

DERECHOS DE LOS MIGRANTES Y REFUGIADOS

SÍNTESIS

De ser un país que expulsaba a personas, Chile se ha ido convirtiendo en un país receptor de trabajadores migrantes y refugiados, condición que implica desafíos significativos a la institucionalidad migratoria y a las prácticas de las autoridades del país. En esta sección se consideran algunos de los rasgos más importantes de la situación de migrantes y refugiados en Chile, examinando tres derechos en particular: el derecho a la nacionalidad, el derecho a no ser discriminado y los derechos laborales. Se destaca la situación de los hijos nacidos en Chile de extranjeros en situación migratoria irregular, niños a quienes se les niega la nacionalidad chilena en contradicción con los derechos que el Estado se ha comprometido a respetar y promover. Igualmente, se describen situaciones de discriminación de personas migrantes y refugiadas, y se revisa el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y las políticas estatales para integrarlos. También se analiza la protección y garantía de los derechos laborales de los migrantes y refugiados, en particular el vínculo entre situación laboral y situación migratoria. Finalmente, se formulan recomendaciones a la autoridad migratoria para apoyar la implementación de una política migratoria respetuosa de los derechos de las personas.

PALABRAS CLAVE: Migrantes, refugiados, Dirección de Extranjería, discriminación, derecho a la nacionalidad, inclusión.

INTRODUCCIÓN

Sin proponérselo, como resultado de su situación económica privilegiada en América del Sur y de una política migratoria relativamente abierta, Chile es hoy en día un país receptor de migrantes económicos. También, por el recrudecimiento del conflicto civil armado en Colombia, se

ha gestado un flujo de refugiados provenientes de ese país.¹ Al mismo tiempo, Chile ha recibido refugiados reasentados, en general palestinos provenientes de Irak y colombianos radicados en Ecuador.

La condición de Chile como país receptor de migrantes y de refugiados plantea al Estado y a la sociedad retos sociales, políticos y económicos. La necesidad de responder con autorizaciones para residir legalmente en el país, pero también con programas sociales de integración, y condiciones de protección, es la materialización de la responsabilidad internacional de proteger y garantizar los derechos humanos de los migrantes y refugiados, en tanto extranjeros que se encuentran en territorio sujeto a jurisdicción chilena.

El ingreso masivo de personas que buscan regularizar su situación migratoria, su impacto en el mercado laboral y su demanda de servicios sociales han obligado a las instituciones públicas a crear programas y a reestructurar otros para responder a estas situaciones. En la práctica, esto se traduce en la necesidad de modificar la política y práctica migratorias, otorgando, por ejemplo, autorización para trabajar a los solicitantes de refugio, poniendo en marcha un programa de regularización y buscando formas de agilizar procedimientos en vista del incremento de las solicitudes de visa. También deberán considerarse las barreras idiomáticas y diferencias culturales y religiosas al diseñar programas sociales, ampliar su cobertura y cambiar las condiciones de acceso a programas estatales particularmente recargados, como salas cuna y jardines infantiles, programas de empleo y subsidios habitacionales, entre otros.

La responsabilidad internacional por la protección y garantía de los derechos humanos de los extranjeros que se encuentren en el territorio es una perspectiva que muchas veces se omite en el análisis de la migración, sea voluntaria o forzada. El propósito de este capítulo es precisamente describir y analizar algunos de estos derechos (derecho a la nacionalidad e identidad, derechos laborales, derecho a la no discriminación), a partir de los estándares internacionales y dar a conocer violaciones de ellos que no se denuncian. La razón para revisar detalladamente estos tres derechos fundamentales es su vínculo directo con el proceso migratorio y el especial impacto que tiene su protección y garantía en la protección de otros derechos.

El análisis se nutre de información estadística disponible en fuentes estatales, análisis de las normas migratorias chilenas y entrevistas a autoridades estatales, representantes de organismos internacionales, funcionarios consulares, migrantes y refugiados. En algunos casos se incluyen citas de las entrevistas e información recibida. En otros casos, la información recibida sirvió para orientar la investigación. El capítulo

¹ Factores geográficos, el crecimiento económico y la ausencia de requisitos como una visa consular para ingresar al país han convertido a Chile en un país de destino para los colombianos.

se estructura con una breve presentación de los estándares internacionales en la materia, para continuar con la descripción de la política y la legislación migratorias en Chile, la migración en cifras, el análisis de los derechos considerados, un apartado especial para el caso de los refugiados y reasentados, y finalmente recomendaciones relativas a los derechos en cuestión.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Los Estados están obligados a proteger los derechos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, con independencia de su nacionalidad o condición migratoria, entre otros aspectos. Así lo establecen todos los tratados generales de derechos humanos.²

Ello no significa que los extranjeros tengan siempre todos los derechos que tienen los nacionales. Para ejercer la libertad de locomoción o circulación es necesario encontrarse legalmente dentro de un Estado; es decir, haber sido admitido conforme a la ley y tener autorización para permanecer allí. Una persona tiene siempre derecho a salir de cualquier país, y a ingresar a su propio país; pero un Estado puede restringir el ingreso de extranjeros con fundamento en la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de terceros, siempre que sean compatibles con los demás derechos. En otras palabras, no existe la obligación de admitir a una persona extranjera, las razones para restringir el ingreso son limitadas,³ y en cualquier caso, si se trata de un refugiado, debe permitírsele ingresar y ofrecerle protección.⁴ Los nacionales deben ser admitidos siempre.

El extranjero que se encuentra legalmente en un país solamente puede ser expulsado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a de-

² Los tratados de derechos humanos incluyen cláusulas generales de no discriminación como éstas: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2.2; “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.1; “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”, Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1.1.

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.1, 2, 3 y 4.

⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 33 (obligación de *non refoulement*); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.7 y 8.

recho, permitiéndosele presentar razones en contrario y garantizándole el derecho a una revisión de la medida por una autoridad competente.⁵

Algunos derechos están directamente vinculados a la nacionalidad, concretamente los derechos políticos: el ejercicio y garantía del derecho a participar en asuntos públicos, a elegir y ser elegido en elecciones y a ejercer funciones públicas se limita a los ciudadanos.⁶ Salvo por estos derechos políticos, en general los migrantes tienen los mismos derechos que los nacionales.

Existe un instrumento específico para proteger a los trabajadores migratorios, por sus condiciones de vulnerabilidad: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Este acuerdo, más que desarrollar o reconocer nuevos derechos, sistematiza y detalla en un solo instrumento los derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos, que se encuentran codificados en otros documentos internacionales. Por ello, desde el preámbulo hace referencia a los instrumentos de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo que fueron considerados.⁷

Con respecto a los refugiados, Chile es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo.⁸ En ella se establece la prohibición de exigir a los refugiados que tengan su situación migratoria conforme a derecho para el reconocimiento de su condición, y de expulsar o devolver a una persona a un Estado donde teme por su vida o su libertad. Además, existe un acuerdo marco entre el Estado de Chile y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) sobre reasentamiento de refugiados, con modificaciones relativas al número de beneficiarios.⁹

2. POLÍTICA Y LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN CHILE

Durante la década de 1970, la política migratoria de la dictadura tenía por objeto garantizar que las personas expulsadas y exiliadas no pudieran reingresar al país. Por otro lado, las condiciones internas no hacían de Chile un destino atractivo para la migración internacional, por lo que no se le consideraba un país receptor: la represión política y las

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 13; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.6.

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23.

⁷ Cabe destacar que la Convención desarrolla una sección relativa a los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (Parte III, que versa sobre derechos humanos en general) y otra para quienes estén documentados o en situación regular (Parte IV, que profundiza en los derechos laborales, de salud y seguridad social).

⁸ La Convención establece el principio de no discriminación, el derecho a la propiedad, el derecho de asociación, el derecho de acceso a la justicia, el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda, a la educación, a la asistencia pública y a la seguridad social.

⁹ Decreto 138, del 17 de agosto de 2002.

condiciones económicas eran disuasivos eficaces, mucho más que la política migratoria en sí misma.

El Decreto Ley 1.094, de julio de 1975, reglamentado por el Decreto Supremo 597 de 1984, dictados en el marco de una política de expulsión de disidentes políticos, continúa vigente en Chile. No obstante, con los cambios en las condiciones del país y de la región el mismo marco normativo tiene un efecto diferente. Esa misma legislación permite hoy que los extranjeros ingresen al país como turistas y puedan solicitar visas sujetas a contrato laboral o residencia temporaria con fundamento en vínculos con chilenos, embarazo o tratamiento médico, o varios vínculos laborales de tiempo parcial, entre otros. La misma legislación, con algunas modificaciones en materia de refugio, permite que un número creciente de extranjeros ingrese a Chile buscando la protección de su vida, integridad y libertad que no ha encontrado en otros países.

2.1 Criterios arbitrarios para el ingreso de extranjeros y otorgamiento de visas

En Chile, el otorgamiento de las visas y la imposición de sanciones corresponden al Ministerio del Interior, a través del Departamento de Extranjería y Migración (en adelante, el DEM). Policía Internacional, dependiente de la Policía de Investigaciones, es responsable del control en los puntos de ingreso y de la ejecución de las órdenes de expulsión.

La legislación chilena establece algunos criterios y categorías para el ingreso de extranjeros y el otorgamiento de visas que son contrarios a lo que disponen los instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 15 del Decreto 1.094 de 1975 enumera dentro de los impedimentos para el ingreso la propagación y el fomento de “doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de Gobierno”, y menciona entre los impedidos de entrar a “los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado”, y “los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres”, entre otros. Cuando se considera como impedimento para el ingreso la opinión y la expresión política, se viola la libertad de expresión y los derechos políticos. Además, cláusulas amplias como la referida a la moral y las buenas costumbres son campos fértiles para la discriminación, particularmente contra las minorías sexuales, o simplemente contra personas de creencias liberales o alternativas.

El mismo decreto enumera una serie de situaciones por las cuales podrán rechazarse las solicitudes de visa, tales como condena por crimen

o simple delito; “los que durante su residencia en el territorio nacional realicen actos que puedan significar molestias para algún país con el cual Chile mantenga relaciones diplomáticas o para sus gobernantes”; los que infrinjan las prohibiciones e incumplan las obligaciones que establece esa norma; los que no cumplan con los plazos establecidos en esa norma; “los residentes sujetos a contrato que por su culpa dieren lugar a la terminación del respectivo contrato de trabajo”, los que incumplan sus obligaciones tributarias; por último, “podrán rechazarse las peticiones por razones de conveniencia o utilidad nacionales”.

Estas categorías no son de obligatorio cumplimiento: el DEM puede o no rechazar una solicitud de visa con fundamento en ellas, con lo cual pueden generarse respuestas disímiles a situaciones iguales, lo cual afecta el derecho a la no discriminación.¹⁰ Además, las categorías son muy vagas, lo que da amplias facultades a los funcionarios, y de ello pueden resultar acciones arbitrarias, discriminatorias o de abuso de poder. Estas normas no solo son discrecionales, también establecen categorías amplias, discriminatorias y violatorias de derechos políticos, pues desconocen el principio de proporcionalidad al establecer la misma consecuencia para conductas disímiles, como cometer un delito, infringir las normas tributarias o incumplir un plazo. También, al incluir “razones de conveniencia o utilidad nacionales”, se establece una cláusula abierta que permite un ámbito de discrecionalidad muy amplio; ello viola el principio de legalidad, que establece que toda actuación del Estado y sus funcionarios debe tener su origen en una ley. La persona sujeta a la jurisdicción del Estado tiene derecho a conocer cuál será la consecuencia de su conducta, entendiendo claramente lo que está permitido y lo que está prohibido.

Un extranjero que ingresa a Chile como turista puede solicitar visa sujeta a contrato con la presentación de un contrato laboral que cumpla los requisitos de la ley chilena, y además otras cláusulas especiales que exige el DEM, entre ellas una cláusula de vigencia que establece que la obligación de prestar servicios contenida en el contrato solo será exigible una vez que la persona obtenga el visado respectivo; la cláusula de viaje, en la que el empleador se obliga a pagar el pasaje de regreso al país de origen al trabajador y su familia cuando termine la relación laboral; que el contrato cumpla con las normas tributarias chilenas y con las obligaciones legales relativas a seguridad social y salud. Si termina la relación laboral, la visa termina. El trabajador tiene treinta días para conseguir un nuevo trabajo y presentar los documentos respectivos, de lo contrario quedará en situación irregular.

En todo caso, en Chile las obligaciones laborales son independientes de la situación migratoria, por lo que un trabajador migrante puede

¹⁰ Art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

solicitar siempre a las autoridades laborales la protección de sus derechos. Los empleadores pueden ser sancionados por las autoridades migratorias por contratar a una persona sin autorización para trabajar. Esta sanción, sin embargo, no tiene consecuencias en materia laboral, ya que la relación de trabajo y los derechos y obligaciones que de ella se derivan no dependen de la condición migratoria.

Otras clases de visa que se pueden solicitar para residir en Chile son por vínculo de matrimonio, o por ser madre, padre o hijo de una persona chilena, o por tratamiento médico o embarazo, presentando los certificados médicos respectivos. Una persona con título profesional o estudios técnicos puede solicitar visa de residencia temporaria, acreditando su decisión de radicarse en el país.

Peruanos y colombianos deben presentar el certificado de antecedentes penales de su país para los trámites de cualquier visa.¹¹ Quienes ya obtuvieron un visado deben presentar además un certificado de antecedentes penales chileno.

2.2 Refugiados

Los refugiados pueden solicitar el reconocimiento de su condición y la expedición del visado respectivo a la autoridad migratoria. Luego de ello se ponen en contacto con la Vicaría de la Pastoral Social, que es la agencia a cargo de los programas del ACNUR en Chile, donde deben recibir asistencia social y económica para su proceso de integración. La Vicaría también recibe fondos del Estado chileno, a través del Departamento de Extranjería y Migración, para desarrollar programas de asistencia a la población refugiada. Los reasentados, en cambio, ingresan a Chile con visado de refugiados, y también reciben asistencia a través de los programas de la Vicaría.

2.3 ¿Nueva política migratoria? El Instructivo Presidencial de 2008

El 2 de septiembre de 2008, la Presidenta dictó un Instructivo Presidencial sobre Política Migratoria que creó el Consejo de Política Migratoria, un organismo compuesto por ministerios y órganos estatales cuyas funciones están relacionadas con la población migrante, con el objeto de elaborar propuestas y coordinar sus acciones.¹² El Instructivo define a Chile como un país de acogida y anuncia proyectos legislativos en materia de migración y refugio. Al cierre de este *Informe*, en

¹¹ Este requisito adicional se fundamenta en la capacidad de los consulados para emitir dichos certificados y en la capacidad de los Estados de origen para compartir información de manera eficaz con la Interpol.

¹² Ya en 2001 existía la voluntad de crear el Consejo de Política Migratoria. Ver *Informe 2007*, pp. 321- 322.

agosto de 2009, el Consejo no se había reunido ni una sola vez. No obstante, el DEM ha promovido reuniones bilaterales con las instituciones miembros del Consejo.

Luego de considerar la política y la legislación vigentes, cabe contrastarlas con algunos datos básicos para hacerse una idea de la magnitud y características de la migración en Chile.

3 LA MIGRACIÓN A CHILE, UNA VISIÓN DESDE LAS CIFRAS

La migración es un fenómeno relativamente reciente en Chile. Según el Censo de 2002, entonces había 184.464 personas extranjeras en el país. El DEM estima que en 2009 esa cifra alcanza a 290.900 personas, lo que constituye un aumento del 57,7% en solo siete años. Las razones económicas son primordiales para explicar este crecimiento, pero hay otros factores, como la ausencia de visas consulares.¹³ También inciden las condiciones de seguridad del país y, en el caso de los colombianos que buscan refugio, la posibilidad de viajar por vía terrestre sin restricciones de visa.

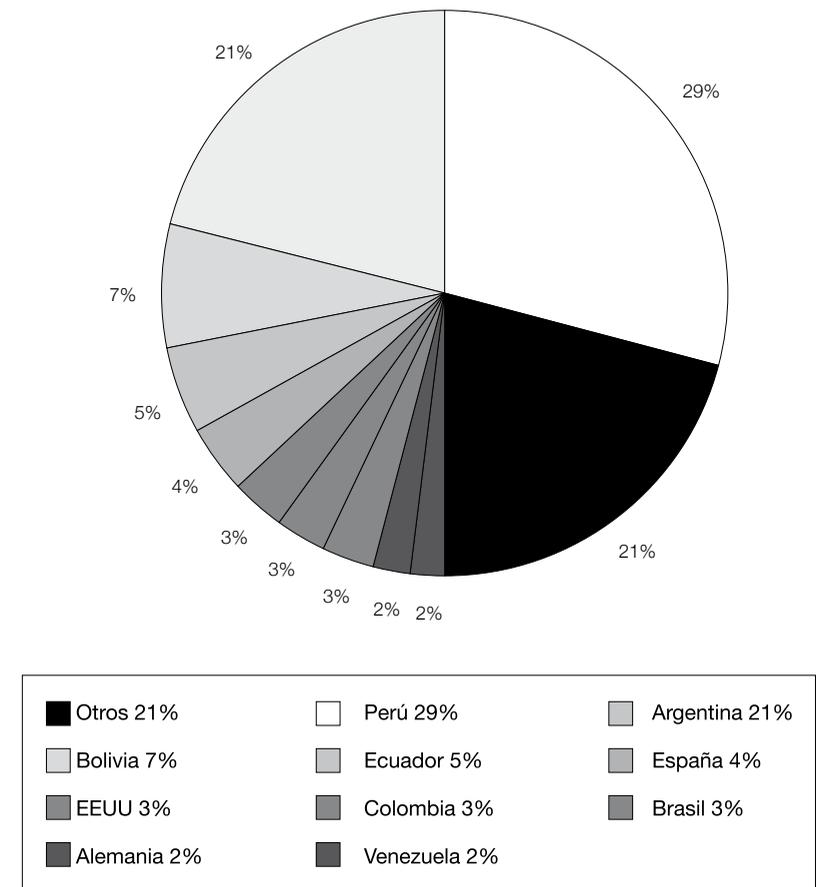
El análisis de la información estadística se hace a partir de dos fuentes: las cifras del DEM y las del Registro Civil (los extranjeros deben obtener un documento de identidad chileno después de haber obtenido la visa de residencia, sea sujeta a contrato, temporaria, permanente o de refugiado). Las cifras de visas otorgadas que entrega el DEM no están desagregadas por sexo y edad, por eso resulta útil estudiar la información estadística que proporciona el Registro Civil para un análisis con más elementos.

La migración a Chile es una migración regional, de personas provenientes de países vecinos, a las que se han sumado flujos más recientes de colombianos y ecuatorianos. Destacan también nacionales de Estados Unidos, España y China. La mitad de los inmigrantes son peruanos y argentinos.

Según el DEM, en 2009 residen en Chile 290.900 personas nacidas en el extranjero; en realidad, personas que tienen autorización para residir en Chile, es decir, no se incluye la migración irregular o no autorizada.

¹³ Los Estados tienen la potestad de establecer el requisito de una visa expedida en sus consulados, cuyo otorgamiento puede depender de la presentación de documentos que certifiquen la situación económica y confirmen la voluntad de la persona extranjera de ingresar y permanecer en el país según sus dichos. En general, los requisitos para las visas consulares son más estrictos que cuando se otorga la visa en el punto de ingreso al territorio nacional. La ausencia de visa consular es un factor que incide positivamente en el flujo migratorio.

Gráfico 1. Población extranjera en Chile en 2009



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración.

De acuerdo al Censo 2002, la población extranjera en Chile sumaba un 1,22% de la población total. Actualmente constituye el 1,8%, lo cual representa un aumento significativo y reitera la tendencia. La mayoría de los migrantes son de origen sudamericano, especialmente nacionales de Perú.

Cuadro 1. Población extranjera residente en Chile en 2009

País	Cantidad
Perú	83.352
Argentina	59.711
Bolivia	20.214
Ecuador	14.688
España	10.838
Ee.Uu.	10.162
Colombia	9.162
Brasil	8.853
Alemania	6.478
Venezuela	5.443
Otros	62.000
Total	290.900

Fuente: Departamento de Extranjería y Migración.

Las cifras del Registro Civil permiten hacer un análisis más detallado de la evolución de la migración reciente.¹⁴

Como muestra el Cuadro 2, la migración a Chile ha crecido de manera exponencial en los últimos siete años. Se observa que la migración de ciudadanos peruanos, bolivianos, colombianos, brasileños, chinos, uruguayos y mexicanos ha crecido un 700% de 2002 a 2008, es decir, el crecimiento de población extranjera en Chile proviene de varios países. En cambio, la migración argentina, que se triplicó de 2002 a 2003, coincidiendo con la crisis en ese país, se ha mantenido estable. El crecimiento ecuatoriano es significativo, pero menor, al igual que la migración de europeos (españoles y alemanes). En estos casos, el número de nacionales creció en un 300%, 400% y 600%, respectivamente.¹⁵

El aumento del número de visas expedidas entre 2002 y 2003 constituye un punto de inflexión en la migración a Chile. Por ejemplo, en

2002 se entregaron 7.037 documentos de identidad a peruanos; en 2004, 19.346, mientras que el año 2008 la cifra aumentó a 67.168. En el caso de inmigración peruana, del 2007 al 2008 el número de documentos de identidad expedidos a peruanos aumentó en 17.746. Este incremento del año 2008 corresponde en buena parte al Programa de Regularización Migratoria, al cual se hará referencia a continuación.

Como se aprecia, en poco menos de diez años Chile se ha convertido en un país receptor de extranjeros. ¿Cómo ha respondido el Estado chileno a las demandas y los desafíos de la integración y no discriminación de los migrantes?

Para saberlo resulta útil conocer las características de la población migrante. La revisión de los datos del DEM y el Registro Civil cuestiona la feminización de la migración, por ejemplo, una de las percepciones más reiteradas por el Estado y la sociedad. Antes del programa de regularización 2007-2008 había una proporción mayor de mujeres en situación migratoria regular en relación con los hombres, sin embargo, como resultado de ese programa la tendencia se revirtió: antes, las trabajadoras migratorias tenían mayores posibilidades de regularizar su situación, producto de las características del mercado laboral, en cambio los hombres debieron esperar al programa de regularización para resolver legalmente su estado. En 2002 las mujeres representaban el 54,4% de la población migrante documentada, en 2004 el 53,2%, en 2006 el 52,9% y en 2008, confirmando la tendencia decreciente, el 51,5%. La distribución de migrantes por sexo será pareja en 2010 si se mantiene esta tendencia. El Cuadro 3 muestra que el número de mujeres es ligeramente mayor para todos los tramos de edad, destacándose el de 18 a 35 y el de 36 a 50 años, ambos de la población económicamente activa.

¹⁴ El Registro Civil no es una fuente a la cual se acuda regularmente en busca de información cuantitativa sobre extranjeros en el territorio nacional. No obstante, es una fuente útil para obtener información cuantitativa sobre extranjeros con su situación migratoria en regla. El ejercicio realizado en este capítulo de complementar la información del DEM con la del Registro Civil constituye una forma novedosa de considerar el fenómeno migratorio desde una perspectiva cuantitativa, que permite desagregar las cifras por nacionalidad, sexo y edad, información que el DEM no tiene.

¹⁵ Cifras proporcionadas por el DEM al centro de Derechos Humanos de la UDP en 2009.

Cuadro 2. Documentos de identidad expedidos a extranjeros en Chile 2002-2008

	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Perú	7.037	44,30	19.346	40,80	22.218	43,37	33.991	51,84	35.651	51,84	49.422	57,12	67.168	59,12
Bolivia	1.103	6,94	3.539	7,46	3.766	7,35	4.772	6,75	4.639	6,75	5.742	6,64	9.742	8,57
Argentina	2.427	15,28	7.227	15,24	7.458	14,56	7.993	10,54	7.252	10,54	6.942	8,02	7.545	6,64
Colombia	662	4,17	1.948	4,11	2.125	4,15	2.762	5,28	3.629	5,28	4.827	5,58	6.821	6,00
Ecuador	1.421	8,95	3.828	8,07	3.543	6,92	3.949	5,85	4.026	5,85	4.671	5,40	5.978	5,26
EE.UU	924	5,82	3.857	8,13	3.900	7,61	4.009	5,75	3.957	5,75	4.043	4,67	4.545	4,00
Brasil	385	2,42	1.344	2,83	1.430	2,79	1.578	2,73	1.875	2,73	2.077	2,40	2.325	2,05
España	649	4,09	2.068	4,36	1.967	3,84	1.958	2,90	1.995	2,90	2.226	2,57	2.291	2,02
China	455	2,86	1.265	2,67	1.429	2,79	1.631	2,30	1.583	2,30	2.112	2,44	2.144	1,89
Alemania	371	2,34	1.432	3,02	1.569	3,06	1.696	2,40	1.652	2,40	1.701	1,97	1.790	1,58
Uruguay	231	1,45	925	1,95	1.058	2,07	1.323	1,88	1.294	1,88	1.377	1,59	1.708	1,50
México	220	1,38	636	1,34	769	1,50	976	1,78	1.222	1,78	1.376	1,59	1.557	1,37
	15.885	100,00	47.415	100,00	51.232	100,00	66.638	100,00	68.775	100,00	86.516	100,00	113.614	100,00

Fuente: Registro Civil, Chile, 2009

Cuadro 3. Documentos de identidad emitidos por tramo de edad y sexo

Año 2002		
Tramo	Mujeres	Hombres
0-17	1.798	1.097
18-35	5.445	4.424
36-50	2.421	2.257
51-65	848	946
66-	458	467
Total	10.970	9.191

Año 2004		
Tramo	Mujeres	Hombres
0-17	3.757	3.698
18-35	16.971	13.774
36-50	7.735	6.963
51-65	2.861	2.995
66-	1.591	1.543
Total	32.915	28.973

Año 2006		
Tramo	Mujeres	Hombres
0-17	4.279	4.296
18-35	23.158	19.745
36-50	10.142	8.998
51-65	3.314	3.252
66-	1.468	1.492
Total	42.361	37.783

Año 2008		
Tramo	Mujeres	Hombres
0-17	7.182	7.212
18-35	36.591	34.445
36-50	15.859	14.234
51-65	4.916	4.660
66-	1.883	1.894
Total	66.431	62.445

Diversos factores están haciendo no solo que migren más mujeres, sino que quienes lo hacen traigan consigo a sus hijos. Así, la migración estaría siendo menos circular y transformándose en un proceso lineal, con visión de mediano y largo plazo; deja de ser una opción individual para convertirse en una iniciativa familiar. Esto significa que el Estado debe empezar a considerar a esos hijos en los servicios públicos, y en planes y programas estatales dirigidos a la infancia y juventud.¹⁶ Es probable que los niños que crecen en Chile terminen radicándose en el país.

Por otra parte, las necesidades de las familias migrantes son diferentes de las de trabajadores migratorios sin familia. La vivienda, por ejemplo, es fundamental. El arriendo de una pieza, que es lo habitual entre los migrantes que llegan solos, no satisface la necesidad de una vivienda que asegure privacidad, salubridad y espacios mínimamente dignos para todo un grupo familiar. El incendio que en mayo de 2008 afectó a un conventillo en el barrio Brasil de Santiago ilustra esta situación de vulnerabilidad. Sus habitantes, mayoritariamente inmigrantes peruanos, perdieron todas sus pertenencias, y no se trata de un caso aislado: al ser la forma más económica de vivienda, en los conventillos las deficiencias en el alcantarillado y fallas eléctricas son comunes.¹⁷

3.1 El Programa de Regularización Migratoria

Al apreciar las cifras se ha de tener en cuenta el programa de regularización de 2007-2008, mal llamado “perdonazo” o “amnistía migratoria”.¹⁸ Esta iniciativa ofreció regularizar su situación migratoria a quienes se encontraban “ilegales” o con una solicitud de visa pendiente, con los siguientes requisitos: a) haber ingresado al país antes del 21 de octubre de 2007, independientemente de si lo habían hecho por un punto no autorizado, b) tener pasaporte o documento de identidad vigente, c) ser nacional de un país de América Latina y el Caribe, y d) encontrarse en el país con visa vencida o sin ella, haber entrado con el Convenio Fronterizo Arica-Tacna y violado las condiciones de ingreso al país, o tener una solicitud de visa pendiente.

¹⁶ Según la Encuesta Casen 2006, el 3,5% de los niños extranjeros residentes en Chile no asiste al colegio. El 57% pertenece al sistema público de salud y solo un 27% al sistema privado, mientras que el 16% de la población inmigrante residente en nuestro país no cuenta con protección de salud. Carmen Gloria Daneri, “Caracterización de la inmigración y política migratoria en Chile”, en el seminario Inmigración y Multiculturalismo, Chile y la Experiencia Internacional, 10 de septiembre de 2008, disponible en www.mideuc.cl/inmigracion.

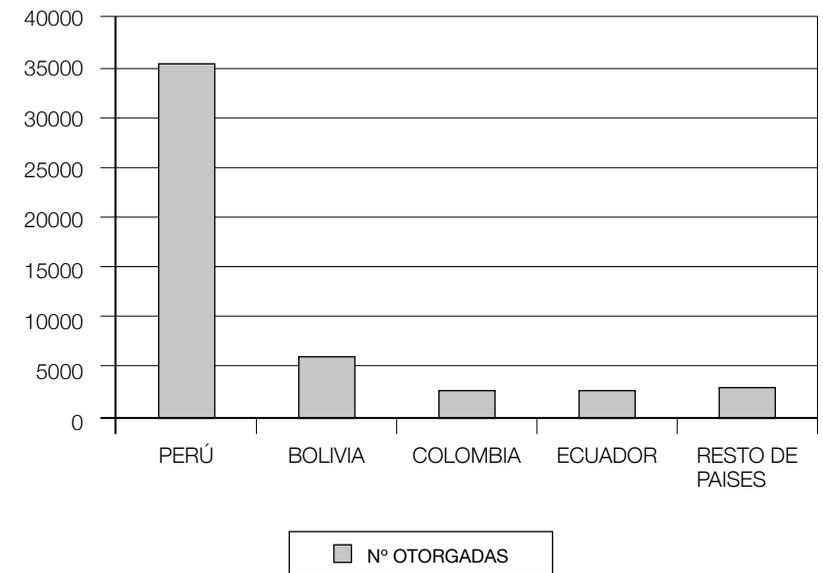
¹⁷ *La Tercera*, “Damnificados por incendio en barrio Brasil son trasladados a albergues”, 5 de mayo de 2008. Según la investigadora María Paz Sagredo, de Un Techo para Chile, la solución que entregó la Municipalidad de Santiago a estos damnificados fue el arriendo de una pieza por familia por un mes.

¹⁸ Los términos no son exactos porque no se amnistían o perdonan procesos penales en curso, sino infracciones administrativas, como el ingreso por punto no autorizado y la estadía irregular.

El programa tuvo gran acogida; “permitió legalizar a la mayoría”, ha dicho la directora del DEM, Carmen Gloria Daneri.¹⁹ Se presentaron alrededor de 55.000 solicitudes, de las cuales 47.580 se resolvieron favorablemente. Según Daneri, la mitad de estas personas se encontraba en situación irregular y la otra mitad tenía solicitudes en trámite; éstas últimas se acogieron al programa porque “era una visa mejor”. Los solicitantes recibían una visa temporaria que, después de un año de residencia, y de demostrar una situación económica estable –con la existencia de una relación laboral y cotizaciones previsionales pagadas–, o bien un certificado de una persona que los mantenía, obtenían la residencia permanente. En cambio, quien obtiene una visa sujeta a contrato (o una visa de refugiado) debe esperar dos años para solicitar la residencia permanente.

Como lo refleja el Gráfico 2, la mayoría de beneficiados fueron peruanos (35.071), seguidos de bolivianos (6.145), colombianos (2.003), ecuatorianos (1.958) y 2.403 de otros países latinoamericanos.

Gráfico 2. Visas otorgadas como resultado del Programa de Regularización Migratoria por nacionalidades



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, 2009.

¹⁹ Entrevista personal, 15 de julio de 2009.

Destaca la ausencia de ciudadanos argentinos en el programa de regularización, pese a su importancia numérica en la migración a Chile, y la presencia de las corrientes migratorias que más han crecido en los últimos seis años. Esto confirma que los migrantes argentinos tienen otras alternativas para regularizar su situación. Igualmente, se observa que el programa benefició mayoritariamente a los nacionales de países con mayores flujos migratorios recientes.

4. EL DERECHO A LA IDENTIDAD Y A LA NACIONALIDAD

Para un migrante en Chile, el documento de identidad hace toda la diferencia. Cuando se está en situación irregular, más importante que la persecución oficial es la condición de indefensión, de inexistencia, por falta del documento de identidad, que es el que confiere a los extranjeros estatus, poder, el que los hace sujetos de derechos frente a autoridades, consultorios, empleadores y en general el sector privado. “Soy otra, ahora existo en este país”, explica una ciudadana peruana que recientemente obtuvo su visa sujeta a contrato. Las personas que llegaron a Chile hace varios años y que habían tenido dificultades para regularizar su situación son las más preocupadas por solucionarlas. “No quiero perder el beneficio obtenido”, comenta un ciudadano peruano entrevistado para este reporte. El número de consultas en la Clínica Jurídica de Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, para completar formularios y cumplir con los requisitos para la residencia definitiva, fue muy alto durante el período que coincidió con la solicitud de residencias permanentes. Los migrantes estaban dispuestos a tolerar condiciones laborales abusivas a cambio de un contrato, boletas de sueldo y cotizaciones previsionales que les permitieran cumplir con los requisitos de la segunda fase del programa y obtener la residencia definitiva.

La siguiente sección desarrolla en profundidad la importancia del derecho a la identidad y a la nacionalidad para los migrantes, y los obstáculos que encuentran en Chile para la protección de sus derechos.

Dentro de los derechos fundamentales de toda persona está su derecho a la identidad y a la nacionalidad.²⁰ Pero no basta con tener nombre, apellidos, nacionalidad, fecha de nacimiento y sexo; es necesario que estos elementos estén plasmados en un documento reconocido por autoridades y particulares, aceptado legal y convencionalmente como prueba de la identidad.²¹ Este documento es la forma mediante la cual

²⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 24; Convención Americana, art. 20.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, sentencia del 23 de noviembre de 2004, y caso *Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, sentencia del 8 de septiembre de 2005.

se constata y ejerce la identidad en un contexto determinado, y permite acceder a servicios y programas sociales que garantizan derechos económicos, sociales y culturales tales como salud, trabajo, educación y cuidado infantil, cuestión que se aborda a continuación. En segundo lugar se describe la situación de niños nacidos en territorio chileno de padres extranjeros que no tienen una visa de residencia en Chile, y que independientemente del tiempo que llevan residiendo en el país, y de su intención de permanecer en Chile o no, son registrados como hijo de extranjero transeúnte, negándoles el derecho a la nacionalidad chilena.

4.1 Principios generales sobre nacionalidad

No existe una única forma de reconocer y otorgar la nacionalidad. En Chile se aplican los principios *ius solis*, que establece que es chileno el que nace en Chile, y *ius sanguini*, que establece que es chileno el hijo de chilenos.²² El derecho a la nacionalidad se garantiza en la medida en que estas reglas se apliquen sin discriminación. En el caso chileno, el principio del *ius sanguini* no tiene dificultades en su aplicación práctica. Como se verá, el del *ius solis* sí las tiene.

La Constitución establece como regla general que las personas que nacen en territorio nacional son chilenas, a excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su gobierno, y los hijos de extranjeros transeúntes.²³ Respecto de la primera excepción no se registran problemas, pero en cambio la interpretación que hacen las autoridades del concepto de “extranjero transeúnte” afecta en ocasiones los derechos de los migrantes.

4.2 La importancia del documento de identidad

Para los chilenos tener una cédula de identidad es un hecho casi sustancial a su existencia, pero la experiencia de la población migrante no es la misma: para ellos obtener este documento depende de factores económicos, laborales y jurídicos que escapan de su ámbito de acción y control. El primer obstáculo es conseguir empleo o desarrollar una actividad económica independiente. Luego hay que obtener la documentación que dé cuenta de ello, además de otros documentos, y que éstos cumplan con los requisitos que exige la legislación migratoria. El DEM los analiza y decide sobre la visa. Una vez otorgada, pagados los derechos respectivos y estampada la visa en el pasaporte, la persona puede dirigirse al Registro Civil para obtener su documento de identidad, sin el cual es imposible recibir atención médica en un consulto-

²² Constitución Política de la República de Chile, art. 10, números 1 y 2.

²³ En ambos casos tienen la opción de optar por la nacionalidad chilena (art. 10.1).

rio o servicios de salud –excepto que se trate de urgencias–, postular a programas sociales municipales o estatales, presentar una reclamación ante Carabineros, cobrar un cheque en el banco, etc.

Lo mismo sucede para quienes tienen su cédula vencida. Pero su renovación, que en el caso de los nacionales es automática, previo pago respectivo, para los extranjeros que no tienen residencia definitiva el vencimiento representa la culminación de un período de trámites administrativos de renovación de visa o de postulación a una nueva categoría. El documento de identidad de una persona extranjera en Chile tiene la duración de la visa. En esa medida, quienes aspiran a cambiar de categoría migratoria o a renovar la existente pasan un período en el que pueden permanecer legalmente en el país, pero no tienen documento de identidad. Según la jefa del DEM, Carmen Gloria Daneri, los tiempos promedio para resolver las solicitudes de visación son los siguientes: en el caso de la visa sujeta a contrato y la visa temporaria, un promedio de dos meses; para el caso de la permanencia definitiva, un promedio de ocho meses.

Si bien el DEM expide un certificado de visa en trámite, que confirma que la presencia de la persona en el país es autorizada, y aunque la jefa del DEM afirmó que la visación en trámite permitiría realizar cualquier tipo de transacción o petición ante autoridades bancarias, de salud, educación, entre otros, pudimos detectar que ello no es así. De una parte, los plazos suelen ser mucho mayores que los señalados por Daneri, y de otra, sin el documento de identidad es imposible realizar cualquier trámite, ni siquiera obtener en el Registro Civil un certificado de antecedentes penales, uno de los tantos requisitos para obtener una visa de residencia para quien ha tenido una visa anterior, u obtener un certificado de avecindamiento en el mismo DEM.

Nelson Montealegre, refugiado de origen colombiano, que vino a Chile reasentado desde Ecuador, y quien coordina el área social de la Organización de Refugiados Colombianos en Chile, conoce de primera mano las dificultades que acarrea no tener un documento de identidad vigente. Montealegre tiene una microempresa familiar de elaboración de confites artesanales, con la que actualmente se gana la vida, pero estuvo casi dos años tramitando la permanencia definitiva, y en ese lapso dice haber tenido las “manos amarradas” para desenvolverse en la vida cotidiana: “Tuve problemas para acceder a créditos y beneficios sociales, no podía comprar materias primas para mi microempresa, no podía cobrar cheques..., no podía hacer nada”.²⁴ Mientras tuvo su carné vencido, “nadie creía en mí, ninguna institución apostó por mí para prestarme dinero”. Para conseguir trabajo, explica, “valía más el plástico que mis argumentos”. El DEM le entregó un certificado de visa en trámite –una carta para ser presentada ante quien estimara conveniente–, pero “la carta no sirve de nada”.

²⁴ Entrevista personal, 29 de julio de 2009.

Tanto es así que cuando se presentó al DEM a pedir un certificado de avecindamiento, para participar en organizaciones comunitarias (en particular la Organización de Refugiados Colombianos en Chile), el mismo Departamento, que evidentemente conoce los plazos en que se otorgan las visas, se lo habría negado por tener su cédula de identidad vencida.²⁵ En junio de 2008 fue notificado del rechazo a su solicitud de residencia permanente; le ofrecieron obtener una visa de residencia temporaria, la cual rechazó. Montealegre presentó un recurso de reconsideración, argumentando que el carácter incipiente de la actividad económica que desarrollaba se debía a que llevaba poco tiempo en el país y a que había tenido problemas de salud. En marzo de 2009 le comunicaron que debía entregar nuevamente toda su documentación, y finalmente en mayo le otorgaron la visa de residencia permanente. Le dijeron que debía esperar a que la aceptación llegase a su domicilio, pero Montealegre acudió personalmente al DEM para asegurarse de recibir lo antes posible el documento.

“Yo pude obtener mi documentación, pues fui diligente y gestioné por mi cuenta todo, pero existen muchas personas que no tienen la misma capacidad de gestión que yo y que se encuentran en el mismo problema.” El vencimiento de su carné coincidió con el nacimiento de su hijo, y “si no hubiese sido por la gente del Programa Puente, mi hijo habría sido inscrito como hijo de extranjero transeúnte”. En la oficina del Registro Civil tampoco querían inscribir al niño como chileno por esta situación. Afortunadamente se allanó el problema y su hijo fue inscrito correctamente como chileno, gracias a la intervención de agentes del Programa Puente.²⁶ No es el caso de muchos otros niños, cuyos padres no están inscritos en el programa, sea porque no cumplen las condiciones de vulnerabilidad económica para estarlo, o porque no pueden hacerlo por su situación migratoria irregular.

Evert Álvarez, refugiado colombiano que llegó al país el año 2006, se vio enfrentado a una situación similar. En un principio, mientras su cédula de identidad estaba vigente, residía en Antofagasta, tenía un local de comida rápida y podía desenvolverse con normalidad. Todo cambió al vencerse su documento de identidad tras dos años de vigencia, es decir, en agosto de 2008. Ya no podía realizar transacciones bancarias, lo que le significó perder su negocio. Consultado por la importancia de la documentación de identidad en nuestro país, señaló que “es prácticamente el corazón de uno”.²⁷ Agobiado por su situación financiera, decidió radicarse en Santiago, creyendo que habría mayores oportunidades laborales. Presentó currículo donde pudo, pero no tuvo suerte. Le

²⁵ Esta respuesta se la dieron de manera verbal y no existe documento que la acredite.

²⁶ El Programa Puente es un programa estatal que depende de Mideplan; es la forma de ingresar a los programas de Chile Solidario, que tiene por objeto la superación de la pobreza.

²⁷ Entrevista personal, 29 de julio de 2009.

decían que con su visación en trámite y su cédula vencida no lo podían contratar. Durante ese tiempo Álvarez no pudo hacer prácticamente nada para conseguir algo de dinero: “Si no hubiese sido por la buena voluntad de mis amigos, habría quedado totalmente desvalido”. Luego de doce meses de espera, obtuvo la visa de permanencia definitiva, ya que cumplía los requisitos.

Los entrevistados llaman “una muerte en vida” a este tipo de situaciones, dadas las dificultades que acarrea carecer de cédula en Chile. Son muchas las personas que, como ellos, deben esperar como “muertas en vida” la decisión favorable a sus solicitudes de visa, para luego renovar su documento de identidad.

4.3 Los hijos de extranjero transeúnte

La formulación del artículo 10.1 de la Constitución proviene de la Constitución de 1925, y es la norma que define la nacionalidad por nacimiento en Chile. Académicos como Alejandro Silva Bascañán señalan que “en todo caso es lamentable que una calidad tan importante dependa de una circunstancia imprecisa y discutible”,²⁸ como sería la de transeúnte.

Un primer problema es que la palabra “transeúnte” tiene diversas interpretaciones en la doctrina nacional. Algunos, como el profesor José Guillermo Guerra, consideraban que ser hijo de extranjero transeúnte podría ser un beneficio para eximirse de las obligaciones de los nacionales, tales como prestar el servicio militar.²⁹ Para otros, como el profesor Silva Bascañán, se trata de una condición importante, y ser nacional chileno constituye un beneficio. En general, la mayoría de la doctrina chilena interpreta el término a partir del Código Civil, que divide a las personas en domiciliadas y transeúntes (art. 58). Esta interpretación perjudica a cientos de hijos de migrantes nacidos en Chile que, por no tener sus padres resuelta su situación migratoria al momento del nacimiento, son inscritos en el Registro Civil con una anotación que alude a su calidad de hijos de extranjeros transeúntes; por lo tanto, se les niega la nacionalidad chilena y con ella el acceso a prestaciones y programas del Estado.

Debe recordarse que la regla general es que son chilenas todas las personas que nacen en el territorio de Chile.

4.3.1 La visa temporaria para hijos de extranjero transeúnte

La normativa actual permite a los hijos de extranjeros transeúntes solicitar una visa de carácter temporario. Dentro de los requisitos que el DEM exige para que la solicitud prospere está el sustento económico que los

²⁸ Historia de la ley: Constitución Política de la República de Chile de 1980, www.bcn.cl/histley.
²⁹ Id.

padres han de acreditar. Pero quienes están en situación irregular por lo general no pueden acreditar un sustento económico, si bien lo proveen, porque éste proviene de una actividad por cuenta propia o de un empleo irregular, que no están autorizados para desarrollar en el país; de allí que no hayan podido regularizar su situación migratoria ellos mismos. En cualquier caso, la visa no resuelve el problema de la nacionalidad, pues estos niños, que nacieron en territorio chileno, son apátridas a menos que puedan adquirir la nacionalidad de sus padres, si su país de origen lo permite. Los refugiados, por ejemplo, no pueden registrar el nacimiento de sus hijos al consulado, por lo que éstos son apátridas.

La apatridia deja al menor en una situación de vulnerabilidad. De alguna manera lo reconoce la autoridad administrativa, en este caso la Contraloría General de la República, al señalar en un dictamen que:

en el caso particular de la inscripción del nacimiento de hijos de extranjeros *que no permanecen legalmente en el país*, inciden otros elementos que deben considerarse: la Constitución establece en su art/1 incisos 2 y final, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que es deber del Estado darle protección y propender a su fortalecimiento, y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Por otra parte, debe tenerse presente que tales hijos de extranjeros, que podrían llegar a ser chilenos acorde a lo citado en el art/10 num/1 de la ley superior, *carecen de responsabilidad por la situación ilegal de sus padres*.³⁰

De lo anterior se desprende que la situación irregular de los padres no puede incidir negativamente en la nacionalidad de sus hijos. Por lo tanto, cualquier niño, sin importar que sus padres se encontraran al momento de su nacimiento en situación irregular, debiera ser inscrito como chileno, de acuerdo al artículo 10 de la Constitución, si sus padres no se encuentran en tránsito en Chile.

Sin embargo, eso no ocurre en la práctica.

4.3.2 La declaración de Chile ante Naciones Unidas, y tres casos que la desmienten

En mayo de 2009, con motivo del Examen Periódico Universal,³¹ la delegación chilena, representada por el ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, expuso ante el Consejo de Dere-

³⁰ Dictamen 6197 de la Contraloría General de la República, del 17 de febrero de 1998, www.contraloria.cl, sección dictámenes. Los destacados son nuestros.

³¹ Para información detallada sobre este y otros exámenes, ver el capítulo sobre Chile ante los órganos internacionales de derechos humanos.

chos Humanos la situación de la protección y garantía de los derechos humanos en el país. Durante esa sesión se preguntó expresamente por los hijos de extranjeros transeúntes, y el Gobierno chileno respondió que en Chile “no existen los hijos de extranjero transeúnte”.³²

Helvi Alcántara Nestares, ciudadana peruana, dio a luz a una hija en Chile (de iniciales V.N.A) el 30 de octubre de 2007, mientras tramitaba su solicitud de visa temporaria dentro del Programa de Regularización Migratoria. Por este motivo, se la inscribió como “hija de extranjero transeúnte de acuerdo al art. 10, 1 de la Constitución Política del Estado [sic]”, negándole la nacionalidad chilena. Sin embargo, Helvi Alcántara no transitaba por Chile; había llegado al país en 2006 y su intención siempre fue permanecer aquí, lo que se reflejaba en la solicitud de visa que presentó. Además, del hecho de que se encontrase tramitando su visación no se deriva que ella hubiese estado en calidad de irregular, y aun en caso de estarlo, la situación de su hija en el país no puede depender de esta circunstancia, como se advierte en el dictamen citado de la Contraloría. En agosto de 2009 V.N.A. continuaba registrada como hija de extranjera transeúnte, lo que le impedía beneficiarse de, por ejemplo, el programa “Chile Crece Contigo”, que cuenta con un amplio programa de salas cuna.

Mauro Rojas es un músico ecuatoriano. Vino a Chile en una gira artística y decidió permanecer en nuestro país. Aquí nació su hija. En aquel momento Rojas se encontraba con visa de turista. Realizó los trámites para inscribir a su hija como chilena, tuvo éxito y consecuentemente obtuvo una cédula de identidad para ella. Tiempo después, sin embargo, recibió una llamada del Registro Civil convocándolo a sus oficinas, pues había habido un error en la inscripción. Finalmente, la niña fue inscrita como “hija de extranjero transeúnte”. Mauro Rojas continúa residiendo en Chile.

Una situación similar vive una pareja de refugiados colombianos que piden que su identidad se mantenga en reserva. Su hijo nació mientras se tramitaba su solicitud de visa de refugio, por lo cual fue registrado como “hijo de extranjero transeúnte”. Ya vimos que un refugiado no puede registrar a su hijo en el consulado de su país de origen, puesto que huye del país buscando protección en otro. Pese a que les reconocieron la condición de refugiados y les otorgaron el visado respectivo (refugiados con residencia definitiva), el menor permanece apátrida porque no puede reclamar la nacionalidad colombiana.

³² Intervención de la delegación oficial del Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos, en el marco del Examen Periódico Universal, 8 de mayo de 2009, www.un.org.

4.3.3 Una alternativa de solución

La Clínica Jurídica de Migrantes de la Universidad Diego Portales sostuvo una reunión con el equipo jurídico del Registro Civil para discutir este tema. El Registro Civil indicó que la única forma de eliminar del registro de nacimiento la anotación “hijo de extranjero transeúnte” era, para cada caso, que el DEM le enviara un oficio indicando que los padres se encontraban tramitando una visa, que su situación migratoria se había resuelto conforme a derecho y que habrían dejado de ser transeúntes.

En esta respuesta se observa la ausencia de una interpretación del concepto de transeúnte que resuelva el tema.

Al cierre de este *Informe* se encontraban en trámite solicitudes para la expedición del oficio respectivo. Mientras tanto, nacen en Chile niños a quienes se les inscribe como hijos de extranjero transeúnte, privándoseles de la nacionalidad chilena. Algunos de ellos llevan varios años residiendo en Chile bajo esta condición, lo cual viola su derecho a la nacionalidad.³³

5. DERECHOS LABORALES

El derecho al trabajo incide directamente en la calidad de vida de todas las personas. De la posibilidad de ejercer labores remuneradas dependen el futuro y la supervivencia de cualquier individuo. En Chile, los turistas no pueden trabajar y los extranjeros pueden hacerlo una vez que obtienen la autorización del DEM. En general, las personas extranjeras que se radican en Chile obtienen visa sujeta a contrato o visa temporaria. Luego de dos años con la primera, y un año con la segunda, pueden solicitar la permanencia definitiva.

Sin embargo, cuando la persona que busca empleo se encuentra en una situación migratoria irregular, las posibilidades de encontrarlo y así regularizar sus documentos son reducidas. Lo demuestran las cifras del programa de regularización. El DEM estima que alrededor de 20.000 de los beneficiarios vivían en Chile y tenían una situación irregular, es decir, no habían conseguido un empleo con las características exigidas para normalizar su situación migratoria.³⁴

Además de encontrar trabajo, éste debe ser con contrato escrito, notariado, y que incluya las cláusulas mencionadas en el punto 2.1. Con ello sus posibilidades laborales se ven muy mermadas, y en caso de que lo encuentren, generalmente las remuneraciones son bajas, las personas se exponen a tratos indebidos y sufren menoscabo en sus derechos la-

³³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 24; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 7, y Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 20.

³⁴ Información suministrada por el DEM, julio de 2009. Las cláusulas se describieron en el punto 2.1 y se encuentran, con todos los demás requisitos, en www.extranjeria.gov.cl.

borales. Ello es importante por sí mismo, pero también por la cantidad de casos, toda vez que una de las motivaciones principales para migrar son las expectativas laborales en el país receptor. Los extranjeros, sobre todo sudamericanos, suelen ingresar con esta expectativa a Chile, según las cifras presentadas anteriormente.

El Instructivo Presidencial sobre Política Migratoria incluye dentro de sus principios la “integración y protección social de los inmigrantes” y establece que “el Estado debe garantizar la integración armoniosa de los extranjeros que legalmente residan en Chile a la comunidad nacional, promoviendo para este efecto la igualdad de trato en materia laboral, seguridad social, derechos culturales y libertades individuales”. Entre los derechos que el Estado debe garantizar, el Instructivo incluye el derecho al trabajo, y menciona expresamente el deber de garantizar los derechos laborales con independencia de la situación migratoria.

Los migrantes además enfrentan dificultades en sus relaciones laborales, como cualquier otro trabajador. Los conflictos laborales se inician mediante la presentación de un reclamo ante la Inspección del Trabajo, instancia que busca lograr un acuerdo entre las partes; si ello no es posible, la parte afectada puede presentar la demanda laboral correspondiente. Los trabajadores migratorios en situación irregular pueden acudir a la Inspección del Trabajo, pero muchas veces no lo hacen, por desconocimiento de la legislación o por temor a las repercusiones en su historia laboral y migratoria. En las charlas y asistencia jurídica gratuita que ofrece la Clínica de Migrantes de la UDP se ha constatado este punto, como también el hecho de que los empleadores, conscientes de esta situación de vulnerabilidad, desconocen sus obligaciones contractuales y violan la legislación laboral.

Además, tanto las personas con visa sujeta a contrato como los residentes temporarios deben acreditar que la relación laboral se mantuvo durante todo el término de la visa, y que las cotizaciones previsionales se pagaron. Sin ello, no pueden solicitar la prórroga de su visa o un nuevo visado, como la residencia permanente. Es decir, aunque se supone que la protección y garantía de los derechos laborales es independiente de la situación migratoria, ésta depende de la existencia de un contrato laboral y del pago de cotizaciones previsionales, dos hechos que atañen al empleador. Si bien el trabajador puede acudir a las autoridades estatales para solicitar la protección de sus derechos laborales, eso no le garantiza que la relación laboral se mantendrá y que podrá resolver su situación migratoria. La siguiente sección del informe describe tales problemas con casos concretos.

5.1 Cotizaciones previsionales impagas

Ysaías Gaspar, ciudadano peruano, se encuentra en nuestro país hace ya varios años trabajando como carpintero. Vive con su esposa y su hijo, y se acogió al Programa de Regularización Migratoria, por medio del

cual obtuvo solo una residencia temporaria, pues el no pago de cotizaciones previsionales y de salud por parte de sus múltiples empleadores le impidió obtener la anhelada permanencia definitiva.

Muchos extranjeros desconocen los términos para reclamar y se dan cuenta demasiado tarde de que no solo perdieron sus derechos laborales, sino también la oportunidad de la residencia definitiva. Pese a que la Clínica de Migrantes de la UDP representó la situación del señor Gaspar al DEM, se le negó la permanencia definitiva.

5.2 Dominio del idioma

El idioma también supone vulneraciones en materia laboral. El ciudadano macedonio Fadzdi Askov acudió a la Clínica de Migrantes de la UDP para solicitar asesoría jurídica. En 1994 migró desde la ex Yugoslavia huyendo de las atrocidades de la guerra civil. En un principio se refugió en Holanda, pero, interesado en el ofrecimiento de un inversionista holandés, viajó a Chile junto a su familia. Trabajaron todos para una empresa agroexportadora, donde fueron objeto de múltiples violaciones a sus derechos laborales. Desde un principio se les prometieron clases de español, las cuales nunca recibieron.³⁵ A Askov se le obligó a realizar un sinnúmero de labores para las cuales no estaba calificado, desde limpiar un baño hasta construir una mediagua, y se les escondió, a él y a su familia, de los fiscalizadores de la Inspección del Trabajo para no evidenciar las faltas en que sus empleadores incurrieron. En 1995 sufrió un grave accidente: cayó desde unos seis metros de altura por estar cambiando una ampolleta de un galpón de la empresa. Si bien sus empleadores pagaron su operación y recuperación, continuaron abusando de él y de su familia, aprovechándose de su escaso dominio del español para obligarlo a firmar liquidaciones de sueldo por un monto menor de lo estipulado en el contrato. Con el tiempo, sus hijos tomaron conciencia de los abusos de la empresa y terminaron su relación laboral con ella; luego lo hizo su esposa. Askov tuvo que seguir trabajando en la empresa, la cual, finalmente, en aplicación del *ius variandi*, le asignó funciones que requerían español oral y escrito, que no pudo desempeñar, por lo cual fue despedido.³⁶

5.3 Discriminación por nacionalidad

No todas las nacionalidades son consideradas de la misma manera en Chile. Un argentino no recibe el mismo trato que un peruano o un boliviano, en cuanto a la vulneración de sus derechos laborales. Según los datos presentados en un seminario por Felipe Harboe, en ese momento

³⁵ Entrevista personal, 7, 14 y 21 de enero de 2009.

³⁶ El *ius variandi* es la facultad del empleador de variar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que el trabajador cumple sus funciones, las cuales el trabajador está obligado a aceptar.

subsecretario del Interior,³⁷ un 90,5% de los encuestados argentinos tenía contrato de trabajo. En el caso de los peruanos, la cifra desciende al 63,5%. Los bolivianos solo alcanzan un 44,4%.

Eladio Hurtado es un peruano que trabaja como electricista industrial y que se desempeñó en diversas faenas en tres empresas, siempre con la misma suerte: fue despedido. Él considera que sus despidos se deben a que denunció malas prácticas de sus compañeros, quienes, por ejemplo, pedían cantidades mayores de materiales de las que necesitaban, o por mantener una actitud proactiva en sus labores, lo que sus compañeros chilenos interpretaban como una acción digna de un “chupamedias”.³⁸ Dentro de sus labores tuvo la oportunidad de comandar cuadrillas de trabajadores, realizar evaluaciones de trabajos realizados y entrevistar personal, todas tareas para las que estaba calificado.

En la primera faena (mantención de hipermercados Tottus y San Francisco) comenzó como supervisor eléctrico. Al cabo de unos meses, el gerente lo trasladó a una oficina de administración. Hurtado pensó que ello se debía a su buen desempeño, pero luego supo que el gerente “no quería ver a un peruano caminando por los pasillos del supermercado”. Hurtado opina que “el peruano aquí en Chile no es extranjero, es peruano”.³⁹

Probó suerte por segunda vez, y fue contratado, también como supervisor eléctrico, en el mantenimiento del Aeropuerto de Santiago, en Viña Concha y Toro y en el Casino Monticello. Por su apariencia y acento, sus compañeros de trabajo pensaron que era argentino y lo apodaron “Che”. Hurtado no quiso corregir a sus compañeros, pues de este hecho se derivó un trato preferencial, de atención y actitud respetuosa. Pasado un tiempo, les dijo que era peruano. Las relaciones con sus compañeros ya se habían afianzado y esto no le significó un rechazo. Sin embargo, problemas de comunicación dificultaron la relación de trabajo entre Hurtado, su empleador y el jefe de faena de la empresa contratista, y nuevamente fue despedido.

Dejando atrás las malas experiencias, decidió probar suerte en Osorno, en el supermercado Jumbo, como encargado de la climatización. Trabajó dos meses y medio sin que se le pagaran remuneraciones, pues no reconocieron la labor que realizó. En esta faena Hurtado siempre se sintió subestimado por ser peruano; según él, creían que sabía menos que los trabajadores chilenos en materia de electricidad industrial, y debía demostrar a sus superiores y compañeros sus conocimientos y experiencia.

La seguidilla de despidos y malos tratos en poco más de un año lo convencieron de que, a pesar de que aquí ganaba un buen sueldo, Chile

³⁷ “Inmigración y políticas públicas: Avances y desafíos”, Centro de Extensión de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 13 de noviembre de 2008.

³⁸ “Chupamedias” es un término chileno para describir a una persona que adula o complace a otro, generalmente un superior, con el propósito de obtener su favoritismo.

³⁹ Entrevista personal, 28 de junio de 2009.

no le convenía para trabajar, y en julio de 2009 se disponía a regresar a Perú, hastiado de las malas prácticas laborales.

5.4 Sanciones a empleadores y trabajadores

La aplicación de sanciones a los trabajadores migrantes y a sus empleadores termina repercutiendo en la situación laboral de los primeros. Generalmente, los trabajadores son sancionados por trabajar sin tener permiso del DEM para hacerlo, o por no informar del cambio de empleador dentro de los treinta días de plazo estipulado.

El ciudadano haitiano Elinord Alexis fue sancionado con una multa por no tener autorización para trabajar, ya que el primer contrato de trabajo que firmó no tenía la cláusula de vigencia y al momento de la contratación tenía la visa en trámite.⁴⁰ También fue sancionado el empleador, por contratar a una persona no autorizada para trabajar.

La exigencia del DEM de un contrato sujeto a condición es inoperante en el mercado laboral, en el que la demanda de mano de obra no puede quedar sujeta a un hecho futuro e incierto. Este asunto, de por sí engorroso para cualquier migrante, no es la peor parte del problema, sin embargo. Hasta el cierre de este *Informe*, Alexis debía esperar que su empleador pagara la multa que el DEM le cursó para regularizar su situación en el país. Es decir, se configura una suerte de “doble sanción” para él: por una parte, recibe la multa por culpa de un contrato mal redactado, y además debe esperar que su empleador pague su propia multa para que él pueda regularizarse.

La consecuencia adicional es que este empleador no volverá a contratar extranjeros, como él mismo lo manifestó a la Clínica de Migrantes de la UDP, pues desconoce las normas migratorias y no quiere arriesgarse a una nueva sanción.

5.5 Paradojas de la visa sujeta a contrato de trabajo

La visa sujeta a contrato de trabajo es la más común que existe, y la que más se otorga. Sin embargo, contiene distorsiones que afectan el mercado laboral, en tanto permite situaciones como la siguiente: una persona ingresa al país, consigue un contrato de trabajo con las correspondientes cláusulas, tramita su visa sujeta a contrato de trabajo y, antes de que cese la relación laboral, se retira voluntariamente y decide regresar a su país de origen. Como su empleador está obligado a pagarle el transporte de regreso, la persona viaja gratis. Ya en el país de origen, prepara su regreso a Chile para reproducir esta práctica.⁴¹

⁴⁰ Entrevista personal, 29 de julio de 2009.

⁴¹ Lo confirman entrevistas a trabajadoras de casa particular atendidas por la Clínica de Migrantes de la UDP.

De esta forma se estimula la migración circular y se promueve la contratación de trabajadores de países limítrofes, pero no así los de países más lejanos. La cláusula de viaje distorsiona el mercado laboral para los trabajadores migratorios, haciendo más onerosa su contratación.

6. DERECHOS DE LOS REFUGIADOS

Parte de la población extranjera residente en Chile se encuentra en el país en calidad de refugiados o buscando que se le reconozca esa condición. Las solicitudes de refugio han aumentado muchísimo: como se ve en el Cuadro 4, en el período 2004-2008 el aumento del número de solicitudes por esta causa es del 760%, mucho mayor que el incremento de la migración económica. Por la proximidad geográfica, que les permite realizar un viaje terrestre, la mayoría de los solicitantes proviene de Colombia: del total de solicitudes al Estado chileno, el 86,3% es de colombianos.

Cuadro 4. Solicitudes de refugio

Año	Total Solicitudes	Solicitudes Colombianos
2004	119	101 (84,9%)
2005	320	236 (73,8%)
2006	592	538 (90,9%)
2007	821	773 (94,2%)
2008	905	730 (80,7%)
Total	2.757	2.378 (86,3%)

Fuente: Departamento de Migración y Extranjería, 2009.

Aunque Chile se declara “país de acogida”, no ha ofrecido capacitación a los funcionarios públicos ni ha desarrollado campañas de educación pública en materia de no discriminación, respeto y valoración de la diferencia y la diversidad. Los refugiados se ven obligados a explicar a las autoridades por qué no pueden obtener documentos originales en su país, y afrontan dificultades para su integración, al no encontrar las condiciones económicas y sociales que les faciliten el proceso. No siempre la gente entiende el impacto que ha tenido en estas personas, y en sus relaciones familiares y sociales, la violencia o amenaza de la que huyeron.

Excepcionalmente, la llegada de un grupo de reasentados palestinos provenientes de Irak suscitó interés y se logró instaurar mediáticamente y en el nivel estatal el tema de la protección y las necesidades especiales de los refugiados.⁴² En el pasado, otros grupos de reasentados tuvieron graves dificultades y decidieron abandonar el país por cuenta propia. En esa ocasión el interés mediático se concentró en la despreocupación de las autoridades responsables.

6.1 El proceso de reconocimiento de la condición de refugiado

Actualmente, en Chile el reconocimiento de la condición de refugiado tiene un trámite muy parecido al de otras visas de residencia. La diferencia radica en que el refugiado debe demostrar que se encuentra en una de las situaciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, es decir, que su vida, integridad y libertad corren peligro por motivos de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”.⁴³ Las normas no establecen un plazo para la solución de la solicitud, la que se somete a un comité de elegibilidad en el que participan el ACNUR y la agencia implementadora del ACNUR en Chile, la Vicaría de la Pastoral Social, esta última con derecho a voz, sin voto. El aumento de solicitudes ha obligado al DEM a desarrollar una forma de estudio de estas peticiones, y a la Vicaría de la Pastoral Social a desarrollar programas de integración y asistencia social, para responder a demandas crecientes y complejas.

El tiempo promedio de este trámite, según la directora del DEM, es de un año. Pero la mayoría de las personas entrevistadas, y de casos que conoce la Clínica de Migrantes de la UDP, hacen referencia a procesos que tardan entre 18 y 24 meses. Hubo sí quienes dijeron haber tenido la suerte de que su caso se resolviera en dos y tres meses.⁴⁴ Por eso, es probable que el tiempo promedio efectivamente sea de un año, lo cual no habla bien de una aplicación igualitaria de las políticas en materia de migración. Por el principio de igualdad ante la ley, el Estado tiene la obligación de justificar la prontitud en algunos casos y el grave retraso en otros, o más bien la obligación de corregir este estado de cosas.

La situación del refugiado es compleja, dado que el viaje que emprende en resguardo de su vida y muchas veces la de su familia no es planificado; llegan al país sin archivos o documentos que respalden su caso, pues han debido escapar abruptamente del peligro. Esta carencia de elementos probatorios es lo que alarga los tiempos de estudio de las

⁴² Lo confirman Carmen Gloria Daneri, directora del DEM, y Marta González, jefa del Área de Refugio de la Vicaría de la Pastoral Social, entrevistada el 8 de julio de 2009.

⁴³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 1.

⁴⁴ El DEM clasifica los casos según su nivel de complejidad, haciendo esfuerzos por tramitar de manera expedita los casos de mayor complejidad.

solicitudes; hay casos en que se realizan varias entrevistas con el fin de verificar la historia del solicitante y cotejar la información que se entregue con la que pueda obtener el DEM por su parte.

La espera produce angustia en los solicitantes. Además, la respuesta no siempre es positiva, por lo que deben regularizar su situación de otra forma o bien mantenerse en el país de manera irregular, si están resueltos a quedarse en Chile. Las instituciones que los acogieron en el proceso de solicitud, que están expresamente creadas para refugiados, suspenden los programas asistenciales ante la negativa de la comisión de reconocimiento. Estas personas quedan desprovistas, por lo tanto, de cualquier tipo de ayuda.

Carmen Gloria Daneri explica el proceso de solicitud:

Ya finalizadas las entrevistas, se recopila la información y se realiza un informe técnico de acuerdo a la Convención, el que se presenta a la comisión. Ésta se reúne una vez al mes y discute los casos. Si no hay unanimidad, decide el presidente de la comisión; se deja una acta, se envía la resolución (se envían tanto las aprobadas como las rechazadas) al subsecretario de Interior, que es el que toma la decisión final. El período de revisión es caso a caso, pero en promedio toma de uno a dos meses. Ya decidido por el subsecretario, se notifica por carta certificada al solicitante con la resolución adjunta. Se puede apelar de forma escrita (asistidos por la Vicaría). El porcentaje de rechazo es del 60%; antes era 50 y 50.

A quienes se les rechaza la solicitud “se les da opción de otra visa, son expulsados. Para quienes tengan antecedentes penales en su país de origen, se rechaza la visa solicitada y se dicta una orden de abandono”.⁴⁵

La residencia definitiva es la mayor aspiración para los refugiados, con el fin de tener acceso a las políticas públicas. La visa de refugio es tratada como una visa temporaria, por lo que los refugiados, al igual que los trabajadores migratorios, deben demostrar una actividad económica estable. El procedimiento para el DEM es el siguiente: “Para la residencia definitiva se solicitan antecedentes que muestren que fueron reconocidos como refugiados y la actividad económica que hayan realizado. Actualmente se trabaja en diferenciar a los refugiados para analizar los casos de solicitud de residencia definitiva, entendiendo que son más vulnerables”.

⁴⁵ Cuando la permanencia de una persona en Chile es contraria a la ley migratoria, porque violó las normas migratorias o porque cometió un delito en Chile o en su país de origen, el DEM dicta contra ella una prohibición de ingreso al país. Si la persona se encuentra en Chile, le corresponde al DEM dictar una orden de abandono, que le otorga un plazo de quince días para abandonar el país. El propósito de esta medida es hacer efectiva la prohibición de ingreso. Si el migrante no cumple la orden de abandono, se dicta una orden de expulsión. La diferencia radica en que el abandono es voluntario: la persona sale del país por cuenta propia. La expulsión es una medida administrativa mediante la cual una persona es aprehendida y transportada a su país de origen, acompañada por dos funcionarios de Policía de Investigaciones.

El fin es acelerar el trámite y que no ocurra como en el caso de la familia Barón, de nacionalidad colombiana, quienes, al cierre de esta versión del *Informe*, llevaban más de nueve meses esperando respuesta a su solicitud de residencia definitiva, lo que les ha significado limitarse al arriendo de una pieza que comparten los tres miembros de la familia, con los graves problemas propios del hacinamiento, pues se ven impedidos de optar a un subsidio habitacional, para el cual se exige la visa de residencia definitiva.

6.2 El proceso de integración en Chile

“Nuestra sociedad no está preparada para aceptar personas distintas. El actor principal [en la integración] es el refugiado. También son importantes la sociedad y el Estado, y esta mezcla hace imposible la integración. El Estado no está preparado, no hay una coordinación para el acceso a las políticas públicas; los migrantes y refugiados no se encuentran considerados. Un ejemplo son el acceso a la vivienda, los programas de empleo y de educación”, dice Marta González, de la Vicaría de Pastoral Social.

En los testimonios de refugiados recabados para este *Informe* se encuentran historias y visiones muy disímiles. Hay algunos que están contentos con el trabajo de las organizaciones y del Estado; otros tienen una visión opuesta. Entre los primeros se cuenta Ricardo, refugiado colombiano de unos treinta años, satisfecho y agradecido del sistema chileno, aunque deja en claro que el proceso no asegura nada al solicitante: “Absolutamente nada. Son muy crudos o más bien sinceros, es decir, que solo el trámite de aceptación dura más de un año y que después de eso no garantizan nada”.⁴⁶ Ricardo tiene un título profesional, lo que resultó fundamental para la fluidez del proceso en su caso —el permiso de trabajo se lo entregaron al día siguiente, y a a los pocos meses encontró trabajo y comenzó a estudiar un posgrado—; pero siente extrañeza y pena por otros solicitantes de refugio que no han tenido lo que él llama “suerte”: “He conocido casos de compatriotas que llevan más tiempo que yo en Chile y no han tenido las mismas oportunidades que yo. No sé muy bien a qué se debe, pero el sistema parece ser un tanto discrecional (...) Creo que tuve mayor suerte, pues me informé mejor. Mi idea de venir a Chile era irme después a Suiza como tercer país seguro, por esto al salir de mi país ya había recolectado todo la información pertinente al peligro que vivíamos yo y mi familia”.

Una experiencia opuesta es la de Rusbel Correa (35 años), quien llegó a Chile a través del programa de reasentamiento. En Colombia había sido víctima del desplazamiento forzado, por lo que se refugió en Ecuador. Como este país no pudo garantizarle su seguridad ni la integración laboral, aceptó venir a Chile. Llegó en 2005, pero todavía no ha podido integrarse. Una razón es su escaso nivel educacional:

⁴⁶ Entrevista personal, 10 de mayo de 2009.

“En Colombia yo era un campesino, no tengo educación, actualmente estoy cursando sexto básico y realizando un curso de computación en la Biblioteca de Santiago. La Vicaría no nos capacita, llegamos sin nada y seguimos sin nada; en cuatro años no he conseguido nada”.⁴⁷ Trabajó como vendedor ambulante, pero fue detenido y procesado por vender discos piratas. Cumplió su pena a través de trabajo comunitario en la comuna de Peñalolén, donde se desempeñó como jornalero y luego fue contratado por diez meses. En 2007 solicitó la residencia definitiva (a diferencia de los refugiados que vienen por sí mismos y que deben hacerse reconocer su condición, los reasentados ya llegan con visa de refugiado, y no se someten al plazo y la incertidumbre de no saber si podrán quedarse en el país), pero no se la dieron por tener antecedentes penales⁴⁸ y por no demostrar sustento económico. Hoy vive en dependencias del Hogar de Cristo.

El Estado chileno se esfuerza por satisfacer las necesidades de los refugiados, pero aparentemente no evalúa la calidad de la atención que presta, directamente o en las organizaciones sociales a las que entrega recursos para ello. Un testimonio que dice relación con ello es el de una familia colombiana que obtuvo el refugio en 2005 y cuyo segundo hijo nació en Chile a fines de 2008. El cabeza de familia tiene una incapacidad física que le dificulta obtener un trabajo como dependiente, por lo que junto a su mujer postularon a un microcrédito que otorga la Vicaría de Pastoral Social: “Pensamos que la mejor forma de insertarnos en el ámbito laboral sería por medio del rubro de la confitería, ya que tenemos conocimiento en esa área”.⁴⁹ La familia logró integrarse a la sociedad en distintos planos, pero en 2008 cuando solicitaron, como establece el Decreto Ley 1094, la residencia definitiva, les fue rechazada por no acreditar estabilidad económica, “dado lo reciente de su actividad”.⁵⁰ Se les otorgó visa temporaria. Es decir, el DEM trata de manera simultánea a un migrante y a un refugiado, desconociendo el deber de protección que tiene. La respuesta refleja el desconocimiento de los funcionarios del DEM del proceso y lo que implica la condición de refugiado,⁵¹ y sus consecuencias son de grave perjuicio: “Nos perjudica profundamente no tener nuestros documentos al día, ya que no podemos optar a los subsidios para la vivienda que ofrece el Gobierno, trámites bancarios,

47 Entrevista personal, 19 de mayo de 2009.

48 Otro de los requisitos para la residencia definitiva es la ausencia de antecedentes penales en el país de origen y en Chile.

49 Entrevista personal, 25 de mayo de 2009. La familia pidió mantener su identidad en reserva.

50 Resolución exenta 30.718 del DEM.

51 En relación con las dificultades que enfrentan los refugiados para el cambio a visa de residencia definitiva, la directora del DEM indicó que uno de los fines de la ley de refugio es terminar con esta controversia: “Se mantiene el estatuto de refugiado, es decir, mantiene la condición, la cual es permanente, y se le mantiene a su entender la visa de refugio, lo cual sería la defensa para el refugiado ante una orden de abandono. Esto busca solucionar el proyecto de ley, pues con la condición de refugiado obtendrán también la residencia definitiva”.

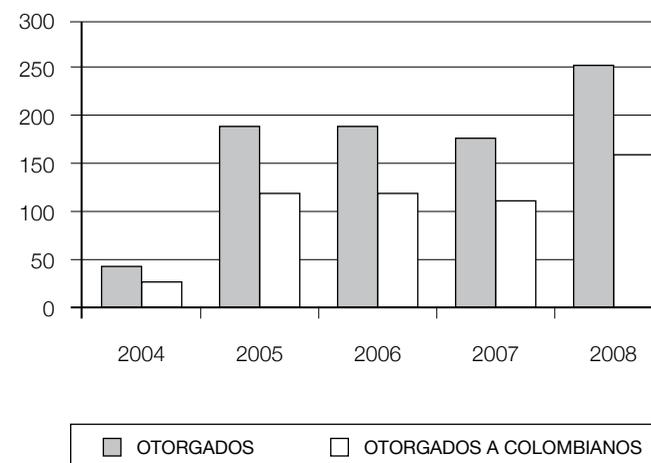
entre otros”. Otro reasentado coincide: “El no tener la residencia definitiva te priva de becas, créditos y subsidios del Estado”.⁵²

Esta familia pidió la reconsideración de la medida. El certificado que se les entregó para establecer que la reconsideración se encontraba en trámite decía que, si bien se encontraban como regulares, “la interesada no podrá renovar su cédula de identidad hasta que la mencionada solicitud sea resuelta”.⁵³ Finalmente, el 8 de mayo de 2009 la reconsideración fue aceptada y obtuvieron la permanencia definitiva.

Sin embargo, su caso dista de lo que establece la normativa vigente, es decir, que al vencerse la visa de permanencia por dos años se puede extender por plazo indefinido o transformarse en residencia permanente.

6.3 Beneficios otorgados

Gráfico 3. Refugios otorgados



Buena parte de los beneficios del programa de refugiados se entrega cuando la solicitud está en trámite, entre otras razones por la dilación del proceso de reconocimiento de su condición. Cuando el Estado por fin la reconoce, queda poco por entregar. Según Marta González, el 60% de las solicitudes es rechazada y muy pocas apelaciones tienen éxito:

52 Entrevista personal a refugiado colombiano que solicita que su identidad se mantenga en reserva, 12 de junio de 2009.

53 Certificado de reconsideración de rechazo de permanencia definitiva en trámite 115, del 13 de marzo de 2009, DEM.

“En el caso de rechazo se les solicita mayor documentación, pero en la mayoría de los casos solo se logra cambiar la orden de abandono por una visa temporaria”.

Los refugiados se quejan de vacíos e inconsistencias en el programa de integración que viene a continuación. Ejemplo de este descontento fue la marcha que se realizó el 9 de julio de 2009, cuando el Comité de Refugiados Peruanos convocó a reunirse en el costado de la Catedral para marchar al Departamento de Extranjería y Migración, con el fin de entregar una carta a su directora. El petitorio contenía los siguientes puntos, en referencia a quienes no tenían cédula vigente por la demora en la obtención de la residencia definitiva:

- No se les permite cobrar sus cheques, ni en los bancos ni en Servipag, con lo que podrían perder pagos si esos cheques caducan.
- No se les da la cobertura de su seguro de cesantía; tampoco los certificados de sus aportaciones.
- No se les permite a las mujeres cobrar su pre y posnatal en el Compin
- Se les niegan los certificados de antecedentes; no se permite la celebración de matrimonios y se niega la inscripción de los niños en el Registro Civil.
- No se les permite inscribirse en Fonasa.
- No se escrituran ni se les renuevan los contratos de trabajo.
- No les dan los correspondientes certificados de cursos Sence.
- Detenciones arbitrarias por parte de Carabineros.
- Se ha negado la matrícula a niños cuyos padres se encuentran en la situación anterior [sic].
- A los hombres se les está exigiendo el carné de permanencia definitiva para contratarlos. Si no lo tienen les pagan sueldos reducidos o no les pagan su salario completo; los subcontratistas les pagan en forma fragmentada, o desaparecen y se quedan con parte del pago del trabajador.

6.4 Relaciones entre actores responsables

A pesar de la campaña “Chile, un país de acogida”, impulsada por el ACNUR en 2008, el Estado chileno no está suficientemente preparado para recibir e integrar a los refugiados. El DEM no está en condiciones de tramitar las solicitudes en plazos razonables, como se evidencia en la información presentada en este capítulo. La Vicaría –responsable de la acogida, asistencia e integración de los refugiados y reasentados en Chile– tiene grandes limitaciones, según nuestros entrevistados.

El ACNUR funciona en Chile con una oficina que ofrece asesoramiento y capacitación.⁵⁴ Tanto el ACNUR como el DEM financian el trabajo de la Vicaría. Por ello, son estos organismos los que estarían en posición de intervenir para la profesionalización y calificación de los funcionarios de esta repartición de la Iglesia Católica, para la inclusión de programas integrales y para que se garantice su sustentabilidad en el tiempo. La Vicaría trabaja con solicitantes y refugiados, por lo que confronta decisiones complejas en torno a la oportunidad de ciertas intervenciones y el destino que les da a los recursos.

“Existe una disminución en la entrega de recursos por parte del ACNUR a la Vicaría, pero el Estado ha aumentado su aporte en el aspecto de integración”, dice Carmen Gloria Daneri, del DEM, quien cifra ese aporte en US\$ 500.000 anuales, aproximadamente. No obstante, buena parte de los reclamos de los refugiados recabados para este *Informe* se refieren a los montos que se les entregan para su subsistencia, considerando el índice de precios en Chile, la ausencia de un programa de empleo y la desigualdad con que se distribuyen.

En general, los refugiados se quejan de no tener un panorama claro de la asistencia que reciben. Marta González, de la Vicaría, lo confirma: “Quienes pertenecen al programa de refugio espontáneo reciben una subsistencia de 110.000 pesos si se encuentran solos, y si se trata de una familia, la asignación es de 140.000 pesos, con los que deben pagar arriendo, servicios básicos y comida”. El tiempo por el cual se entregará esta subsistencia dependerá del grado de vulnerabilidad del refugiado. Es decir, el refugiado no tiene certeza del número de meses en que recibirá asistencia económica, con lo cual es muy difícil priorizar las acciones que debiera desarrollar para su integración. Por ejemplo, si tuviera esa certeza podría optar por programas de educación o microemprendimiento, sabiendo que entre tanto tiene un ingreso mensual con el cual subsistir.

La ausencia de un horizonte claro de tiempo y de criterios establecidos para la entrega de ayuda económica impacta en todos los casos atendidos. “Dependiendo de la vulnerabilidad, se verá el tiempo durante el cual se les entregará el fondo de subsistencia. Con respecto a la inserción laboral, se realizan entrevistas y búsqueda de algo solo para quienes más lo necesitan; no tenemos bolsa de empleo, solo se entregan capacitaciones, por nosotros o por otras organizaciones”, dice Marta González.

Los refugiados se quejan de que no hay una política de seguimiento. El aumento de solicitudes y la inclusión de los programas de reasentados sobrecargaron a la Vicaría, que trabaja con un número muy reducido de profesionales y apenas catorce voluntarios: “Se buscó mayor vo-

⁵⁴ ACNUR respondió por escrito a la solicitud de entrevista para este capítulo, insistiendo en el papel recién descrito.

luntariado mediante un acuerdo con el Injuv,⁵⁵ para llegar a cincuenta personas, pero no ha tenido éxito”, explicó Marta González. Para suplir otras carencias, la Vicaría trabaja con Cáritas,⁵⁶ que presta asistencia con colchones, frazadas, alimentos, pañales, etc.

Esta Vicaría sigue siendo el único organismo donde pueden acudir los refugiados en Chile, pero vistas sus limitaciones se entiende que no pueda dar soluciones a problemas de seguridad, atención psicológica y psiquiátrica, e integración económica. Por ello el Gobierno está realizando un trabajo en conjunto con el Fasic,⁵⁷ con el objetivo de mejorar el seguimiento de casos y guiar de mejor forma a los refugiados.

6.5 La barrera del idioma

Una dificultad adicional para la integración es la barrera idiomática, que se presenta en una minoría de casos hasta ahora, puesto que la mayoría corresponde a ciudadanos sudamericanos. Pero, según el DEM, en los últimos tres años ha aumentado el número de solicitudes de personas provenientes de África y Asia. No hay una política estatal para el tratamiento y atención de quienes no hablen castellano –“se ve el caso a caso, pues no se cuenta con personal o convenios para traductores”, dice Daneri–, por lo que su situación de vulnerabilidad se acrecienta.

La barrera del idioma también dificulta el proceso de integración social y no existe un programa estatal que considere los costos económicos, personales y emocionales de insertarse en Chile. Sin embargo hay excepciones, como el Programa Humanitario, destinado a los reasentados palestinos. “Para los palestinos el sistema es distinto, pues tienen intérpretes incorporados veinticuatro horas al celular y para realizar trámites los intérpretes los acompañan. Esto es así porque tienen otro financiamiento, dineros específicos”, dice Marta González.

Una familia turca llegó por su cuenta a Chile sin hablar una palabra de español. Pese a que su solicitud se tramitó de manera muy rápida, su proceso de integración ha estado marcado por la barrera del idioma. La Vicaría no ha podido resolver este problema. Durante varios meses se interrumpieron las clases de español que les ofrecía, meses en los cuales la familia recibía asistencia económica, pero no podía evolucionar en la integración; la dificultad para comunicarse los lleva a vivir de la beneficencia, pues no logran conseguir un empleo ni crear redes sociales, lo que además provoca conflictos internos, como en cualquier familia que no logra satisfacer sus necesidades. “Comemos todos los días tallarines”, cuentan Istemi y Tijen Cetin. “Yo quiero trabajar en cualquier cosa –ma-

⁵⁵ Instituto Nacional de la Juventud.

⁵⁶ Cáritas Chile es un organismo de la Conferencia Episcopal de Chile, dedicado a promover y coordinar la ayuda que ofrece la Iglesia Católica. Es parte de la Confederación Cáritas Internacional.

⁵⁷ Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas.

nifiesta con sus brazos que incluso desea barrer las calles por obtener un sueldo–; quiero darles a mis hijos queso, jamón”.⁵⁸

Los Cetin pidieron ayuda para la consecución de empleo en la Vicaría, la cual los derivó a la Municipalidad de Santiago, donde fueron dirigidos a la bolsa de trabajo municipal. Allí les dijeron que no tenían trabajo para ellos, principalmente por no hablar castellano: “Primero pensamos que era solo por el idioma; ahora nos damos cuenta de que también son importantes las diferencias culturales; es porque vengo de un lugar distinto a Latinoamérica”.

6.6 Vivienda y educación

En estos ámbitos, Marta González explica el alcance de la asistencia que ofrece la Vicaría: “En el caso habitacional, la Vicaría solo informa de lugares posibles de arriendo; en lo referente a educación, todos los niños están en colegios, y en caso de complejidad para la matrícula por falta de documento, la asistente social los acompaña”. Pero los refugiados se quejan de haber tenido que salir a buscar colegio desconociendo el sistema escolar chileno, la calidad y el costo de los planteles. Para ellos es igualmente necesario disponer de cuidado infantil, para cubrir con la oferta estatal la ausencia de redes de apoyo. Sin embargo, y pese a un acuerdo suscrito con la Junji,⁵⁹ varios se quejan de haber quedado en lista de espera para salas cuna. Un reasentado colombiano narra su experiencia: “Mi hija está en un jardín porque le rogué a la directora, no porque la Vicaría hiciera algo. En la Vicaría solo nos entregaron una carta para entregar en el jardín, pero no nos acompañaron; nos dejan solos, no sé si es por ineptitud o por falta de experiencia, pero ellos no siguen los casos, no muestran mayor preocupación por nosotros”.

En cuanto a las dificultades para arrendar una vivienda, por la ausencia de historia crediticia, solicitud de pago anticipado, etc., los refugiados se ven en la necesidad de buscar otras formas de acceso al mercado inmobiliario. Dice el mismo reasentado colombiano: “El acceso a vivienda es complicado, pues es un arriendo y en malas condiciones, en especial por ser el mismo compatriota el que explota”.

6.7 Salud mental

La Vicaría reconoce que el trabajo con refugiados es complicado también porque muchas veces sus necesidades no son simplemente materiales sino de índole psicológica, para lo cual se requieren profesionales de que ella no dispone. No hay un programa de salud mental para los

⁵⁸ Entrevista personal, 22 de julio de 2009.

⁵⁹ Junta Nacional de Jardines Infantiles.

refugiados en Chile, confirmó Marta González, como componente de la oferta que se ofrece a todo refugiado. Sin embargo, programas universitarios y no gubernamentales ofrecen atención en salud mental, sin el apoyo económico y programático de la Vicaría.

6.8 Discriminación

“Algunos [chilenos] sí tienen buena onda con el colombiano, pero son los menos. Hay mucha discriminación, incluso cuando llegamos, cuando buscamos departamento, negándonos el arriendo porque el colombiano es traficante, sicario, bullicioso; no daba para más conversación: colombianos no. Son muy encerrados en su cultura, por su costumbre, por ser nacionalistas, no sé”.⁶⁰

A la actitud discriminatoria de algunos chilenos hacia ciertas nacionalidades se suma el que la cédula de identidad que se otorga al refugiado, aunque no menciona directamente que se trata de uno de ellos, incluye la referencia a la legislación sobre refugio, con lo cual en la práctica se transforma en un estigma, pues entidades bancarias y empleadores los discriminan sobre la base de estos “documento de refugiado”: “... muchos empleadores ya saben que la ley es en referencia al refugio, lo que puede producir discriminación y rechazo, especialmente del empleador”, comenta Marta González, y agrega: “La mayor discriminación se da en la búsqueda de empleo. Hace falta una mayor sensibilización que se dé desde la escuela. Hacen falta campañas que vayan dirigidas a jóvenes y niños”.

6.9 Seguridad

La apertura de nuestras fronteras para el turista supone un problema de seguridad para algunos refugiados. La citada familia turca no se siente segura en nuestro país, pues las amenazas que sufrieron en Turquía se han reiterado en Chile. Ellos han sido víctimas de seguimientos y agresiones, en alguna oportunidad incluso les hablaron en turco, por lo que denunciaron los hechos y acudieron a la Fiscalía a pedir protección.⁶¹ Entre los colombianos que solicitan refugio puede haber desplazados forzados, ex miembros de las FARC, de grupos paramilitares o bien del ELN: “Pensábamos que no tendríamos problemas de seguridad, pero estando acá nos dimos cuenta de que a Chile entra cualquiera, así que si nos detecta algún grupo armado dejamos de existir”, dice uno de los dirigentes de una asociación de refugiados colombianos. Y agrega: “El

⁶⁰ Entrevista personal a refugiado que solicita que su identidad se mantenga en reserva, 25 de junio de 2009.

⁶¹ Medida de protección, RUC: 0900238076-2, Santiago, 30 de marzo de 2009, Fiscalía Regional Metropolitana Zona Centro Norte.

Estado nos trata como a cualquier migrante, no hacen la diferencia, solo nos dicen que están a la espera de la ley de refugio; la única diferencia es la ayuda económica y el cartón de identificación”.

6.10 Conclusiones

La experiencia con refugiados de la Clínica de Migrantes de la UDP indica que existe descontento con los programas de la Vicaría y con ACNUR. Los reasentados se sienten engañados, pues han llegado a un país que no tiene una ley de refugio y que no entrega las garantías para la integración a la sociedad chilena: “El ACNUR no fue diligente en ofrecer Chile como país de reasentamiento, siendo que no da las herramientas para integrarse”.⁶² Istemi Cetin: “No, no hay derechos humanos, no entiendo lo que ha hecho el Gobierno de Chile por nosotros, las condiciones de migración son realmente malas; no sé quién le dio un programa a Chile, porque el Gobierno no es suficiente y no tiene poder para satisfacer la migración, menos al refugiado”.

Los principales requerimientos de los refugiados se relacionan con mayores oportunidades para salir adelante en la sociedad. “Lo que nosotros buscamos es que nos entreguen las herramientas, en educación, para trabajar; a nuestra edad [40 años] es complicado encontrar trabajo sin título profesional y aun más con el problema de discriminación. Faltan programas por parte del Estado para que haya mayor acceso al trabajo para los refugiados. Necesitamos capacitación, documentación que no haga diferencias [ley en cédula] que permita el acceso a subsidios, becas y créditos. Además, los microcréditos son insuficientes, solo sirven para hacer confites y empanadas para salir a vender a la calle de forma ilegal”, resume uno de los colombianos entrevistados. Otro, Rusbel Correa, indica: “Sin educación no se puede hacer nada, solo vender de forma ambulante”.

Sobre los organismos a cargo, opina un reasentado colombiano: “ACNUR no cumple con su trabajo, pues la Vicaría no conoce bien lo que es un programa de refugio, hay falta de experiencia o el programa simplemente es malo (...) su postura es mala, no solucionan nada, solo dan esperanzas y soluciones mínimas, no para satisfacer las necesidades básicas de una familia. Les falta mayor personal capacitado, hay mucha improvisación, no están preparados para tratar con personas refugiadas que vienen con problemas y acá se enfrentan con más problemas”.⁶³ Ricardo: “El trabajo del ACNUR y la Vicaría conmigo fue bueno, pero veo que con muchos de mis compatriotas no ha sido igual; eso me da mucha pena”.

⁶² Entrevista personal a refugiado que solicita que su identidad se mantenga en reserva, 25 de junio de 2009.

⁶³ Entrevista personal a refugiado que solicita que su identidad se mantenga en reserva, 12 de junio de 2009.

La imagen de estabilidad económica de Chile ha atraído a migrantes y refugiados. Sin embargo, los que no cuentan con estudios superiores no han podido desenvolverse bien en el país. Dice Marta González: “Hay una mezcla de situaciones, condiciones del país de origen, las cuales muchas veces se desconocen, y principalmente las pocas condiciones que tiene Chile para ser una país de acogida. Si no damos el acceso a políticas públicas no estamos satisfaciendo necesidades, necesidades que tampoco somos capaces de satisfacer a muchos chilenos (...) El tema actual es el de la accesibilidad; generaciones posteriores verán el tema de la integración”.

Carmen Gloria Daneri puntualiza que la política actual del DEM está dirigida a disminuir los tiempos de espera de los solicitantes, pues “un monto importante de los aportes del Estado van a quienes solicitan el refugio, por lo cual cerca de un 60% se pierde, al ser rechazado un 60% de las solicitudes”. Se busca “disminuir los aportes a solicitantes al acortar los tiempos de espera, y traspasar esos fondos a quienes ya tienen la condición”. Además, el Gobierno trabaja para establecer “una estrategia nacional consolidada por los distintos servicios públicos, proponiendo una estrategia a largo plazo con el fin de formalizar la comisión interministerial integrando a la sociedad civil”. De este modo se verían temas como la inserción educacional y otros, con la idea de que los distintos organismos públicos asuman la migración y el refugio de una manera transversal, y pongan sus redes a su disposición.

El Comité de Refugiados Peruanos en Chile considera importante que haya comunicación entre el DEM y otros órganos estatales y privados. Ese flujo de información debiera redundar, por ejemplo, en que no se discrimine a quienes tienen su cédula de identidad vencida mientras la permanencia definitiva se encuentra en trámite. Señalan que es necesario “oficiar a las instituciones como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, de Pensiones, de Seguridad Social, Carabineros de Chile, Dirección General del Trabajo, Fonasa, Seremis de Salud, Servicio de Registro Civil, Ministerio de Educación y cualquier otra pertinente, para dar cuenta de lo señalado en el punto anterior y de las inquietudes y denuncias que se reciben de parte de los trabajadores inmigrantes”.⁶⁴

El Estado elude y delega su obligación de cumplir con la satisfacción de las necesidades de los refugiados. Si bien es el ente que reconoce esta condición, sus obligaciones de atención e integración las ejecutan entidades privadas que contratan con el Estado, como la Vicaría de Pastoral Social, por lo cual todos los reclamos se dirigen hacia estas entidades y no al Estado, que es el obligado por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁶⁴ Extraído del petitorio entregado a la directora del DEM.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Chile se niega el derecho a la nacionalidad de un niño nacido en territorio chileno con fundamento en la condición migratoria irregular de sus padres, dejándolo como apátrida e impidiéndole beneficiarse de programas estatales en los que se protegen derechos económicos y sociales.

La discriminación que sufren los migrantes y refugiados impacta de manera directa en su proceso de inserción en Chile. La falta de una institucionalidad de derechos humanos que promueva y proteja su derecho a la no discriminación afecta el ejercicio y la protección de otros derechos. Estas personas no tienen dónde denunciar los abusos, y el Estado hace poco por promover la aceptación e inclusión de las diferencias culturales, étnicas y nacionales, y por valorar sus aportes a la construcción de una sociedad plural enriquecida por la diversidad.

Los derechos laborales son esenciales para los trabajadores migratorios, pues el trabajo es su razón principal para migrar. La desprotección de sus derechos laborales incide de manera directa en otros derechos e impacta en su proyecto de vida. La protección de los derechos laborales con independencia de la situación migratoria es un rasgo positivo del ordenamiento chileno que debe mantenerse. Pero los órganos estatales responsables de garantizar y proteger los derechos laborales no consideran que un trabajador migratorio constituye el eslabón más débil de la relación laboral no solo por su condición de trabajador, sino porque se encuentra en una situación de vulnerabilidad relacionada con el desconocimiento de las normas y prácticas laborales, ausencia de una red social de apoyo y en ocasiones dificultades idiomáticas, todo lo cual lo vuelven más proclive a ser víctima de violaciones de sus derechos.

La condición migratoria irregular hace que muchas personas no denuncien acciones que constituirían delitos, no presenten reclamos o no pidan la reconsideración de decisiones de instituciones públicas frente a actuaciones arbitrarias e ilegales. La ausencia de denuncia de las violaciones de derechos que sufren las personas migrantes, es, a la vez, una condición para su impunidad, y un rasgo que explica que muchas situaciones no se investiguen o sancionen.

En virtud de lo expuesto, se recomienda al Estado:

1. Corregir la información estadística insuficiente sobre el fenómeno migratorio en Chile. Desagregar por sexo y edad la información de visas procesadas, diferenciando primera vez, cambio de visa o renovación. Publicar estos datos en una página web, de manera que pueda considerarse el impacto de la migración en la protección y garantía de los derechos en Chile.

2. Acelerar el proceso de renovación y tramitación de visas para quienes ya residen en Chile; entregarles una visa temporaria que les permita obtener un documento de identidad transitorio.
3. El Registro Civil debe adoptar la interpretación de la Contraloría en torno al concepto de transeúnte, y registrar como chilenos a los hijos de inmigrantes y refugiados que nacen en Chile cuando sus padres no tienen su situación resuelta.
4. El Congreso Nacional debe legislar sobre la interpretación del concepto de extranjero transeúnte de la Constitución, para que se considere la realidad de Chile como país receptor de migrantes y que se garantice el derecho a la nacionalidad de estos niños.
5. La tramitación de visas de residencia no debe depender de hechos ajenos al migrante, como las obligaciones del empleador o las cláusulas de vigencia y de viaje. El proyecto de ley debe considerar estos aspectos y eliminar la visa sujeta a contrato, permitiendo que el migrante trabaje dentro de una relación laboral o de manera independiente.
6. Se recomienda a la Inspección del Trabajo una actitud proactiva en la inspección de empleadores de migrantes, y que promueva en su personal una mayor sensibilidad a la vulnerabilidad de estos trabajadores.
7. Se reitera la importancia de avanzar en el trámite legislativo del proyecto de ley de refugio. Es necesario mejorar los plazos de reconocimiento de la condición y ofrecer asistencia jurídica desde el primer momento.
8. El Estado debe superar las graves deficiencias de coordinación y ejecución del programa de asistencia e integración de los refugiados. Se recomienda considerar seriamente aspectos como la seguridad de los refugiados, solicitantes y reasentados, así como tomar medidas para paliar sus problemas en los ámbitos del idioma, acceso a educación, salud, justicia y empleo.
9. El Estado chileno no debe recibir nuevos contingentes de reasentados hasta que no haya superado las dificultades en la integración de quienes ya se encuentran en Chile en esa condición.