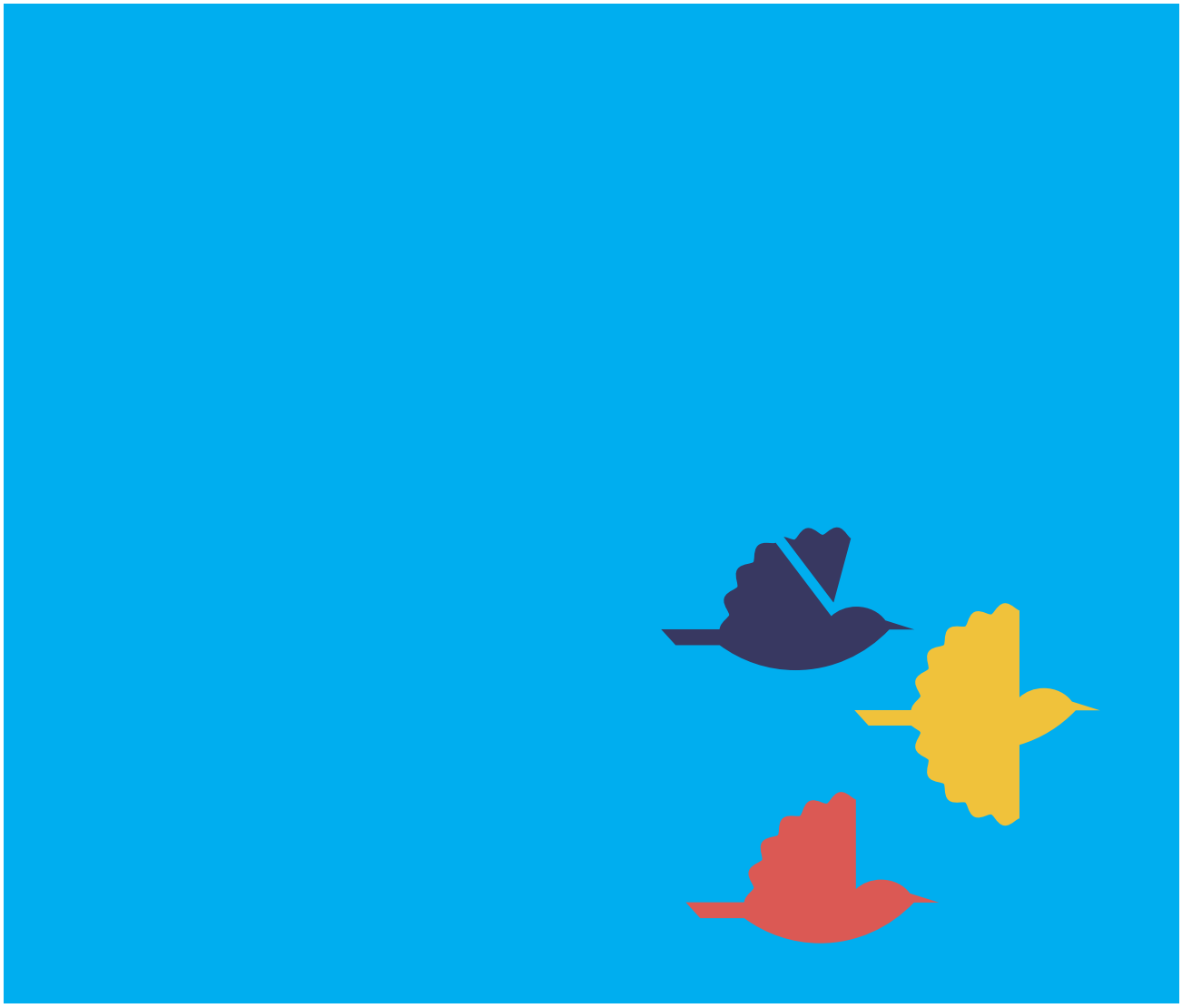
RESUMEN EJECUTIVO
NIÑEZ Y MIGRACIÓN

Estudio exploratorio de caracterización de niños, niñas y adolescentes migrantes de América latina y el Caribe y sus familias en Chile



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

[&] Centro de Estudios Justicia & Sociedad

COLUNGA

World Vision
Por los niños

unicef

EQUIPO CENTRO JUSTICIA Y SOCIEDAD

Jefe de proyecto: Pablo Carvacho.
Coordinador proyecto: Paloma del Villar.
Equipo de trabajo: Pablo Schiappacasse, Roxana Casas, Ignacio Bórquez, Fernanda Varela, David Jara.
Aplicación encuestas: Dirección de Estudios Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DESUC).
Asesores del Centro de Estudios Justicia y Sociedad para este estudio: Cristián Ayala (asesor cuantitativo), Macarena Rodríguez (asesora en migración), Nicolás Espejo (asesor en infancia), Anuar Quesille (asesor en migración), Miguel Yacksic (asesor en migración).

PARTICIPANTES DE LAS MESAS DE EXPERTOS

Báltica Cabieses, Constanza Ambiado, Jorge Martinez, Iskra Pavez-Soto, Fabiola Miranda, Marie Jossette Iribarne, Víctor Ballestero, Marcela Correa, Javiera Troncoso, Carolina Stefoni, Ignacio Zapata, Miguel Ojeda, Cristián Ayala y Roberto González, Julibeth Rodriguez.

ALIANZA

Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile (ejecutores del estudio), Fundación Colunga, UNICEF Chile y Worldvision Chile.

ANTECEDENTES

Conscientes de la creciente importancia de la migración en Chile, y especialmente de la situación que enfrentan los niños, niñas y adolescente que llegan al país, dada su especial situación de vulnerabilidad, el Centro Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Fundación Colunga, UNICEF Chile y Worldvision Chile, establecieron una alianza para hacer visible la situación que enfrenta este grupo de la población, indagando respecto de la situación en que viven y las dificultades que enfrentan a través de este estudio. Esta alianza expresa el compromiso de nuestra instituciones por el bienestar de todos los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, aportando a través de la generación de leyes y políticas públicas inclusivas que permitan el ejercicio y goce efectivo de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, sin importar su nacionalidad, nivel socioeconómico, religión, pertenencia étnica ni distinción de cualquier tipo.

Este estudio, que se desarrolló entre enero de 2019 a abril de 2020, tuvo como objetivo general explorar el estado de la inmigración infantil en el contexto migratorio de América Latina y el Caribe en Chile, indagando con mayor profundidad en el ejercicio de sus derechos y el acceso a los servicios públicos. Para ello, los objetivos específicos fueron los siguientes:

1. Caracterizar sociodemográfica, cultural y económicamente a la población infantil en contexto migratorio y sus familias.

2. Explorar el estado del acceso a servicios públicos y ejercicio de derechos de NNA en contexto migratorio y sus familias.

3. Contribuir a explicar las diferencias en el acceso a servicio y ejercicio de derechos de NNA en contexto migratorio y sus familias, en relación a la población chilena.

4. Establecer propuestas en el ámbito legislativo y de políticas públicas para la mejora de la inserción de los NNA en contexto migratorio en Chile y sus familias, para fomentar el pleno ejercicio de sus derechos.

METODOLOGÍA.

Para ello se realizó una encuesta cuya población objetivo fueron núcleos familiares migrantes y chilenos con niños, niñas y adolescentes entre 8 a 17 años, con una muestra final de 317 familias chilenas y 732 familias migrantes. Para la ejecución de la selección de la muestra se utilizó el marco muestral de manzanas y entidades a partir del Censo 2017, (ver Base Cartográfica Censal de Junio, 2018, INE). Considerando la información del marco muestral referente a la población con una mayor tasa de migrantes (mayor al 10%), se decidió enfocar el estudio en las regiones Metropolitana y de Antofagasta. En el caso de los núcleos familiares migrantes, se incluyeron sólo aquellas en donde los responsables principales de los niños y niñas estuvieran viviendo en Chile por lo menos hace 6 meses.

Además, se realizaron 36 entrevistas en donde la unidad de análisis fue el NNA en contexto de migración, compuesta por dos unidades de observación: adulto responsable y NNA entre 14 y 17 años. Dicho rango etario fue escogido debido a que este incluye las etapas de adolescencia media y tardía, etapa en la que habría mayor desarrollo de pensamiento abstracto, lo que permitiría una mayor capacidad para reconocer e interpretar experiencias vitales (Pan American Health Organization, 2005). La incorporación del discurso de NNA en el estudio resulta fundamental desde un enfoque inclusivo que no sólo investiga "sobre" la infancia a través de los relatos de adultos que acompañan sus procesos, sino "con" la infancia, reconociendo a las niñas y los niños como agentes sociales con una voz propia y capacidad de reflexionar sobre sus vivencias (Pavez-Soto, 2013). Se realizaron 20 entrevistas en la Región Metropolitana: 10 a padres o madres de los NNA en situación migratoria y 10 a los hijos e hijas de estos; y 16 en Antofagasta (8 y 8 respectivamente).

RESULTADOS Y CONCLUSIONES.

1 Los resultados muestran que la migración supone un conjunto de realidades diversas. Se trata de distintas nacionalidades donde existen grupos u olas migratorias diferentes. Las familias venezolanas, por ejemplo, llegan a Chile con más recursos socioeconómicos, principalmente con mayores niveles de estudios, en familias generalmente completas. Por el contrario, haitianos enfrentan dificultades propias de la barrera idiomática, los prejuicios por la discriminación por su afrodescendencia y menores recursos económicos, los que probablemente vienen dados por sus menores niveles educacionales. Las familias bolivianas, por su parte, presentan similares características de precariedad, viven generalmente en campamentos y son lideradas por mujeres en núcleos más recurrentemente monoparentales, a pesar de todo lo cual, aprovechan de mejor manera, quizás por llevar más tiempo, los recursos y beneficios del Estado de Chile.

2 Los niños, niñas y adolescentes migrantes inician un proceso migratorio que comienza antes del cambio de país, con la partida de uno u ambos padres del país de origen usualmente, generalmente, en búsqueda de oportunidades laborales. Este proceso de **pre-migración**, desde el punto de vista de los niños, niñas y adolescentes, trae consigo una serie de cambios en sus vidas. Se produce, así, una nueva forma de relación con los padres/madres, mediada por redes sociales y el contacto telefónico, en un proceso que muchas veces implica un alejamiento también emocional. Muchos niños, niñas y adolescentes deben enfrentar nuevos roles y asumir nuevas responsabilidades, tanto en el cuidado de sus hermanos, como en la búsqueda de ingresos para la familia.

3 Si bien los relatos de niños, niñas y adolescentes migrantes describen un **acceso a los servicios migratorio** relativamente tranquilo, de cierta formalidad y respeto, el relato de padres y adultos acompañantes muchas veces reflejan un ingreso a Chile con signos de arbitrariedad, con exigencias infundadas y dilataciones que no se encuentran acorde a la normativa nacional e internacional respecto de la migración y el refugio. Ya en Chile, los trámites migratorios implican largas horas de espera, afectando las posibilidades laborales y muchas veces educacionales de los niños, niñas y adolescentes.

4 En cuanto al acceso y calidad de los servicios que reciben los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias, aquellos servicios responsables de las políticas específicas respecto de la población migrante generalmente no hacen diferencias en el acceso y la calidad del servicio entre las distintas nacionalidades. Cuando hay **diferencias**, estas se dan por razones vinculadas al proceso migratorio mismo y a la **afrodescendencia,** afectando mayormente a determinadas nacionalidades. En este punto, quienes deben sortear una mayor cantidad de dificultades en todos los ámbitos son los **haitianos y bolivianos**, quienes declaran ser más recurrentemente maltratados o discriminados en todos los servicios. Varias de las diferencias en acceso a servicios se explican por los niveles educacionales, en conjunto con la afrodescendencia. Ambas, generalmente unidas, explican los peores resultados en el acceso y ejercicio de derechos de la población migrante. Otro aspecto que resulta determinante es el **tiempo de llegada a Chile**. Este factor explica mucho del estatus migratorio, lo que se traduce en dificultades en el acceso a servicios. Por otro lado, quienes llevan más tiempo en Chile presentan peores resultados en una serie de ámbitos, lo que se puede atribuir hipotéticamente a tres razones. La primera, una mayor desventaja social de las olas de migrantes más antiguas influiría en sus resultados actuales. Una segunda posible explicación puede tener que ver con la falta de preparación del Estado para enfrentar las olas iniciales de migración. Por último, es posible pensar que la estadía en Chile va generando un efecto de precarización para los migrantes a medida que pasa el tiempo.

5 La situación de vivienda y espacios físicos es uno de los **puntos de mayor vulneración** para los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias. Ellos enfrentan, sobre todo durante los primeros tiempos de su estadía en Chile, condiciones de **hacinamiento y abusos** por parte de privados, que impacta directamente en la calidad de vida familiar de los migrantes. Esto se debe principalmente a la **desregulación de un mercado** de arriendos totalmente informal, y a la **ausencia de una política pública** de subsidios para migrantes o de **fiscalización** de los arriendos entre privados. Adicionalmente, de los relatos se desprende que los niños, niñas y adolescentes **permanecen mucho tiempo** en sus casas. Esto en parte se relaciona con la percepción de que los vecinos de los barrios y comunidades en que habitan son más bien **distantes**, que existen pocos niños y niñas en el espacio público y que, en general, hay una alta sensación de **inseguridad**. Esta experiencia de una "vida puertas adentro" contrasta con las experiencias de sus países de origen.

6 La **escuela** opera como el **primer acercamiento de las familias migrantes al Estado** chileno. Si el proceso para **acceder** a la escuela es relativamente fácil, la **experiencia escolar** se torna más compleja en la medida que no existen políticas públicas educacionales enfocadas en la población de niños, niñas y adolescentes que migra. **No existen procesos** integrales de integración al contexto escolar, con estrategias para la nivelación de contenidos, ni la inclusión de una metodología de enseñanza intercultural transversal para los establecimientos educacionales del país. Aun así, la experiencia escolar para los niños, niñas y adolescentes parece ser un **espacio de socialización más bien positiva**, donde se aprecia una acogida generalmente buena por parte de profesores y pares. Lo anterior, sin perjuicio de episodios de **discriminación** especialmente para **afrodescendientes** y una percepción sobre la calidad de la **educación menos exigente** que la de sus países de origen, lo cual en muchos casos se debe a una asignación de cursos más bajos a los ya cursados y a los déficits de la educación municipal.

7 Respecto de la **salud**, se observan diferencias relevantes en el acceso entre chilenos y migrantes. Adicionalmente, **una vez que los niños, niñas y adolescentes ingresan** a dichos sistemas, es posible identificar espacios en los que estos se sienten excluidos, o al menos no adecuadamente integrados desde un enfoque intercultural que asegure el pleno ejercicio de sus derechos. En muchas ocasiones se reporta por parte de los migrantes la entrega de información errónea, exigencias infundadas para el acceso y desinformación por parte de los propios funcionarios de la salud. Con todo, de la misma manera que en educación, son las **iniciativas locales** las que permiten incorporar una mirada intercultural, que se haga cargo de las necesidades de los migrantes, el acceso a la información y difusión de derechos en salud.

8 Los niños, niñas y adolescentes migrantes en términos generales declaran estar bien, a pesar de ciertas desventajas en servicios como educación y salud respecto de sus pares chilenos. Su percepción es positiva frente a los cambios que han vivido respecto de la vivienda y de la educación que reciben. Generalmente perciben esfuerzos de las autoridades de sus escuelas por ser integrados y generar un clima de respeto. Nuevamente, este ámbito decae respecto de afrodescendientes, lo que muestra una creciente cultura racista en la sociedad chilena. Por lo mismo, estos resultados positivos respecto de los niños, niñas y adolescentes deben ser tomados con cautela y, sobre todo, es necesario tomar medidas, como las que siguen a continuación, para que dicha visión positiva de vivir en Chile no cambie.

RECOMENDACIONES.

1 Respecto a las **políticas públicas** relativas a la niñez, un enfoque de derechos supone verificar la forma en que el proceso migratorio y la inclusión social de los niños, niñas y adolescentes esté alineada con los principios, derechos y garantías derivados de la Convención Sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile en 1990. La primera obligación de los Estados es asegurar que el sistema de protección social en general, y de niñez y adolescencia en particular, garantice en condiciones de igualdad la promoción, protección y restauración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contextos de migración, en tanto sujetos y titulares de estos, por el solo hecho de ser niños. Ello supone el cumplimiento eficaz, por parte de la autoridad coordinadora y responsable de la Política de Niñez y Adolescencia, así como también de las acciones prioritarias del Plan de Acción correspondiente. Además, toda acción sectorial (salud, educación, migraciones, vivienda, justicia, etc.) deber ser capaz de formar parte de un **sistema coordinado** de respuesta a las necesidades y derechos de protección integral de los niños, niñas y adolescentes en contextos de migración internacional, desde el paradigma de acceso universal del sistema de protección integral a la niñez. Entre las reformas necesarias, es fundamental considerar que una parte importante de los beneficios estatales se asignan a partir del **Registro Social de Hogares**, instrumento al cual no tienen posibilidad de ingresar los hogares con jefes de hogar migrante en situación irregular o sin RUT. Esto implica una enorme barrera para el ejercicio de derechos, afectando directamente a los niños, niñas y adolescentes dependientes. Por último, en línea con la normativa y práctica internacional, es crucial incorporar la necesidad de contar con **información estadística** sobre los niños, niñas y adolescentes migrantes, su situación migratoria y la de sus padres, madres y cuidadores responsables para un mejor diseño de políticas públicas.

2 Respecto al **derecho a la vida familiar y responsabilidad parental, es necesario** garantizar los apoyos financieros, de información y acompañamiento voluntarios a padres/madres u otros adultos responsables, para el ejercicio de sus responsabilidades parentales, promoviendo la co-responsabilidad. Lo anterior, especialmente a aquellas familias que, dada su vulnerabilidad

de ingresos, vean dificultada la posibilidad de garantizar la satisfacción de las necesidades y el bienestar de sus hijos o niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado. Asimismo, se recomienda facilitar y garantizar una tramitación expedita y humanitaria de solicitudes de visa y/o permisos que faciliten la reunificación entre padres e hijos que han debido separarse por consecuencia del proceso migratorio.

3 Respecto del **derecho a la identidad, protección y regularización migratoria,** es urgente la implementación de un procedimiento por el cual en aquellos casos en que un niño o niña sea inscrito como Hijo de Extranjero Transeúnte, se verifique en forma inmediata, si podrá efectivamente adquirir la nacionalidad de otro Estado, y de lo contrario otorgar la nacionalidad chilena, cumpliendo con el estándar establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De la misma forma, es necesario establecer mecanismos de revisión de los procedimientos administrativos y de seguimiento de las solicitudes de residencia y regularización, estableciendo indicadores y acciones que permitan una resolución oportuna de las mismas, especialmente de ciertos grupos de niños, niñas y adolescentes y sus familias que exhiben mayores tasas de condición migratoria irregular. Una vez otorgada la visa o permiso de residencia, promover y asegurar el pleno y rápido acceso a cédulas de identidad nacional a todo los niños, niñas y adolescentes y sus adultos responsables, para garantizar la regularidad de atenciones a servicios y prestaciones públicas. Por último, es necesario evaluar la creación de subtipos de visas temporarias que se ajusten a las condiciones de los migrantes en el país, entre ellas, fortalecer el otorgamiento de visas temporarias de residencia y gratuita para niños, niñas y adolescentes migrantes, de manera independiente del estatus migratorio de sus padres.

4 Respecto del **derecho a la vivienda y seguridad,** se recomienda asegurar acceso a créditos, subsidios y otras facilidades que permitan consolidar el proceso para arrendar y eventualmente adquirir una vivienda propia a familias en contextos de migración internacional. También es necesario monitorear y generar programas que permitan disminuir los niveles de hacinamiento y tasas de allegamiento de familias extranjeras, y los problemas asociados a dichas circunstancias. Urge fiscalizar y dotar de protección a aquellas familias en contextos migratorios que cuentan con arriendos informales, sin contratos escriturado y/o formalizado, para evitar abusos. Por último, se recomienda contar con medidas de apoyo a familias migrantes viviendo en ocupaciones irregulares, y que permitan garantizar acceso a servicios esenciales, especialmente aquellas que corresponden a grupos con más altas tasas de informalidad en la tenencia.

5 Respecto al **derecho a la salud,** se recomienda implementar acciones de supervigilancia del cumplimiento de la Política de Salud de Migrantes Internacionales vigente desde 2016 que establece que todos los niños, niñas y adolescentes migrantes deben tener el mismo acceso que los nacionales a la atención de la salud, cualquiera sea su situación migratoria y aunque

carezca de documentos o permisos de residencia (Decreto Nº67 del Ministerio de Salud). De igual manera se recomienda evaluar decisiones como las adoptadas por Fonasa en el año 2019 (Res. 1G N°3) que prohíbe el otorgamiento de cualquier prestación de salud a personas migrantes que se encuentren en el país con visa de turismo, a menos que cuenten con un seguro de salud externo o garanticen el pago. Finalmente, deben eliminarse las barreras administrativas y financieras que impiden el acceso a los servicios, por ejemplo, mediante la aceptación de medios alternativos de demostrar la identidad y la residencia, como las pruebas testimoniales.

6 Respecto al **derecho a la educación, se** recomienda fortalecer la entrega del IPE (Identificador Provisorio Educacional) a los niños, niñas y adolescentes migrantes y su difusión en los grupos de interés, de manera de alcanzar mayores niveles de acceso a la educación por parte de los niños, niñas y adolescentes migrantes. También, se recomienda poner en marcha medidas adecuadas para reconocer los estudios anteriores del niño, aceptando los certificados escolares conseguidos previamente o expidiendo nuevos certificados basados en sus capacidades y competencias, a fin de no crear estigmatización ni penalización. En particular, se sugiere poner especial atención a aquellos niños y niñas que se encuentran entre los 13 y 16 años y respecto de aquellos que llegan al país y hasta el tercer año de estadía, los cuales muestran niveles de acceso a la educación menores al promedio.

7 Respecto al **acceso a la justicia, debido proceso y derecho a ser oído y tomado en cuenta (participación),** se recomienda evaluar el procedimiento contenido en el DL 1094 de expulsión administrativa e incorporar una instancia formal en que los niños, niñas y adolescentes migrantes que puedan verse afectados por una orden de expulsión, puedan ser oídos y las decisiones que se adopten respecto a la expulsión de su padre, madre o cuidador tengan en cuenta su interés superior.

8 **Respecto del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín N° 10.315-18),** se insta a aprobar y promulgar el proyecto en tanto establece mandatos normativos que parecen especialmente relevantes para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración internacional. Entre ellos, se encuentra la obligación de los órganos del Estado de garantizar, en condiciones de igualdad, el libre y pleno goce y ejercicio de los derechos de los niños (Art 3º); la prohibición de discriminación arbitraria en contra de los niños, niñas y adolescentes, incluidas aquellas distinciones basadas en la nacionalidad, cultura, estatus migratorio, carácter de refugiado o asilado (y otras) o en razón de cualquier otra condición, actividad o estatus suyo o de sus padres y/o madres, familia o adulto responsable (Art 9º, Inc. 2º); y, la obligación estatal de adoptar medidas concretas para identificar a aquellos niños o grupos de niños que requieran la adopción de medidas especiales o reforzadas para la reducción o eliminación de las causas que llevan a su discriminación arbitraria, (Art 9, a, b, y c).

9 **Respecto del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8.970-06),** se insta a su aprobación y promulgación, consagrando el cambio en la categoría migratoria de los niños, niñas y sus familiares, estando en Chile, de modo tal de facilitar la regularización migratoria y el acceso a derechos y servicios; reforzando y ampliando la aplicación del principio de no devolución a niños, niñas y adolescentes y sus familias en línea con la protección que otorga el marco internacional de derechos humanos; y, finalmente, fortaleciendo la protección del derecho a vivir en familia (previniendo la separación entre niños, niñas y adolescentes y sus padres, a la vez de facilitar la reunificación y el apoyo a las familias) en concordancia con el artículo 9º de la Convención Sobre los Derechos del Niñ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

[&] Centro de Estudios Justicia & Sociedad

COLUNGA

World Vision
Por los niños

unicef