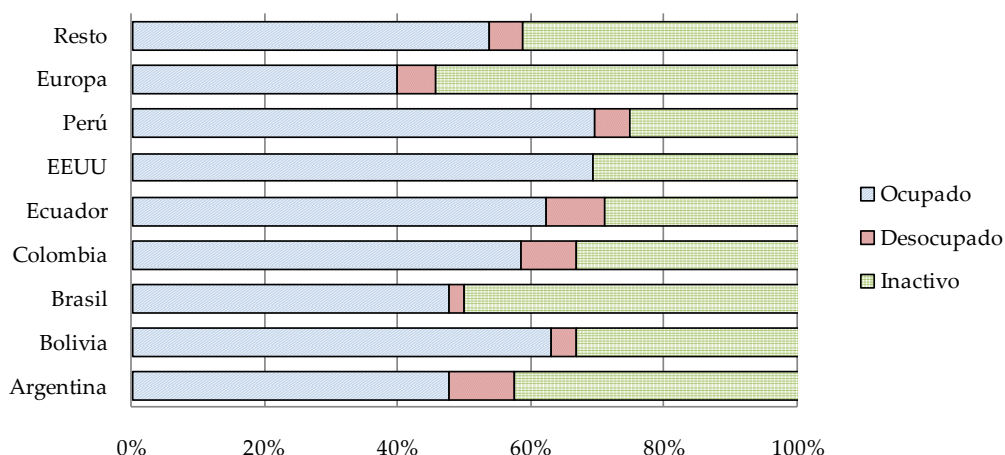
Siguiendo los datos de la encuesta CASEN 2009, ésta pone de manifiesto que el 63,6% de las personas nacidas en el extranjero y residentes en Chile son laboralmente activas, de las cuales un 57,3% son empleadas y un 6,3% son desempleadas. Entre las personas empleadas, el 51,9% declara haber encontrado trabajo a través de un familiar, amigo o compañero. Este último dato coincide con la forma de obtención de empleo por parte de los chilenos (56,5% declara haber obtenido trabajo a través de un familiar, amigo o compañero), lo que indica que el acceso al trabajo, en general, en Chile, se mueve principalmente a través de redes personales. A las personas extranjeras esta estructura les perjudica ya que cuentan con menos redes sociales que las nacionales.

Analizando según el país de nacimiento, se observa que aquellos trabajadores nacidos en Europa y Estados Unidos presentan los índices más altos de emprendimiento (trabajo por cuenta propia o independiente). Estos dos colectivos, junto con los nacidos en Ecuador, son los que hacen mayor uso de bolsas de empleo a través de Internet. Otro dato que destaca en el colectivo ecuatoriano es la utilización de agencias públicas y privadas para la obtención de empleo.

En relación a las personas inactivas, el porcentaje asciende al 37%. Al observar la gráfica 8, destacan los colectivos de origen brasileño y europeo por tener el mayor índice de inactividad, superando el 50% del total. Esto se debe a que, dentro del colectivo inactivo de europeos, el 50% son mayores de 65 años (posibles jubilados) y un 10% en edad de trabajar está estudiando. Dentro del colectivo inactivo de brasileños, más de la mitad está estudiando.

³³ Para una información en mayor profundidad sobre cada una de las áreas, diríjase al Informe Experto sobre inmigración.

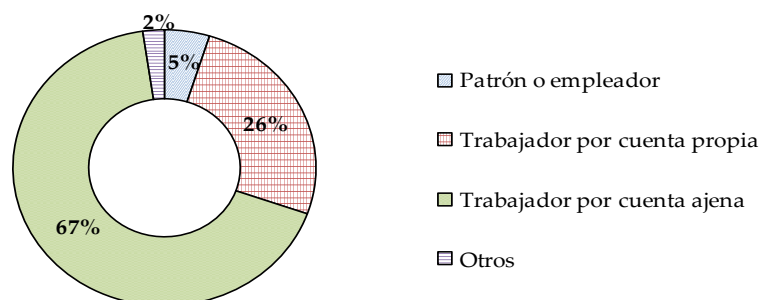
Gráfica 8. Porcentaje de población nacida en el extranjero según ocupación



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

El gráfico 9 muestra que, entre los que se encuentran empleados, dos tercios de ellos (67%) son trabajadores por cuenta ajena o dependiente. Esta condición laboral es a su vez la que presenta mayor riesgo, en el sentido que es en estos espacios laborales donde puede haber mayor incumplimiento de contrato. Adicionalmente, un 26% de los ocupados trabaja por cuenta propia o independiente, y tan sólo un 5% son empleadores.

Gráfico 9. Porcentaje personas nacidas en el extranjero según condición de empleo



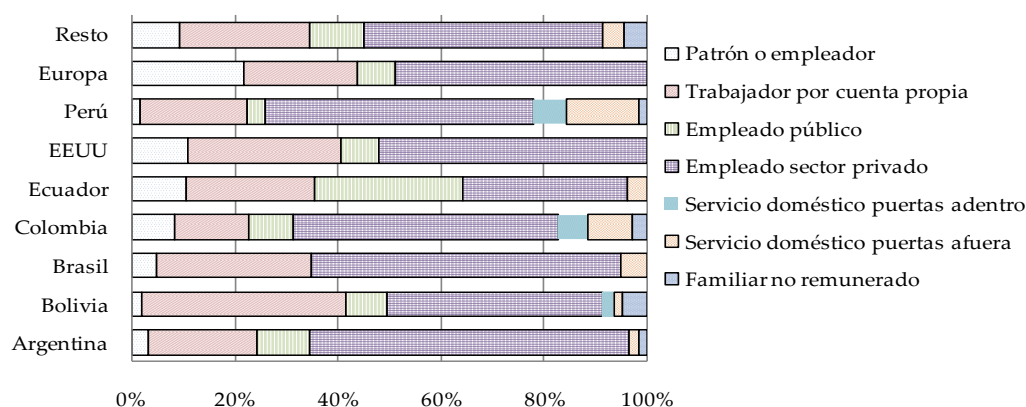
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Desglosando este perfil según el sexo, se observa que los porcentajes de acuerdo a las categorías ocupacionales entre hombres y mujeres son muy parecidos. Se afirma un alto porcentaje de trabajadores por cuenta ajena o dependiente (66% y 68% respectivamente). Dentro del porcentaje de mujeres cabe destacar que un 17% lo ocupa la categoría de servicio doméstico, primando la condición de puertas afuera sobre la condición de puertas adentro. Por otro lado, el porcentaje de hombres que trabaja por cuenta propia o independiente alcanza un 28%, mientras que el porcentaje de mujeres dentro de esta misma categoría es 5 puntos inferior al de los hombres (23%). En ambos casos, el porcentaje en relación a la condición de empleador no supera el 5%, siendo el caso de las mujeres un punto inferior al de los hombres (4%).

Según el país de nacimiento y categoría ocupacional, se afirma en la gráfica 10 que la mayor parte de personas nacidas en el extranjero son empleados del sector privado, a excepción de aquellos de

origen ecuatoriano, donde se observa un alto porcentaje de trabajadores en el sector público. Este hecho se debe a las facilidades encontradas por los profesionales de la medicina procedentes de Ecuador, en la homologación y ejercicio de su profesión en Chile; entre estos beneficios destaca el reconocimiento automático del título de Medicina través de un convenio bilateral con este país³⁴. Según el Ministerio de Salud de Ecuador, cerca de 3500 médicos ejercen su profesión en Chile³⁵, trabajando fundamentalmente en el área de atención primaria (cerca del 87%)³⁶ y municipal, puestos de trabajo que los chilenos rechazan por falta de medios e infraestructura y porque los ingresos y posibilidades de desarrollo profesional son inferiores a los del sistema privado. Este dato contrasta con el déficit que vive Ecuador en relación a la oferta de médicos. Cabe mencionar que estos profesionales de la medicina están bien organizados y tienen una asociación que los representa: Asociación de Médicos Ecuatorianos en Chile, fundada en 2005³⁷.

Gráfica 10. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero según condición de empleo y país de origen



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Según la CASEN 2009, del total de trabajadores por cuenta ajena o dependiente nacidos en el extranjero, el 24% no tiene contrato laboral, siendo las mujeres más vulnerables en este ámbito que los hombres, incluso comparando el colectivo mujer extranjera con el colectivo mujer nacida en Chile (29% frente a 24%). A su vez, se observa que el colectivo nacido en el extranjero sin contrato presenta un índice más elevado que el colectivo nacido en Chile (24% frente a 21%). Por lo tanto, se habla de una doble discriminación: por ser mujer y extranjera.

Según país de nacimiento y sin contrato de trabajo (ver gráfica 11), los colectivos más vulnerables son de origen peruano, colombiano, boliviano y europeo. Según sector de actividad laboral, de la totalidad de personas sin contrato y nacidas en el extranjero, destaca el personal doméstico (24,7%), trabajadores agrícolas (16%), comercio al por menor (14,7%) y hostelería (9,3%).

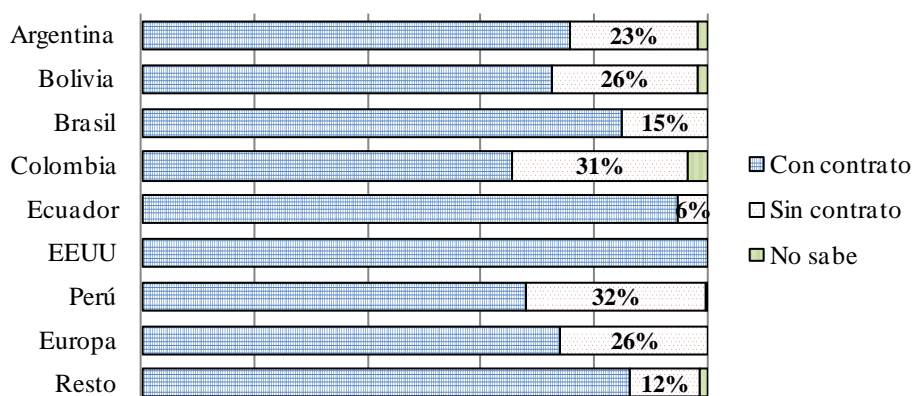
³⁴ Revalida y reconocimiento de títulos profesionales de las carreras de salud, Facultad de Medicina, Universidad de Chile, Link: <http://www.med.uchile.cl/revalidacion-de-titulo-.html> (fecha de consulta 8/07/2011)

³⁵ Noticia: Chile: laboran 3.500 médicos ecuatorianos, revista el Telégrafo, blog ong Comunidad de Emigrantes de Ecuador. Link: <http://www.migrantesecuador.org/content/view/6154/> (fecha de consulta 8/07/2011)

³⁶ Asociación de médicos ecuatorianos. Link: <http://migranteecuatoriano.gov.ec/blogs/medicosecuadorianos/> (fecha de consulta 8/07/2011)

³⁷ Visitar página Web : <http://www.migranteecuatoriano.gov.ec/content/view/887/84/>

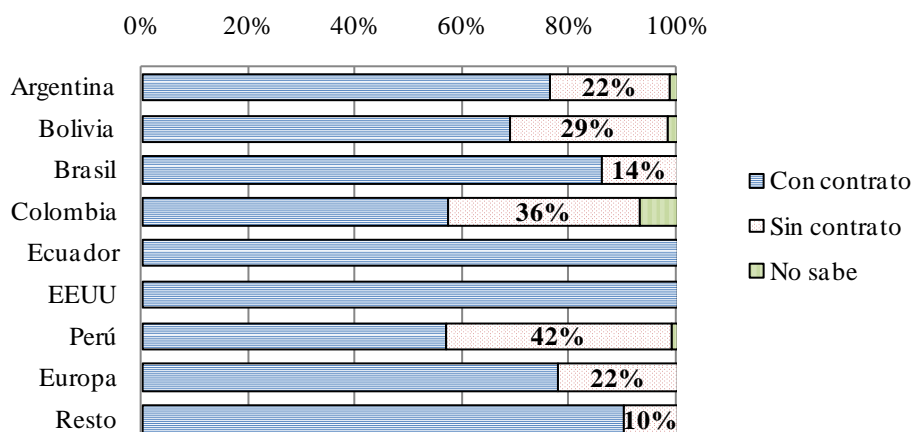
Gráfica 11. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero según condición de contratación laboral y país de nacimiento



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Por ser mujer (ver gráfica 12), de acuerdo al país de nacimiento, se observa que los colectivos más vulnerables son nacidos en Perú (42%), Colombia (36%) y Bolivia (29%). Según su sector de actividad laboral, de la totalidad de mujeres sin contrato y nacidas en el extranjero, destaca el personal doméstico (42,2%), hostelería (14,5%), trabajadores agrícolas (12%), comercio al por menor (10,8%).

Gráfica 12. Porcentaje de mujeres nacidas en el extranjero según su condición de contratación laboral



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

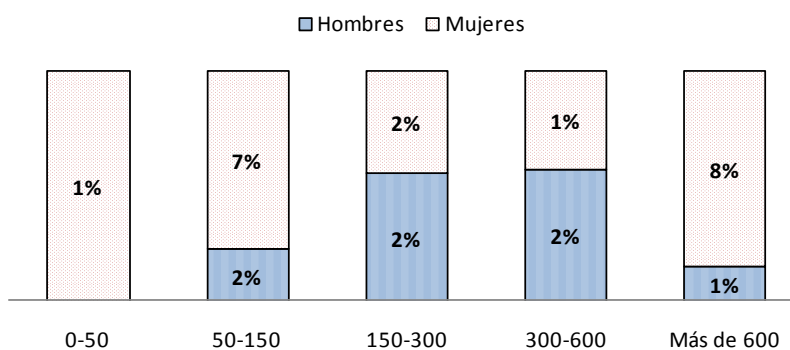
Esta misma fuente afirma que un 71,3% tiene contrato de trabajo en Santiago, mientras que en la zona norte del país este dato desciende a un 51,7%, por lo que se puede concluir que hay una mayor desprotección en la zona norte.

Muchos estudios³⁸ afirman que los años de escolaridad constituyen una variable de incremento del nivel de ingresos, es decir, a más años de escolaridad mayor es el nivel de ingreso de la persona. Esto, en definitiva, significa que hay una política nacional que regula el mercado laboral para que éste valore la educación formal de un empleado.

³⁸ Entre ellos destacan: Jacob Mincer, *Schooling, Experience, and Earnings*, Columbia University Press, 1974. Link: <http://www.nber.org/books/minc74-1> (fecha de consulta 8/07/2011); Paul Schultz, *Education investments and returns*, Yale University, 2005.

No obstante, esta ecuación no siempre se cumple. La gráfica 13 muestra que existe discriminación en el nivel de ingreso de acuerdo al sexo, es decir, mujeres con los mismos años de escolaridad que hombres reciben un salario inferior. Asimismo, conforme aumenta el nivel de ingreso se reduce el número de mujeres en ese rango.

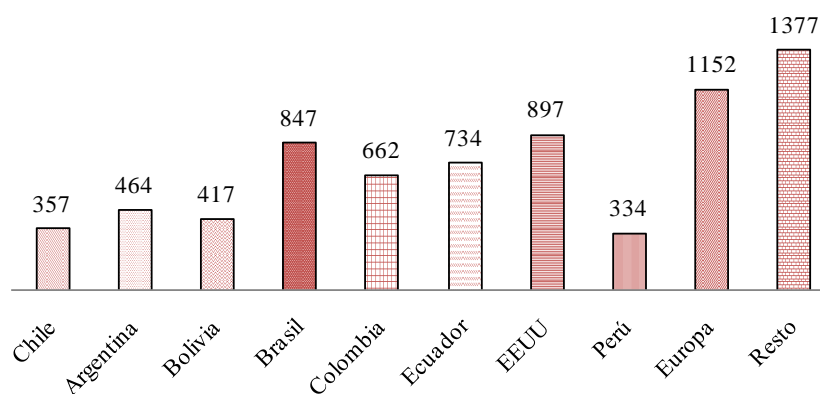
Gráfico 13. Porcentaje de trabajadores activos con educación media o superior, según nivel de ingresos (miles CLP) y sexo



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Si esta misma variable se cruza con el país de nacimiento, se observa en la gráfica 14 que las personas de origen boliviano y peruano suelen presentar ingresos más bajos, situación que comparten con los trabajadores chilenos. Por el contrario, los trabajadores de origen europeo, estadounidense y brasileño presentan los salarios más elevados.

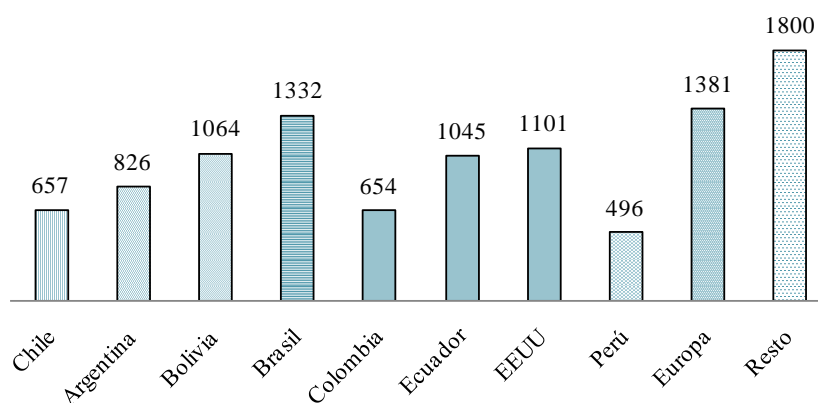
Gráfico 14. Salario promedio (miles CLP) según país de nacimiento



Fuente: elaboración propia a partir de CASEN 2009

No obstante, si se cruza con la variable años de escolaridad se observa (gráfica 15) que dentro del colectivo de trabajadores con más de 12 años de escolaridad, los nacidos en Perú y Colombia presentan los salarios más bajos, situación que comparten con los chilenos. Por otro lado, Brasil, Europa, Estados Unidos, Bolivia y Ecuador presentan salarios por encima de un millón de pesos.

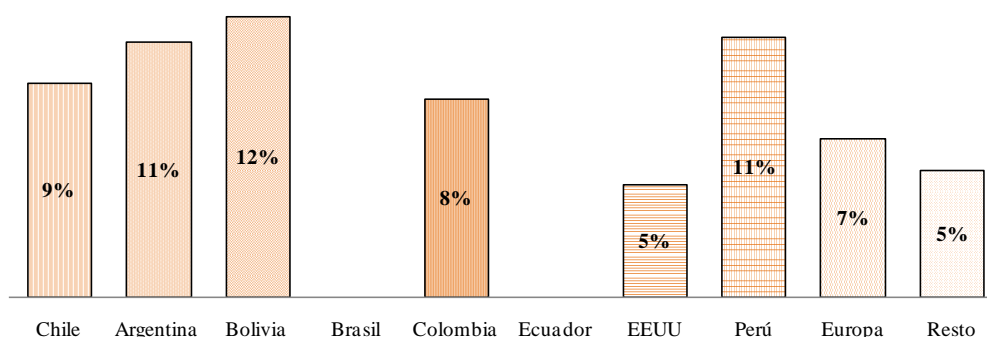
Gráfico 15. Salario promedio (miles CLP) de trabajadores con más de 12 años de escolaridad según país de nacimiento



Fuente: elaboración propia a partir de CASEN 2009

Por otro lado, un 8% de personas nacidas en el extranjero con 12 o más años de escolaridad, lo que equivale a enseñanza media, gana por debajo del salario mínimo³⁹. Los colectivos más afectados por esta condición son los nacidos en Bolivia, Perú y Argentina. A su vez, cabe destacar que los trabajadores chilenos son los siguientes más discriminados, por encima de aquellos trabajadores de origen colombiano. Por consiguiente, en este caso, el patrón discriminatorio hacia las personas de origen extranjero confluye con el modelo de desigualdad socioeconómica existente en Chile.

Gráfico 16. Porcentaje de personas laboralmente activas con más de 12 años de escolarización y que gana por debajo del salario mínimo (165.000 CLP)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Como conclusión de este punto, se va a recoger una de las afirmaciones del Informe Anual sobre Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2009) que dice lo siguiente: *“los migrantes estaban dispuestos a tolerar condiciones laborales abusivas a cambio de un contrato, boletas de sueldo y cotizaciones previsionales que les permitieran cumplir con los requisitos de la segunda fase del programa y obtener la residencia definitiva”* (UDP, 2009:256)

Por todo ello, este resumen ejecutivo plantea como recomendaciones la necesidad de promover el mantenimiento del empleo, la promoción profesional y la formación de la población trabajadora

³⁹ En el año 2009 el salario mínimo osciló entre 159.000 y 165.000 pesos a partir del mes de julio. Fuente: http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20090617/pags/20090617201539.html (fecha de consulta 8/07/2011)

migrante para adecuar así sus competencias a las oportunidades del mercado de trabajo, de forma que se evite la segregación de estos trabajadores en determinados rubros laborales. También se recomienda mejorar los dispositivos de acceso al mercado laboral por parte de las instituciones públicas responsables, para que haya una correlación entre competencias y oferta laboral, así como disponer de una plataforma que permita divulgar información sobre los derechos y deberes de las partes involucradas en la relación laboral. Fortaleciendo el punto anterior, se potencia la lucha contra la discriminación y en pro de la igualdad de oportunidades de los trabajadores migrantes en el mercado laboral y en las empresas en particular, ya que permite una mayor información y conocimiento de los derechos laborales de los trabajadores y los deberes y responsabilidades de los empleadores. También es necesario combatir la contratación irregular de trabajadores migrantes en la economía informal o sumergida, para ello es necesario un trabajo más integral por parte de la Inspección de Trabajo junto con el Departamento de Extranjería y Migraciones, que conlleve el desarrollo de campañas de información y sensibilización, donde se ponga de manifiesto que todos son responsables de que estas prácticas se lleven a cabo.

- **SALUD Y PREVISIÓN SOCIAL:**

La salud y previsión sanitaria constituye uno de los derechos básicos de todas las personas, así como es responsabilidad de los Estados el garantizarlo. Este derecho no se limita al derecho a estar sano sino que abarca el acceso, la calidad y, en concreto, el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr.

Según la Organización Mundial de la Salud, a cualquier sistema sanitario que pretenda ser óptimo se le deben exigir las siguientes cualidades: universalidad, o cobertura total de la población sin ninguna distinción; atención integral, significa que el sistema sanitario debe atender no sólo a la “asistencia” sino en conjunto amplio, a la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación; equidad en la distribución de los recursos; debe ser eficiente, es decir, mejores prestaciones y mejor nivel de salud al menor costo; flexibilidad, con objeto de poder responder ágilmente a las nuevas necesidades; participación real de la población en la planificación y gestión del sistema sanitario.

En relación a la condición de migrantes, en el año 2008 se llevaron a cabo tres acciones en materia de salud que les benefician:

- *Extranjeros en general.* Los extranjeros que se encuentran en Chile sin haber regularizado aún su situación migratoria tienen derecho a la atención de urgencia. También pueden ser atendidos en forma privada cancelando el valor de las prestaciones médicas y hospitalarias (Oficio Circular N° 1.179 de enero 2003, Departamento de Extranjería y Migración y Oficio ORD A 14 N° 3.229 de junio 2008, Ministerio de Salud).
- *Acción Especial de Protección de la Maternidad.* Es una medida conjunta con el Ministerio de Salud que consiste en facilitar el acceso a los servicios de salud pública a todas aquellas trabajadoras extranjeras, que residiendo en Chile, quedan embarazadas. Ellas podrán optar a un permiso de residencia temporaria certificando que controlan su situación de embarazo en el centro de salud que corresponde a su domicilio (Oficio Circular N° 1.179 de

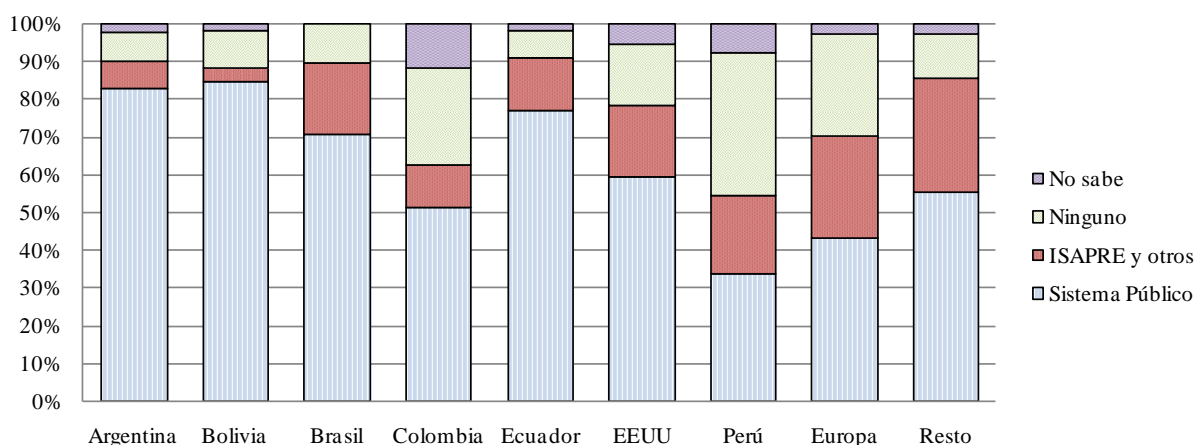
enero 2003, Departamento de Extranjería y Migración y Oficio ORD A 14 N° 3.229 de junio 2008, Ministerio de Salud).

- *Convenio facilita el Acceso al Sistema Público de Salud de niños y adolescentes.* Acuerda proporcionar a todos los niños y adolescentes menores de 18 años extranjeros atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud en igualdad de condiciones que sus pares chilenos, independiente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales (Resolución Exenta. N° 1.914 de marzo de 2008).

No obstante, de acuerdo a la CASEN 2009, el 14% del total de personas nacidas en el extranjero no pertenece a ningún sistema previsional de salud. De este porcentaje, el colectivo con situación más precaria es el de origen peruano (28%), seguido por el colectivo boliviano (19%) y argentino (16%).

Si se sigue profundizando, según la misma fuente, aproximadamente el 74,5% de los nacidos en el extranjero pertenece al sistema público de salud. No obstante, si se realiza un análisis en relación al país de nacimiento, el perfil varía (ver gráfico 17): se observa una pertenencia al sistema público por encima del 80% en los casos de Argentina y Bolivia. Al mismo tiempo, aquellos nacidos en Europa, EEUU y Brasil presentan el índice más alto de pertenencia a sistemas privados (27%, 19% y 19%). Por último, se detecta un elevado porcentaje de personas nacidas en Perú, Colombia y Europa, que declaran no pertenecer a ningún sistema de salud (38%, 26% y 27% respectivamente).

Gráfico 17. Porcentaje de nacidos en el extranjero según sistema de salud y país de nacimiento

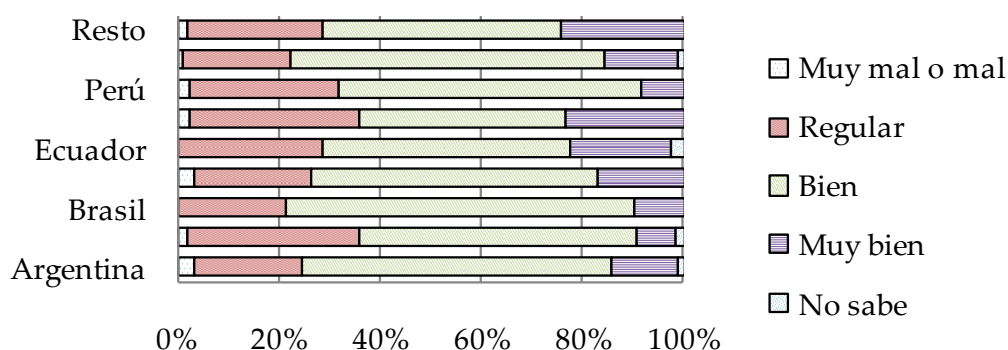


Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2009

Aún así, según el informe del DEM (2008), uno de cada dos extranjeros sin cobertura médica accede al sistema de salud público cuando lo necesitan.

A pesar de las necesidades de una mayor cobertura y de la desigualdad en el acceso a servicios médicos, la percepción de las personas encuestadas que han nacido en el extranjero y residen en Chile es relativamente positiva en relación a la calidad del sistema de salud chileno. Ver gráfica a continuación:

Grafica 18. Porcentaje personas nacidas en el extranjero según percepción del sistema de salud chileno



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta CASEN 2009

Como último dato, en cuanto a los ahorros que pudieran permitir a una persona asegurarse una mejor calidad de vida en un futuro, según la encuesta CASEN 2009, el 85% de la población nacida en el extranjero y residente en Chile “no tiene ahorros”, esto no quiere decir que realmente no los tenga, sino que cabe la posibilidad de que los ahorros no estén en ningún servicio institucionalizado, o también es probable que esos ahorros se hayan convertido en remesas⁴⁰. En todo caso, dicha situación acentúa la situación de precariedad del colectivo migrante.

Para concluir esta área de intervención, si bien se profundiza más en el informe experto, se ha querido mostrar en este resumen las siguientes recomendaciones:

- La desigualdad estructural de la sociedad chilena afecta directamente a la población migrante, en concreto, a aquella con escasos recursos.
- La aplicación de procedimientos de discriminación por parte de funcionarios de la salud, en relación al país de origen de la persona.
- La falta de convenio previsional de salud hace que no sea atractivo la inversión para la calidad de vida del migrante en un futuro.
- La falta de recursos en los consultorios públicos de barrio genera colapsos que afectan a la calidad de la atención médica. Este hecho coincide con la segregación socioeconómica de la población en el territorio.
- Ausencia del enfoque migratorio en las políticas públicas, en concreto en salud, lo que conlleva a una falta de información y sensibilización en relación a la materia.
- No existe una política concreta en relación a la atención médica de los extranjeros cuya condición migratoria es irregular, a excepción de los menores de 18 años y las mujeres embarazadas; no obstante, a pesar de este último convenio, no existe una política que abarque los derechos sexuales y reproductivos.

⁴⁰ Por remesas se entiende el dinero o regalos que los migrantes envían a su país de origen, normalmente a algún familiar residente en el país de origen para su manutención. América Latina es la región más afectada por este tipo de transacción, modificando en algunos países la gestión del sistema financiero. Fuente: remesas.org

- necesario tener una visión completa de la situación de la población migrante en Chile desde una perspectiva interdisciplinaria, valorando aspectos sociales, económicos y culturales que puedan incidir a nivel sanitario. Por consiguiente, es obligación del Estado proporcionar información sobre las normas de acceso, derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario: incorporación del enfoque intercultural en la planificación y diseño de las prácticas; insistencia en la aplicación de un enfoque de igualdad de trato e inclusión en todo el sistema; y mejorar la comunicación entre profesionales sanitarios y otros actores sociales a nivel local.

El segundo paso, relacionado con el anterior, consiste en profundizar la identificación de las necesidades socio-sanitarias de la población migrante. Para ello es necesario que el Estado tenga conciencia del enfoque intercultural e invierta en investigaciones sobre los determinantes sociales de la salud de la población migrante.

El tercer paso consiste en la mejora de la formación del personal sanitario en técnicas de gestión de la salud de la población migrante. Para alcanzar este objetivo se debe mejorar la calidad y oferta de formación de los profesionales sanitarios en materia de conocimiento de la cultura sanitaria, más acordes a la realidad intercultural y los modos de vida de los países de origen que crean situaciones especiales que afectan a las personas migrantes.

Por último, el Sistema Previsional de Salud debe ser atractivo también a todos los trabajadores migrantes, ya que esto garantiza una mejor calidad de vida en un futuro y, al mismo tiempo, contribuye al desarrollo de un sistema de garantías sociales que permita una mayor cobertura y mejora de la calidad más allá de la atención de urgencia.

- **EDUCACIÓN E INFANCIA:**

El artículo 10 de la Constitución chilena afirma el derecho a la educación y añade que es obligación del Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

Según el marco legal vigente, en agosto de 2005 en Chile, durante el Gobierno de Michel Bachelet, el Ministerio de Educación lanzó la política denominada “Por el Derecho a la Educación: integración, diversidad y no discriminación”. Ésta suscribe la Circular N°07/1008 (1531)⁴¹ que afirma el derecho de todos los niños a la Educación Básica y Media, también los niños migrantes, independiente de la situación migratoria de sus padres. Asimismo, dicha circular añade que es deber del Estado implementar los mecanismos idóneos y ágiles para la convalidación y validación de estudios que permitan la incorporación de estas personas al sistema educacional; garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación; y cautelar que los establecimientos educacionales no discriminen arbitrariamente a los alumnos migrantes. Continúa poniendo de manifiesto la necesidad de orientar a las autoridades educacionales del país en relación con el derecho a ingresar, permanecer y progresar en el sistema escolar nacional de todos los niños, niñas y jóvenes migrantes independientemente de que provenga de otro país o de la situación legal de los padres; facilitar la incorporación de dichos alumnos a los establecimientos educacionales del país, la permanencia y progreso en el sistema;

⁴¹ Convenios para la Integración de la población migrante. Link: <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Convenios%20Sectoriales.pdf> (fecha de consulta 8/07/2011)

cautelar que las autoridades educacionales, el personal docente y el personal no docente de los establecimientos no establezcan diferencias arbitrarias entre los alumnos en razón de su nacionalidad u origen; y difundir en las comunidades escolares que cualquier forma de discriminación en contra de los alumnos migrantes es contraria al principio de igualdad, debiendo promover siempre el respeto por aquellos alumnos que provienen de otros países.

Pasando al análisis de la CASEN 2009, los datos muestran que el 98% de hombres y el 97% de mujeres saben leer y escribir (CASEN 2009). Según la misma fuente, aquellos de procedencia boliviana presentan un mayor porcentaje de analfabetismo (10% del total de bolivianos).

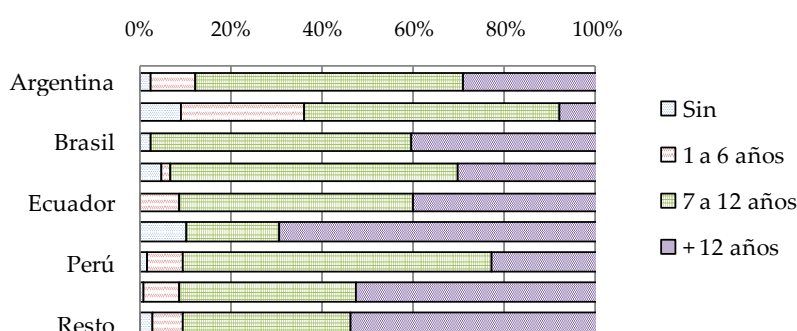
Siguiendo la misma fuente, más de la mitad de los encuestados tienen entre 7 y 12 años de escolaridad (ver tabla 3). Esto afirma que la gran mayoría de las personas nacidas en el extranjero y residentes en Chile tienen como mínimo educación media. A este porcentaje le sigue un 29% de 12 a más años de escolaridad, lo que afirma que el nivel educativo de las personas de origen extranjero es medio-alto.

	Porcentaje
Sin escolaridad	3,7%
1 a 6 años	11,4%
7 a 12 años	55,5%
Más de 12 años	29,4%

Fuente: elaboración propia a partir de CASEN 2009

A continuación, esta misma variable es desglosada según lugar de nacimiento (gráfica 8). En primer lugar, se confirma que el grueso de la población nacida en el extranjero tiene como mínimo entre 7 y 12 años. Con más detalle, cada colectivo presenta sus diferencias: Europa y Ecuador tienen una composición muy similar; Perú y Argentina difieren en el porcentaje de personas con más de doce años de escolaridad, siendo Argentina quien presenta un porcentaje más elevado; las personas nacidas en EEUU y residentes en Chile presentan más de doce años de escolaridad; Colombia y Brasil tienen un número similar de personas con siete a doce años de escolaridad, sin embargo se encuentran diferencias entre índice de personas sin escolaridad, siendo más elevado el de Colombia, y entre el número de personas con más de doce años de estudio, siendo en este caso más elevado el índice de Brasil. Bolivia destaca por su escaso porcentaje de personas con doce o más años de escolaridad.

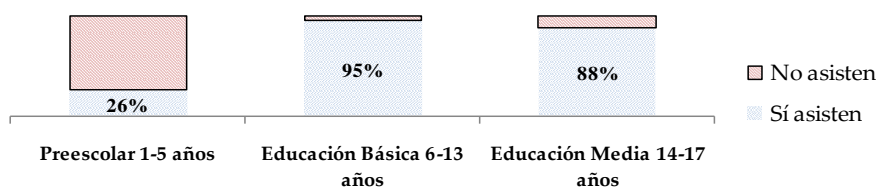
Gráfica 19. Años de escolaridad población nacida en el extranjero



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN 2009

No obstante, la misma fuente muestra que hay un 16% de personas nacidas en el extranjero y con una edad inferior a los 18 años que no asiste a un establecimiento educativo; de este porcentaje, un 14% son niños entre 1 y 5 años, de los cuales, tal y como se observa en la gráfica 19, un 74% no asiste a un establecimiento educativo por diversas razones: porque los tutores afirman que “no es necesario porque lo cuidan en casa” (68%), o por “desconfianza hacia el centro” o “que no lo ven útil a esa edad” (13%)... Estas razones tienen varias interpretaciones, tanto desde el punto de vista cultural como desde el económico; de cualquier manera, no es posible profundizar en este tema por falta de información al respecto.

Gráfica 20. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero menores de 18 años que asisten a un nivel educativo, según nivel educativo y asistencia o no a un establecimiento educativo



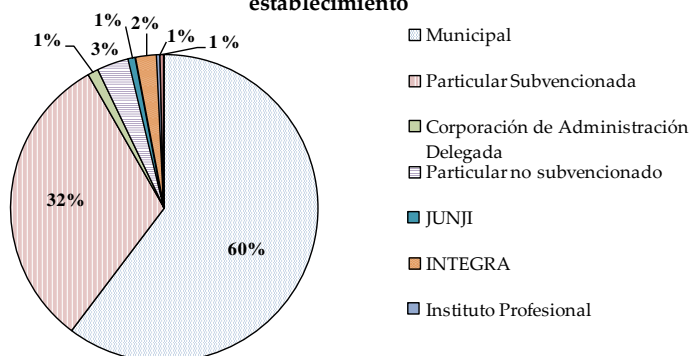
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta CASEN 2009

Asimismo, el 12% de jóvenes entre 14 y 17 años que declara no asistir a ningún establecimiento educativo podría deberse a que hayan finalizado sus estudios obligatorios en sus países de origen, como es el caso de Perú, Colombia y la gran mayoría de países europeos, donde la educación obligatoria es hasta los 16 años.

Según el sexo, apenas existen diferencias, siendo incluso un poco más elevado el porcentaje de niños y adolescentes varones nacidos en el extranjero que no asisten a un establecimiento educativo (18%) que el porcentaje de niñas y adolescentes mujeres (15%).

La gráfica 21 muestra que el 60% de la población menor de 18 años y nacida en el extranjero asiste a un establecimiento municipal, seguido por un 32% que asiste a uno particular subvencionado.

Gráfica 21. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero menores de 18 años que asisten a un establecimiento educativo según el tipo dependencia administrativa de este establecimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta CASEN 2009

En cuanto a las subvenciones, más de la mitad del total de los niños y adolescentes nacidos en el extranjero reciben o han recibido ayudas para adquirir textos escolares en los niveles educativos de pre-básica, básica y media. No obstante, se observa que reciben poca ayuda en cuanto a útiles escolares, atención dental o atención médica.

Un 12,2% de los nacidos en el extranjero que asiste a un establecimiento educacional es beneficiario actual de alguna de las siguientes becas académicas: beca Presidente de la República (aporte monetario en Educación Media y Superior a aquellos con rendimiento académico sobresaliente y en situación de vulnerabilidad económica); beca Indígena (aporte monetario en todos los niveles educativos a aquellos con ascendencia indígena, buen rendimiento académico y en situación de vulnerabilidad económica); beca PSU (subsidio para estudiantes de 4º medio con algún nivel de vulnerabilidad); otra beca estatal o no estatal (todos los estudiantes, se desconocen los requisitos). Aproximadamente un 70% de estos beneficiarios lo son de becas estatales, en concreto, destacan la Beca Presidente de la República y la Beca Indígena, en ésta última, se observa exclusivamente población nacida en Argentina, Bolivia o Perú.

A nivel universitario, el porcentaje de receptores de algún tipo de ayuda para costear los gastos educativos es superior comparándolo con los otros niveles educativos. No obstante, estas ayudas tienen la categoría de créditos universitarios.

Cabe remarcar en este apartado la situación de vulnerabilidad de los niños apátridas, esto es, hijos de migrantes en condición de irregularidad o migrantes en solicitud de asilo, a los que las autoridades pertinentes consideran como hijos de extranjeros transeúntes. Dicha interpretación por parte de las autoridades conlleva a que estos niños nacidos en Chile no obtengan la nacionalidad, quedando como apátridas⁴² y de ahí su situación de vulnerabilidad en el acceso a servicios de primera necesidad.

Finalmente, se puede concluir que si bien existe un avance legal en relación al acceso de los hijos de los migrantes al sistema educativo formal, se observa por un lado, una segregación en relación al tipo de establecimiento al que acuden los niños y adolescentes migrantes provenientes de América del Sur con respecto a los establecimientos a los que acuden niños de nacionalidad chilena, estadounidense o europea, siendo así que los primeros acuden mayoritariamente a centros educativos municipales y los segundos a centros particulares. En Chile la educación reproduce la estructura de desigualdad existente en el país; en este contexto, se añade que la educación municipal o pública está totalmente desprestigiada, incluso en el mercado laboral, de forma que estos establecimientos pasan a ser espacios de encuentro de niños y jóvenes de clase económica media-baja y baja, mientras que los centros particulares son para niños y jóvenes cuyos padres tienen recursos para costearlo. La población joven migrante, en concreto la población de origen sudamericano, se encuentra mayoritariamente en los centros educativos municipales, de manera que el futuro de estos jóvenes, al igual que el de sus compañeros de clase chilenos, estará marcado por la condición económica de sus padres. En el caso concreto de los niños y jóvenes migrantes, a este hecho se le suma las dificultades de aceptación e integración no sólo a nivel social sino, en un futuro, también a nivel laboral.

⁴² A pesar de la recomendación hecha por el Comité de los Derechos del Niño en 2007, Chile es uno de los países que aún no ha ratificado la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apátrida.

Por otro lado, se observa que aún existe desinformación en relación al derecho a la educación, y en concreto un desconocimiento a la Circular N°07/1008 (1531).

Dentro de las recomendaciones, el punto de partida reside en la necesidad de garantizar una educación obligatoria y pública de calidad, independientemente de la condición o procedencia del alumno. El cumplimiento de este objetivo evitará en gran medida la segregación en relación al tipo de establecimiento educativo, y garantizará el acceso equitativo de los jóvenes a las universidades. Otro punto a tratar consiste en adecuar el sistema educativo a la diversidad del alumnado, fomentando la adquisición de conocimientos y competencias interculturales, evitando el monoculturalismo en el currículum e insertando prácticas docentes que aseguren el respeto de todas las culturas así como su promoción dentro del aula.

Asimismo, la escuela e instituciones educativas se presentan ante el fenómeno migratorio como espacios de comunicación y convivencia entre estas personas y la comunidad en su conjunto. Son, en definitiva, lugares donde debiera potenciarse el ejercicio de una democracia pluricultural y plurinacional.

Otra recomendación versa sobre el concepto de la educación como aplicable a lo largo de toda la vida, por ende, si bien los datos muestran que en su gran mayoría la población migrante tiene niveles educativos medios, se hace necesario el mejorar el acceso de éstos a una formación continua de adultos, ya que tal formación supone un elemento clave para el acceso y la promoción en el empleo, y evitar así la aparición y consolidación de las desigualdades sociales.

La última recomendación, solicita al Estado chileno la ratificación de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y de la Convención de 1961 para reducir los casos de apátrida. Asimismo, es importante considerar la petición de la Red de Migraciones, de *asegurar que todos los niños y niñas que nacen en Chile obtengan la nacionalidad chilena, independiente de la situación migratoria de sus padres*⁴³.

- **VIVIENDA:**

La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de bienestar⁴⁴.

En el caso concreto de los migrantes, el artículo 43 de la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores migratorios y de sus Familias de 1990 (ratificado por Chile en marzo 2005 y publicada en mayo de ese año como Decreto 84), dispone que: *"los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con... d) el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres"*.

El estilo de crecimiento de la ciudad de Santiago durante las últimas décadas se ha basado en un modelo expansivo, resultado de la falta de normativa para la intervención del sector privado y de

⁴³ Documento interno de la Red de Migraciones. Matriz de diagnóstico y propuestas de solución, Santiago de Chile, 16 de mayo de 2011, 1era edición.

⁴⁴ Comisión Nacional de la Vivienda, *¿Qué es la política de vivienda?*, Gobierno Federal de México. Link: <http://www.conavi.gob.mx/quienes-somos/politica-vivienda/que-es-politica-vivienda> (fecha de consulta 8/07/2011)

la falta de un planteamiento sostenible a medio y largo plazo⁴⁵. Este modelo conllevó una serie de fallas, entre ellas la segregación espacial, social y funcional que se expresa a través de la ubicación de las viviendas y las inversiones en infraestructura y urbanismo de aquellos con más recursos versus aquellos con escasos recursos.

Ante esta aguda situación de segregación estructural de la ciudad, los migrantes, sobre todo de origen latinoamericano, han respondido ocupando aquellas comunas o barrios de casas antiguas, muchas de ellas en malas condiciones, las han restaurado y hecho propias⁴⁶, rejuveneciendo el aspecto de muchos barrios típicos como es el caso del barrio Yungay.

Según la CASEN 2009, el grueso de la población nacida en el extranjero vive en la Región Metropolitana (36%), del cual el 81,6% vive en la provincia de Santiago. Por lo tanto, es en este lugar donde pueden manifestarse de forma más intensa las problemáticas de integración, entre las que destaca la segregación residencial⁴⁷.

Las comunas que presentan un porcentaje de concentración de personas nacidas en el extranjero superior al 3,2%⁴⁸ son las siguientes:

Tabla 4. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero según comuna, Provincia de Santiago

Independencia	10,5
Santiago	8,8
Estación Central	7,9
Recoleta	6,9
Lo Prado	5,6
Providencia	5,2
La Reina	4,9
Las Condes	3,6
Quilicura	3,6

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Sin embargo, para aproximarse al fenómeno de la segregación residencial se debe observar cuáles son las zonas de residencia⁴⁹ de las personas nacidas en el extranjero según país de nacimiento. La encuesta CASEN 2009 muestra que, tanto los argentinos como los ecuatorianos, se distribuyen uniformemente en la provincia de Santiago; el colectivo colombiano presenta una alta concentración en las comunas del sur (36%); las personas nacidas en EEUU y Europa residen mayoritariamente en la zona oriente (67% ambas); por último, las personas nacidas en Perú

⁴⁵ *Plan Regulador Metropolitano de Santiago (Chile)*, Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible. Link: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp066.html> (fecha de consulta 8/07/2011)

⁴⁶ Según la CASEN 2009 un 40% de extranjeros afirma ser propietario de su vivienda

⁴⁷ La segregación residencial es entendida como la separación espacial de un grupo social dentro de la ciudad (Griffinger, 1998) o en la ausencia de interacción entre grupos sociales (White, 1983).

⁴⁸ Promedio total de personas nacidas en el extranjero según distribución por comunas, CASEN 2009.

⁴⁹ Se ha considerado *zona norte* (Conchalí, Huechuraba, Independencia, Quilicura, Recoleta Y Renca), *zona sur* (Cerrillos, El Bosque, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Pedro Aguirre, Peñalolén, San Joaquín y San Miguel); *zona poniente* (Cerro Navia, Lo Prado, Estación Central, Maipú, Pudahuel y Quinta Normal); *zona oriente* (La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Macul, Nuñoa, Providencia y Vitacura); y *Santiago*.

muestran un alto porcentaje de concentración en la zona norte (43%). El colectivo nacido en Bolivia y Brasil no es significativo en la provincia de Santiago, por consiguiente ha sido descartado de este análisis.

Al centrarse en el análisis por zonas, la CASEN 2009 indica que el 67% de la población nacida en el extranjero y residente en la zona oriente tiene más de 12 años de escolaridad. Además, se observa que un 56% de personas nacidas en el extranjero y residentes en la zona oriente pertenece al sistema de salud ISAPRE u otro privado seguido de lejos por los residentes de la zona sur (31%). En cuanto al ingreso, la tabla 5 a continuación muestra el ingreso promedio de las personas nacidas en el extranjero según zona de residencia:

Tabla 5. Ingreso promedio de las personas nacidas en el extranjero según zona de residencia

Santiago	415.730
Norte	482.997
Oriente	1.254.960
Poniente	273.953
Sur	326.285

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

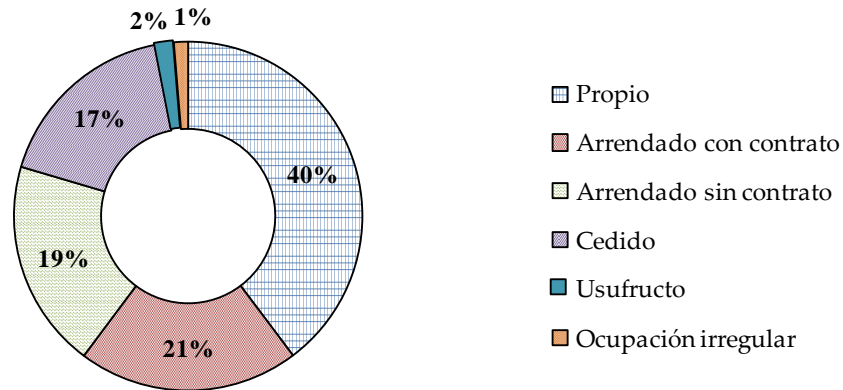
Como se puede observar, el ingreso medio de las personas nacidas en el extranjero y residentes en la zona oriente triplica el ingreso promedio en relación a los residentes extranjeros de las demás zonas. La zona poniente presenta el ingreso promedio más bajo de toda la provincia de Santiago, seguida de cerca de las comunas de la zona sur.

Por último, es interesante observar el resultado de cruzar los datos por zonas de la provincia de Santiago según su Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵⁰. Así, en la zona oriente el IDH está por encima del 0,9; en las zonas norte y poniente este índice oscila entre 0,7 y 0,75; en la zona sur varía de 0,65 a 0,8; y finalmente, en la comuna de Santiago está en torno al 0,8. Para llegar a alguna conclusión certera habría que observar la evolución de este índice y contrastarlo con las características socioeconómicas de la población residente en estas comunas así como la capacidad del municipio para satisfacer sus necesidades.

Al acercarse más a la condición de vivienda de una persona nacida en el extranjero (ver gráfica 22), se observa que el 40% de esta población tiene vivienda propia y otro 40% es arrendatario, de los cuales, un 19% no tiene contrato de alquiler.

⁵⁰ El desarrollo humano es una forma de analizar el desarrollo del país, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es su indicador. Éste se concentra en tres dimensiones básicas de la vida de la gente: la salud, la educación y los ingresos, resumiendo en un número único el nivel de logro de las personas en estos tres ámbitos. (el valor del índice fluctúa entre cero y uno, representando este último valor la meta ideal de desarrollo humano). Medido en 2003. Fuente: PNUD, MIDEPLAN, *La Trayectoria del desarrollo humano en las comunas de Chile, (1994-2003)*. Link: <http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/pub12/IDHC%20con%20portada.pdf> (fecha de consulta 8/07/2011)

Grafica 22. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero según condición de vivienda



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Esto indica la precariedad de muchas personas que pueden verse expulsadas de sus viviendas de un día para otro. A ello se suma los pocos beneficios que tiene un arrendatario en Chile. Según la Ley 19866⁵¹, el artículo 3 afirma que el propietario tiene la opción de desahuciar al inquilino mediante una notificación ante notario cuando antes se necesitaba una orden judicial. A esto se le suma el hecho que el inquilino tiene dos meses para abandonar la vivienda cuando antes lo legal era cuatro meses.

A estos problemas de escasa protección legal, se junta la situación de hacinamiento. Tomando como referencia la definición del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) dependiente de la Centro Económico Para América Latina (CEPAL), la situación de hacinamiento se da cuando hay más de tres personas por pieza en una vivienda⁵².

En Chile, este indicador es del 4,5% de la población nacida en el extranjero y residente en Chile, sin contar con los migrantes en condición de irregularidad. Dicho porcentaje, según el país de nacimiento de la persona varía. La gráfica 23 muestra que las personas de procedencia boliviana ocupan un 44% del total, seguido por Colombia y Perú.

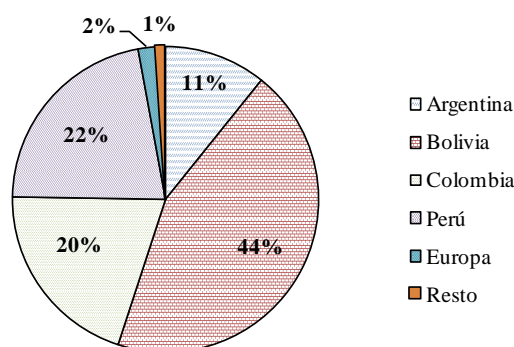
⁵¹ Publicada en el Diario Oficial el 11 de abril de 2003

[http://www.tasaciones.cl/img/pdf/Ley19866Mod%20\(arrendamiento\).pdf](http://www.tasaciones.cl/img/pdf/Ley19866Mod%20(arrendamiento).pdf) (fecha de consulta 8/07/2011)

⁵² El hacinamiento está conceptualizado desde el mundo occidental en términos estructurales: número de personas por pieza de dormitorio. Para los pueblos indígenas, y dependiendo del contexto territorial, los resultados de este indicador pueden ser más bien una constatación de sus formas de vida. Fuente:

http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/Webhelp/viviendas_en_situacion_de_hacinamiento.htm (fecha de consulta 8/07/2011)

Gráfico 23. Porcentaje de personas que viven en situación de hacinamiento según país de nacimiento

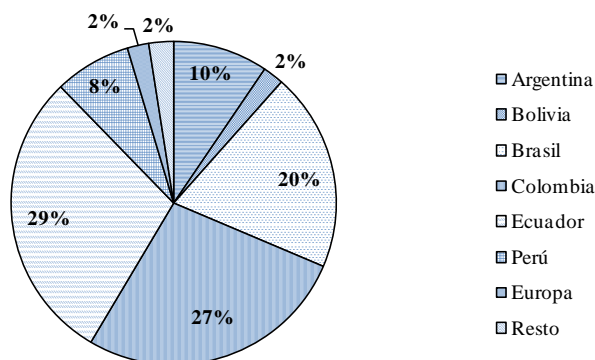


Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2009

Esta situación se agrava en el caso de las mujeres. Según la encuesta CASEN 2009, el 55% de las personas que padecen hacinamiento pertenece al género femenino.

Otra forma de medir el hacinamiento es a través de la relación entre el número de personas por baño. Según el CELADE⁵³, se produce esta situación cuando hay un único baño para ocho personas o más. En el caso de Chile, este porcentaje alcanza el 3,3% del total de personas nacidas en el extranjero. Según podemos ver en la gráfica 24, el colectivo de procedencia ecuatoriana es el más perjudicado, seguido de cerca por aquellos de origen colombiano y brasileño.

Gráfico 24. Porcentaje de personas en situación de hacinamiento (1 baño para 8 personas) según país de nacimiento



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Siguiendo la misma fuente, no se observan diferencias según el sexo.

A ello se le suma el Informe Anual de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, que relata la situación habitacional de los migrantes después del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Santiago, y afirma que este hecho mostró la vulnerabilidad en que se encuentra la población migrante en Chile, los problemas de hacinamiento, el negocio del arriendo a migrantes y la

⁵³ Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura. Link. <http://vivienda.uchilefau.cl/extension/pdfs/pdf-cuartajornada/panel1grandon.pdf> (fecha de consulta 8/07/2011)

discriminación, y añade que se observaron respuestas discriminatorias y xenófobas que deben corregirse por parte del Estado chileno como país receptor.

En relación al acceso a los subsidios habitacionales, la condición sine qua non es haber obtenido la residencia definitiva en el país. El Estado chileno ofrece ayudas en calidad de subsidios para personas en condición de vulnerabilidad, en reconstrucción y en reparación patrimonial. No obstante, no se observan ayudas al arrendatario, ni siquiera en calidad de emancipación joven tanto nacional como extranjera residente.

Una vez más, a nivel jurídico-legal, Chile es un país comprometido con el derecho a una vivienda adecuada. No obstante, aún tiene que avanzar en varios puntos concretos:

- La lucha contra la discriminación de las personas migrantes en el acceso al mercado de la vivienda.
- Prevenir y evitar situaciones de infravivienda y hacinamiento.
- Mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial.
- Fomentar una política de emancipación juvenil tanto para nacionales como para extranjeros que permita una mayor descentralización del mercado laboral de profesionales.

Para cumplir estas cuatro recomendaciones se hace necesaria una intervención pública, fundamentalmente a nivel municipal, que asegure la ejecución de diferentes órganos coordinados para la aplicación de políticas públicas de integración que incluyan procesos de intermediación y sensibilización para garantizar una convivencia no discriminatoria y un acceso equitativo a los derechos humanos y, en particular, a lo que anteriormente se describió como vivienda adecuada o vivienda digna.

- **PARTICIPACIÓN SOCIAL:**

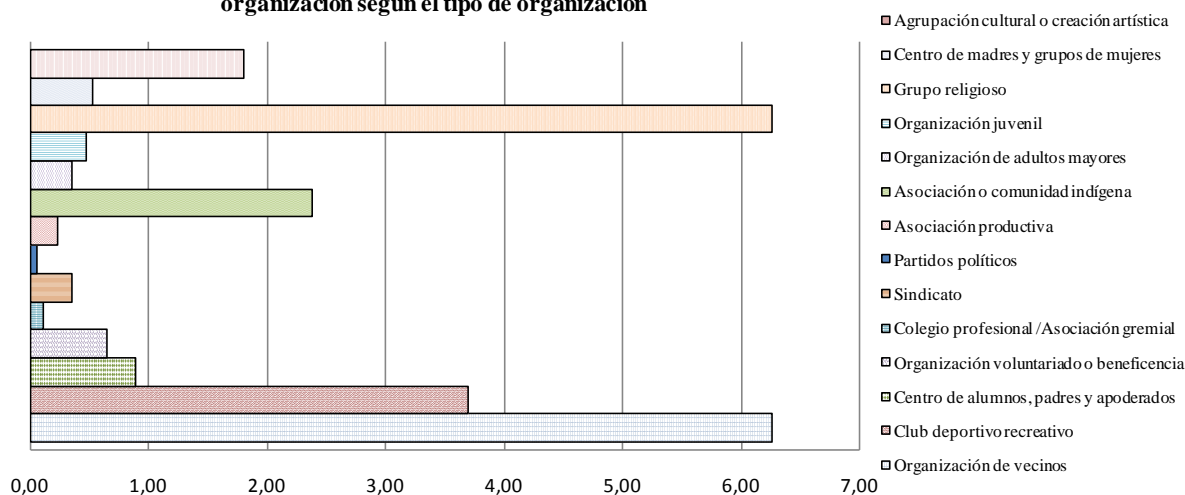
“La participación activa de las personas migrantes en todos los ámbitos sociales y en los asuntos públicos es el elemento clave para la integración”⁵⁴

Participación se entiende como el proceso por el cual un sujeto forma parte en la toma de decisiones que le atañen tanto en su ámbito local, como a niveles más amplios que involucran todo el país. Para que las políticas aplicadas por los gobiernos y otras autoridades estatales y privadas tengan cierta legitimidad es fundamental abrir el espacio a la participación y debate de los sujetos beneficiados y/o afectados por éstas, aspirando así al ejercicio de una democracia participativa.

Según la CASEN 2009, el 78% de las personas encuestadas nacidas en el extranjero no participa en ningún tipo de organización. Dentro del 22% que sí participa, existen diferencias en cuanto al tipo de organización, destacando (ver gráfica 25) las organizaciones de vecinos y de grupos religiosos por encima del resto. Le sigue el club deportivo, las asociaciones o comunidades indígenas y la agrupación cultural y/o artística.

⁵⁴ Definición obtenida del Plan español sobre Ciudadanía e Integración (2007-2010), España.

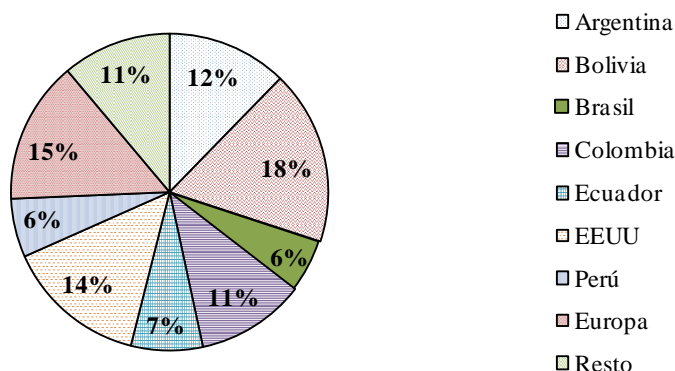
Gráfico 25. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero que participan en alguna organización según el tipo de organización



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

En cuanto a las diferencias según país de nacimiento de las personas que sí participan en alguna organización, se observa en la gráfica 26 que el colectivo boliviano tiene el índice más elevado, seguido de los europeos y estadounidenses. Destacan por su escasa participación en organizaciones sociales, políticas o culturales los colectivos de origen peruano y brasileño.

Gráfico 26. Porcentaje de personas nacidas en el extranjero que Sí participan en organizaciones según país de nacimiento



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2009

Chile es un país que aún tiene mucho por avanzar en el ejercicio pleno de una participación ciudadana e inclusiva. Si bien, en cuanto al mecanismo que permite ejercer el derecho al voto, la Constitución chilena es más flexible que otras, ya que un extranjero a los cinco años de residencia definitiva puede votar. No obstante, aún queda mucho por hacer en lo que se refiere a una institucionalidad efectivamente democrática donde prime los mecanismos de participación efectiva entre el ejecutivo y el parlamento, el asociacionismo y la consolidación de canales de participación en todas las fases de formulación de una política pública tanto a nivel local, regional y de país.

Por todo ello, la primera recomendación se centra en el ámbito local y consiste en fortalecer el movimiento asociativo de los migrantes, fortaleciendo su interacción con el barrio y consolidación

del sentimiento de pertenencia. Para ello, los municipios tienen que apoyar estas redes, no sólo a nivel logístico sino también con asesoría, respaldo institucional y visibilización. Para ello es fundamental establecer y mantener de forma permanente canales de información. Asimismo, se recomienda la participación de los migrantes en organizaciones y asociaciones en general, de cualquier índole y en un espacio más amplio con respecto al local.

Por último, en cuanto a la participación política, se observa que los requisitos no son muy estrictos para los extranjeros; no obstante, la información para el ejercicio de esos derechos es escasa. Por consiguiente, es responsabilidad del Estado chileno proporcionar esa información para que los extranjeros puedan beneficiarse al máximo de estos derechos, al mismo tiempo es necesario capacitar a los funcionarios y otras autoridades para el ejercicio de los derechos de estas personas sin distinciones.

Conclusiones y recomendaciones finales

La acogida marca una huella imborrable en la vivencia del migrante, condicionando su postura inicial hacia la sociedad receptora. No obstante, ni en Chile ni a nivel regional existen políticas en relación a este tema, ni siquiera avances o compromisos materializados en una carta de principios. Se observa que el concepto de acogida en Chile se sitúa en relación a la adaptación normativa a la nueva sociedad, es decir, acceso a la educación, vivienda, salud y tramitación legal. Sin embargo, la acogida implica más que el acceso a estos servicios; se trata de un proceso de integración que parte del brote de un sentimiento de aceptación/pertenencia a un lugar.

Como se ha venido afirmando a lo largo del resumen, Chile es un país que por la estabilidad económica y política que ofrece y en un contexto de crisis europea, surge como lugar de atracción de migrantes provenientes fundamentalmente de la región.

Estos cambios en los flujos migratorios suponen un reto para cualquier Estado, y en concreto para el Estado chileno que hasta el día de hoy ha afrontado el fenómeno migratorio desde la inmediatez y de forma reactiva, sin pararse a pensar en una política pública de integración y acogida al migrante a largo plazo, con enfoque intercultural e intersectorial. Cabe recordar que Chile ha ratificado y publicado un número amplio de tratados y convenciones que le comprometen con los derechos humanos de la población migrante.

La actual ausencia de prioridad del fenómeno migratorio en la agenda de gobierno lleva a una total invisibilización de los obstáculos que los migrantes padecen en el acceso a servicios de primera necesidad, así como otros fundamentales como la participación ciudadana, el codesarrollo y la juventud.

A nivel local e institucional los municipios son los más afectados, ya que son las instituciones legítimas para abarcar las problemáticas de los residentes en sus comunas, no sólo para con los migrantes sino también para la resolución de conflictos y sensibilización en el proceso de “choque cultural” con la sociedad de acogida. Es por ello que es importante que estas instancias abran espacios de encuentro, donde se dialogue sobre cómo se quiere construir el barrio basándose en la

intercultural, el respeto y la tolerancia. No obstante, en la realidad chilena municipal, tanto a nivel político como económico, esto aún no es tema prioritario, pero se espera que lo sea cuando, por un lado, surja una segunda generación y, por otro, cuando muchos de los migrantes hayan cumplido los cinco años de residencia definitiva y tengan derecho al voto.

Las organizaciones de la sociedad civil, en su mayoría de doctrina religiosa y centros académicos, se han encargado de satisfacer, en la medida de sus recursos y capacidades, las necesidades de la población migrante. Sin embargo, cabe consignar que es responsabilidad del Estado el garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes a través de políticas públicas. En este lineamiento, las organizaciones sociales deben apoyar al Estado y no, como en el caso chileno, suplir la función de éste debido a su ausencia y vacío institucional. Otro dato es que, en su gran mayoría, están concentradas en la ciudad de Santiago, siendo pocas las que tienen la capacidad de viajar al norte de Chile, al paso fronterizo con Bolivia y Perú, donde se han detectado casos de violación a los derechos humanos (trata y tráfico, discriminación, condiciones insalubres de vivienda, hacinamiento, violencia policial...).

Asimismo se han observado a lo largo del informe conductas de discriminación que tienden a obstaculizar no sólo el acceso a los sistemas de salud, empleo, vivienda y educación, sino que también ralentizan el proceso de integración a la sociedad de acogida. Esta problemática parte de una base cultural y educativa basada en prejuicios y estereotipos propios de un imaginario inserto desde la infancia por la comunidad y potenciado por los medios de comunicación de masas.

Como conclusión, las principales recomendaciones para conseguir avances relevantes en la mejora de la situación de los migrantes en Chile, son:

- Plantear a las autoridades la elaboración de un Plan Nacional de Integración Social con el foco de los derechos humanos, haciendo hincapié en la condición del migrante como sujeto de derecho y siguiendo para su elaboración un modelo de participación e interculturalidad que se contraponga a las actuales prácticas asistencialistas, y con enfoque parcial hacia la realidad migratoria en Chile.
- Asegurar el trabajo en red entre los Municipios y las organizaciones sociales, fundaciones y centros académicos especializados en el fenómeno migratorio, con el fin de levantar propuestas conjuntas que cumplan objetivos a medio y largo plazo.
- Potenciar a las autoridades correspondientes, ya sean Departamento de Extranjería y Migraciones, intendencias y ministerios, a establecer como puntos de trabajo inmediato los casos de trata y tráfico de personas; la situación de vulnerabilidad de los solicitantes de refugio; y la condición de niños como apátridas, instalando en sus prácticas los protocolos de acción inscritos en las convenciones internacionales, pactos y declaraciones sobre derechos humanos, haciendo énfasis en la necesidad de ratificar el Convenio sobre el Estatuto de los Apátridas adoptado por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 1954; la elaboración por ley de un programa de atención integral a las víctimas de trata y tráfico que contemple a las víctimas de explotación con fines sexuales, trabajo o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos, y por último; la urgencia de un programa de acogida a aquellas personas en solicitud de asilo.

- Detectar, procesar y denunciar los posibles casos de discriminación, así como elaborar una campaña de sensibilización hacia un lenguaje más inclusivo que incluya a los medios de comunicación
- Se recomienda a las organizaciones de base, fundaciones y centros académicos que se organicen y trabajen en instaurar en el debate público la urgencia de un Plan Nacional de Integración Social con enfoque pleno en los derechos humanos y una visión integral e interdisciplinar del fenómeno migratorio.

Todas estas recomendaciones son el punto de partida para juntar voluntades y trabajar por la elaboración de un pacto social común donde todos sean ciudadanos independientemente del lugar de nacimiento y país de residencia.