

Capítulo II

Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante[™]

Carolina Stefoni^{™™}

Introducción

Chile ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, incluida la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias¹. Pese a ello, el país no cuenta con una ley que esté acorde con dicho instrumento ni con las demandas que genera la realidad migratoria actual. Tampoco cuenta con una política explícita en materia migratoria. El camino adoptado ha sido más bien la implementación de diversos programas y medidas orientados a mejorar situaciones puntuales que aquejan a los migrantes. De hecho, en los últimos años, el país ha desarrollado diversos programas sociales tendientes a mejorar situaciones específicas de vulnerabilidad que afectan a los migrantes y sus familias, como por ejemplo el Programa a mujeres embarazadas; la Iniciativa para asegurar el acceso al sistema escolar de niños y niñas migrantes y el Acuerdo para la atención de todos los menores de 18 años en los consultorios de salud. Adicionalmente se llevaron a cabo dos procesos de regularización (1998 y 2007). El problema es que estas iniciativas no están ni han estado contenidas bajo una política explícita, lo que dificulta la coordinación interna por una parte y la adopción de una perspectiva común en la administración pública y en el país, por otra. Si bien estos programas buscan mejorar el acceso a los sistemas sociales y asegurar con ello derechos que estaban siendo vulnerados, no resuelven el problema de fondo, que es garantizar los derechos de todos aquellos que residen en el país.

Esta contradicción no es exclusividad de Chile, pues responde a la tensión que se instala en el centro del debate sobre políticas migratorias y que tiene relación con la forma en cómo se enfrenta la multiplicidad de intereses de carácter económico, político, laboral y social que sostienen distintos actores y el imperativo de legitimidad que busca todo estado, en un contexto de fortalecimiento de la normativa internacional de derechos humanos que llevan adelante organismos internacionales, por un lado, y de globalización de la economía, por otro, cuestión que profundiza la interdependencia entre las distintas economías mundiales (Boswell, 2007).

En el caso de Chile el proceso de democratización experimentado a partir de 1990 lejos de buscar resolver estas tensiones, continúa operando bajo ellas. Lo que se observa es que durante los gobiernos de la concertación el acento estuvo puesto en modernizar la gestión administrativa de la migración y suscribir acuerdos internacionales de protección de derechos humanos. Es durante la administración de Ricardo Lagos, (2000-2006) que se ratificó la Convención y los Protocolos de Palermo sobre trata y tráfico, y es bajo la administración de Bachelet (2006-2010) que los principios de estos acuerdos se incorporan como fundamentos de programas y propuestas de política migratoria. Pese a ello, el estado no abandona los principios de seguridad que están presentes en la legislación vigente.

[™] Una versión preliminar de este artículo se presentó en FLACSO-Uruguay. Los resultados se enmarcan dentro del Proyecto “Advancing the rights of female migrants: Case studies of Chile, Argentina, Costa Rica, Mexico, and the Dominican Republic” de IDRC y del Grupo de Trabajo de Clacso sobre Migración, Política y Cultura.

^{™™} Docente e investigadora. Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: cstefoni@uahurtado.cl

¹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. Firmada por Chile en septiembre 2003 y ratificada en marzo 2005

La actual ley de migración fue formulada durante el régimen militar por lo que se encuentra inspirada en el principio de seguridad nacional, lo que se tradujo entre otras cosas, en la definición de una serie de criterios que impiden el ingreso de diversos extranjeros al territorio nacional. Adicionalmente, establecieron una serie de procedimientos altamente burocráticos para la obtención de residencia temporal y definitiva, cuestión que deriva en que, año a año exista un importante número de personas que no logran obtenerla o bien la pierden. Esta situación termina por reproducir un proceso de exclusión, pues no tener residencia (temporal o definitiva) dificulta el acceso a los servicios sociales y al ejercicio pleno de los derechos. Frente a este escenario, los programas e iniciativas impulsados por los distintos gobiernos democráticos buscaron solucionar los problemas que genera una ley anquilosada, restrictiva y lejos de las premisas de Derechos Humanos que debieran inspirarla, sin embargo, estas iniciativas no significan la eliminación de la normativa que genera estos problemas.

En este artículo quisiera desarrollar el siguiente planteamiento. La persistente ambivalencia que existe en el tratamiento de la migración, es decir, el avance en protección de derechos puntuales manteniendo una legislación que facilita la generación de migración irregular, responde por una parte a cómo la legislación y la política han entendido la migración y en particular, al migrante, y por otra al impacto que tiene la normativa internacional en materia de derechos y que presiona a los Estados para que implementen sistemas de protección hacia aquellos grupos más vulnerables. En la historia de la legislación migratoria se observa una concepción dual del sujeto inmigrante (un extranjero deseable -el colono- y otro no deseado -el espontáneo), pero con la dictadura ganó terreno la visión negativa, pues se le señaló como una potencial amenaza a la nación. Esto justificó la implementación de mecanismos de control estatal establecidos en la legislación de 1975. En los gobiernos democráticos el migrante siguió siendo pensado como un extraño potencialmente peligroso, aunque esta vez bajo la idea de un problema social. Al no modificar el espíritu que funda la ley, la consecuencia es la generación de condiciones para que las personas caigan en situación de irregularidad.

La irregularidad es una consecuencia de comprender al migrante como un peligro latente para la sociedad. A lo largo de la historia ha habido cambios en cómo se entiende esta amenaza. Durante los programas de colonización de fines del siglo XIX y principios del XX se trataba de inmigrantes indeseados, que corresponde a aquellos que llegaban sin vinculación con el programa de colonización; durante la dictadura se acentuó la idea de peligro bajo la forma de terroristas (comunista - marxista), mientras que en la actualidad la representación se asocia más bien a un problema social (bajo las imágenes de pobre - subdesarrollo - delincuente). Lo interesante es que en todas estas narrativas encontramos un punto en común, la de extranjero cuya sola presencia constituye una amenaza para el orden social, representación que encuentra terreno fértil en la reproducción de estructuras de discriminación y exclusión.

Esta forma de comprender al migrante enfrenta en la actualidad un contrapeso importante en los avances en materia de derechos humanos universales, lo que explica la implementación de programas sociales específicos que buscan resolver situaciones particulares de vulneración de derechos. Sin embargo, no son suficientes para romper con la representación del inmigrante y no serán suficientes para romper con las estructuras de discriminación que comienzan a configurarse cada vez con mayor fuerza. Es en este contexto donde se explica la instalación de la *política de la no política*, una fórmula que

permite *navegar* entre estas construcciones sociales, intentando mejorar situaciones particulares, sin cambiar el fondo del problema.

Para desarrollar este argumento se mostrará que la legislación de 1975 consolidó al extranjero como una amenaza al estado nación. Ello, sin embargo, no supuso una ruptura total respecto de la legislación anterior, sino una consolidación de ciertos elementos que venían gestándose desde fines del siglo XIX y principios del XX, especialmente a partir de la idea de migrantes libres y espontáneos, en oposición a la de colonizadores. La dictadura radicalizó estos elementos, utilizando una semántica política que permitió asociar la amenaza con ideologías de izquierda. Resulta interesante comprobar que esta ley reemplazó el uso de la categoría migrante, por la de extranjero, lo que puede interpretarse como un esfuerzo por alejarse del significado tradicional de migrante asociado a los procesos de colonización y poblamiento en el sur del país, e instalar un nuevo referente que reforzara la idea de peligro.

El segundo argumento es que las medidas tendientes a resolver aspectos puntuales de vulneración de derechos, lejos de ampararse en una ausencia de política en materia migratoria, constituye en sí misma, una política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias en distintas áreas sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual. Estos programas, que se muestran ante la comunidad local e internacional como importantes avances, logran disminuir la presión para realizar cambios más profundos y para adoptar un nuevo marco nacional con respecto a la migración. Se trata de una *política de la no política*, algo extremadamente riesgoso, puesto que todas las buenas intenciones que están detrás de la promoción de los programas específicos relativos a la migración, pueden quedar anulados frente a una defensa más férrea de la actual legislación. De hecho, el actual Presidente, Sebastián Piñera, ha indicado que lo que le corresponderá a su gobierno en materia migratoria es “respetar la legislación vigente”².

El tercer argumento es que la *política de la no política* se sustenta en una paradoja. De un lado, los programas y medidas implementadas están cada vez más orientados por principios anclados en la protección a los Derechos Humanos y por otro, estos mismos programas responden a una representación del migrante como problema social, sujetos de discriminación y exclusión, con lo que se refuerza la idea de un extranjero distinto que no forma parte del colectivo nacional. Una pregunta que surge en el contexto político actual, es ¿cómo enfrenta un gobierno de derecha esta ambivalencia?

Estas contradicciones dificultan el desarrollo de miradas comunes que permitan diseñar las mejores estrategias para lograr la integración de los migrantes desde una perspectiva de respeto y promoción de la diversidad. Más aún, promueve medidas aisladas que buscan resolver problemáticas puntuales que se generan en este grupo precisamente por la falta de mejores diseños y políticas migratorias. En este sentido, la vulnerabilidad social, la precariedad laboral, el hacinamiento, entre otras, son resultados por una parte, de una ley basada en principios de seguridad nacional que dificulta el acceso a derechos y por otra, de deficiencias en las políticas migratorias. Esto es fundamental comprenderlo así, puesto que de lo contrario, los programas sociales impulsados olvidan las condiciones que generan estos problemas y corren el riesgo de responsabilizar a los propios migrantes de las condiciones de vulnerabilidad en las que viven.

² Declaraciones realizadas en Debate de cara a las elecciones Presidenciales de 2009.

Para fundamentar estas afirmaciones plantearé en la primera parte un análisis en torno al tipo de migración y de migrante que subyace a las distintas legislaciones y programas migratorios que ha tenido Chile. La segunda parte analiza algunas características de la migración actual y los principales problemas que aquejan a la población migrante. Mi interés es identificar las causas que generan estos problemas y analizar en qué medida las soluciones implementadas responden o no a las causas que los generan. Este análisis permitirá demostrar 1) que las medidas implementadas no resuelven los problemas de fondo; 2) que estas medidas no son aisladas, sino que constituyen una forma sistemática de abordar la migración, lo que da cuenta de la presencia de una *política de la no política*, y 3) esta política de la no política representa constantemente al migrante como un “problema social” (asociado con pobreza, exclusión, violencia, marginalidad, etc.) lo que contribuye a la reproducción de la estigmatización de este grupo. En la tercera parte se retoma el análisis de la ambivalencia de una política basada en principios de soberanía y protección del estado por una parte y en la protección de derechos, por otra. En este escenario, se abre la pregunta sobre las posibilidades que tiene un gobierno de derecha inclinar la balanza hacia nociones más restrictivas en materia migratoria.

1. La persistencia del extranjero indeseado

Diversos autores han documentado la implementación hacia fines del siglo XIX y principios del XX, de programas y políticas para atraer a migrantes y colonos europeos bajo el argumento de poblar los territorios en el sur del país y mejorar la raza chilena (Norambuena, 2005; Cano, Soffia y Martínez, 2009). Uno de los primeros pasos para estos efectos fue la creación en 1824 de una ley que otorgaba ciertos privilegios a los extranjeros que se establecieran en Chile. Pero fue recién en 1845 cuando surgió el primer cuerpo legal de migración que permitió consolidar una serie de iniciativas tales como la liberación de franquicias para la importación de maquinarias, otorgamiento de créditos blandos y asignación de tierras entre otras. Con ello, se esperaba atraer y retener a la población blanca y europea.

Los argumentos del Programa de colonización eran la necesidad de poblar el territorio nacional (o más bien disputar el territorio a las comunidades mapuches de las regiones sureñas) e incentivar el desarrollo y la modernización del país a través de la incorporación de personas de “raza superior”.

Durante los años siguientes se trabajó en la institucionalización del programa de migración selectiva. Tal como documenta Cano et.al. (2009) en 1872 se creó la Oficina General de Inmigración y unos años más tarde se estableció que el Servicio Nacional de Agricultura sería el encargado de ubicar a los colonos recién llegados. El proceso de industrialización iniciado en el país, llevó a la inclusión de nuevos perfiles de colonos en el programa, abriendo espacio a técnicos y obreros especializados.

Sin embargo, esta no fue la única migración que llegó a estas tierras. Cano et.al (2009) señalan que en forma paralela comenzó a llegar un número significativo de migrantes que poco tenían que ver con los programas de colonización. Se trataba de migrantes espontáneos que llegaban a trabajar en las guaneras o salitreras en el norte del país y que provenían tanto de países limítrofes, como asiáticos (principalmente de China).

A comienzos del siglo XX se crearon distintas oficinas en Chile y el extranjero que buscaron promover la migración europea hacia el país, sin embargo, seguían llegando migrantes espontáneos, por lo que en 1940 se elaboró una ley que normaba las diferencias entre inmigrantes libres (espontáneos) y colonizadores. Si bien este documento no fue

aprobado por el parlamento, Cano, et.al (2009) analizan las diferencias que se establecieron en esa ley para ambos grupos. Mientras que para los inmigrantes libres se dispusieron requisitos raciales, sanitarios, morales, culturales y económicos, para el segundo grupo se normaba sobre los beneficios, concesión de títulos de dominio –previo asentamiento asignado y se establecía la imposibilidad de transferencia de tierras asignadas.

El hecho de que la migración espontánea finalmente fuera superior numéricamente a la programada o promovida por el Estado, implicó que desde 1947 se comenzara a adoptar una política que regulara este tipo de migración, permitiendo con ello la llegada de inmigrantes vinculados con situaciones específicas tales como el trabajo en salitreras, cobre, comercio, o por alguna invitación (Cano et.al, 2009).

En 1953 se adoptó una nueva ley (Nº 69) sobre migración, que dio continuidad a la necesidad de contar con un plan migratorio, pero incorporó un carácter industrial que se sumó al carácter agrícola inicial. El principio racial que inspiró a los programas de colonización, se mantuvo sin modificación, tal como se expresa en el siguiente párrafo de la nueva ley: *“Teniendo presente...que la migración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”*.³

Si bien la nueva ley buscó facilitar la radicación, trabajo, desarrollo y adaptación de los inmigrantes que llegaran al país, estas disposiciones estuvieron dirigidas no a todos los migrantes, sino a aquellos que eran deseables para el desarrollo del país. Así, el artículo Nº 3 en relación a las funciones del Departamento de Inmigración señala: *“Proponer todas las iniciativas que convenga adoptar en lo relativo a una política de inmigración que incremente la capacidad productora... y que asegure la unidad espiritual de la nación, mediante la incorporación de elementos aptos y fácilmente asimilables, evitando el ingreso de individuos indeseables o inadaptables”*.⁴

De este modo podemos observar una cierta continuidad respecto de la legislación de 1845. Migración dirigida y espontánea en un caso, migración deseable y no deseable, en otro. La ley de 1953 mantuvo esta diferencia al establecer por un lado, aquella migración que es bienvenida en la medida en que se asumía fácilmente asimilable y aportara al desarrollo económico, social y cultural del país. Por otro lado, establece un tipo de migración distinta, catalogada como “inadaptable” y por ende, frecuentemente rechazada. Los mecanismos de control que establece la ley, serán suficientes para detectar aquellos casos y dificultar su ingreso.

El golpe militar introdujo quiebres de todo tipo, y era de esperar que la legislación migratoria también experimentara cambios significativos. Sin embargo, es posible afirmar que la nueva ley instaurada por el régimen militar no destruyó la idea de un migrante indeseado, sino más bien lo radicalizó y amplió la sospecha a prácticamente todo extranjero (a no ser que demostrara lo contrario). Ello queda ejemplificado en artículo Nº 15 donde se establecieron las prohibiciones de ingreso a los siguientes extranjeros: “i) los que propaguen de cualquier manera doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social o su sistema de gobierno, los que tengan reputación de ser agitadores ... y en general los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, soberanía nacional, seguridad interior u orden público del país; ii) los

³ Decreto con Fuerza de Ley Nº 69, 1953. Sobre Migración y el Departamento respectivo, Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores

⁴ Decreto con Fuerza de Ley Nº 69, 1953. Sobre Migración y el Departamento respectivo, Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores

que se dediquen al comercio o tráfico de drogas y en general los que ejecuten actos contrarios a la moral y las buenas costumbres; iii) los condenados o procesados por delitos comunes; iv) los que no puedan ejercer su profesión u oficio o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social; v) los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria determine que constituye causal de impedimento para ingresar al territorio nacional.”

La ley de 1975 reemplazó la categoría de migrante por la de extranjero, eliminando con ello cualquier referencia al migrante deseado establecido en las legislaciones anteriores. Con esta nueva ley todo extranjero es posible de sospecha, por lo que se establece una serie de mecanismos de control y vigilancia, que a la fecha de hoy no han sido derogados (aunque en la práctica algunos de ellos han dejado de aplicarse).

Durante los gobiernos de la Concertación la idea del extranjero como amenaza o potencial peligro, no desaparece. Más bien pasa a ocupar un lugar de latencia dentro de la construcción de la migración, a la vez que la idea de problema social comienza a ser más visible.

La implementación de mecanismos de control y seguridad establecidos en la ley de 1975, tuvieron como resultado a partir de los noventa, el incremento en el número de inmigrantes que no lograban regularizar sus papeles en un contexto de incremento sostenido en el número de extranjeros que llegaban al país. En otras palabras, el hecho de que los migrantes pierdan su visa y queden como indocumentados, es una consecuencia de mantener la idea de migrante-amenaza que fundamenta la legislación actual.

El contexto democrático permitió la lenta incorporación de un discurso de protección de derechos humanos en los planteamientos formulados por diversos actores sociales, tanto políticos como pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil. La firma y ratificación de instrumentos internacionales de Derechos Humanos entregó herramientas para solucionar algunos problemas puntuales generados por la legislación migratoria vigente. Un ejemplo de ello fue la circular sobre “Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales”, la que buscó garantizar el derecho a la educación de los niños/as migrantes, independiente de su situación legal (2005). En esta circular encontramos algunas claves que dan cuenta del enfoque que comenzaron a asumir los gobiernos de la Concertación frente al tema migratorio. El objetivo central fue corregir una condición de desigualdad y discriminación que afectaba a los niños y niñas migrantes, pero no sólo a aquellos que estaban sin sus visas o documentos al día, sino a todos los migrantes que de alguna manera eran asociados a la categoría de “problema”, “indeseados” o de “difícil asimilación”. Así queda reflejado en el documento firmado en agosto de 2005 por el Ministerio de Educación. Después de contextualizar la circular en el marco de la protección del derecho a la educación y el deber del Estado de garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación, se plantean los siguientes objetivos “(...) orientar a autoridades educacionales en el derecho a la educación de los niños y niñas inmigrantes, no pudiendo ser causal para no hacerlo el hecho de provenir de otro país o no tener los padres regularizada su residencia en el país (...) cautelar que los establecimientos no establezcan diferencias arbitrarias entre los alumnos en razón de su nacionalidad u origen (...). De este modo, el Ministerio de Educación reconoce que los niños/as extranjeros enfrentan un escenario de discriminación por el sólo hecho de ser migrantes, por lo que no tener la residencia regularizada es una condición adicional, que por cierto agrava la situación de los niños, pero no se plantea como el tema de fondo en esta medida.”

Esta medida se entiende en un contexto más general donde se había detectado problemas de discriminación en el acceso al sistema escolar. Se realizaron diversas denuncias respecto de las dificultades que enfrentaban los niños y niñas para obtener matrícula, aún teniendo todos sus papeles de residencia. De este modo la circular del Ministerio de Educación buscó establecer un principio de igualdad con todos los niños y niñas nacionales. El establecimiento de una matrícula provisoria será la estrategia para garantizar el derecho a un grupo específico de niños que no contaban con su residencia temporal o definitiva.

A continuación se profundizará en el análisis en torno a las características de la migración actual, con el objetivo de comprender la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes y cómo esta condición es la profecía autocumplida de comprender al migrante como un extraño, una amenaza y un problema.

2. Características de la migración actual en Chile

Los diversos estudios realizados coinciden en señalar que a partir de los noventa la migración en Chile experimenta transformaciones significativas (Martínez, 2003; Stefoni, 2009; Mora, 2008; Cano, Soffia y Martínez 2009). Si bien la disminución en el número de europeos en los flujos migratorios era un hecho que venía produciéndose desde mediados del siglo XX, a partir de los noventa y en forma sostenida, se incrementó la población de origen latinoamericano. De acuerdo con el Censo de 2002, el total de inmigrantes en Chile es de 184.464 y de ellos, el 67,8% proviene de América del Sur (125.161 personas). Del total de migrantes en el país, el 26.1% corresponde a argentinos, el 20,5% a peruanos y el 5.92% a bolivianos lo que da cuenta de una alta concentración de países vecinos en el origen migratorio (Martínez, 2003).

Datos más actualizados entregados por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior⁵, indican que la cifra total de inmigrantes habría alcanzado las 290.000 personas en 2008 y que en el caso de los de nacionalidad peruana, habrían alcanzado los 80.000, situación que los dejaría en el primer lugar de extranjeros en el país, desplazando a los argentinos a un segundo lugar.

La migración peruana presenta un cambio notorio en su perfil. De estar asociada históricamente al norte del país, desde los noventa comenzó a concentrarse en Santiago y a mostrar una mayor presencia de mujeres. Hoy en día se caracteriza por ser una migración laboral que participa en empleos de baja calificación como el trabajo doméstico, construcción y servicios (Stefoni 2009, Cano, Soffia et.al, 2009, Mora, 2008). La migración argentina por su parte, se concentró históricamente en la región de la Araucanía y en la Patagonia (sur de ambos países), sin embargo, durante los años inmediatamente posteriores a la crisis económica del 2001 que afectó a la nación trasandina, el número de personas que llegaron a Santiago aumentó significativamente. En relación a su integración en el mercado del trabajo, se observa una amplia dispersión en las categorías laborales, sin que exista una categoría que concentre más del 30% de los trabajadores argentinos. Destaca por otra parte, la presencia de argentinos en sectores directivos y gerenciales, siendo ésta mayor que la observada en otros grupos migratorios (Stefoni 2009).

⁵ Los datos entregados por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior no son comparables con los del Censo, puesto que en el Ministerio los cálculos los realizan en base a los registros de entradas y salidas así como en las solicitudes de visación.

En el caso de la migración ecuatoriana, el crecimiento intercensal fue de 314%, por lo que junto con la peruana, son las que más crecieron en dicho período. Sin embargo, este grupo sigue representando un porcentaje relativamente bajo respecto del total de migrantes en Chile (5%). Se trata de una migración reciente con un promedio de años de residencia de 6.7.

La migración ecuatoriana presenta un patrón polarizado de inserción laboral. Destaca por un lado la alta concentración de mujeres en trabajos de baja calificación, (trabajo doméstico, limpiadores de oficina y hoteles) y por otro, una alta concentración en trabajos profesionales y directivos (50% de los hombres y 38% de las mujeres se encuentran en esta categoría laboral) y profesionales de la salud (36% de los hombres y 27% de las mujeres se encuentran en ese sector) (Stefoni 2009). La alta participación en el sector de salud se explica por el convenio firmado en 1988 sobre mutuo reconocimiento de exámenes y títulos profesionales⁶. Este convenio permite la convalidación automática de títulos profesionales y por tanto el ejercicio en carreras liberales, entre ellas, medicina. A ello se agrega la alta demanda en Chile por profesionales de la salud en el sistema público, debido a que muchos médicos y enfermeras han emigrado al sector privado ya que allí encuentran mejores condiciones económicas. Esta situación demuestra que la aplicación de políticas específicas permite una efectiva integración en sectores más calificados del mercado laboral, revirtiendo la tendencia que se observa en el caso peruano, donde la mayoría de los inmigrantes terminan trabajando en los sectores más precarios, pese a tener un nivel de calificación que les permitiría integrarse en mejores condiciones al mercado laboral⁷.

De este modo, se constata que la migración de origen latinoamericano no es homogénea ni tampoco lo es su proceso de inserción laboral. Los problemas que los afectan, por tanto, no siempre son los mismos para los distintos grupos nacionales ni tampoco para las distintas clases sociales. Si bien la legislación es la misma para todos, y por ende todos deben someterse al mismo proceso para regularizar sus papeles y residencia, el capital social y económico con que cuentan los distintos grupos, determina diferencias en la forma en cómo se resuelven los problemas y cómo se ejercitan los derechos. Incide también la forma en cómo son percibidos y recibidos los distintos grupos migratorios por parte de la sociedad de llegada.

Considerando estos elementos, las mayores dificultades de inserción social, económica y cultural las enfrentan los grupos de inmigrantes que están en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad. En estos grupos, la condición de indocumentados es más frecuente lo que produce una mayor vulnerabilidad que afecta las distintas áreas de la vida personal y familiar. En los sectores más acomodados en cambio, existen recursos económicos y redes sociales que facilitan todo el proceso de inserción, como por ejemplo la regularización de papeles, la obtención de seguros de salud, matrículas en los colegios, arriendos de departamentos, etc. Así lo demuestran las siguientes entrevistas realizadas a mujeres de grupo socioeconómico alto.

Si, somos 4, mi marido trabaja para una empresa transnacional y fue trasladado aquí por un período de tres años. De Lima a Santiago y viceversa, un compañero de él se ha ido a Lima desde acá. Llegamos

⁶ Ver Biblioteca del Congreso Nacional www.bcn.cl

⁷ La mayoría de la población migrante tiene más años de estudio que los chilenos. En los casos ecuatorianos y peruanos, el 77% tiene más de 10 años de estudios, mientras que en el caso de los chilenos, solo el 49% de la población está en esa condición (Cano, Soffia et.al. 2009).

el 3 de junio, al día siguiente mis hijos dieron el examen en el colegio, se demoraron 3, 4 días en darnos los resultados, el viernes nos dijeron que estaban aprobados los dos, y el día lunes a clases. Ellos venían de cortar el período y empalmaban acá, entonces no han perdido mucho tiempo (apoderada peruana. colegio privado).

“Como mi esposo ya estaba trabajando aquí hace un año, el trámite de ampliación para su familia, todo fue tramitado por gente de la empresa donde él trabaja. Entonces eso nos ayudó muchísimo porque solamente nosotros tuvimos que ir a sacar la foto, a poner las firmas, las huellas digitales y después de una semana nos enviaron los carnet. O sea, no tuvimos que hacer personalmente el trámite de ir a preguntar qué se requería, porque obviamente en la empresa donde trabaja mi esposo ayudaron así a todos los extranjeros y tienen un tramitador que les facilitaba, y nos acompañó él a todas las oficinas y nos dijo dónde teníamos que firmar”. (Mujer boliviana, GSE alto)

Estas citas permiten comprender una vez más la diferencia que enfrentan los extranjeros deseados, esta vez, con capital económico y cultural, y aquellos no deseados. Si bien la ley establece un único procedimiento -basado en el control y seguridad tal como se ha visto en apartado anterior-, estos controles están pensados para frenar la migración de aquellos que son pensados como no deseados. De ahí que la situación de mayor vulnerabilidad económica, social y legal, se produzca precisamente en este grupo, y como profecía autocumplida, deban enfrentar una serie de problemas que termina por reproducir la idea de migrantes como problema social.

A continuación se revisarán algunos de los problemas que afectan a los migrantes que se encuentran en condiciones de mayor precariedad.

2.1 Principales problemas que enfrenta la población migrante

Los migrantes deben enfrentar un proceso de inserción que se despliega en distintas áreas, desde los temas de visa, hasta los de vivienda, búsqueda de trabajo, acceso al sistema de salud y educación cuando hay niños y niñas. En términos generales, los problemas en estas áreas afectan a la mayoría de los migrantes que se encuentran en condición de vulnerabilidad y pobreza. A continuación, revisaré tres áreas donde se producen mayores problemas: visas, acceso al sistema escolar y acceso al sistema de salud. Se analizarán algunas de las soluciones que se han implementado y en qué medida estas soluciones terminan por reproducir las estigmatizaciones de los migrantes en la sociedad chilena.

Obtención de residencia

Uno de los problemas centrales es el lento y burocrático proceso para obtener visa temporal y definitiva. La ley actual establece una serie de condiciones que son difíciles de cumplir para los migrantes que viven en condiciones de precariedad, situación que los lleva a perder sus visas de residencia. El hecho de perder su condición de regular significa que quedan despojados de sus derechos ciudadanos, manteniéndolos en una condición de extrema vulnerabilidad social y económica. No tener los papeles al día les impide entre otras cosas, acceder a los servicios sociales como salud, subsidio habitacional, subsidios sociales, viajar libremente por el territorio nacional y traer a sus hijos para una reunificación de la familia.

La legislación actual establece que los extranjeros podrán ingresar al país en calidad de turistas o residentes oficiales y una vez dentro del territorio, podrán solicitar residencia temporal. Para ello deben presentar en el Departamento de Migración y Extranjería (DEM, dependiente del Ministerio del Interior) un contrato vigente de trabajo o bien acreditar vínculo con chilenos/as, embarazo o tratamiento médico. La mayoría de los inmigrantes utilizan el contrato laboral como mecanismo para la obtención de una visa temporal. Esta

visa temporal se entrega por un año y es renovable por un segundo año. Al cabo de ese período y si cumple con los requisitos establecidos en la ley, podrá solicitar la residencia definitiva.

El primer problema que tienen los migrantes para presentar el contrato de trabajo en el DEM, es la cláusula que establece la ley en la que el empleador se compromete a pagar el pasaje de regreso al trabajador y a toda su familia una vez que el contrato haya terminado y la persona decida volver a su país de origen. Esta condición inhibe a empleadores a contratar a extranjeros y deja a los inmigrantes en desigualdad de condiciones frente a otros trabajadores chilenos.

El problema de fondo sin embargo, es que para solicitar la residencia definitiva, el trabajador debe demostrar que ha estado durante los dos primeros años trabajando con el mismo empleador. En otras palabras, la visa temporal está sujeta a un único empleador y no constituye un permiso general de trabajo en el país. Si el contrato se termina, el trabajador deberá presentar en el DEM -y antes de 30 días- un nuevo contrato y solicitar una nueva visa temporal, de lo contrario, perderá su visa. En las entrevistas que hemos realizado⁸ existen casos de personas que llevan trabajando más de 7 años en Chile y aún no pueden obtener la residencia definitiva, pues en ninguno de los trabajos han permanecido más de dos años seguidos. Esta situación permite afirmar que la legislación vigente no está adecuada a la realidad migratoria actual y que las disposiciones reglamentarias que establece, terminan por producir gran parte de los indocumentados en Chile. De acuerdo con los antecedentes, la inmensa mayoría de extranjeros ingresa de manera regular (es decir con visa de turistas), pero las dificultades para conseguir un contrato y para mantenerlo durante dos años, imposibilita transformar esa visa de turista en residencia temporal y posteriormente en residencia definitiva.

Las dificultades para obtener un contrato y para mantener el empleo por dos años están asociadas directamente a las condiciones laborales de los sectores de trabajo en los que se insertan los migrantes más vulnerables. Esta situación afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. Tal como se ha señalado más arriba, las mujeres inmigrantes se concentran fuertemente en el trabajo doméstico (especialmente en el caso de inmigrantes peruanas), mientras que los hombres lo hacen en la construcción y servicios. En Chile ha habido un esfuerzo importante por formalizar el trabajo doméstico, lo que se traduce en que a nivel nacional más de la mitad de las trabajadoras en este sector cuenten con contrato laboral⁹. Por otra parte, las mujeres inmigrantes saben que requieren del contrato laboral para obtener la visa, por lo que suelen solicitarlo al momento de negociar las condiciones laborales. Las organizaciones sociales que trabajan con migrantes también promueven la importancia de que las trabajadoras firmen un contrato laboral. En este sentido, la obtención del contrato no es particularmente difícil para las mujeres que se insertan en el trabajo doméstico, sin embargo, la alta rotación asociada a este sector, termina por afectarlas negativamente, pues complica la permanencia de dos años.

La rotación laboral se produce por diversas causas, entre las que destacan, el despido, la renuncia voluntaria y la incorporación de una práctica de trabajo intercalada con estadías largas en Perú. Las causas para el despido son múltiples, y van desde la frustración y enojo de los empleadores porque la trabajadora no cumple con demandas crecientes y

⁸ Entrevistas realizadas en el marco del Proyecto Fondecyt 2007-2009. N° 1070818.

⁹ Directora del Trabajo, Patricia Silva. Declaración emitida en Seminario “Construyendo redes. Mujeres latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado”. 18 noviembre 2009. Centro de Estudios de la Mujer.

extenuantes de trabajo que incluyen prácticamente todo el quehacer doméstico, hasta reducción del presupuesto de los empleadores, cambio de casa a una más pequeña, crecimiento de los hijos, viajes al extranjero, entre otras. La ley laboral establece el mes de aviso y el pago de indemnización, sin embargo, este derecho es fácilmente vulnerado, por lo que cuando las mujeres son despedidas, enfrentan diversas complicaciones. El no pago de imposiciones o la ausencia de finiquito¹⁰ suelen ser algunos de los derechos no cumplidos por parte del empleador y motivo de denuncias en la inspección del trabajo.

La renuncia voluntaria, por otro lado, aparece como una estrategia utilizada por las mujeres inmigrantes para obtener trabajos con mejores sueldos y condiciones laborales. Algunas entrevistadas señalan que es difícil la negociación de las condiciones laborales con las empleadoras. Incluso, si bien se puede haber pactado buenas condiciones en un inicio, por ejemplo, horarios de salida, funciones del trabajo y salarios, con el correr del tiempo estas condiciones se van modificando en la práctica. Los horarios se hacen más extensos, los días de salida se reducen, en ocasiones no se le cancelan los salarios, o bien no se firma el contrato en el tiempo indicado. Así lo expresa la siguiente entrevista a una mujer inmigrante.

Entrevistada: ... [La empleadora] me dijo de lunes a viernes. Y después, cuando estuve adentro, me pidió en dos oportunidades que me quedara el sábado, le dije que sí, porque ella tenía compromisos. Y después a raíz que yo le dije que sí esos dos sábados, no me dejó salir el siguiente, y así me tenía todo el tiempo. "señora, pero yo quiero salir los sábados", "ya" me decía, "pero me haces todo y te vas". 6, 7, 8 de la noche recién, me iba.... [¿Cuál era el régimen de trabajo que tenía ahí?] Me levantaba a las 6 de la mañana y me daba las 12 de la noche y no me acostaba. [¿No descansaba en ningún momento en el día?] No descansaba durante el día. (...)¹¹

Frente a estas situaciones, una de las estrategias utilizadas por las mujeres para resolver la situación, es buscar un nuevo empleo con mejores condiciones de trabajo.

Otra causa para cambiarse de trabajo es la reunificación familiar. Cuando los hijos logran llegar a Chile, las mujeres intentan modificar el régimen de trabajo, pasando de uno puertas adentro a uno puertas afuera. Como en la mayoría de los casos los empleadores no están dispuestos a modificar el régimen, entonces las mujeres deben buscar un nuevo trabajo¹².

La tercera causa es que parte importante de las mujeres viajan a Perú durante sus vacaciones para estar con sus familias e hijos. Allí se quedan por un tiempo más largo que lo que les permite las vacaciones legales (15 días hábiles). Al regreso se encuentran con que han perdido su trabajo, y deben buscar uno nuevo.

Estas causas llevan a que las mujeres trabajadoras no logren cumplir los dos años que establece la ley para adquirir la visa definitiva. Por otro lado, esta misma ley puede obligar a las mujeres a aceptar condiciones laborales precarias en caso de que les falte poco tiempo para cumplir con el plazo de dos años para la residencia definitiva.

La situación de los hombres presenta diferencias respecto de las mujeres. Al concentrarse en empleos como la construcción, resulta más difícil obtener contratos

¹⁰ Documento que confirma legalmente el término del contrato de trabajo y que es exigido para obtener el seguro de cesantía.

¹¹ Entrevista realizada para el estudio sobre Migración, género y servicio doméstico. OIT-Chile

¹² Puertas o camas adentro significa que la mujer debe dormir en el lugar de trabajo. Puertas o camas afuera significa que la mujer regresa a su casa una vez cumplido su horario.

laborales, lo que dificulta su regularización. En la construcción, adicionalmente, los contratos suelen ser por obras, lo que los deja en una situación de alta rotación.

La ley y su reglamentación son por ende una de las principales causas de la pérdida del permiso de residencia en Chile. Tanto es así que ha sido necesario realizar dos procesos de regularización (mal llamados procesos de amnistía). El segundo de estos procesos se llevó a cabo entre octubre 2007 y febrero 2008. En esa ocasión el gobierno otorgó visa de residencia temporaria a más de 50.000 inmigrantes que no contaban con sus papeles al día, provenientes de diversos países de la región. La convocatoria se realizó a todos aquellos que estuvieran como turistas irregulares, visas en trámite, indocumentados e incluso los del Convenio Arica-Tacna. El único requisito era no tener antecedentes penales.

La visa otorgada fue por un período de un año, lo que facilitaba la búsqueda de un contrato laboral. Al cabo de ese año las personas debían presentar un contrato de trabajo y los comprobantes del pago de las imposiciones para obtener la residencia definitiva. Este proceso resultaba mucho más rápido que el procedimiento habitual para la obtención de visa definitiva (ya que la espera en ese caso podía demorar dos años). La Directora del DEM, en el marco del informe de DDHH de la Universidad Diego Portales, señala que se recibieron en 2007 cerca de 55.000 solicitudes de las cuales 47.580 se resolvieron favorablemente. En la misma entrevista la directora señala que cerca de la mitad de las solicitudes provenían de personas que se encontraban con solicitudes “en trámite”, lo que confirma que incluso aquellos que estaban tramitando su visa, optaron por acogerse a la “amnistía” pues permitía resolver más rápido su situación legal. La mayoría de los beneficiarios fueron peruanos (35.071), seguidos de bolivianos (6.145), colombianos (2.003), ecuatorianos (1.958) y 2.403 provenientes de otros países (Informe Derechos Humanos, UDP, 2009). Los argentinos, siendo un grupo importante de extranjeros en el país, no se acogieron a este beneficio, pues ellos cuentan con un procedimiento especial que les permite tener la residencia definitiva de manera más directa.

Este proceso de regularización si bien resolvió la situación de muchas personas, no transformó las condiciones que generan la pérdida del permiso de residencia. Tampoco se basó en un principio de residencia, es decir, otorgar derechos ciudadanos por el solo hecho de vivir en el país, puesto que de todas formas debían presentar un contrato de trabajo y el pago de imposiciones para poder obtener la residencia definitiva.

La difusión de este proceso de regularización se presentó en los medios de prensa como una “amnistía”, término que supone perdonar una situación criminal o ilegal, y como “un beneficio” que abriría oportunidades a los peruanos ilegales.

La siguiente cita extraída del diario El Mercurio¹³ ejemplifica este discurso:

Título: “Peruanos ilegales expectantes por mejores sueldos, beneficios sociales y negocios propios”.

Un abanico de oportunidades le abrió a la comunidad peruana la amnistía que anunció el Gobierno para los 15 mil inmigrantes sin residencia (...) Los peruanos ilegales podrán tener cobertura de salud, pago de previsión, carné de identidad, libreta de ahorro, reconocer a sus hijos, entrar y salir del país e iniciar actividades”

Presentar esta medida como un beneficio que resuelve una serie de carencias (no tener salud, previsión, carné de identidad, etc.) sitúa al inmigrante como un sujeto excluido por su condición de inmigrante, sin explicar que las verdaderas causas son administrativas y

¹³ Diario de amplia circulación en el país y de carácter Conservador. Fecha: 25 octubre 2007

políticas, pues hay una ausencia de programas que promuevan la integración social y una ley que dificulta la regularización.

La idea de “beneficio otorgado por el estado chileno” queda reflejado en los medios de prensa cuando señalan que los migrante debieran de estar agradecidos de que se les resuelva su problema y una vez adquirida la residencia, no debieran de tener excusas para no aprovechar el sin número de oportunidades que se le abren con dicha medida.

Todos aquellos que han ingresado al país con posterioridad al 2007, siguen enfrentando las mismas condiciones de ingreso que establece la ley, y las mismas dificultades para regularizar definitivamente sus papeles.

Acceso al sistema escolar de niños y niñas inmigrantes

El proceso de reunificación familiar en Chile ha sido lento y con alto costo para las familias de migrantes que viven en condiciones de precariedad. Uno de los primeros objetivos al llegar a Chile es encontrar un trabajo, pagar deudas de viaje y luego enviar dinero a sus familiares. En este tipo de migración, la reunificación toma un tiempo que puede ser de varios años. Al menos tres razones confluyen y explican estos tiempos: a) los bajos sueldos que reciben producto del tipo de inserción segmentada que hay en el mercado laboral (Stefoni 2008), b) parte importante de ese salario se envía en forma de remesas para cubrir los costos del mantenimiento de la familia en el lugar de origen. Esto significa que queda muy poco dinero para preparar las condiciones materiales de llegada de la familia (contar con una habitación más adecuada para recibir a los niños, por ejemplo) y también contar con el dinero suficiente para cubrir los costos del traslado de la familia (pasajes, certificados, legalizaciones, matrícula, útiles escolares, uniformes, etc.) y c) las dificultades y demoras para la obtención de la residencia temporal o definitiva. Aquellas personas que se encuentren en situación irregular enfrentarían mayores problemas para traer a sus hijos, ya que la visa que se entrega a los hijos está vinculada con la que tienen sus padres. Si ellos no tienen un permiso de residencia, sea temporal o definitivo, sus hijos no podrán obtener carné de identidad.

Para los migrantes que están en condiciones de precariedad, la reunificación familiar es un proyecto que comienza a gestarse cuando los padres sienten que tienen algún nivel de estabilidad económica y también legal. La obtención de esta estabilidad no es garantía sin embargo, de tener las condiciones materiales más adecuadas para la llegada de los hijos. Los costos de la vida son altos, por lo que muchas veces sigue siendo más rentable enviar el dinero a Perú para mantener allá a los hijos que traerlos a Chile. A ello se suma el hecho de que en el país de llegada no cuentan con las redes familiares necesarias para cuidar a los hijos una vez que ellos están en el país.

Con todo, una vez en Chile, comienza un arduo proceso de inserción de los niños que parte en primer lugar con la búsqueda de colegios. Hasta hace algunos años los requisitos para obtener matrícula en un establecimiento educacional en Chile eran: i) tener carné de identidad, ii) tener algún tipo de visa vigente, iii) contar con el certificado de estudios del último año aprobado en el país de origen. Este último debía estar además sellado por el Ministerio de Educación del país de origen, el Ministerio de Relaciones Exteriores del país de origen y por el Consulado Chileno en país de origen.

El procedimiento establecido era altamente excluyente e implicaba que durante el tiempo que demoraba la obtención de los requisitos, el niño o niña inmigrante en Chile, quedaba en estricto rigor, fuera del sistema escolar. Este tiempo estaba en dependencia del curso regular de los trámites en Chile y en el país de origen, pero también de las

dificultades operativas y económicas que los padres o tutores de los niños tuvieran para concretar los procesos. El mayor problema se producía en aquellos casos donde los padres no tenían sus permisos de residencia y por tanto el niño tampoco. Sin visa, establecía la ley, no había posibilidad de matrícula.

Como ejemplo de lo anterior, están las situaciones de exclusión escolar detectadas por el Colectivo Sin Fronteras el año 2003 en su trabajo con niños inmigrantes: i) Rechazo de matrícula en establecimientos públicos con el argumento de que el Ministerio estaría pasando multas a aquellos colegios que matriculen sin la documentación solicitada; ii) tiempos prolongados sin asistir al colegio con la consecuente permanencia de los niños en casa, sin cuidado de los padres, con efectos en su situación psicoemocional (angustia, tristeza extrema, riesgos en su integración social); iii) peregrinaje de los apoderados por diversas oficinas gubernamentales (MINEDUC, Municipios) y establecimientos educacionales para poder conseguir matrícula; iv) aceptación de niña en calidad de oyente en un establecimiento particular subvencionado, pero pagando normalmente la mensualidad; v) pérdida del año escolar a causa de la demora en la llegada de los papeles.

Este tipo de situaciones atentaba claramente contra todos los tratados internacionales sobre derechos de la infancia y del migrante a los que Chile se adscribe y por lo tanto se hacía prioritario realizar cambios que dieran coherencia a los planteamientos del país en la materia.

Es en este contexto el Ministerio de Educación (MINEDUC) distribuyó una comunicación en la que Instruye sobre el Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial. Esta norma marca importantes avances en materia de acceso escolar para los niños inmigrantes. En términos generales estableció que las autoridades educacionales y los establecimientos deberán otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes puedan ingresar, a la brevedad, al sistema escolar, los alumnos deberán ser aceptados y matriculados de manera provisoria, para lo cual sólo será necesaria la autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación y un documento que acredite su identidad y edad; esta autorización deberá ser entregada de forma expedita para quien la requiera, para lo que será suficiente que acompañe la documentación que acredite identidad, edad y últimos estudios cursados en el país de origen, no pudiendo constituir impedimento el hecho de que estos documentos no cuenten con el trámite de legalización; finalmente un alumno con matrícula provisoria será considerado para todo efecto un alumno regular, es decir, tiene los mismos derechos que un alumno con matrícula definitiva. De este modo el sostenedor de establecimiento educacional que matricule provisoriamente a un extranjero, tendrá derecho a la subvención correspondiente.

En resumen, esta normativa asegura a los niños y niñas acceso al sistema escolar independiente de su situación migratoria y los mismos derechos y beneficios que reciben los niños y niñas nacionales.

Esta normativa si bien se alinea con los principios de protección de los derechos, no facilita ni permite tramitar la visa de los menores, pues ésta sigue estando determinada por la condición de los padres.

La circular enviada por el Ministerio de Educación, se sustenta jurídicamente en la Constitución y en la Convención de los Derechos del Niño y reconoce como deber del Estado implementar los mecanismos necesarios para garantizar el derecho a la educación y la no discriminación.

Es interesante que el fundamento sea los derechos del niño, pero no la Convención de los Derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias. La razón probablemente se debe a que esta circular no estipula la posibilidad de otorgar residencia a los niños una vez que hayan sido matriculados en algún colegio. Es decir, se garantiza el derecho a la educación, pero no el derecho de los niños a residir legalmente en el país. En este sentido, el Convenio suscrito en el área de la salud (que se verá más adelante) es más completo y garantiza este tipo de derechos.

Salud

En materia de salud nos encontramos, al igual que en educación, con barreras en el acceso a los servicios y problemas en el tipo de servicio que reciben. La ley actual no facilita un acceso inmediato y por ello ha sido necesario elaborar programas específicos que resuelvan estas dificultades.

Uno de los primeros programas ha sido el de atención a la mujer embarazada. Este programa consiste en que toda mujer embarazada, independiente de su condición legal, tiene el derecho a recibir atención médica, control de su embarazo y atención en el parto. El hijo/a de esa mujer será chileno (por principio de *ius solis* que rige en Chile) y la madre podrá obtener una visa temporal a través de su hijo. En un principio este programa fue resistido, pues había quienes pensaban que las mujeres inmigrantes se embarazarían con el único propósito de regularizar su situación, sin embargo, las visas otorgadas por este concepto entre 2004 y 2008 han sido sólo 1.208, lo que echa por tierra ese tipo de temores (Cano et. Al, 2009).

Este programa, si bien permite que un grupo reducido de mujeres obtenga una residencia, tampoco plantea el principio de derecho a la residencia, pues ésta sigue siendo temporal y deberá presentar un contrato por dos años para obtener la definitiva.

Un segundo programa es el convenio de colaboración entre Ministerio de Salud y el de Interior (suscrito en 2007) que proporciona a todos los niños y niñas extranjeros menores de 18 años, atención de salud en establecimientos públicos, en igualdad de condiciones que sus pares chilenos, independiente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales. Esta disposición permite inscribir a los menores de 18 años en los establecimientos de atención primaria y con esta inscripción, solicitar un permiso de residencia temporal.

Es interesante notar que las consideraciones que sustentan a este convenio son la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Montevideo (2006), en donde se señala que “la protección de los derechos de las personas menores de edad debe formar parte activa de los grandes debates sobre migraciones, así como de las políticas que sean llevadas adelante por los países iberoamericanos. Es necesario incrementar esfuerzos para asegurar a los niños y niñas adolescentes migrantes, el acceso a la educación y salud en igualdad de condiciones con los menores de la sociedad de acogida”.

En el plano nacional, considera la propuesta del consejo asesor presidencial para la reforma de las políticas de infancia (julio 2006), que establece: “El Consejo propone que los niños y niñas extranjeros o hijos/as de padres y/o madres extranjeros, accedan a los mismos servicios y prestaciones propuestas para los niños y niñas chilenos (...) y que se les resguarde de cualquier discriminación en este acceso, independiente de la situación legal de migración de sus padres y madres”. La única consideración a la ley actual (Nº 1.094) es en

relación a que el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, es el encargado de tramitar las solicitudes de residencia, y por tanto, será ese organismo quien otorgará finalmente en este convenio, la visa temporaria.

Por tanto este convenio, a diferencia de los anteriores, tiene mayor sustento en los instrumentos internacionales y en principios de derechos humanos, siendo coherente con los acuerdos y compromisos que ha firmado Chile. Este acuerdo permite a aquellos niños obtener una residencia temporal en caso de que no asistan a un establecimiento educacional, o bien obtener un permiso de residencia de estudiante, si acaso asisten a un colegio. Resulta interesante comprobar que este instrumento, siendo uno de los más avanzados en materia migratoria, tampoco permite una regularización definitiva de los niños y niñas. Otro problema que enfrenta este tipo de iniciativas es la difusión y conocimiento que tienen tanto los migrantes como los funcionarios de los servicios involucrados. En la medida en que los migrantes desconocen este tipo de información y los funcionarios no tienen claro los procedimientos, requisitos y derechos que tienen los migrantes, estas iniciativas dejan de tener todo el impacto que pudieran generar. Lamentablemente no ha habido campañas permanentes de difusión. Un tercer problema es el desconocimiento de los funcionarios y las contradicciones en la información solicitada en los distintos servicios. El cuarto problema es que no incluye a los mayores de 18 años, por lo que podría darse el caso de que los niños puedan residir sin problemas en el país, mientras que sus padres siguen en condición irregular.

Los avances en materia de acceso a la salud son importantes en la medida en que facilitan el acceso al servicio y garantizan con ello el derecho a la salud. Pero, tal como sucede en las otras áreas mencionadas, el establecimiento y garantía de un derecho, por si mismo, no resulta suficiente. Los estudios e investigaciones realizadas dan cuenta de una serie de dificultades que siguen enfrentando los migrantes en los consultorios, en las salas de clase y en los trabajos.

Una política nacional explícita permitiría elaborar un discurso más amplio con llegada a los distintos sectores sociales. Permitiría encausar de mejor manera todas las iniciativas tendientes a mejorar el acceso a los servicios, y el ejercicio de los derechos. Pero la ausencia de esta política produce sospechas de hasta dónde efectivamente se quiere avanzar en materia de integración. Todas las buenas iniciativas terminan por tropezar con la ausencia de definiciones más claras sobre qué se espera de la migración, cómo se busca integrar a esta población y en qué medida se respeta la diversidad que ellos representan.

3. Entre la seguridad nacional y los derechos de los migrantes

El tratamiento que ha recibido el tema migratorio por parte de los gobiernos de la Concertación, responde a una ambivalencia fundada en dos principios opuestos. Por una parte asumió acríticamente la representación dual de la migración, esto es un tipo de migrante que es acogido sin mayores problemas, y otro que resulta extremadamente incómodo para parte importante de la sociedad chilena. Se señaló que la dictadura más que constituir un quiebre con esta representación, significó una radicalización del indeseado, poniendo prácticamente a todos los extranjeros bajo la lupa de la sospecha.

La ley que cristalizó la idea del extranjero peligroso, con el consecuente aumento de las medidas de control y seguimiento por parte de las autoridades políticas y policiales, no ha sido modificada, y la consecuencia es el incremento de las personas que no tienen su permiso de residencia vigente, profundizando las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de sus derechos.

El gobierno de Michelle Bachelet es probablemente el gobierno de la Concertación que más avanzó en la promoción de derechos de los migrantes. Si bien no logró promulgar una nueva ley de migración. Bajo su administración se promulgó un Instructivo Presidencial, se firmó un convenio que permite la regularización temporal de todos los menores de 18 años de edad y formuló la nueva ley de refugio. Todas las iniciativas que se han desarrollado en su gobierno se encuentran fuertemente fundamentadas en los Derechos Humanos. El instructivo presidencial que dictó en 2008 sobre política migratoria se basó en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, donde hace explícita referencia a la declaración universal de DDHH, pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, pacto internacional de derechos civiles y políticos, la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre los derechos del niño y la convención de los derechos de los trabajadores inmigrantes, entre otras.

Los principios que orientan esta política migratoria son: Residencia y libertad de circulación; Libertad de pensamiento y de conciencia; Acceso a la residencia en condiciones igualitarias; Acceso a la justicia; Integración y protección social de los inmigrantes, específicamente en la educación, salud y trabajo; Principio de no discriminación; Regularidad de los flujos migratorios; Reunificación familiar y Participación ciudadana en la gestión migratoria.

De este modo es posible señalar que el uso del sistema internacional de derechos humanos para la incorporación de convenios internos o propuesta de política migratoria, fue utilizado de manera más amplia y consistente durante el gobierno de la Presidenta Bachelet. ¿Por qué entonces no se logró modificar la legislación vigente?

Probablemente las iniciativas impulsadas han sido comparativamente más fáciles de diseñar e implementar que lo que podría ser una nueva ley. Esta última tendría que pasar a discusión en comisión en el Congreso, lo que sin duda significaría ampliar la discusión a la opinión pública y a los partidos políticos. Seguir el camino de implementar iniciativas y programas sectoriales, en cambio, permite resolver problemas puntuales, presentar avances a nivel de país en los informes internacionales y evitar una discusión política en torno a la migración. El camino escogido ha sido quizá más rentable en el corto plazo, sin embargo, no haber abierto la discusión de una política en una administración que logró enmarcar la temática migratoria en la perspectiva de los derechos humanos, tendrá un alto costo en el mediano y largo.

La implementación de estos programas, por otra parte, refuerza una noción problemática de la migración, pues el esfuerzo siempre está en resolver condiciones exclusión. El riesgo es seguir prestando atención a los síntomas, que como en todos los casos, se multiplican si no se resuelve el origen que los genera. Una transformación a la ley permitiría que las políticas de integración partan de una base distinta, no ya de resolver la ausencia de derechos puntuales, sino de un reconocimiento explícito de ciudadanías y derechos. El desafío en ese contexto, cambia, por cuanto las políticas y programas deberían enfatizar la exigibilidad de los derechos y la profundización de la construcción de ciudadanía.

¿Qué se espera del actual gobierno de corte liberal en lo económico y conservador en lo social y cultural? Sin duda que la disyuntiva entre protección de la soberanía nacional y protección de derechos continuará vigente, sin embargo, hay un interés asociado a actores específicos que puede emerger con mayor fuerza que en los gobiernos de la concertación y puede reclamar su participación en la definición del debate en torno a una política. Me

refiero al interés de sectores empresariales e industriales por obtener mano de obra más “competitiva” que la local. Sectores agroindustriales (salmoneras, viñas, packing de frutas, entre otros), han visto un incremento en el número de trabajadores extranjeros. Por otro lado, sectores específicos de la economía, reconocen déficit en profesionales altamente calificados, como son el caso de las áreas de tecnología y salud. La identificación de estas demandas podría promover una discusión selectiva de la política migratoria. Queda pendiente saber cuál será la postura del actual gobierno respecto de la protección de los derechos de todos los migrantes y sus familias. En este sentido, ha predominado hasta ahora más bien el silencio.

Bibliografía

- Boswell Christina 2007 “Theorizing Migration Policy: Is there a third way?” En: *International Migration Review* Volume 41 Number 1: 75-100
- Decreto con Fuerza de Ley N° 69, del 27 de Abril de 1953 sobre inmigración y el Departamento respectivo, dependiente del ministerio de Relaciones Exteriores.
- Decreto 597 Aprueba Nuevo Reglamento de Extranjería. 1984. Última Modificación 23.05.2000.
- Decreto Ley N° 1.094 de 1975. Establece normas sobre extranjeros en Chile.
- CENSO Nacional de Población Chile. 1992, 2002 www.ine.cl
- Colectivo Sin Fronteras 2007. Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad. Editorial Quimantú. Santiago Chile.
- Colectivo Sin Fronteras 2004 Niños y niñas inmigrantes en Chile: derechos y realidades. Fundación Anide y Colectivo Sin Fronteras.
- Cano, Soffía y Martínez 2009 “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio” En: Serie de población y Desarrollo. N° 88. CEPAL/CELADE. Santiago, Chile.
- Instructivo Presidencial sobre “Política Migratoria”. 2 septiembre 2008
- Convenio de Colaboración Ministerio del Interior y Ministerio de Salud. 2007.
- Circular N° 1179, 2003 del Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior sobre ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos (as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial.
- Norambuena, Carmen
2005 “Migraciones limítrofes. Chile 1865-1960” en: Hernán Asdrúbal (ed) *Historia de las migraciones limítrofes en el cono sur de América. Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, México D.F.*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH).
- Martínez, Jorge
1993 El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según censo 2002. Serie Población y Desarrollo N° 49. CEPAL/CELADE. Santiago Chile
- Mora, Claudia
2008 “Estratificación Social y Migración Intrarregional: Algunas Caracterizaciones de la Experiencia Migratoria en Latinoamérica” *Universum*.
- Stefoni Carolina, Acosta Elaine, Marcia Gaymer y Francisca Casas Cordero.
2010 *El derecho a la educación de los niños y niñas inmigrantes en Chile*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos Núm. 58, Bilbao, Universidad de Deusto.

Stefoni, Carolina

2008 “Gastronomía peruana en las calles de Santiago y la construcción de espacios transnacionales y territorios” En: Novick, S. (comp.). *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Editorial Catálogos-Clacso, Buenos Aires, 2008, 253 páginas

Stefoni, Carolina 2008 “Mujeres inmigrantes y trabajo doméstico”. En: Valenzuela, M.E y Mora, Claudia (editoras) *Trabajo Doméstico y Equidad de Género en Latinoamérica: Desafíos para el Trabajo Decente*. OIT-Chile. Santiago