



Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras, Chile

Niñez migrante y sus derechos en contexto de ingreso irregular

INFORME ESPECIAL

Este informe ha sido elaborado por la Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile, en conjunto con la Corporación Colectivo Sin Fronteras en el marco de la Campaña “Por una Niñez con Derechos Sin Fronteras”.

Coordinación: Patricia Loredo, Vanessa González, Rodolfo Noriega.
Equipo metodológico: Francisco Villanueva, Pedro Fernández, Manuel García.

La Campaña por Una Niñez con Derechos Sin Fronteras es un proyecto para la regularización migratoria y resguardo de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes con ingreso irregular en Chile.

Con el apoyo de Fundación Anide - kindernothilfe

Colaboración en el levantamiento de información:

Almendra Acevedo Barrera
Camila Castillo Salgado
Camila Tais Cancino Yáñez
Hernán Medina Durán
Javier Parra Díaz
Jesús Nilo Parra
Miguel Alcaíno Romero
Omar Ramírez Ibacache
Oscar Ortega Juica
Priscilla Isabel Espinoza Antilao
Rodolfo Aníbal Chamorro Rivera
Romina Andrea Espinoza Mora
Vicente Olguín Guzmán
Karina González
Valentina Riascos
Cecilia Figueroa

Fotos de portada/contraportada: Agencia Uno.

Contacto: nna.sinfronteras@gmail.com
MARZO - AGOSTO 2021





Contenido



INTRODUCCIÓN.....	4
MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL.....	6
CAMPAÑA POR UNA NIÑEZ CON DERECHOS SIN FRONTERAS.....	20
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	22
CONCLUSIONES.....	32
REQUERIMIENTOS.....	36
BIBLIOGRAFÍA.....	39
ANEXOS.....	41

Introducción

Por una Niñez con Derechos Sin Fronteras nace el presente proyecto en el año 2021 en Chile, a modo de intervenir en la situación de vulnerabilidad de los Niños, Niñas y Adolescentes inmigrantes con ingreso irregular en Chile.



Foto: Agencias

Derechos sin fronteras para la niñez migrante

La Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras nace de la articulación entre la Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile y la Corporación Colectivo Sin Fronteras en el marco del trabajo colaborativo que llevan ambas organizaciones en torno a la defensa de los derechos humanos de las personas inmigrantes, y en particular de grupos de especial protección como lo son las familias con ingreso irregular y la niñez migrante.

La protección de niños, niña y adolescentes (NNA) bajo principios de no discriminación e interés superior del niño, es una obligación de las más relevantes para los Estados, y cobra mayor urgencia al tratarse de grupos con mayor vulnerabilidad como la niñez que

migra (especialmente aquella que es parte de la crisis migratoria regional que vivimos en contexto de pandemia por Covid – 19), y que han ingresado de manera irregular a distintos países y en el caso de Chile, se encuentran en situación migratoria irregular y expuestos a vulneraciones de derechos fundamentales como la educación o la atención en salud.

Los últimos meses hemos constatado el incremento progresivo de NNA que junto a sus familias se encuentran residiendo en Chile habiendo ingresado de manera irregular, situación asociada al cierre de mecanismos regulares de migración, así como la imposición de mayores barreras para el ingreso regular como el establecimiento de



visas consulares -las que mayoritariamente se han rechazado-, el rechazo de visas a NNA con familiares residentes en Chile o los largos procesos de tramitación de visas. Las organizaciones que impulsamos esta campaña, hemos aportado en la implementación de diversos mecanismos que el Estado ha asumido como parte de sus políticas en torno a la protección y la regularización migratoria en particular de NNA. Estos mecanismos han validado la necesaria protección de NNA y por ende la regularización de este grupo independientemente de la situación migratoria de sus adultos responsables, entre ellos destacan: la regularización migratoria y escolar de NNA a través de la visa de estudiantes, regularización por inscripción en el sistema de salud y la no sanción por su situación de irregularidad migratoria.

Lo descrito con anterioridad valida nuestra capacidad propositiva y de trabajo cooperativo con las políticas del Estado en la materia, y es por eso que impulsamos una campaña que busca promover el reconocimiento del carácter humanitario de estas migraciones y la necesidad de tutela del Estado y de la sociedad en su conjunto para desde los compromisos internacionales del país (de Derecho Internacional Humanitario y de DDHH) y su derecho interno (Constitucional y normativo en General), requerir la intervención de distintas instituciones para lograr la regularización migratoria de estos NNA y el acceso a los sistemas de salud y educación principalmente; tomando en consideración que las nuevas políticas migratorias excluirán a estas familias de la posibilidad de regularizar su situación llevándolas a una mayor vulneración en sus derechos.



EL INFORME DE INVESTIGACIÓN

El informe consta de tres secciones. En la primera parte, se presentan los argumentos descriptivos sobre la institucionalidad migratoria y sus compromisos a nivel nacional e internacional, identificando los aspectos que posibilitan la regularización migratoria; en la segunda parte se presentan los resultados del diagnóstico y un análisis de las vulnerabilidades de los NNA con ingreso irregular y sus familias; y en la tercera parte, las conclusiones y requerimientos para garantizar tanto su regularización migratoria como el resguardo de sus derechos humanos fundamentales.

Marco normativo en materia de migración

La regulación migratoria actual ante los estándares internacionales

Una de las características de los derechos humanos es su carácter universal, lo que implica tres ideas: a) que toda persona humana, por el solo hecho de ser tal, es titular de aquellos derechos reconocidos como humanos; b) que aquellos derechos reconocidos como humanos son oponibles en contra de toda persona e institución, constituyendo el marco moral básico que regula las estructuras y prácticas de la vida y política y c) que los derechos humanos son universalmente reconocidos y aceptados, a lo menos en términos ideales y abstractos, por casi todos los pueblos y estados.^[1]

No obstante a dicho reconocimiento formal de dicho carácter universal, existen ciertas restricciones materiales que impiden que ciertos grupos de personas puedan gozar plenamente de sus derechos humanos. Dentro de dicho grupo se encuentran los niños, que, por su estado de desarrollo y crecimiento se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, que requiere una especial protección y cuidado por parte del Estado.

De dicha forma lo ha señalado la Convención Sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), instrumento internacional ratificado por nuestro país, en cuyo Preámbulo señala que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados es-

peciales”.^[2]

La vulnerabilidad mencionada se profundiza en aquellos casos donde se cruzan dos circunstancias vitales: ser niño y migrante al mismo tiempo. Atendido lo anterior, dicho contexto obliga a los países a “*generar un marco de protección en el que ser niño prime sobre el hecho de ser migrante*”, generando una regulación migratoria acorde a este principio fundamental.^[3] Además, “*la debida protección y garantía de los derechos de los niños/as migrantes requiere de reformas legales e institucionales que exceden los campos estrictamente migratorios*”.^[4]

En cuanto a la tensión existente entre las políticas de seguridad nacional de los Estados receptores y la protección de los niños y niñas migrantes se ha afirmado que “*el punto de partido es el reconocimiento de que NNA sujetos a políticas migratorias son, en primer lugar, niños, niñas y adolescentes y en segundo lugar, migrantes*”.^[5]

El D.L. N° 1094 y su reglamento, y de qué forma coexisten con los tratados internacionales referentes a la materia, y los límites que estos imponen a la actividad estatal, son cuestiones de extrema relevancia. En materia nacional, la reglamentación migratoria se encuentra aún contenida en el D.L. 1.094,

[1] Donelly, Jack (2003).

[2] Convención Sobre los Derechos del Niño- UNICEF (1989).

[3] Espejo Nicolas y Balart Andrea (2012).

[4] Ibid, p. 10

[5] LAHOZ, Sonia (2012).



normada creada en Dictadura, cuyo espíritu carece de protección de derechos de las personas migrantes, acrecentándose problemas en materia de expulsiones, adecuación del ejercicio de las potestades discrecionales de la autoridad administrativa y el tratamiento de la regulación migratoria de la niñez migrante.

Respecto a este último punto, los problemas que enfrenta la niñez migrante no escapan de los principales obstáculos que dispone la legislación, como la no adecuación de las prohibiciones de ingreso y causales de expulsión a los estándares de no discriminación y debido proceso, debido a la existencia de causales imperativas, amplia discrecionalidad administrativa, y falta de control judicial obligatorio en los procedimientos, todo esto vulneratorio de los estándares internacionales sobre la materia. A esto, el estatuto aplicable a la familia migrante resulta insuficiente, pues Chile carece de reglas de protección a la familia o mecanismos de protección a la reagrupación familiar.

En definitiva, *“la criminalización de su condición migratoria y la de sus familiares hace que vivan en la invisibilidad y no hagan valer sus derechos humanos más básicos por el miedo constante de ser detectados, y en consecuencia, deportados”*.^[6]

Marco Normativo Internacional

Ante una estructura interna normativa deficiente por parte del Estado Chileno, resulta menester realizar un análisis del ámbito convencional sobre la materia. En dicho sen-

tido, la comunidad internacional ha avanzado sistemáticamente hacia la construcción de estándares legales reforzados en protección por los derechos de los niños migrantes. Dichos estándares tienen como base dos tratados de derechos humanos. La Convención Sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. *“De dicho marco global de protección se deriva la necesidad imperiosa de que, al momento de diseñar, implementar y supervisar sus políticas y legislaciones migratorias los Estados tengan especial consideración a las necesidades de protección de derechos de todos los migrantes y de los niños y niñas migrantes en particular”*.^[7]

Al respecto, si bien en el sistema interamericano no existe un tratado o convención dirigido específicamente a los NNA migrantes, el deber de protección especial puede extraerse del artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual señala que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su status de niño o niña requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

A su vez, la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 2º establece que los Estados tienen el deber de respetar y asegurar los derechos que ahí se enuncian a todo niño sujeto a su jurisdicción, sin poder realizar distinción alguna. Señala además, que los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño o niña se vea protegida contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición,

[6] Ortega, Elisa (2014).

[7] Espejo Nicolás y Balart Andrea. Op.Cit. p.14.

las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, tutores o familiares.

Respecto a la niñez migrante, la Convención tiene una serie de artículos que revisten de una gran importancia para su ámbito de protección. En dicho sentido, el artículo 3° plasma el principio del interés superior del niño, interpelando al Estado a tomar decisiones que satisfagan sus derechos y los restrinjan mínimamente.

Luego, el artículo 9° señala que los Estados deben velar porque los niños no sean separados de sus padres contra la voluntad de éstos, mientras que el artículo 10° promueve la reunificación familiar, señalando que toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión familiar, debe ser atendida por los Estados de manera positiva, humanitaria y expedita (el énfasis es nuestro). El artículo 22° de la misma convención menciona el deber del Estado de tomar aquellas medidas necesarias para permitir a que aquellos niños que lo soliciten, obtengan el estatuto de refugiados (el énfasis es nuestro). Finalmente, su artículo 37° establece el derecho de los niños a no ser privados de su libertad de manera ilegal o arbitraria, a tener asistencia jurídica y un debido proceso, cuestión de especial relevancia para NNA migrantes que están en situación irregular, dado que pueden verse sometidos a procesos judiciales por parte del Estado receptor a causa de su status migratorio.

Por otro lado, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos

los trabajadores migratorios y de sus familiares, establece en su artículo 44 que la familia es el grupo básico, natural y fundamental de la sociedad, y tienen derecho a protección por parte de la sociedad, mandatando al Estado a tomar todas las medidas apropiadas para asegurar la protección de la unidad de la familia.

Respecto a los NNA migrantes, la Convención en su artículo 29 señala que todos los hijos de trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y tener una nacionalidad. Por su lado, el artículo 30 asegura a los hijos de los trabajadores migratorios el derecho fundamental a la educación. Existen además, una serie de instrumentos internacionales que los Estados deben considerar a la hora de actuar y tomar decisiones respecto a los niños migrantes. En el sistema de Naciones Unidas está la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo infantil y las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, de las cuales cabe destacar la Observación General N°6 de 2005 referida al trato de los niños no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, así como también las Observaciones Generales N° 12 y 14, ambas referidas al derecho de los niños a ser escuchados y que su interés superior sea una consideración primordial, haciendo una mención explícita a la situación de los NNA migrantes.

Por su parte, si bien en el sistema interamericano no existe un trato o convención dirigido

específicamente a los NNA migrantes, el deber de protección especial puede extraerse del artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual señala que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su status de niño o niña requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. De igual forma, se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador y las Opiniones Consultivas de la Corte IDH, entre las que se destaca la Opinión Consultiva N° 18 sobre la condición jurídica y derecho de los migrantes indocumentados y la Opinión Consultiva N° 21 sobre los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de migración y/o en necesidad de protección internacional. En este último, se establece que *“los Estados deben priorizar un enfoque de derecho humanos, incluyendo los derechos de los niños por sobre consideraciones relativas a la nacionalidad o situación migratoria”*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha establecido que los NNA migrantes tienen una condición especial de vulnerabilidad que requiere obligaciones reforzadas de protección: *“[...] la Convención y la Declaración consagran un trato preferente a los niños y niñas en razón precisamente de su peculiar vulnerabilidad y, de esa forma, procuran proporcionarles el instrumento adecuado para que se logre la efectiva igualdad ante la ley de que gozan los adultos por su condición de tales”* [8]. Respecto a las regulaciones legales y reglamentarias en materias de migración, éstas no

pueden obviar las situaciones específicas de los NNA migrantes, que, por sus especiales condiciones, requieren una consideración específica. En ese sentido, la Convención de Derechos del Niño establece que el principio de no discriminación no solo debe estar en favor del NNA, sino que además se extiende a las condiciones de sus padres o sus representantes legales, esgrimiéndose que antes de una aplicación irrestricta de las reglas, varios ejemplos muestran que cuando se toman en cuenta los probables perjuicios para NNA es posible arribar a una interpretación donde los derechos de NNA y su bienestar sean consideraciones primordiales.

Misma conclusión ha arribado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estimando que *“el derecho a que se proteja la familia y a vivir en ella, reconocido en el artículo 17 de la Convención, conlleva que el Estado está obligado no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino que también favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”*.

La jurisprudencia comparada se ha hecho cargo del interés superior del niño al momento de analizar la deportación de personas. En Canadá, en Baker vs. Canada, caso referente al reclamo de una madre, madre de varios niños canadienses, cuya deportación había sido ordenada por haber prolongado su permanencia más allá de los términos de su visa, la Corte Suprema de Canadá ordenó a las autoridades de inmigración que las decisiones que se tomaran sobre padres debían

[8] Corte IDH. Derechos y Garantías de Niños y Niñas en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional.

considerar el interés superior de los niños involucrados. En el año 2003, el Consejo de Estado de Francia detuvo la deportación de un ciudadano polaco a quien se le había negado el permiso de residencia permanente. Para ello, consideró que su deportación implicaría la separación de padre e hijo .

En España, el Tribunal Constitucional, pronunciándose sobre una denegación de renovación de permiso de trabajo y residencia por antecedentes penales del solicitante, esgrimió que, atendido que tenía dos hijos, uno de ellos de nacionalidad española, debe tenerse especial cuidado frente a las medidas de expulsión que conllevan circunstancias excepcionales, entre otras, la de involucrar derechos del niño de los hijos del recurrente. En Costa Rica, la Corte Suprema, ha establecido que si bien es apegado a la norma constitucional las diferencias entre nacionales y extranjeros, éstas deben ser proporcionadas y no deben resultar contrarias a la dignidad humana. Dentro de los criterios que deben tenerse en consideración para establecer la proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Estado, debe tenerse en cuenta la protección reforzada de la familia, deber que no puede comprenderse sino en consonancia con los derechos de protección de la infancia. Así, la Corte establece que, independiente de su nacionalidad, los NNA tienen el derecho a la familia y/o ser cuidado por su padres, siendo un deber del Estado adoptar todas las medidas para hacer efectivos dichos derechos. En materia legislativa, México, por ejemplo, reconoce como principios rectores de la Ley de Migración la unidad familiar y el interés superior del niño, ordena la obligación de proporcionar asistencia social para la atención de NNA no acompañados, con la especial obligación de otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.



Foto: AFP.

(...) debe tenerse en cuenta la protección reforzada de la familia, deber que no puede comprenderse sino en consonancia con los derechos de protección de la infancia.



Foto: Municipalidad de Colchane

Principios de derechos humanos aplicables a los niños, niñas y adolescentes migrantes

Atendido la normativa internacional revisada, la jurisprudencia internacional y comparada, es dable establecer, que a pesar que *“los Estados son soberanos para definir sus políticas migratorias, todos deben proteger y garantizar en forma integral los derechos de niños, niñas y adolescentes. Esto supone la obligación de prevenir, sancionar y castigar toda violación de todos derechos reconocidos, así como también restablecer el derecho conculcado”*. Sin embargo, debido a los problemas de implementación y articulación de políticas migratorias con una perspectiva de infancia, existen ciertos principios de derechos humanos que protegen a los niños, niñas y adolescentes migrantes, los cuales deben regir en toda acción o política estatal respecto a este grupo de personas. Dichos principios son:

i. Interés superior del Niño, que ha sido determinado por el Comité sobre los Derechos del Niño, en su Observación General N°14, que este principio tiene una consideración

primordial respecto a las decisiones que afecten de cualquier manera a un niño. De igual forma, “las autoridades y los responsables de la toma de decisiones deben tener en cuenta los diferentes tipos y grados de vulnerabilidad de cada niño, ya que cada niño es único y cada situación debe evaluarse de acuerdo con su condición única”.

ii. Igualdad y no discriminación, que prohíbe toda discriminación basada en la situación de no acompañado o separado del menor o en su condición de refugiado, solicitante de asilo o migrante. Este principio no excluye e incluso puede exigir la diferenciación fundada en la diversidad de necesidades de protección, como las asociadas a la edad o al género.

iii. Derecho a no ser privado de libertad por la situación migratoria. Esta medida, en materia migratoria, no es acorde a la normativa en derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido

que “esta medida implica la criminalización de la migración irregular, es causa de malos tratos y otras violaciones de derechos humanos para los migrantes”. Esta situación es aún más inaceptable cuando los detenidos son niños, niñas o adolescentes, pues estas medidas carecen de cualquier enfoque de protección a la infancia, aplicándose como medida habitual y no de ultima ratio, contemplándose otras medidas alternativas a la detención. La Corte IDH ha considerado que “la privación de libertad de niñas o niños por razones exclusivas de índole migratoria excede el requisito de necesidad, toda vez que tal medida no resulta absolutamente indispensable a los fines de asegurar su comparecencia al proceso migratorio [...] ni podría ser entendida como una medida que responda a su interés superior”.

iv. Derecho a ser oído, consagrado en el artículo 12 de la CDN, forma parte de una de las garantías del debido proceso, extendiéndose más allá de los procedimientos judiciales que afecten a los NNA migrantes. La Corte IDH ha establecido la importancia de oírlos con el objeto de resolver de acuerdo a su mejor interés, incluso en aquellos procedimientos de expulsión en contra de alguno de sus padres o del adulto responsable que lo tenga bajo su cuidado.

v. Derecho al debido proceso, entendido como el conjunto de herramientas esenciales para la defensa y protección de los derechos fundamentales de las personas. En el caso de NNA migrantes, la Corte IDH ha señalado que dicho derecho adquiere mayor relevancia y comprende (i) el derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco

del proceso migratorio; (ii) el derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario/a o juez/a especializado; (iii) el derecho de la niña o niño a ser oído y a participar en las diferentes etapas procesales; (iv) el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete; (v) el acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular; (vi) el derecho a ser asistido por un representante legal y a comunicarse libremente con dicho representante; (vii) el deber de designar a un tutor en caso de niñas o niños no acompañados o separados; (viii) el derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior del niño o niña, y que sea debidamente fundamentado; (ix) el derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos; y (x) el plazo razonable de la duración del proceso.

vi. Derecho a la vida familiar, que en materia de NNA migrantes, se hace efectivo a través de dos aspectos fundamentales. El primero de ellos es la reunificación familiar, que involucrando a niños, niñas y adolescentes, debe siempre primar el interés superior. La Corte IDH ha señalado que “*el derecho de la niña o el niño a la protección de la familia, y en particular al disfrute de la vida de familia manteniendo la unidad familiar en la mayor medida posible*”. Luego, el derecho a vivir en familia de los NNA migrantes adquiere mayor importancia al momento de decidir sobre la separación de los hijos de sus padres debido a situaciones de detención, deportación o expulsión, debiendo primar el interés superior del niño en la decisión que adopte el país respecto de sus padres o cuidadores.



Marco Normativo Nacional

El carácter imperativo o la factibilidad técnico jurídica de la regularización migratoria de NNA inmigrantes que ingresaron a Chile en forma irregular

La normativa vigente en Chile, relativa a personas migrantes no están acorde a los estándares de respeto a los Derechos Humanos que nuestro país debe resguardar. Ésta es concebida desde una perspectiva de seguridad nacional, no bajo la idea de protección jurídica de las personas migrantes, que entrega amplias facultades discrecionales a la administración en materia de visados, alejándose de los criterios de razonabilidad establecidos en una norma legal.

Por lo anterior, dicha normativa ha sido materia de críticas, por su lado, el Consejo Nacional de Infancia ha establecido que *“esta legislación contradice no solo principios de la Constitución y derechos fundamentales consagrados en ella para todos los habitantes del país (incluyendo a los extranjeros) sino que representa una norma que colisiona con el enfoque de derechos y garantías para los migrantes en general, y para los niños/as y adolescentes migrantes en particular”*^[9]. Por otro lado, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU manifestó su preocupación porque la norma migratoria no se refiriese directamente a los derechos y garantías de los NNA migrantes, solicitando la adopción de una nueva ley migratoria que se refiera directamente sobre este tema, e implementar un plan para la integración de los NNA migrantes en los espacios en que se desenvuelven”^[10].

Aspectos constitucionales de la regulación migratoria de los NNA

La Constitución establece la universalidad de los derechos consagrados en su texto, señalando en su artículo primero que *“las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*. Lo anterior implica que toda persona que se encuentre en territorio nacional se encuentran resguardadas por las garantías constitucionales establecidas en el artículo 19, sin que hubiera disposiciones especiales que excluyan de dichos derechos a las personas migrantes.

Así, a las personas migrantes se le reconoce la garantía establecida en el artículo 19 N°7 letra a) de la Carta Fundamental que asegura el derecho a la libre circulación y residencia a todas las personas que se encuentren en territorio nacional, con la condición de respetar las normas establecidas en la Ley.

El análisis de esta garantía permite aducir que las personas tienen derecho a la libre circulación, y el Estado, dada su soberanía, puede expresar los requisitos de ingreso al país, pero dichas restricciones deben ser debidamente justificadas, en virtud del principio de igualdad y no discriminación convencionalmente establecidos.

De igual forma, el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República establece que *“el ejercicio de la soberanía*

[9] CONSEJO NACIONAL DE INFANCIA (2016). Niñas, niños y adolescentes migrantes.p.7.

[10] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. párrs. 77 y 78.



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". Dicha norma ha permitido aducir que los derechos humanos, independiente de si su fuente es constitucional o internacional, son un límite a las decisiones que emanen de la soberanía nacional.

La regularización migratoria de NNA migrantes en las disposiciones nacionales.

El D.L. 1.094 casi no hace referencia en sus disposiciones a materias relacionadas con la protección de sus derechos, ni contempla el interés superior del niño como criterio rector para las decisiones adoptadas en materia de ingresos, permanencia y expulsión de extranjeros. Lo anterior, produce que el estatuto jurídico aplicable a los NNA migrantes se encuentra sujeto a criterios discrecionales de la Administración y carece del control de órgano estatal, caracterizándose por estar dispersa en norma infralegal, sobre todo aquellas referidas a materias de derechos sociales, como salud y educación.

La nueva Ley de Migraciones, si bien articula los principios de igualdad y no discriminación, el interés superior del niño y la reunificación familiar como elementos fundantes y bases de la nueva norma migratoria, sigue teniendo un dote de autoritarismo y prevalencia de seguridad pública por sobre la protección a los derechos humanos de las personas migrantes. En dicho sentido, consolida



Foto: Agencias de noticias.



la asimilación de delincuencia internacional con la migración indocumentada, o bien, remarca la “ilegalidad” para referirse a las personas.

En materia de niñez migrante, se aprecian ciertas contradicciones entre sus disposiciones con el interés superior del niño, así, el artículo 16 que consagra la universalidad de los derechos sociales para los niños, niñas y adolescentes migrantes, finalmente termina siendo una excepcionalidad, toda vez que dependen de sus padres o tutores para su acceso y goce, por lo que las restricciones que se dispongan de forma legal o reglamentaria.

El Carácter Humanitario con el que se debe atender la problemática expuesta y la Institucionalidad De Refugio

El hecho de que la migración de NNA está determinada por circunstancias de carácter humanitario resulta indiscutible. Factores como la precariedad económica y social de los países de donde vienen, la falta de medios para asegurar el acceso a servicios y bienes básicos, la precariedad en la salud y educación, la disgregación familiar por los mismos factores, los complejos escenarios políticos y la violencia social, son determinantes en la gesta de dicha migración de NNA hoy en términos cada vez más frecuentes de irregularidad, alentada a la vez por las restricciones a los mecanismos que posibiliten ingresos regulares al país, ello exacerbado en el contexto de la Pandemia del COVID -19. Tales hechos determinan la necesidad de atender a esta situación en

términos humanitarios, acorde a los principios de protección internacional y bien superior del niño.

En el presente informe, al caracterizar la situación socio económica de los NNA que se pretende asistir, se ha dado cuenta de las condiciones de vulnerabilidad que ratifican el enfoque humanitario sobre el cual se debe abordar esta problemática y que importa encuadrarla en la matriz de principios rectores de la CDN:

“Todos los derechos reconocidos en la CDN, además de ser fundamentales e interdependientes, precisan ser respetados, garantizados e interpretados sobre la base de cuatro principios troncales que guían la forma en que los Estados deben cumplir los deberes que emanan de este tratado universalmente ratificado. Estos principios son: el principio de no discriminación; el interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el derecho a la participación y ser oído.⁹ Un breve análisis sobre cada uno permite identificar cómo, en contexto de movilidad humana, la regularidad migratoria representa una herramienta coherente, funcional y necesaria para la garantía efectiva de esos principios y, por ende, de los derechos de la CDN que acompañan” (Destacado nuestro).^[11]

La regularización migratoria como mecanismo y condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana se enfrenta así a una variable dinámica de características y situaciones de vulner-

[11] “Nota técnica Oficina Regional para América Latina y el Caribe”, Pablo Ceriani Cernadas, consultor regional de UNICEF LACRO, mayo 2020.

abilidad, existiendo situaciones particulares o generalizadas que pueden ser tratadas desde el derecho de los refugiados, generalmente referidas a casos de migración de NNA no acompañados.

Lo anterior se ha dado en ausencia de consenso respecto a su conceptualización y tratamiento, no obstante, hay un reconocimiento progresivo de su aceptación, aunque con diversas restricciones. Como así lo reconoce el ACNUR:

“3. La conciencia global sobre la violencia, abuso y discriminación que sufren los niños está aumentando, como se refleja en el desarrollo de las normas de derechos humanos a nivel internacional y regional. Mientras estos desarrollos tienen todavía que ser totalmente incorporados en el proceso de la determinación de la condición de refugiado, muchas autoridades nacionales en el tema de asilo están reconociendo cada vez más que los niños pueden presentar solicitudes de la condición de refugiado por derecho propio. En la “Conclusión sobre niños en riesgo” (2007), El Comité Ejecutivo del ACNUR subraya la necesidad de que los niños deben ser reconocidos como “sujetos activos de derechos” consistente con el derecho internacional. El Comité Ejecutivo también reconoció que los niños pueden experimentar formas y manifestaciones específicas de persecución de niños. 4. Adoptando una interpretación sensible de los niños en la Convención 1951 no significa por supuesto, que los niños solicitantes de asilo automáticamente tienen derecho a la condición de refugiado. El niño solicitante debe establecer que tiene un fundado te-

mor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política”. [12]

Uno de los temas a considerar de lo anterior es el de determinar el alcance del reconocimiento, en principio el reconocimiento del estatus de refugio es individual y por tanto se podría exponer que sólo alcanzaría a los NNA, lo que significaría un desafío respecto al tratamiento y consideración de la familia. En el caso de nuestro país se ha establecido la figura de refugiado por extensión, que alcanza a los ascendientes, no obstante, se limitaría por el hecho de que sólo se puede invocar esta figura por el refugiado (entendiéndose así a la persona reconocida como tal) situación que resultaría compleja de ocurrir en el caso de los NNA.

Si bien el propósito del reconocimiento del estatus de refugio no es en sí mismo conceder una residencia, la regularización migratoria es una consecuencia propia del reconocimiento del estatus e inclusive del hecho de ser solicitante de reconocimiento, como así lo comprende la Ley 20.340 y su Reglamento. Tanto de la compleja aplicación de la figura de refugio por extensión, así como por lo establecido en nuestra reciente legislación, parece que nuestro país opta por un enfoque de carácter restrictivo, al menos eso se desprende de la Parte Final del Inciso 2 del Artículo 41 de la Ley 21.325 y del Inciso 6 del mismo Artículo. Aunque cabe señalar que a nuestro juicio lo anterior resulta cuestionable por los principios hermenéuticos que establece tanto la legislación sobre refugio y la migratoria, que asumen el marco del Derecho Internacional Humanitario y los

[12] DIRECTRICES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, 2009.



Derechos Humanos, así como los principios Pro Homine, Mejor Trato y No Menoscabo. En línea con lo anterior, hacemos nuestro lo señalado anteriormente, para tal interpretación es fundamental considerar que del principio del interés superior del niño se desprende el de unidad familiar, lo que importaría a nuestro juicio la extensión de la protección de los familiares de los NNA reconocidos como refugiados y consecuentemente su regularización migratoria.

“Las referidas responsabilidades [de los Estados] no se circunscriben a dar protección y asistencia a los niños, niñas y adolescentes que están ya en situación de no acompañados o separados de su familia, pues incluyen también medidas preventivas de la separación (en particular, la aplicación de salvaguardias en caso de evacuación)”^[13].

Sin perjuicio de lo anterior, no podemos considerar como propio el reconocimiento del estatus de refugio como un mecanismo general de regularización migratoria, ello además de lo ya dicho, por el hecho de la dependencia al reconocimiento y las complejidades de su tramitación y probanza que, por lo demás, vienen siendo legítimamente cuestionadas. Por ello es preferente considerar que la problemática de irregularidad por ingreso de los NNA pueda ser abordada desde una perspectiva humanitaria más allá de la institución del refugio, sin perjuicio de los casos específicos donde sea correspondiente aplicarla. En todo caso esta perspectiva, comprendida en nuestro ordenamiento jurídico, igualmente da a lugar la aplicación de la regularización migratoria para los NNA que ingresaron de manera irregular al país.

Últimas Tendencias Jurisprudenciales

En estos últimos años, se puede apreciar en los Tribunales Superiores de Justicia, en el control de situaciones migratorias que afectan a NNA migrantes, dos marcadas posiciones. Una de ellas, extremadamente formalista, rechazando las acciones sobreponiendo la aplicación del marco regulatorio por sobre los estándares de protección de los derechos de las personas migrantes, y en especial, los NNA Migrantes atendido su especial estado de vulnerabilidad. Por otro lado, ha existido un ala progresista en la jurisprudencia, que acoge las acciones disponiendo la dignidad de las personas migrantes, atendidas las circunstancias personales y familiares de los recurrentes y las consecuencias de las medidas que se adopten, que son contrarias a los contenidos de instrumentos internacionales relativos a la materia.

Sobre esta última línea jurisprudencial, resulta interesante revisar sus argumentos. En primer lugar, se ha establecido que una interpretación del derecho interno debe ser a través de una óptica de derechos. De esta forma, exige una necesaria razonabilidad de la decisión a la que debe arribar la autoridad migratoria ^[14], ya que sus potestades exigen el respeto de los derechos de las personas migrantes, por lo que la regulación migratoria debe interpretarse restrictivamente ^[15]. En segundo lugar, la jurisprudencia progresista ha adoptado principios propios del sistema de protección de la niñez, como el interés superior del niño, y el arraigo familiar, estableciendo que las decisiones administrativas no pueden desatender las “circunstancias personales y familiares” de la persona

[13] Destacado nuestro, Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General núm. 6 “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen” Párrafo 13, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6,2005.

[14] C.A. de Santiago. Sentencia del 27 de marzo de 2019. Rol N° 424-2019. Considerando 3°.

[15] Corte de Apelaciones de Santiago. Sentencia del 27 de marzo de 2019. Rol N° 424-2019. Considerandos 3° y 4°

amparada^[16], atender contra la unidad familiar, o afectar la familia y su identidad, mediante la expulsión de uno de sus miembros, en el marco del artículo 1 de la Constitución y los artículos 3.1., 8.1. y 9.1. de la Convención de los derechos de los Niños, el interés superior del niño también se ve vulnerado mediante estas órdenes, deviniendo en arbitraria en estos casos la medida de expulsión ^[17].

Jurisprudencia reciente ha considerado que, para resolver el retraso en la entrega de visas a niños migrante, no solo se tienen a la vista en enfoque proteccional de los derechos humanos, sino que se tienen a la vista los principios administrativos, en concreto, de celeridad y conclusivo, por lo que mantener pendiente la entrega de una visa no se ajusta a la legalidad vigente ^[18]. Finalmente, en materia de refugiados también existe jurisprudencia reciente en favor de NNA. Sobre la materia, un reciente fallo de la Corte Suprema adujo que la aplicación de la legislación interna en esta materia debe interpretarse conforme a la normativa internacional de protección de los derechos humanos, al tener una jerarquía superior a la ley de acuerdo al artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República. Adicionalmente, arguye que el Estado debe velar por la no separación de las niñas de su grupo familiar y propender a su reunificación, conforme lo señalan expresamente los artículos 9 y 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño ^[19].



Foto: ATON.

Marco Regulatorio sobre los Derechos a la Salud y a la Educación de la niñez que ha migrado a Chile

En cuanto al marco normativo relacionado a los derechos de educación y salud, Chile ha establecido tanto la Política De Salud De Migrantes Internacionales así como La Política Nacional De Estudiantes Extranjeros (2018-2022).

En ambos instrumentos se reconocen los compromisos internacionales que ha adquirido el Estado para garantizar ambos derechos a toda la niñez migrante, además, incorporan el marco normativo nacional que van desde la propia Constitución vigente, hasta legislación que regula el funcionamiento de las políticas públicas en estas materias. Previamente a la elaboración de estas Políticas, la regulación sobre el acceso a los sistemas de salud y educación de la niñez

[16] Corte de Apelaciones de Santiago, Sentencia del 27 de marzo de 2019, Rol N° 424-2019. Considerando 6°.

[17] Corte de Apelaciones de Santiago, Sentencia del 21 de enero de 2019. Rol N° 71-2019. Considerando 7°.

[18] Corte de Apelaciones de Antofagasta, Sentencia de 05 de julio de 2021, Rol N° 5853-2021. Considerando 10°

[19] Corte Suprema. Sentencia de 20 de julio de 2021, Rol N° 131.738-2020.



migrante y que se encuentran en situación migratoria irregular, se estableció desde instrumentos administrativos emitidos por los respectivos Ministerios, los mismos que se mantienen vigentes.

El acceso al sistema de salud se regula por el Decreto 67 del Ministerio de Salud, publicado el año 2016, el que incluye una cuarta circunstancia para la acreditación de carencia de recursos al *“(4º) Tratarse de una persona inmigrante que carece de documentos o permisos de residencia, que suscribe un documento declarando su carencia de recursos”*. Esta acreditación conlleva la incorporación de estas personas como beneficiarios del seguro público de salud FONASA, en su tramo A. Seguidamente la se emite la circular A15 N° 4 de 2016, la que instruye sobre la implementación del Decreto N°67 estableciendo el procedimiento para acreditación, así como la obtención de N° de atención de salud provisorio y la documentación que se debe solicitar (copia de documento de identidad y certificado de domicilio).

La incorporación de la niñez al sistema de educación se aborda inicialmente en el Oficio Ordinario NO 07/1008 (1531) de 2005, del Ministro de Educación, el que establece el derecho a matrícula de estudiantes extranjeros independientemente de su condición migratoria, además de instruir sobre el ingreso, la permanencia y ejercicio de los derechos de estos estudiantes en los establecimientos educacionales, instrucciones que posteriormente se actualizan desde la Subsecretaría de Educación a través de los Oficios Ordinarios N° 894, de 2016, y 329, de 2017. En estos se describen los procedimientos para la

incorporación al sistema escolar, la modalidad de matrícula, las consideraciones para la certificación de estudios, incluyendo lo relacionado a educación de adultos e inclusión.

Con la implementación del nuevo sistema de Admisión Escolar SAE que inició el año 2018, esta normativa se complementa con el Oficio Ordinario N° 07/915 de 2018 el que detalla información sobre la obtención de Identificador Provisorio Escolar del estudiante (IPE) y establece el Identificador Provisorio Apoderados (IPA), identificadores que permiten a estudiantes migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular, incorporarse a los establecimientos de educación. A nivel de educación parvularia, se establece Convenio del Ministerio del Interior con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) para considerar en el acceso a sus programas, la vulnerabilidad de hijos e hijas menores de 5 años de mujeres inmigrantes o refugiadas y facilitar su incorporación independiente de la condición migratoria en que niños y niñas se encuentren.

Niñez con Derechos Sin Fronteras

Chile tiene desafíos urgentes, como reconocer y abordar la situación de la migración irregular desde el resguardo de los derechos humanos.

Campana por una Niñez con Derechos Sin Fronteras

Chile tiene desafíos que son urgentes con respecto a la migración internacional, en cuanto a garantía de derechos, generación de políticas públicas inclusivas y no discriminatorias; pero sobre todo el reconocer y abordar la situación de una gran proporción de la población inmigrante que reside en el país de manera irregular, desde la creación de sistemas de protección social en materia de derechos que sean universales e inclusivos, reconociendo la multiplicidad y diversidad de comunidades que viven en el país.

La irregularidad migratoria es una situación que afecta a la comunidad en su conjunto.

Se puede graficar como la existencia de un sector de la población de origen extranjero que no tiene residencia formalmente reconocida por el país (su residencia es fáctica) y por ende, carece de la documentación que le permite identificarse y ser reconocido como sujeto de derechos. Como consecuencia de ello no existe una inclusión de esta comunidad, sino que se informalizan los modos de vida, lo que promueve a su vez la precarización de sus condiciones, la denegación de derechos, la exclusión en cuanto al acceso de bienes y servicios básicos, prácticas discriminatorias o abusos reiterados e incluso formas de explotación.

Foto: Agencias de noticias.





La condición migratoria calificada como “irregular” es una condición que expone a Niños, Niñas y Adolescentes a la vulneración de un conjunto de sus derechos, colocándolos en riesgo y restringiendo el pleno acceso al sistema de protección social y políticas públicas fundamentales. NNA en condición migratoria irregular han sido reconocidos como un grupo de especial protección porque suman vulnerabilidades por su edad, por ser migrantes y por la condición migratoria irregular de ellos y/o sus padres o representantes legales. A ello se suman otras vulnerabilidades que “(...) *pueden estar relacionadas con su origen nacional, étnico o social; género; orientación sexual o identidad de género; religión; discapacidad, situación económica; opinión política o de otra índole; otra condición*” (CMW y CRC, 2017). Ante esto, resulta fundamental el sensibilizar a la sociedad chilena, sus instituciones y organizaciones en torno a los derechos humanos de la niñez en situación de movilidad humana.

La Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras es un proyecto que ha iniciado en el mes de marzo del 2021, y que tiene como objetivo general resguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) (menores de 18 años de edad), que han ingresado irregularmente y residen en Chile, ello a través de un programa que, en base a la articulación de instituciones nacionales e internacionales y de la sociedad civil, permita habilitar las condiciones para su regularización migratoria, documentación y el ejercicio de derechos a la educación y la salud. Hasta hoy día han respondido más de mil familias a la convocatoria de la misma.

La población objetivo son Niños, niñas y adolescentes (NNA) (menores de 18 años de edad) en situación de movilidad, que han ingresado irregularmente a territorio chileno y residen en Chile actualmente. Esta campaña consta de tres etapas:

- i. Fase uno:** diseño de la campaña y de investigación, convocatoria abierta a las familias, recepción y respuesta de solicitudes.
- ii. Fase dos:** levantamiento de información a través de entrevistas telefónicas, análisis de resultados e identificación de las condiciones de vulnerabilidad de NNA migrantes con ingreso irregular y sus familias.
- iii. Fase tres:** generar orientaciones y recomendar estrategias para la regularización y el resguardo de los NNA y sus familias e impulsar una campaña para la visibilización y sensibilización en torno a estas realidades.

603 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON INGRESO IRREGULAR

El presente informe se ha realizado con base en 603 entrevistas telefónicas relacionadas con el mismo número de niños, niñas y adolescentes, bajo la responsabilidad de 373 personas adultas entrevistadas, que fueron contactadas entre los meses de mayo y julio del año 2021. Los hallazgos derivados del proceso de investigación están destinados a contribuir en el reconocimiento de la necesidad de protección de los NNA en situación de migración irregular y sus familias, exigiendo a su vez la respuesta de quienes cumplen el rol de garantes de derechos.

Presentación de los Resultados

Análisis de resultados

Desde el presente informe especial se aborda la situación de vulnerabilidad y necesidades primordiales de la migración con ingreso irregular, siendo ésta uno de los principales factores de riesgo que inciden en la precarización de vida de las familias inmigrantes; haciendo énfasis en el ciclo vital desde la infancia hasta la adolescencia y tomando en consideración las fases del ciclo migratorio (motivos que empujaron a las personas a irse de su país de origen, trayectoria migratoria y condiciones en Chile).

Al identificar las necesidades, riesgos y vulnerabilidades específicas de estas familias según las edades, género, necesidades básicas insatisfechas y condición migratoria, se abre un abanico de posibilidades en cuanto a sugerir intervenciones en materia de derechos para garantizar su protección. Estos elementos son fundamentales para analizar los ejes estructurantes de las desigualdades sociales a las que se enfrentan estas personas y que potencian su exclusión de manera pernicioso, sumando también en esta ecuación a las diversas formas de discriminación, abusos por razones de nacionalidad, género, edad, estatus socio-económico y condición étnico-racial, por mencionar algunas.

En las siguientes páginas se presentará un análisis descriptivo de los datos cuantitativos recabados a través de la consulta abierta a

adultos responsables de niños, niñas y adolescentes (NNA) inmigrantes que ingresaron por pasos fronterizos no habilitados o por ingreso irregular/ clandestino en Chile. Los resultados se organizan a través de 10 aspectos principales: la distribución territorial de los/las NNA migrantes en Chile, su identificación nacional, elementos de identidad cultural, características demográficas, aspectos del proceso migratorio de las familias de los/las NNA, la situación de salud, la situación educativa, la situación de trabajo, las relaciones de parentesco y las condiciones de alojamiento.

El carácter humanitario que se expone en los hallazgos presentados, demanda la respuesta urgente del Estado de Chile en la promulgación de políticas migratorias y de acogida a migrantes con enfoque de derechos humanos, contrario a las medidas securitarias que se han instalado a través de las expulsiones colectivas y la negación de una regularización extraordinaria para todas las personas.



MAPA 1. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en Chile a través de Pasos no Habilitados según Región.



Caracterización de las familias abordadas en el proyecto

Las familias que acudieron a la convocatoria son inmigrantes con ingreso irregular en el país. Estas familias tienen en promedio de 2 a 3 niños, niñas y adolescentes en su núcleo familiar y se han aproximado a la campaña desde la necesidad manifiesta de buscar mecanismos viables y efectivos para regularizar la situación migratoria de los NNA y que éstos puedan desarrollar su vida en el país, sin ningún tipo de impedimento o discriminación. Los tutores legales, padres o madres revisten una enorme preocupación, en tanto no desean que sus hijos e hijas se enfrenten a distintas vulnerabilidades por su edad, por ser migrantes, o por tener culturas y procedencias distintas. Esta situación de indocumentación se traslada a los familiares, quienes en una gran parte de los casos también se enfrentan a la necesidad de regularizar su situación en el país, no sólo para incluirse en los diversos ámbitos de la vida, sino también por la amenaza permanente de expulsión y la denegación de derechos básicos.

Distribución territorial de las familias en Chile

La distribución geográfica de los NNA a lo largo del territorio chileno nos muestra dos patrones de concentración a nivel de regiones (Mapa 1): (1) más de la mitad de los NNA se concentra en las regiones urbanas populosas del área metropolitana de Santiago (49,7%) y Valparaíso (7%) y; (2) el segundo grupo con la mayor proporción se concentra en las regiones fronterizas con Bolivia y Perú (15,1%): Arica y Parinacota (5,1%), Antofagasta (5,7%) y Tarapacá (4,3%).

Identificación Nacional de los NNA y lugares de origen

La nacionalidad de los 603 NNA cuyos casos se abordaron a través de los adultos responsables en Chile, muestra una mayoría de venezolanos(as), con 475 personas, que representan el 78,8% (ver anexos: Tabla 1). El 21,2% restante está conformado predominantemente por NNA de nacionalidad peruana, con 51 casos que representan el 8,5% y de nacionalidad boliviana, con 26 personas que suponen el 4,3%. La nacionalidad del resto de los NNA cuyos casos han sido analizados, se distribuye entre 15 personas de nacionalidad colombiana (2,5%), 11 dominicana (1,8%), 10 ecuatoriana (1,7%), siete de nacionalidad cubana (1,2%), dos de nacionalidad brasileña (0,3%) y una haitiana (0,2%); con cuatro casos en que la nacionalidad no ha podido ser determinada a través de la entrevista (0,9%). Por otra parte, sobresale de manera unilateral un caso de posible apatridia, con base en el relato de la madre de un niño de tres años, nacido en territorio colombiano de padres venezolanos, quienes hicieron la solicitud de registro pero no obtuvieron respuesta.

Nacionalidad	Frecuencia	Porcentaje
Boliviano(a)	26	4,3%
Brasileño(a)	2	0,3%
Colombiano(a)	15	2,5%
Cubano(a)	7	1,2%
Dominicano(a)	11	1,8%
Ecuatoriano(a)	10	1,7%
Haitiano(a)	1	0,2%
Peruano(a)	51	8,5%
Venezolano(a)	475	78,8%
No determinada	4	0,7%
No tiene nacionalidad	1	0,2%
Total	603	100%

Tabla 1. Distribución de frecuencias de NNA según nacionalidad. Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021). Base: 603 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.



Elementos de Identidad Cultural

A través de la consulta, indagamos en algunos elementos de identidad cultural de los NNA, destacando aspectos como el idioma materno y la pertenencia a pueblos indígenas o a comunidades afrodescendientes. Con la excepción de una niña procedente de Haití, los datos reflejan la predominancia del español como idioma materno de los NNA migrantes con ingreso irregular que acudieron a la convocatoria de la Campaña (ver anexos: Tabla 4). Asimismo, la mayoría del 99% de los responsables de NNA, refiere que ellos(as) no pertenecen a pueblos indígenas o pueblos originarios y afrodescendientes, con un 1% perteneciente a estos pueblos o comunidades (ver anexos: Gráfico 1).

La mayoría de los niños que forman parte de pueblos indígenas latinoamericanos son de origen Wayuu, pueblo transfronterizo emplazado en la península Guajira entre Colombia y Venezuela, con cinco NNA que representan el 62,5% del total de ocho NNA pertenecientes a pueblos indígenas, de acuerdo con los / las adultos(as) responsables entrevistados(as) (ver anexos: Tabla 5). Asimismo, se pudo conocer de un niño perteneciente al pueblo Chiquitano de la llanura de la Chiquitania en Bolivia y una niña identificada con la comunidad de Les Cayes emplazada en el sudoeste de Haití.

Características Demográficas

Un aspecto relevante a tomar en consideración es la juventud de las madres, padres y adultos responsables de los NNA migrantes con otras relaciones de parentesco, con el límite inferior en los 19 años y el superior en

los 63, con una edad promedio de 33,14 años y una edad mediana situada en los 33 años, lo cual significa que el 50% de los / las entrevistados(as) tiene edades comprendidas entre los 19 y los 33 años.

La distribución de los NNA con base en el género nos muestra una paridad relativa del 50,2% de niñas y adolescentes de género femenino y el 49,8% de niños y adolescentes de género masculino (ver anexos: Tabla 6).

La distribución relativa de acuerdo con grupos de edad nos muestra la preminencia de los niños y niñas con edades por debajo de los 12 años, los cuales representan el 72,8%

Grupo de edad / Género	Femenino	Masculino	Total
Niño(a) menor de 12 años	37,5%	35,3%	72,8%
Adolescente entre 12 y 17 años	12,6%	14,4%	27,0%
De 18 o más	0,2%	0,0%	0,2%
Total	50,2%	49,8%	100%

Tabla 6. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes por Género según Grupo de Edad. Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021). Base: 603 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.

37,5%

NIÑAS MENORES DE 12 AÑOS

Según los datos obtenidos a través de la Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras, el porcentaje mayor de los casos estudiados correspondería con niñas menores de 12 años con ingreso irregular.

del total. Por otra parte, el 27% de los casos analizados se corresponde con adolescentes entre los 12 y los 17 años, con un 0,2% correspondiente con un caso de una adulta de 18 años de edad o más. Del cruce entre el género y los grupos etarios observamos que las niñas menores de 12 años representan la mayoría del 37,5%, seguidas por los niños dentro del mismo grupo de edad, con el 35,3% (Tabla 6).

Aspectos del Proceso Migratorio

El análisis de los aspectos del proceso migratorio se ha orientado a través de cuatro variables, las cuales contemplan la nacionalidad de los NNA, las razones argüidas por los adultos responsables para dar pie al proceso migratorio, el tiempo de tránsito entre la última vez que los NNA salieron de su país de origen e ingresaron a Chile y los pasos fronterizos a través de los cuales se produjo el ingreso al país de los NNA migrantes.

El análisis de las razones consideradas por los adultos responsables de NNA migrantes en Chile, nos enfrenta con las menciones como unidad de medición. De esta manera, la pregunta por las motivaciones para emprender el proceso migratorio que condujo a 603 NNA hasta Chile, permite hacer tres lecturas, según se enfoque por el total de menciones, la primera mención u otras menciones.

Del total de 853 razones mencionadas por 373 adultos responsables de NNA migrantes en Chile, se pudo obtener información sobre cuáles son los problemas más importantes

del país de origen que condujeron a los / las entrevistados(as) a la decisión de migrar, llevando consigo (de manera directa o no) a 603 NNA. De esta manera, observamos cómo la situación económica en el país de origen es el motor principal para decidir emigrar, con un 39,3% del total de menciones. En segundo y tercer lugar, se sitúan la situación de salud y la situación educativa, con un 20% y un 17,1% del total de menciones, respectivamente. 8,7 puntos porcentuales por debajo, conseguimos en la inseguridad ciudadana el cuarto problema nacional que deviene razón para decidir emigrar. Finalmente, la persecución política (6,1%), la situación política a nivel nacional en el país de origen (3,5%) y el reencuentro familiar (2,3%), cierran el grupo de razones que concentran el 96,8% del total de menciones por parte de los/las entrevistados(as) (Tabla 7a).

Razón	Frecuencia	Porcentaje
Situación económica	254	38,1%
Situación de salud	136	20,4%
Situación educativa	117	17,5%
Inseguridad ciudadana	50	7,5%
Persecución política	40	6,0%
Situación política	30	4,5%
Reencuentro familiar	14	2,1%
Violencia de género	7	1,0%
Crisis alimentaria	4	0,6%
Persecución étnica	4	0,6%
Deterioro de servicios básicos	2	0,3%
Oferta laboral internacional / extranjera	2	0,3%
Violencia contra los NNA	2	0,3%
Amenaza de muerte por extorsión	1	0,1%
Conflictos laborales	1	0,1%
Persecución religiosa	1	0,1%
Solicitud de refugio	1	0,1%
Violencia contra las diversidades sexuales	1	0,1%
Total	667	100%

Tabla 7a. Distribución de frecuencias de razones argüidas para migrar (total de menciones) Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021). Base: 603 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.



Las primeras menciones revisten importancia porque se interpretan como las razones principales que las personas verbalizan al responder. Del análisis de los resultados globales sobre la base de 373 primeras razones argüidas por igual número de entrevistados(as), se observa que la situación económica es la razón que primero se menciona en un 67,3% de los casos, seguida por la inseguridad ciudadana, mencionada en primer lugar por el 18,8% de las personas y por la persecución política, con el 8,6% de las principales razones esgrimidas para emigrar (Tabla 7b).

Las otras menciones se corresponden con el conteo de aquellas razones que no fueron mencionadas en primer lugar por los/las 373 entrevistados(as), los/las cuales ofrecieron otras 480 menciones de razones para migrar. Es importante tener en cuenta estas categorías, ya que abren el abanico de condiciones familiares en que se encuentran inmersos(as) los NNA migrantes. En este grupo de razones, la situación económica cede centralidad a la situación de salud (34,6%) y a la situación educativa (29,8%) y, por otra parte, aparecen nuevas razones que es importante llevar a la primera línea de atención, con casos de persecución religiosa y de violencias de género, contra los NNA y contra las diversidades sexuales (Tabla 7c).

El mapa migratorio de razones principales esgrimidas por 373 entrevistados(as), responsables en Chile de 603 NNA migrantes, nos permite detectar algunos patrones: por una parte, las menciones principales de la inseguridad ciudadana se concentran entre los/las migrantes colombianos(as), en un 75%; por otra parte, los señalamientos de per-

secución política son mayoritarios entre los/las cubanos(as) que han emigrado a Chile, la violencia de género descuellan entre los/las procedentes de la República Dominicana y; la situación económica se presenta como un factor decisivo para decidir migrar entre los/las dominicanos(as), peruanos(as), venezolanos(as) y bolivianos(as) entrevistados(as) (Tabla 8).

Como podemos observar del cruce entre la nacionalidad de los/las entrevistados y las razones principales que adujeron para emigrar, la procedencia guarda relación con los motivos aducidos, con la situación económica de los países de origen como razón prominente en cuatro de los siete casos nacionales, concentrando al menos el 60% entre las personas entrevistadas procedentes de cada uno de esos países.

Al cruzar el periplo migratorio con la nacionalidad de los NNA, observamos que, independientemente de la nacionalidad, el tiempo transcurrido entre la última vez que los NNA salieron de su país de origen e ingresaron a Chile, no es mayor de un mes en 300 casos, que representan el 49,75%. Por otra parte, el periplo migratorio se ha extendido por más de un año para 223 NNA (36,98%), preeminentemente venezolanos(as) (Tabla 9).

Como podemos observar, dos pasos fronterizos no habilitados, uno de ellos con el Estado Plurinacional de Bolivia, Colchane, y el otro con la República del Perú, Arica, concentran el 94,4% de los ingresos de NNA a Chile referidos por las personas entrevistadas, con la mayoría de ingresos a través del primero, 75,5% (Tabla 10).

Relaciones Familiares y de Parentesco

La mayoría de adultos responsables de los NNA migrantes en Chile a través de pasos no habilitados, está compuesta por sus madres, con 379 mujeres, que representan el 83,3%. Los padres, por su parte, representan el 12,1% equivalente a 55 hombres entrevistados (ver anexo: Tabla 17). La mayoría de los NNA migrantes en Chile a través de pasos no habilitados guarda relaciones de parentesco dentro del primer grado de consanguinidad con los/las adultos(as) entrevistados, observando a 575 hijos e hijas que representan el 95,4%. Dentro del segundo grado, observamos a 11 nietos y nietas (1,8%) y seis hermanos y hermanas (1%) y, en el tercer grado, a ocho sobrinos y sobrinas (1,3%). Por otra parte, tres casos de NNA guardan relación con los/las adultos(as) responsables dentro del primer grado de afinidad, tratándose de tres hijastros e hijastras, que representan el 0,5% del total de NNA, cuyos casos han sido abordados (Tabla 17). El 99,2% de los NNA migrantes reside en la actualidad con los adultos responsables entrevistados, observándose los casos de dos madres, dos abuelos o abuelas y un tío o tía, quienes no residen en la actualidad con los NNA sobre los cuales brindaron información, lo que representa, en conjunto, un 0,8% (ver anexo: Tabla 18).

Parentesco	Frecuencia	Porcentaje
Hijo(a)	575	95,4%
Nieto(a)	11	1,8%
Hermano(a)	6	1,0%
Sobrino(a)	8	1,3%
Hijastro(a)	3	0,5%
Total	603	100%

Tabla 17. Distribución de frecuencias de NNA según relación de parentesco del / de la entrevistado(a). Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021). Base: 603 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.

Condiciones de Alojamiento

La vivienda es uno de los elementos clave a la hora de evaluar la situación socioeconómica de un individuo o grupo familiar, por cuanto permite detectar problemas estructurales que repercuten en la salud y vulneran el goce de numerosos derechos. En el caso de los NNA migrantes es importante poner de relieve la situación de transitoriedad, con lo cual estaríamos hablando no sólo de viviendas en un sentido estricto, sino también de locales de residencia transitoria como hostales, conventillos y carpas.

Observamos en el Tabla 19 (ver anexos) que la mayoría de los responsables de NNA migrantes en Chile a través de pasos no autorizados, declaró que ellos(as) se encuentran residiendo en viviendas que, en teoría, son adecuadas por su tipo, abarcando el 70,8% de las personas consultadas: 37,1% en casa y 36,8% en departamento en edificio. Por otra parte, el 26% de las personas entrevistadas declaró vivir en viviendas no adecuadas: 17,2% en piezas en casa antigua o en conventillo; el 5% en mediagua, mejora, rancho o choza; el 0,2% en residencias móviles como carpa, casa rodante o similares; el 1,7% en hostales, el 0,3% en albergues y el 1,7% en viviendas o locales de otro tipo. El número promedio de personas que conviven dentro de la misma vivienda o local con los NNA migrantes por pasos no habilitados en Chile cuyos casos hemos abordado, es de 5 personas.

Empero, es importante relacionar el tipo de vivienda declarado con las formas de abastecimiento de los servicios básicos que ésta debe requerir para el desarrollo saludable de



un grupo familiar. El Gráfico 11 segmenta el acceso a los servicios básicos según éste sea adecuado o no. Con respecto al agua, el 97% de los/las entrevistados(as) señala que la vivienda o local en que residen actualmente los NNA bajo su responsabilidad, está conectada al servicio a través de acueducto. Del mismo modo, el 95% de los entrevistados indica que la vivienda o local se encuentra conectada al servicio de saneamiento. El servicio eléctrico es el más generalizado, cubriendo el 100% de las viviendas o locales, de acuerdo con lo indicado por las personas entrevistadas. Por otra parte, un 13% de los entrevistados(as) indica no contar con el servicio de gas doméstico. Asimismo, el 28% de las personas entrevistadas expone no tener acceso desde la vivienda o local en que residen actualmente los NNA bajo su responsabilidad a servicios de telecomunicaciones como línea telefónica e internet, siendo éstos los servicios más echados en falta (ver anexos: Gráfico 11).

Derechos en Salud y Educación

La información sobre el Derecho a la salud de NNA da cuenta de distintas condiciones de alta vulnerabilidad, principalmente porque la mayor parte de ellos/as no está inscrito en ningún Centro de Salud Familiar (Cesfam), no contando con previsión de salud (51.74%).

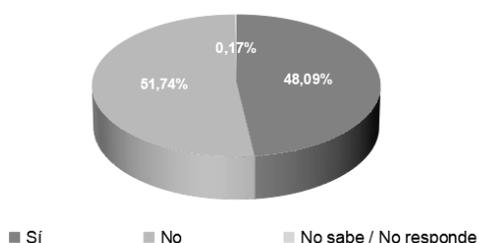


Gráfico 8. Porcentaje de NNA según estado de inscripción en Cesfam. Base: 603 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.

Entre las condiciones de salud importantes a considerar encontramos que una parte minoritaria (11.44%) padece de enfermedades crónicas, enfermedades infecciosas agudas o presentan algún tipo de discapacidad, siendo el asma la enfermedad más prevalente entre ellas (54,4% de los NNA con alguna enfermedad). A su vez de acuerdo a lo que informan sus adultos responsables, el 29.52% de los NNA requieren en la actualidad de tratamientos médicos, un 26% cuenta con algún informe médico que da cuenta de su estado de salud, finalmente, el grupo más vulnerable lo conforma el 5% de NNA que de acuerdo a los informado por sus adultos responsables, requieren de alguna intervención quirúrgica.

En su tiempo de estadía en Chile manifiestan que una mayoría (57 %) no ha tenido apoyo en el ámbito de salud; de quienes sí lo han recibido (43%), éste ha dado mayoritariamente, desde los Cesfam (73,7%). Por otra parte, a nivel de salud mental, un porcentaje muy menor (8%) de los NNA ha recibido algún tipo de atención psicológica, la que, en su mayoría, ha procedido desde redes de atención pública, principalmente de los establecimientos educativos (51.1%), seguido de los Cesfam (34%).

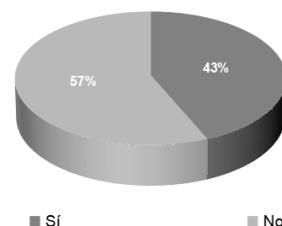


Gráfico 6. Porcentaje de NNA según recepción de apoyo en materia de salud estando en Chile. .

Los indicadores indagados en cuanto al Derecho a la salud de NNA nos dan cuenta de una severa vulnerabilidad configurada principalmente por la mayoritaria exclusión del sistema de salud, exclusión que se genera pese a la vigencia de la normativa existente para el resguardo del acceso al sistema de salud pública de nna migrantes y de sus familias. Preocupan también la prevalencia de NNA con necesidad de tratamientos médicos y de quienes tienen enfermedades crónicas, debiendo profundizar en el análisis de si estos NNA están o no incluidos en el sistema de salud. Misma preocupación nos genera la escasa atención de la salud mental de estos NNA, tema relevante ya que ellos/as al igual que sus familias, han sido y están siendo expuestos a estresores de su salud mental, sin que cuenten con redes de apoyo para abordar este ámbito de su salud.

A nivel educacional encontramos que mayoritariamente (95%), NNA en edad de estar habilitados a nivel de lecto escritura (mayores de 7 años), saben leer y escribir, siendo más bajo este índice en quienes están en edad de enseñanza básica (93%) que media (99%). Si bien este indicador es favorable, ello contrasta con una variable inclusión en el sistema de educación, donde encontramos que una mayoría (72%) se encuentra con matrícula en algún establecimiento ed-

ucacional, sin embargo, cuando se trata de NNA menores de 7 años, la matrícula no alcanza a la mitad de ellos (45%), mejora significativamente en edades correspondientes a la enseñanza media (81%) y alcanza su mejor nivel en enseñanza básica (89%). Con todo, en edades que en Chile corresponden a la edad promedio para cursar la enseñanza obligatoria, encontramos que de cada 10 NNA entre 1 a 2 de ellos está fuera del sistema de educación. La causa principal de no encontrarse inscritos en establecimientos educacionales es no tener vacante (26.3%), seguido de quienes aún no habían buscado matrícula (13.2%) y no tenían información o el niño(a) tenía menos de 6 años (11,4%).

En cuanto a su certificación de estudios, cerca de un tercio de ellos no correspondía por edad (29%), mientras que poco más de la tercera parte (31.8%) cuenta con el documento original y válido para su país, y un porcentaje muy menor cuenta con sus certificados legalizados o apostillados (4%), teniendo a casi otro tercio de ellos/as (27%) que no cuenta con certificado de estudios.

La vulnerabilidad en torno al derecho a la educación si bien se aprecia con menor incidencia que en cuanto al derecho a la salud, no es menos grave la desescolarización de un grupo que va de entre un 10% a 20%



Gráfico 10. Distribución de frecuencias de NNA según relación de parentesco del / de la entrevistado(a). Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021). Base: 603 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.



de NNA que deberían estar cursando la enseñanza obligatoria. Tema que puede ser igual o más preocupante en ese 45% de NNA preescolares que están fuera de la enseñanza parvularia o experiencia educativa acorde a su edad. Uno de los urgentes temas que se visibilizan es la necesidad del fortalecimiento del sistema de educación, ya que se refuerza un problema que está presente en la educación pública durante los últimos años, esto es la falta de matrícula que demanda una urgente necesidad de ampliar esta matrícula especialmente en las Regiones y comunas que están experimentando cambios demográficos por, la densificación urbana, los movimientos migratorios, entre otros. La falta de información alimenta también una barrera a la inclusión educativa, la que en contexto de pandemia se agrava por las restricciones en el normal funcionamiento de las instituciones públicas y las propias redes de apoyo.



Foto: AFP.

Conclusiones

América Latina y el Caribe se encuentran atravesando un contexto de movilidad humana más intensivo y complejo que evidencian hoy día la urgente necesidad de posicionar a la movilidad humana como una centralidad, y de concebir a la migración como un derecho humano básico.

Sin embargo, a pesar del aumento de las migraciones internacionales por motivos cada vez más forzados, las comunidades inmigrantes continúan siendo un sector de la población que tradicionalmente ha sido invisibilizado de manera sistemática a nivel normativo, como por las políticas públicas y sistemas de protección social; contrario a ello, la ampliación y universalización de los sistemas de protección social a través de las Agendas, Pactos y Tratados Internacionales y Multilaterales, suponen el atender las necesidades específicas de todos los segmentos poblacionales, asegurando los niveles básicos y universales en cuanto a bienestar y goce de derechos, situación que no ocurre con una parte importante de la población migrante en Chile. Sin duda alguna los ejes que estructuran la desigualdad social de los NNA y sus familias se determinan por su condición migratoria irregular, el carácter cuasi forzado o involuntario de sus migraciones, enmarcadas en motivaciones que se suponen primordiales para



(...) los ejes que estructuran la desigualdad social de los NNA y sus familias se determinan por su condición migratoria irregular, el carácter cuasi forzado o involuntario de sus migraciones, enmarcadas en motivaciones que se suponen primordiales para garantizar la subsistencia (...)

garantizar la subsistencia (tales como la garantía de derechos asociados al derecho a la vida o la superación de la pobreza extrema). Resulta alarmante la cantidad de NNA en condición migratoria irregular que existen en el país, de los cuales sólo pudimos acceder a un pequeño porcentaje en estas etapas iniciales de la Campaña que desarrollamos; y quienes aún no cuentan con garantías efectivas de resguardo a sus derechos.

En el estudio desarrollado, uno de los primeros aspectos resaltantes es la distribución territorial, donde más de la mitad de los NNA se concentran en la Región Metropolitana, siendo una de las regiones con mayor concentración de población migrante en Chile, afirmándose como el lugar de destino de parte importante de la migración que llega a Chile; el segundo porcentaje más alto se concentra en regiones fronterizas con Bolivia y

Perú, cercano a los pasos donde ingresaron dichas personas, en contextos donde existe un deterioro importante de las condiciones de vida por la desigualdad estructural que caracteriza a sus centros poblados y afecta a las comunidades en su conjunto.

La mayoría de las personas entrevistadas fueron de nacionalidad venezolana. Si bien los porcentajes presentados corresponden al alcance que tuvo la convocatoria de la campaña y las solicitudes que fueron recibidas, se puede dar cuenta de los siguientes aspectos: la predominancia de la nacionalidad venezolana en la migración irregular reciente; la urgencia que tienen estas familias en regularizar su situación en el país, lo que les empuja a buscar canales alternativos para informarse, debido a la inexistencia de información en materia de derechos de los NNA con ingreso irregular en los canales ofi-

ciales o instituciones en materia migratoria; y por último el contexto de crisis humanitaria en la que se dan estas migraciones y la ausencia de medidas tanto regionales como nacionales que incorporen estas realidades o la necesidad de protección. El Estado de Chile ha demostrado una gran deficiencia en la transmisión de información, transparencia y atención a las comunidades inmigrantes para que éstas conozcan cuáles son sus derechos, pero también en la identificación de necesidades de protección especial y apoyo en procesos de reunificación familiar. }

Con respecto a la identidad cultural asociada a pertenencia a pueblos, se pudieron identificar NNA pertenecientes a pueblos originarios que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, como lo es el Pueblo Wayuu. A su vez, resulta resaltante que casi la totalidad de las personas no se reconocen como afrodescendientes, siendo que un porcentaje importante de quienes acudieron a la convocatoria provienen de países que tienen una predominancia notable de comunidades afrolatinas y afrocaribeñas. Desde una lectura preliminar, la respuesta a este ítem pudiese estar condicionada por las consecuencias de la racialización en las comunidades, traducidas en racismo, rechazo, violencias cotidianas y discriminación; pero a su vez esto confirma la falta de mecanismos que incorporen la pertinencia cultural dentro de la institucionalidad migratoria, considerando la situación de vulneración específica desde la condición étnico-racial, y cuyas discriminaciones resultantes se reproducen en las políticas migratorias actuales, como por ejemplo el “Plan Humanitario de Regreso Ordenado” para personas haitianas y co-

lombianas que actuaron como expulsiones encubiertas, o las visas consulares para Haití y Venezuela. que imponen una barrera a la migración de estos países.

Por otra parte, la edad promedio de los adultos (as) responsables, padres y madres, evidencia la existencia de una migración joven dentro de la migración irregular, cuyo promedio es de 33 años (edades entre 19 a 33), siendo un grupo etario laboralmente activo que, si se les incluyera en el proceso de regularización, podrían contribuir al desarrollo económico del país, a través de su incorporación al mercado laboral en condiciones formales resguardándose sus derechos laborales y aportando la previsión social y de salud correspondientes.. Con respecto a NNA, las niñas menores de 12 años representan la mayoría del grupo estudiado, lo que confirma da cuenta de un grupo altamente vulnerable por su condición migratoria, edad y género, lo que hace más urgente la intervención en materia de resguardo de sus derechos.

En cuanto a necesidades básicas en materia de salud, educación y vivienda, se puede evidenciar elementos importantes de vulneración de derechos. Con respecto a la salud se indica una alta vulnerabilidad en tanto la mayor parte de los NNA se encuentran fuera del sistema de salud, existiendo además una proporción de NNA con afecciones de salud importantes a través del padecimiento de enfermedades; la mayoría manifiesta la falta o ausencia de apoyo en el ámbito de la salud en general, y sólo un porcentaje muy reducido ha recibido atención en salud mental; quienes han contado con algún tipo



de apoyo ha sido a través de la atención primaria en salud. La vulnerabilidad en torno al derecho a la educación si bien se aprecia con menor incidencia que en cuanto al derecho a la salud, presenta una desescolarización de casi un 20% de los NNA que deberían estar incorporados en la enseñanza obligatoria; a su vez la educación preescolar llega a casi la mitad de los NNA. Continúan persistiendo las problemáticas educativas que aluden a las diferentes barreras para la inclusión educativa: un débil sistema educativo y dificultades de inserción escolar en la educación pública y falta de acceso a la información. En materia de vivienda, uno de los hallazgos encontrados es que el promedio de personas que conviven dentro de un mismo espacio llega a 5 personas, incluyendo los NNA; y si bien la mayoría de las personas entrevistadas declararon residir en viviendas que en teoría son adecuadas, más de la mitad viven en condición de hacinamiento y hacinamiento crítico, y poco menos de la mitad reside en piezas, en viviendas provisionales, en carpas o no tienen dónde residir de manera permanente (y habitan en lugares transitorios como hoteles, hostales, o albergues).

El carácter de las migraciones

El carácter de las migraciones se puede analizar a través de las motivaciones que empujaron a estas familias a migrar, donde la situación económica en países con crisis (de distinto orden) ha sido determinante para la mayor parte de las personas entrevistadas en su decisión de migrar, pero también la situación en salud, educación, seguridad ciudadana, y reunificación familiar. Sin

embargo, también subyacen motivaciones desde situaciones de: persecución política, religiosa, por violencia de género y hacia las diversidades sexuales. Esto deja en evidencia aún más el carácter involuntario de las migraciones de las que se hacen parte NNA y la omisión en el rol de garantes de Derechos de los Estados de donde provienen estas migraciones y del propio Estado Chileno en su responsabilidad de garantizar protección internacional. A su vez, el trayecto migratorio se presenta de dos maneras: trayectos con duración de no más de un mes o trayectos con duración de más de un año. Esto último, siendo evidencia de la situación de personas que se ven empujadas a volver a migrar, por la dificultad de instalarse en los países de llegada, pero sin volver al país de origen. Los pasos fronterizos con mayor ingreso irregular se presentan en la Frontera entre Bolivia y Chile con una mayoría significativa en Colchane, y entre la Frontera de Chile y Perú, por Arica.

La necesidad de protección de la unidad familiar

Uno de los aspectos más importantes, detectados durante la campaña, es que la mayor parte de las personas entrevistadas son madres y padres de los NNA con ingreso irregular y residen en Chile con ellos, guardando un primer grado de consanguinidad las personas entrevistadas con los NNA, lo que evidencia un componente nuevo en los movimientos migratorios con ingreso irregular, que es la presencia de grupos familiares en este tránsito forzado con presencia de NNA dentro de ellos, que contradice el argumento de tráfico de menores para justificar expul-

siones colectivas de algunos migrantes.

Al momento de recepción de las solicitudes, resultó preocupante la cantidad de casos sobre familias que tuvieron que migrar de manera separada y una parte de ella (en conjunto con NNA) ingresar por pasos no habilitados ya que se les impedía la reunificación familiar. Desde organismos internacionales se ha puesto en evidencia que las familias inmigrantes que se han visto separadas, se enfrentan de manera permanente a obstáculos e impedimentos institucionales para reunirse con sus familiares, que resulta en una separación prolongada, situación que experimentan las familias que han migrado para Chile en el tiempo reciente, lo que reduce tanto sus posibilidades de inclusión en el país como las alternativas a las que pueden optar para reencontrarse con sus NNA y familiares, siendo el ingreso irregular una de las pocas, sino, la única, forma posible de hacerlo; exponiéndose a situaciones de grave vulnerabilidad y de riesgo frente a violencia, abusos, trata y tráfico de migrantes, poniendo en peligro su integridad y sus vidas. A partir de los resultados y conclusiones se pueden establecer prioridades con respecto a las problemáticas que caracterizan la situación de NNA y sus familias, lo que contribuye a generar orientaciones específicas, establecer rutas de abordaje y promover cambios necesarios tanto en la institucionalidad migratoria como en las estrategias para resguardar a la niñez que ha migrado a Chile e ingresado de manera irregular, cumpliendo con los acuerdos y tratados internacionales suscritos por Chile en esta materia.

Requerimientos

Alcances sobre la Regularización Migratoria para Niños, Niñas y Adolescentes.

En el marco de la normativa internacional que Chile ha suscrito, la Convención Sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo infantil y las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, los Estados deben proteger y garantizar de manera integral los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin discriminación, pero a su vez extender estas garantías a las condiciones de los padres, madres o representantes legales. Cuando a esto, la normativa nacional en Chile permite generar mecanismos directos para su regularización.

Es por esto, que consideramos relevante destacar en primer lugar que la solicitud de regularización migratoria es una manifestación del Derecho Constitucional de Petición que la actual Constitución reconoce a todas las personas: “El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes” [(Numeral 14 del Artículo 19 CPR)]; para su ejercicio no se le es-

tablece otro requerimiento que el de hacerlo en términos respetuosos y convenientes.

Por su parte el Reglamento de Extranjería al referirse a las solicitudes de visación de residencia, en el caso de “los extranjeros irregulares que no hubieren tenido visación anterior”, las únicas exigencias que les impone son: pasaporte, acompañar los documentos extranjeros de que sean titular, (cédula de identidad, certificado de nacimiento, matrícula militar, etc.), adjuntar a la solicitud, el informe denuncia o declaración autobiográfica, según proceda, y en todo caso, documento que acredite sanciones aplicadas. Sin perjuicio de ello podemos afirmar que no existe un procedimiento específico para el caso de los que ingresaron de manera irregular al país, no hay un requerimiento de documentación especial y que dichas peticiones no están normadas.

Así ante la ausencia de un procedimiento normalizado para la petición de regularización migratoria, se imponen a veces por parte de la administración requisitos que son inclusive contrarios a las normas vigentes, como por ejemplo:

- Exigencia del Certificado de Nacimiento Apostillado. – En el caso de las solicitudes de residencia los NNA por el contrario los únicos documentos que se establecen son “... *sólo se deberá acompañar el pasaporte y declaración de expensas*”.
- La exigencia de la Tarjeta de Turismo sólo se requiere para los turistas que piden cambiar su estatus migratorio al de residentes, solicitar ampliaciones y particularmente para solicitar autorización de trabajo, como así lo disponen los Nume-

rales 1 y 2 del Artículo 126 del D. S. 597. A los extranjeros que ingresaron irregularmente al país no corresponde solicitarles ese documento, si no por el contrario se les pide una declaración jurada de ingreso, como así ha ocurrido en los diversos procedimientos extraordinarios de regularización.

- La exigencia de un informe previo, denuncia o cuenta del ingreso irregular de un NNA ante la Policía de Investigaciones no está establecida en ninguna norma legal vigente, es contraria a lo visto hasta ahora porque particularmente criminaliza a los NNA que ingresaron irregularmente al país. Sin perjuicio de lo anterior este supuesto procedimiento previo contraviene lo señalado en el Inciso 4 del Artículo 132 del D. S. 597 que exceptúa del “... *informe previo [de la Policía de Investigaciones de Chile a] las solicitudes de menores*” (SIC).

Así consideramos que derivado de las obligaciones internacionales contraídas por el país, particularmente de lo que establece la Convención sobre los Derechos del Niño, a la vez por los principios de la Constitución y por las demás normas de nuestro ordenamiento jurídico, es un deber del Estado proceder a la regularización migratoria de los NNA que hubieren ingresado irregularmente al país.



En este sentido, dentro del marco descrito es factible:

1. **La determinación de un procedimiento especial de regularización migratoria no restrictivo**, pro NNA y no formalista, mecanismo no normalizado de peticiones de regularización.
2. **Una reforma legal del artículo 8 transitorio de la Ley 21.325**, permitiendo se amplíe su cobertura hacia las personas que hubieren ingresado al país de manera irregular pero especialmente a los NNA en dicha condición.
3. **Que se habilite la vía administrativa general para proceder a la regularización migratoria de los NNA que hubieren ingresado irregularmente al país**, provenga por *el acogimiento de resolución o acuerdo legislativo* motivado por el impulso de la Sociedad Civil.
4. **Se desarrollen estrategias para el resguardo o restitución de derechos de NNA**, en particular, estrategias de inclusión a los sistemas de salud y educación, tanto desde instituciones vinculadas al gobierno central como desde los gobiernos locales.

Foto: REUTERS/Alex Diaz.



Bibliografía

CMW y CRC (2017). Observación General Conjunta No.3 CMW y No.22 CRC.

CIDH & OEA (2021). Guía Práctica ¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia? Recuperado de: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia_practica_migracion_esp.pdf

Consejo Nacional de la Infancia (2015). Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2015 - 2025. Santiago.

Convención Sobre los Derechos del Niño-UNICEF. Nueva York, 20 de noviembre de 1989. Preámbulo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Opinión consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional” .

Corte IDH. Derechos y Garantías de Niños y Niñas en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC 21/14. Párr. 66.

Diario Constitucional (03 de 03 de 2021). <https://www.diarioconstitucionCS> ordena otorgar visas de responsabilidad democrática a madre e hijos-venezolanos. Diario Constitucional.

Donnelly, Jack (2003). Universal Human Rights in Theory & Practice. Second Edition, Cornell University. Ithaca and London, P.1.

Espejo Nicolas y Balart Andrea (2012). Los Derechos de los niños migrantes: desafíos para la legislación migratoria chilena. En: ACNUR, OIM y UNICEF. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile. Avances y desafíos. Santiago, Chile. p.15.

Maldonado, Martínez y Rodrigo (2018). Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Comisión Económica para América Latina y

el Caribe (CEPAL).

LAHOZ, Sonia. 2012. De la necesidad de resguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes implicados en procesos migratorios y los de sus familias”. En: ACNUR, OIM y UNICEF. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile. Avances y desafíos. Santiago, Chile. p.116.

Ortega, Elisa. 2014. Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica europea y americana: entre el control y la protección.

Unicef (2020). La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contextos de movilidad humana.



Anexos

Tabla 1. Distribución de frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Nacionalidad.

Nacionalidad	Frecuencia	Porcentaje
Boliviano(a)	26	4,3%
Brasileño(a)	2	0,3%
Colombiano(a)	15	2,5%
Cubano(a)	7	1,2%
Dominicano(a)	11	1,8%
Ecuatoriano(a)	10	1,7%
Haitiano(a)	1	0,2%
Peruano(a)	51	8,5%
Venezolano(a)	475	78,8%
No determinada	4	0,7%
No tiene nacionalidad	1	0,2%
Total	603	100%

Tabla 2. Distribución de frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Tenencia de Pasaporte

Situación de pasaporte	Frecuencia	Porcentaje
Cuenta con pasaporte	246	40,8%
Cuenta con pasaporte (vencido)	3	0,5%
No cuenta con pasaporte	351	58,2%
No responde	3	0,5%
Total	603	100%

Tabla 3a. Distribución de frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Tenencia de Documento de Partida, Acta o Registro de Nacimiento

Tenencia de partida / acta / registro de nacimiento	Frecuencia	Porcentaje
Cuenta con partida / acta / registro de nacimiento	592	98%
No cuenta con partida / acta / registro de nacimiento	11	2%
Total	603	100%

Tabla 3b. Distribución de frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Tipo de Documento de Partida, Acta o Registro de Nacimiento.

Tipo de documento / partida / acta de nacimiento	Frecuencia	Porcentaje
Legalización o Apostilla	227	37,6%
Con traducción oficial	5	0,8%
Original para su país	327	54,2%
Fotocopia	31	5,1%
No cuenta con ello	9	1,5%
Sin respuesta	4	0,7%
Total	603	100%

Tabla 4. Distribución de frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Idioma Materno.

Idioma materno	Frecuencia	Porcentaje
Español	602	99,8%
Creole	1	0,2%
Total	603	100%

Gráfico 1. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes según Pertenencia a algún Pueblo Indígena o Comunidad Afrodescendiente.

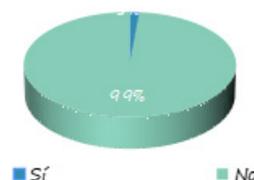


Tabla 9. Número de Niños, Niñas y Adolescentes por Tiempo Transcurrido entre la Última vez que Salieron de su País de Origen y la Última vez que Ingresaron a Chile según Nacionalidad

Nacionalidad	Tiempo (meses)							Total
	Menos de uno	De uno a tres	De cuatro a cinco	De seis a 12	De 13 a 23	De 24 o más	S/I	
Apátrida						1		1
Boliviano(a)	23			1				26
Brasileño(a)	1					1		2
Colombiano(a)	7	1				6		15
Cubano(a)	5	2						7
Dominicano(a)	9				1			11
Ecuatoriano(a)	7					1		10
Haitiano(a)		1						1
Peruano(a)	46	2			2	1		51
Venezolano(a)	202	27	5	32	95	110	4	475
No determinada			2			2		4
Total	300	35	7	34	100	123	4	603

Tabla 10. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Paso Fronterizo de Ingreso a Chile

Paso fronterizo de ingreso a Chile	Frecuencia	Porcentaje
Colchane	455	75,5%
Arica	114	18,9%
Ollagüe	6	1,0%
Aeropuerto	5	0,8%
Paso Vergara	2	0,3%
San Pedro-Calama	1	0,2%
No determinado	18	3,0%
No responde	2	0,3%
Total	603	100%

Gráfico 2. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Situación de Salud

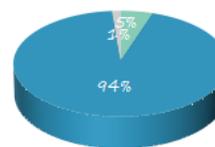


■ Padece de enfermedad crónica ■ No padece de enfermedad crónica

Tabla 11. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes que padecen Enfermedades Crónicas e Infecciosas Agudas o presentan Discapacidad según tipo de Padecimiento

Enfermedad / Discapacidad	Frecuencia	Porcentaje
Asma	37	54,4%
Discapacidad	8	11,8%
Enfermedades neurológicas	4	5,9%
Enfermedades cardiovasculares	3	4,4%
Diabetes	2	2,9%
Enfermedades oftalmológicas	2	2,9%
Enfermedades renales	2	2,9%
Infecciones agudas (tos ferina)	2	2,9%
Alergias	1	1,5%
Asma, discapacidad	1	1,5%
Asma, enfermedades renales	1	1,5%
Desnutrición aguda	1	1,5%
Enfermedades congénitas	1	1,5%
Enfermedades gastrointestinales	1	1,5%
Enfermedades otorrinolaringológicas	1	1,5%
No sabe / No responde	1	1,5%
Total	68	100%

Gráfico 3. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes según Requerimiento de Intervenciones Quirúrgicas



■ Sí ■ No ■ No sabe / No responde

Gráfico 4. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes según Requerimiento de Tratamientos Médicos



■ Sí ■ No ■ No sabe

Gráfico 5. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes según Tenencia de Informes Médicos.

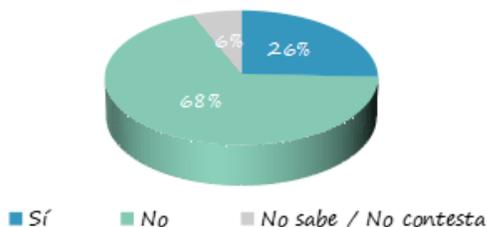


Gráfico 7. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes según Recepción de Asistencia Psicológica en Chile

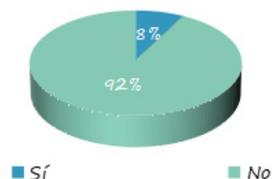


Gráfico 6. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes según Recepción de Apoyo en Materia de Salud en Chile

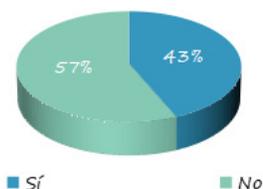


Tabla 13. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes que han recibido Asistencia Psicológica en Chile, según Ente o Particular que la brindó

Ente o particular	Frecuencia	Porcentaje
Centro educativo	24	51,1%
Cesfam o Consultoría Pública	16	34,0%
Consulta privada	3	6,4%
Cesfam o Consultoría Pública, Centro de Rehabilitación	1	2,1%
Cesfam o Consultoría Pública, Hospital	1	2,1%
Corporación de Ayuda al Niño Quemado	1	2,1%
Hospital	1	2,1%
Total	47	100%

Tabla 12. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes que han recibido Apoyo en Materia de Salud en Chile, según Ente o Particular que la brindó

Ente o particular	Frecuencia	Porcentaje
Centro educativo	5	1,9%
Centro educativo (solo vacunación)	2	0,8%
Cesfam o Consultoría Pública	193	73,7%
Cesfam o Consultoría Pública, Consulta privada	2	0,8%
Cesfam o Consultoría Pública, Hospital	30	11,5%
Cesfam o Consultoría Pública, ONG	1	0,4%
Consulta privada	5	1,9%
Hospital	11	4,2%
ONG	4	1,5%
SAPU	2	0,8%
Otro	4	1,5%
No sabe / No responde	3	1,1%
Total	262	100%

Gráfico 8. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes según Estado de Inscripción en Centros de Salud Familiar

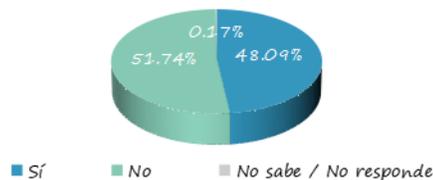




Gráfico 9. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes por Condición de Alfabetismo según Grupos de Edad Escolar

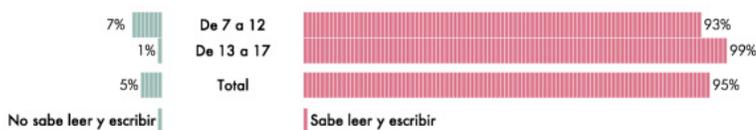


Gráfico 10. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes por Estado de Matriculación según Grupos de Edad Escolar



Tabla 14. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes que no están Matriculados(as) en un Centro Educativo, según Motivo por el cual no están Matriculados(as)

Motivo	Frecuencia	Porcentaje
No le han dado vacante	44	26,3%
Aún no han buscado matrícula	22	13,2%
Es menor de 6 años	19	11,4%
No tiene información	19	11,4%
Decisión del / de la adulto(a) responsable	16	9,6%
Ausencia de RUT provisorio	13	7,8%
En proceso de tramitación	5	3,0%
Crisis del coronavirus	4	2,4%
Ya completó el nivel de educación media en su país de origen	4	2,4%
No le han dado vacante (NNA con discapacidad)	3	1,8%
Educación a distancia (país de origen)	2	1,2%
En espera de cupo	2	1,2%
Le exigen documento apostillado	1	0,6%
No responde	13	7,8%
Total	167	100%

Tabla 15. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Tenencia y Tipo de Documento de Certificado de Estudios en su País de Origen

Tipo de documento	Frecuencia	Porcentaje
Original para su país	192	31,8%
No aplica por la edad del NNA	175	29,0%
No cuenta con certificado	163	27,0%
Fotocopia	45	7,5%
Legalización o Apostilla	24	4,0%
Con traducción oficial	1	0,2%
No sabe / No responde	3	0,5%
Total	603	100%

Tabla 16. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes por Situación de Trabajo según Grupo de Edad

Grupo de edad / Situación laboral	No trabaja	Trabaja	Total
Menor de 15	509	2	511
De 15 a 17	84	7	91
De 18 o más	1	0	1
Total	594	9	603

Tabla 17. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Relación de Parentesco con los/las Entrevistados(as)

Parentesco	Frecuencia	Porcentaje
Hijo(a)	575	95,4%
Nieto(a)	11	1,8%
Hermano(a)	6	1,0%
Sobrino(a)	8	1,3%
Hijastro(a)	3	0,5%
Total	603	100%

Tabla 18. Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes por Residencia Conjunta con el / la Responsable Entrevistado(a) según Relación de Parentesco

Parentesco / Residencia conjunta	Si	No	Total
Madre	82,6%	0,3%	82,9%
Padre	12,4%	0,0%	12,4%
Abuelo(a)	1,5%	0,3%	1,8%
Hermano(a)	1,0%	0,0%	1,0%
Tío(a)	1,2%	0,2%	1,3%
Sin vínculo de consanguinidad	0,5%	0,0%	0,5%
Total	99,2%	0,8%	100%

Gráfico 12 Porcentaje de Niños, Niñas o Adolescentes residiendo en Viviendas o Locales según Nivel de Hacinamiento

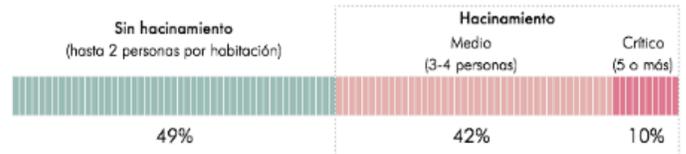


Tabla 19. Distribución de Frecuencias de Niños, Niñas y Adolescentes según Tipo de Vivienda o Local de Residencia

Tipo de vivienda o local de residencia	Frecuencia	Porcentaje
Casa	224	37,1%
Departamento en edificio	222	36,8%
Pieza en casa antigua o en conventillo	104	17,2%
Mediagua, mejora, rancho o choza	30	5,0%
Móvil [carpa, casa rodante o similar]	1	0,2%
Hostal	10	1,7%
Albergue	2	0,3%
Otro tipo	10	1,7%
Total	603	100%

Gráfico 11. Porcentaje de NNA que Residen en Viviendas o Locales en que Residen Niños, Niñas y Adolescentes según Tenencia de Servicios Básicos

