

INMIGRANTES, REFUGIADOS Y DERECHOS HUMANOS

RESUMEN

Tal y como ha quedado en evidencia en anteriores versiones del *Informe anual...*, los inmigrantes y refugiados constituyen uno de los grupos minoritarios cuyos derechos fundamentales se encuentran en el más alto nivel de vulnerabilidad. Tomando en cuenta esta constante realidad, en el presente capítulo se documenta y explican distintas violaciones a los derechos humanos de estos grupos ocurridas durante el año 2006 en Chile. Por una parte, se documenta cómo una parte importante de inmigrantes –en especial, aquéllos en situación irregular– sufren de violación al derecho a no ser discriminados, a la salud, la educación y al trabajo. Muchos son objeto de distinciones arbitrarias y de violencia. Debido a la necesidad de encontrar trabajo en Chile, muchos ingresan a círculos de tráfico para ingresar al país. Una vez en Chile, en situación irregular, aceptan trabajos bajo condiciones de seguridad, pago y regularidad de excesiva precariedad. Debido a que carecen de cédula de identidad (y por consecuencia un RUN que los identifique), no pueden acceder a las prestaciones adecuadas por parte de los servicios de salud. El problema del acceso a la salud de inmigrantes es particularmente grave en el caso de las mujeres, en especial, el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Estos problemas se mantienen en el campo del derecho a la educación, donde sus hijos e hijas experimentan problemas de acceso a la educación básica y media, diferencias en los grados de calidad de educación a la que acceden y dificultades para acceder al sistema de educación superior.

Por otra parte, en el presente capítulo se pasa revista a la particular situación de vulnerabilidad de refugiados y solicitantes de refugio en Chile. Junto a la estructural condición de inseguridad y temor de la que escapan, muchos de los refugiados y solicitantes de refugio en Chile deben hacer frente a precarias condiciones de subsistencia. En muchos casos, refugiados y solicitantes de refugio dependen de la ayuda econó-

mica y legal de organizaciones de la sociedad civil, carecen de acceso a programas educacionales que les permitan aprender el castellano y experimentan problemas graves de acceso a los servicios de salud. Al mismo tiempo, y mientras su estatus no resulta definido por las autoridades, a los solicitantes de refugio en Chile les resulta muy difícil suscribir un contrato de trabajo, cuestión que los coloca en una evidente situación de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos laborales.

Finalmente, el presente capítulo da cuenta del pobre estado de la legislación chilena, tanto en materia de refugio como de inmigración. El Estado de Chile carece una ley de refugio, cuestión que afecta seriamente el ejercicio de garantías básicas del debido proceso y del acceso a protección judicial de los solicitantes de refugio. Paralelamente, la legislación vigente en materia de inmigrantes retiene claros elementos racistas y resulta inadecuada para enfrentar correctamente los desafíos de la nueva inmigración hacia el país.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INMIGRANTES EN CHILE

Conforme a lo expresado por la Corte IDH, los inmigrantes son aquellas personas que llegan a un país distinto al de su nacionalidad con el propósito de residir en él¹. Se trata de personas que, buscando nuevas expectativas de vida, dejan sus países de origen para buscar un futuro próspero en las nuevas tierras que llegan a habitar².

De acuerdo con el último censo, realizado en el año 2002, el número de inmigrantes alcanzaba, aproximadamente a doscientas mil personas, lo que se traducía sólo en un 1,2% de la población total. Sin embargo, esta cifra representa un aumento del 75% desde 1992. En la última década, el desarrollo económico de Chile, su estabilidad política y social y una serie de factores expulsivos de los propios países de origen, convirtieron a nuestro país en receptor, principalmente de personas provenientes de países vecinos. Se habla de una “nueva inmigración” desde mediados de los años noventa, de argentinos, peruanos, bolivianos y ecuatorianos que, a pesar de no ser tan masiva,

¹ CORTE IDH, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A N° 18.

² Por otra parte, nuestra legislación entrega una definición de inmigrantes, la cual se encuentra en el artículo 5 del decreto con fuerza de ley N° 69. Esta norma expresa que es inmigrante toda persona extranjera que ingresa al país con el objetivo de radicarse, trabajar y cumplir las disposiciones legales que establece dicho cuerpo legal.

la opinión pública la ha percibido como tal debido a la mayor visibilidad que han adquirido gracias a la cobertura que los medios de comunicación le ha dado al fenómeno³. Este ánimo de residencia va acompañado por las aspiraciones propias de toda persona, es decir, adquirir los niveles mínimos de subsistencia para efectos de sobrevivir llevar una vida normal en el país en el que se encuentran.

Sin embargo, dicha aspiración no es algo fácil de concretar, puesto que los inmigrantes se encuentran con muchas trabas para efectos de ejercer sus derechos y poder vivir con la completa tranquilidad de que están siendo protegidos y resguardados en su calidad de personas. Dentro de los problemas que comúnmente afectan a estas personas podemos mencionar los siguientes: problemas de discriminación, y problemas en el ejercicio de sus derechos sociales fundamentales. Son precisamente éstos tópicos, con la identificación de los respectivos problemas, las cuestiones que serán abordadas en el análisis que a continuación realizaremos.

1.1. El problema de la discriminación en contra de los inmigrantes: una realidad constante

No es antojadizo señalar que el problema del respeto de los derechos de los inmigrantes se produce básicamente a raíz de la inobservancia del derecho a la igualdad, lo cual, traducido a la vertiente de la discriminación, origina muchas de las vulneraciones de garantías y derechos fundamentales. En particular, la discriminación contra los inmigrantes en Chile se presenta en dos frentes: el primero de ellos se produce por propia comunidad que, con sus actitudes y actuaciones exteriorizan este sentimiento de rechazo hacia personas que, aunque no tienen la misma nacionalidad, son titulares de iguales derechos que ellas; el segundo, está constituido por la actuación estatal, que mediante una política y legislación pública que no presenta efectividad en su aplicación o, a veces, ente una política pública inexistente, se actúa en perjuicio de los derechos de los inmigrantes⁴.

Para efectos de ilustrar el problema de la discriminación por parte de los particulares, basta hacer mención del caso ocurrido durante

³ ADITAL, "Noticias de América Latina y el Caribe. Inmigrantes en Chile: Invisibles ante la Ley", 1 de agosto de 2006, en <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=23765>, visitado el 28 de noviembre de 2006.

⁴ Información suministrada por Lucina Rodríguez, abogada de la Vicaría de la Pastoral Social; abril de 2007.

la Navidad de 2006, donde un grupo de chilenos, a raíz de una riña con unos inmigrantes peruanos, luego de constantes insultos y consignas de carácter racista, prendieron fuego al “cité” donde residían. El resultado: las viviendas de estas personas reducidas a cenizas y siete peruanos con quemaduras de consideración⁵.

Otra situación que constituye un fiel reflejo de actos de discriminación y violencia contra los inmigrantes es la deliberada acción de grupos que, actuando bajo determinadas ideologías contrarias a un estado de Derecho, constantemente perpetran hechos que afectan directamente los derechos de estas personas. Es así como de un tiempo a esta parte grupos autodenominados “neonazis” han ejercido variados actos de violencia contra muchas de las minorías existentes en el país, entre ellos, los inmigrantes. Lo anterior queda de manifiesto al señalar que ante los constantes ataques emprendidos por estos grupos contra inmigrantes, éstos últimos, apoyados por otras organizaciones de minorías, hicieron saber el temor que estas acciones les infunde. En concreto, el 21 de junio de 2006, una comitiva de diversas organizaciones, a saber: MOVILH, la Juventud de Chile, la agrupación de inmigrantes APILA y la Agrupación de Familiares de Pacientes Psiquiátricos entregaron una carta a la presidenta Michele Bachellet en la que solicitaron al gobierno una actuación directa para frenar los últimos episodios de violencia neonazi que se han registrado en el país⁶.

A pesar de las iniciativas impulsadas por estas organizaciones, las conductas discriminatorias materializadas en acciones violentas no han cesado en cuanto a su ocurrencia. Así, podemos mencionar el caso de dos inmigrantes que fueron brutalmente agredidos por un grupo de jóvenes en la comuna de Lo Barnechea. Se trata de dos ciudadanos peruanos que trabajan como choferes de taxis colectivos de la línea Los Espinos, mientras se encontraban desarrollando sus funciones fueron agredidos por un grupo de jóvenes de ese sector. A uno de ellos le destruyeron casi por completo el automóvil que conducía, mientras que al otro lo siguieron y emprendieron un ataque en su propia casa, resultando con severos daños producidos por las pedradas⁷.

⁵ “Siete peruanos resultaron lesionados en dos incendios navideños”, *Radio Cooperativa*, 25 de diciembre de 2006, en http://www.cooperativa.cl/p4_noticias, visitado el 12 de enero de 2007.

⁶ “Minorías califican como ‘débil’ actuación del gobierno frente a violencia neonazi”, *La Nación*, Santiago, 20 de junio de 2006.

⁷ “Brutal ataque a dos choferes peruanos”, en <http://www.chilevision.cl>, visitado el 3 de julio de 2007.

Como podemos apreciar, la discriminación puede llegar a tal punto que escapa de toda racionalidad. En efecto, pareciera que todo el incidente relatado es el fiel reflejo de una mentalidad racista y xenófoba que se basa en la idea de que las personas inmigrantes no tienen derechos. Lo ilustrado demuestra que este problema sigue estando presente en nuestra sociedad, manifestándose de variadas formas, provocando una constante situación de temor e inseguridad en aquellas personas que son víctimas de este reprochable flagelo. Ha sido el mismo gobierno quien ha advertido la existencia de conductas discriminatorias contra los inmigrantes en Chile. De hecho, el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior ha señalado que las conductas xenófobas son un mal constante que debe ser erradicado de la sociedad. En este contexto se señaló que un tema relevante es la notoriedad de algunos grupos por sobre otros.

“Mientras Argentina y Ecuador aportan mayoritariamente profesionales, técnicos y estudiantes, Perú lo hace principalmente con mano de obra no especializada y, en menor medida, con profesionales y estudiantes, por lo que es más probable que sean víctimas de actitudes xenófobas, de marginación o explotación laboral, dada su mayor vulnerabilidad”⁸.

Si bien este reconocimiento hecho por las autoridades es digno de valorar, las acciones concretas emprendidas por las autoridades estatales hablan de manera muy distinta y denotan una carencia de medidas efectivas tendientes a paliar la situación de desmedro que estas personas experimentan en el diario vivir. No podemos dejar de mencionar que el gobierno de Chile ha hecho sentir a la sociedad civil una preocupación por la situación de los inmigrantes. De hecho, ha puesto en la agenda pública la conformación de comisiones tendientes a tratar el problema. Con todo, tales aspiraciones han quedado recogidas nada más que en meras formalidades. En este contexto, en el año 2001, se formó una comisión para elaborar la política de migración del Estado chileno con funcionarios técnicos del Ministerio del Interior, Defensa, Trabajo y Relaciones Exteriores. A la fecha, aún no se ha evacuado un documento definitivo, no obstante, existe un instrumento de trabajo que postula la creación de un consejo de

⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Noticias, “Inmigración en Chile”, 24 de septiembre de 2006, en http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-05-16.1264867506, visitado el 14 de enero de 2007.

política migratoria, que estaría integrado por agentes públicos del área política como administrativa y que tendría carácter de asesor del Ejecutivo. La tarea específica de esta comisión, además de perfeccionar la legislación sobre la materia y promover la migración segura, sería garantizar ciertos principios reguladores de la gestión migratoria, entre ellos:

- El derecho de residencia y la libertad de circulación.
- La libertad de pensamiento y de conciencia.
- El acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas.
- El acceso a la justicia.
- La protección social de los inmigrantes.
- La regularidad de los flujos migratorios.
- Los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile.
- La no discriminación.
- La reunificación familiar.

Respecto a lo anterior podemos señalar que ello no ha importado un cambio sustancial en la situación que experimentan los inmigrantes, puesto que aún no se solucionan los obstáculos que significa para éstos el hecho de ejercer los derechos que la referida comisión pretende garantizar y que permitirían una estabilidad digna y acorde a los derechos fundamentales. Incluso, el discurso político citado anteriormente se ve fuertemente desvalorizado a la hora de remitirse a la legislación vigente, que, como veremos más adelante, denota su calidad de letra muerta, pues a la hora de ser aplicada los problemas aparecen irremediablemente. En este contexto se da el fenómeno de la discriminación, el punto de partida en la inobservancia y la casi total ignorancia de los derechos de los inmigrantes y refugiados.

1.2. Derecho al trabajo

De acuerdo a lo señalado por el Comité DESC en su OG N° 18, el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad⁹.

⁹ DESC, OG N° 18: El Derecho al trabajo, Naciones Unidas, 6 de febrero de 2006.

Conforme a esta descripción es posible señalar que el derecho al trabajo constituye un pilar fundamental para la subsistencia de toda persona en sociedad. Por tanto, es deber de los Estados dar cumplimiento a los postulados básicos de este derecho, garantizando un acceso sin discriminación a fuentes laborales y luchando contra cualquier manifestación tendiente a vulnerar dicha garantía cuando una persona se encuentra ejerciendo labores remuneradas.

En la misma OG N° 18, el Comité DESC ha señalado cuál es el contenido normativo del derecho al trabajo, estableciendo los estándares que deben ser cumplidos y respetados por los Estados en la protección de este derecho. Estos elementos son los siguientes:

- i. Disponibilidad: los Estados-parte deben tener servicios especializados para asesorar y orientar a los individuos en orden de permitirles buscar y encontrar empleos disponibles.
- ii. Accesibilidad: el mercado del trabajo debe estar abierto a cualquiera que se halle en el territorio del Estado-parte. Este elemento comprende tres dimensiones:
 - a) En el artículo 2º, inciso 2º y el artículo 3º, el Convenio prohíbe toda discriminación en el acceso y mantención del cupo de trabajo, relacionada con la raza, color, sexo, idioma, religión, discapacidad mental o física, estado de salud (se incluye HIV/SIDA), orientación sexual o estado civil, político, social, o de cualquier otra índole que tenga la intención o produzca el efecto de anular o desequilibrar el Derecho al trabajo en igualdad de condiciones.
 - b) Accesibilidad física. Se refiere a la posibilidad de acceso material a las fuentes laborales de parte de las personas discapacitadas¹⁰.
 - c) La accesibilidad incluye el derecho a buscar, obtener e impartir información con el objetivo de realizar el acceso al trabajo, a través del establecimiento de bases de datos laborales en el ámbito local, regional, nacional e internacional.
- iii. Aceptabilidad y calidad: la protección del derecho al trabajo tiene varios componentes, entre los que se enfatizan los comprendidos en los artículos 6º, 7º y 8º del Pacto, el derecho del trabajador a condiciones de trabajo justas y dignas, el derecho a formar sindicatos y el derecho a buscar y aceptar libremente un trabajo.

Para la CEPAL, el fenómeno de las migraciones tiene su origen básicamente en la búsqueda de un porvenir económico auspicioso,

¹⁰ Aspecto abordado en la OG N° 5, párrafo 22.

el cual no es realizable en los países de origen de las personas que de ellos emigran. Es por ello que eligen aquellas latitudes que ante la mirada internacional aparecen como fructíferos horizontes que permitirían lograr esa ansiada estabilidad¹¹. En el caso de Chile, la mayoría llega en busca de mejores condiciones de vida. Arriba con la ilusión de que en nuestro país encontrarán una estabilidad adecuada para poder vivir dignamente. El desarrollo que ha experimentado Chile en los últimos tiempos en lo que respecta a los ámbitos económico, político e institucional, lo hace uno de los destinos predilectos de los extranjeros provenientes de países vecinos, quienes llegan con la esperanza de arribar a un país desarrollado con grandes probabilidades de surgimiento.

Sin embargo, los hechos nos muestran una realidad radicalmente distinta que dista enormemente de las expectativas que los inmigrantes tienen. Los trabajadores inmigrantes son constantemente víctimas de discriminación; su situación laboral es inestable y muchas veces alejada de la legalidad.

Según explica Lilia Núñez, asistente social e investigadora sobre el fenómeno de las migraciones, para el inmigrante hay una inserción laboral, pero nada más que eso. Las condiciones sociales, laborales, económicas son limitadas. Lo mismo ocurre con las expectativas de desarrollo personal, de crecimiento, porque el Estado no tiene una política de promoción estructurada:

“Tiene un discurso o una permisividad, pero esa permisividad básicamente la entiendo porque estamos en un mercado abierto. La lógica de dejar entrar inmigrantes no necesariamente obedece a una voluntad política o solidaria. En Chile entra el capital extranjero, entran las mercancías, y los trabajadores migrantes entran por la misma lógica”,

explica. Observa, además, que la migración laboral ha sido muy conveniente para las empresas en cuanto ésta importa reducir el precio de la mano de obra. El sector privado ha sido beneficiado con el movimiento de trabajadores, esto se ve en el ámbito internacional, no sólo en Chile¹².

¹¹ División de Desarrollo Social, “Discriminación étnico racial y xenofobia en América Latina y el Caribe”, Santiago, CEPAL, mayo de 2001.

¹² “Trabajadores peruanos en Chile: la esperanza mira al sur”, *Revista Punto Final*, en <http://www.puntofinal.cl/515/peruanos.htm>, visitado el 16 de noviembre de 2006.

No podemos dejar de mencionar que lo relacionado con la adopción de una legislación adecuada en materia migratoria, se han realizado ciertos esfuerzos por parte de las autoridades para efectos de solucionar el problema de la desprotección y marginación de los extranjeros que llegan al país. Así, en octubre de 2006, motivo de la visita oficial a Chile del Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, José Antonio García Belaúnde, los cancilleres de Perú y Chile sostuvieron una fructífera reunión de trabajo en la que efectuaron una detenida evaluación de los temas que componen la agenda bilateral.

Uno de los temas a tratar fue el problema de la inmigración y, básicamente, de las dificultades existentes en la protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes en Chile. Desde esta perspectiva, las autoridades manifestaron su complacencia por la instalación del Consejo de Integración Social Peruano-Chileno compuesto por los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, de Planificación y Servicio Nacional de la Mujer en el caso de Chile y de los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo y de la Mujer y Desarrollo Social en el caso de Perú¹³. Dicha instancia tendría por finalidad el fortalecimiento de la cooperación horizontal entre los ministerios que integran el Consejo en distintas áreas atinentes al desarrollo social, lo cual permitirá coordinar políticas que beneficiarán a los migrantes de ambos países. Esto parecería conformar una ruta ideal para erradicar en cierta medida los problemas sociales que se producen a raíz de la falta de observancia a los derechos de los inmigrantes, puesto que la constitución de tal Consejo contribuiría de manera trascendental a prestar labores de formación, capacitación, información, asistencia y apoyo profesional a quienes estimaran haber sido víctimas de acciones que vulneraran sus derechos. Todo lo anterior pareciera enmarcarse dentro de una política consciente del respeto de los derechos laborales de los inmigrantes; no obstante, es cuestión de recurrir a las personas respecto de las cuales se generan los problemas que tratamos ilustrar, para demostrar que las afectaciones son una realidad concreta y cierta.

Sin embargo, al recurrir a ellos es posible concluir cuestiones muy diversas a las formales aspiraciones de las autoridades del gobierno¹⁴.

¹³ Véase <http://www.minrel.gov.cl/webMinRel/home.do?sitio=1>, visitado el 25 de octubre de 2006.

¹⁴ Las entrevistas que serán ilustradas a lo largo de este informe fueron realizadas por el autor de este capítulo y por el alumno Ilan Sandberg, en el marco de la investigación

En este sentido es ilustrativo el caso de J.E.M, una persona de nacionalidad peruana de cuarenta y cinco años de edad, de los cuales siete ha vivido en nuestro país¹⁵. Llegó a Chile debido a que tenía noticias de que sus nacionales avecindados acá experimentaban un notable surgimiento económico que les permitía subsistir con comodidad y adicionalmente ayudar a sus familiares que vivían en Perú. Al tomar la decisión de venirse a Chile comenzó los trámites para obtener los documentos necesarios para su ingreso legal al país, pero ello fue imposible debido a que no contaba con un contrato de trabajo que le permitiera establecerse en suelo chileno. Por este motivo, en julio de 2000 ingresó de manera irregular, puesto que lo hizo con documentos falsos. Una vez en Santiago comenzó a buscar un empleo para poder sobrevivir, pero la falta de documentos hizo que no encontrara nada, sino hasta enero de 2001. En esa fecha trabajó irregularmente como mesero de una fuente de soda del centro de Santiago, labor por la que percibía mensualmente una remuneración de \$80.000, la cual no percibía todos los meses, pues había épocas en las que prescindían de sus servicios. Por este motivo la precariedad de vida de J.E.M era una cuestión constante y sin una solución en el horizonte. Incluso, nos relata que durante un mes y medio no recibió sueldo alguno, a pesar de haber prestado los correspondientes servicios, cuestión por la cual le señaló a su empleador que iría a la Inspección del Trabajo. Ante ello, el empleador lo amenazó señalándole que si procedía de esa manera, lo denunciaría a Extranjería puesto que estaba de ilegal en el país.

Otro caso llamativo es el que nos relata Alberto, un inmigrante peruano de veintinueve años de edad. Señala que de los cinco años que lleva en Chile hace cuatro tiene regularizada su situación, puesto que se le otorgó la residencia definitiva y posee cédula de identidad. A pesar de esto, nos relata que ha vivido en carne propia el tema de las vulneraciones de derechos laborales y ha observado cómo algunos connacionales suyos siguen siendo víctimas de este tipo de atropellos. Con sus propias palabras explica:

“Cuando llegué a Chile estuve 10 meses de ilegal y sólo podía trabajar por temporadas, ya que no encontraba nada fijo.

que actualmente desarrolla la Clínica DESCA de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

¹⁵ A expresa solicitud de algunos de los entrevistados, se ha procedido a mantener en el anonimato sus identidades.

Era muy poco el dinero que ganaba por lo que era imposible vivir dignamente y ayudar a mi familia. Una vez que me dieron la residencia y el permiso para trabajar me contrataron como obrero en la construcción; ahí ganaba el sueldo mínimo que descontando el tema de las cotizaciones seguía siendo muy poco. Pero con el tiempo fui ascendiendo hasta llegar a ser capataz en varias obras y tener gente a cargo. Ahora puedo decir que he tenido suerte, ya que gano un sueldo decente que me permite vivir bien (...). Pero lo que me preocupa es la situación que veo diariamente en muchos hermanos peruanos. Como ganan el sueldo mínimo, deciden muchas veces a instancias de los jefes, no ser contratados, ya que al no imponer pueden tener un sueldo líquido mayor. Esto es muy grave y es un abuso de los empleadores, puesto que eso priva a los trabajadores de prestaciones en el área de la salud. Además no hay ningún tipo de fiscalización por parte del Gobierno de este tipo de irregularidades”.

La perspectiva general que nos entrega otro inmigrante peruano anónimo de aproximadamente treinta años es la siguiente:

“Lo que ocurre siempre es esto: Yo trabajo en una empresa y entonces ésta me hace un contrato de trabajo notarialmente legalizado. Yo presento dicho contrato a Extranjería en el debido momento, pero ellos me lo rechazaron; ¿por qué?: porque le faltaba una cláusula de viaje, en la cual debe decir que el empresario o el empleador, se compromete a pagar los pasajes de regreso a mí y toda mi familia sea cual sean las circunstancias del término del contrato. Y eso ninguna empresa te lo acepta, y es muy complicado. Entonces sin eso no podemos tener los documentos legales, como debiera ser. Ese es el mayor drama que tenemos todos, la mayor parte de todos los inmigrantes que están acá y por eso andan ilegales; esa es la principal causa”.

Chile carece hasta ahora de una legislación migratoria moderna que ofrezca a los trabajadores extranjeros una estructura legal clara, precisa, bien informada y eficiente. Tampoco hay convenios internacionales y acuerdos bilaterales que faciliten el desplazamiento, el ejercicio del trabajo digno y respeto a las leyes sociales y salarios igualitarios. Es decir, no existen acuerdos o tratados que “faciliten”,

el ingreso, estadía y bienestar de estas personas; los acuerdos existentes parten de la base de un inmigrante en situación regular). Disposiciones que también pueden ser útiles a los chilenos que atraviesan las fronteras, en busca de un mejor futuro¹⁶.

En este orden de cosas, es preciso señalar que el 1 de junio de 2005 entró en vigor la Convención Internacional sobre la Protección los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, de las Naciones Unidas, la cual fue suscrita por Chile junto a una treintena de Estados. Básicamente, dicho instrumento se encarga de hacer un reconocimiento de la existencia de los inmigrantes, buscando mejorar su situación, principalmente cuando se desenvuelven en actividades remuneradas. En términos generales el artículo 7º de la Convención prescribe:

“Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

A pesar de que la Convención *en comento* establece las bases esenciales del respeto a los derechos de los inmigrantes, su cumplimiento en el caso de nuestro país ha sido abiertamente puesto en tela de juicio debido a la situación fáctica que viven estas personas. Lilia Núñez, expresa:

“Soy voluntaria en atención de familias extranjeras y me doy cuenta que no hay un conocimiento mínimo ni siquiera de antiguos reglamentos que los protegen (...) Existe el mecanismo, pero la gente no sabe cómo hacerlo. No existe un servicio expedito que te oriente y te facilite el proceso”.

Si bien la legislación chilena no impide que el inmigrante pueda ejercer sus derechos sindicales como el trabajador local, el extranjero

¹⁶ “Cojean las políticas migratorias”, *Revista Punto Final*, en <http://www.puntofinal.cl/515/peruanos.htm>, visitado el 16 de noviembre de 2006.

se inhibe por temor al despido, por desconocimiento de los procedimientos para afiliarse a un sindicato o por la débil disposición de los sindicatos de integrarlos¹⁷.

El ejercicio de los derechos sindicales por parte de los trabajadores inmigrantes no es de libre realización. En efecto, para poder invocar sus reconocimientos, es necesario que los trabajadores hayan regularizado su situación migratoria, lo que implica tener un contrato de trabajo, el cual sólo se le otorga en la medida que tenga visa para trabajar, con la correspondiente carta de trabajo. Pero en la generalidad de los casos esto no ocurre, pues no cuentan con un contrato vigente, no se les ha otorgado visa de trabajo y, como se dijo, no perciben una justa remuneración. Analizando esta situación, podemos observar que se produce un alejamiento casi total de los estándares a los cuales el Comité DESC ha planteado como el contenido normativo del derecho al trabajo. En particular, los impedimentos que tienen los trabajadores inmigrantes por ejercer efectivamente sus derechos laborales, se traduce en una vulneración de los elementos de Aceptabilidad y Calidad, que tal como se explicó, implica un reconocimiento sin trabas de los derechos y facultades que tiene todo trabajador.

Otro aspecto importante a considerar, son las obligaciones internacionales a las que Chile debe dar cumplimiento. En efecto, la Corte IDH, a raíz de la expedición de una opinión consultiva expresó:

“La calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral¹⁸.

El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores,

¹⁷ “Trabajadores peruanos en Chile... (n. 12).

¹⁸ CORTE IDH (n. 1), párr. 134.

ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales. Los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y éste último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica”¹⁹.

Estos deberes deben ser asumidos por el Estado con seriedad y procurando que los resultados sean consistentes con los estándares fijados por el Derecho Internacional de los derechos humanos. No obstante, la realidad muestra que dichas prescripciones internacionales no han sido acatadas con una mentalidad que demuestre un serio compromiso por parte del Estado. En vista de la irregular situación que viven los inmigrantes en Chile, la OIT ratificó el año 2006 las denuncias formuladas contra el Estado de Chile el año 2004, a raíz de la situación de los trabajadores peruanos en Chile; en este contexto se expresó que la mayor parte se encuentra sin contrato de trabajo, con una considerable desventaja de ingresos frente al trabajador chileno y en condiciones más inseguras, puesto que carece del reconocimiento de las leyes sociales y provisionales que como empleado asalariado le corresponden²⁰.

Sin embargo, también se erige como un problema crucial la falta de información sobre los derechos laborales, puesto que debido a esta situación, muchos trabajadores inmigrantes se encuentran privados de eventuales beneficios que su calidad de trabajadores les otorga. Lo anterior constituye una clara vulneración al elemento de la disponibilidad en la vertiente del principio de la no discriminación, establecida por la OG N° 18 del Comité DESC. Estas personas llegan a un trabajo con la sola intención de percibir remuneraciones suficientes para subsistir y mantener a sus familias. Ante la necesidad de contar con ingresos adecuados, se presenta una despreocupación por el acceso a prestaciones laborales, las cuales quedan inhibidas y sin un titular que las ejerza (todo ello bajo el supuesto de que se trate de trabajadores con cierta regularidad y legalidad en el desarrollo de su actividad). Muchos

¹⁹ CORTE IDH (n. 1), párr. 160.

²⁰ “La OIT denunció condiciones de abuso laboral hacia los peruanos en Chile”, *Radio Cooperativa*, 14 de agosto de 2006, en http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.htm?page=, visitado el 14 de agosto de 2006.

trabajadores peruanos prefieren no tener previsión social. Una causa que influye es el bajo nivel de los salarios. Pero más que nada porque no existen convenios bilaterales de devolución de fondos previsionales. La gran mayoría de los trabajadores inmigrantes (no sólo los provenientes de Perú) afirman que siempre está presente el temor de perder ese dinero²¹. Así las cosas, cuando está trabajando bajo las condiciones legales previstas por nuestra legislación (visa de trabajo, cédula de identidad y contrato de trabajo), el sistema funciona de la misma forma como se hace con un nacional.

Los principales problemas que deben enfrentar se relacionan con los constantes atropellos a sus derechos, derivados de su condición de tal; incluso, estos abusos muchas veces se originan en sus países de origen, donde se les ofrecen grandes ofertas de trabajo, que una vez llegado el momento de comenzarlas a concretar, se quedan en meras promesas.

“Muchos son víctimas del tráfico y la trata de personas por parte de chilenos y de sus propios connacionales. Con falsas promesas de trabajo, documentación, casas, les cobran elevadas sumas de dinero y una vez que están al otro lado de la frontera, los abandonan a su suerte”²². “Y respecto de aquellos casos de personas indocumentadas la situación se agrava considerablemente. Aprovechando estas circunstancias, son objeto de tratos abusivos, trabajos excesivos y mal remunerados, incluso, a veces ni siquiera les pagan. Están en la indefensión”²³.

Respecto a la situación particular de las mujeres inmigrantes que realizan actividades remuneradas en Chile, cabe mencionar que en el Informe Sombra correspondiente al período 2003-2006, presentado por diversos organismos de la sociedad civil ante el comité de la CEDAW, se hizo notar una evidente preocupación por la situación laboral en que se encuentran en nuestro país²⁴.

²¹ “Trabajadores peruanos en Chile... (n. 12), p. 5.

²² “Inmigrantes en Chile: invisibles ante la ley”, en *Foro ciudadano de la Universidad de Chile*, 8 de agosto de 2006, en <http://www.radio.uchile.cl/notas.aspx?idnota=31863>, visitado el 26 de septiembre de 2006.

²³ *Ibid.*

²⁴ CEM - CEDEM - CLADEM - Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada - Corporación DOMOS - Corporación Humanas - FLACSO - Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile - Instituto de la Mujer - MEMCH, *Informe Sombra CEDAW, 2003-2006*.

Conforme al mencionado *Informe Sombra...*, se expresa que es una situación común el acceso a empleos en condiciones precarias e informales, lo cual los somete a condiciones de vida deficientes, que inciden más fuertemente en el sector femenino de la población inmigrante, pues son ellas las que están expuestas a una mayor vulnerabilidad en la trasgresión de sus derechos fundamentales, puesto que al hecho de ser inmigrante se les agrega la condición de ser mujeres²⁵. Asimismo, se señala que esta situación de vulnerabilidad en la protección de sus derechos se debe muchas veces al hecho de la irregularidad respecto a su situación migratoria, la que desenvuelve, automáticamente, la realización de trabajo informal, cuestión que provoca irremediamente la vulneración de derechos. El hecho de que estas personas se encuentren sin los documentos legales requeridos por la autoridad las condena irremediamente a emplearse en el sector informal, donde no acceden a contrato de trabajo ni derechos laborales y de seguridad social. Paradojalmente, la obtención de documentos está sujeta a la posesión de un contrato de al menos dos años y el acceso a este contrato de trabajo, se supedita a la autorización para residir. “Este círculo vicioso impide resolver su situación considerando que sus oportunidades laborales se limitan mayoritariamente al sector informal”²⁶.

En resumen, podemos decir que Chile carece hasta ahora de una legislación migratoria moderna que ofrezca a los trabajadores inmigrantes una estructura legal clara, precisa, bien informada, eficiente y claramente garantista. Tampoco hay convenios internacionales y acuerdos bilaterales que faciliten el desplazamiento, el ejercicio del trabajo digno y respeto a las leyes sociales y salarios igualitarios. Disposiciones que también pueden ser útiles a los chilenos que atraviesan las fronteras, en busca de un mejor futuro. Esto mantiene a los inmigrantes en un evidente estado de indefensión, siendo el ejercicio de sus derechos un tema que constantemente se debilita debido a la deficiencia de atención a sus necesidades y a la actitud pasiva de las autoridades, las cuales intentan remediar el tema mediante la difusión de buenas intenciones, pero que no se concretan en medidas efectivas para la consecución de fines reales que solucionen el problema de fondo.

²⁵ CEM - CEDEM - CLADEM - Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada - Corporación DOMOS - Corporación Humanas - FLACSO - Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile - Instituto de la Mujer - MEMCH (n. 24), p. 123.

²⁶ *Ibid.*

1.3 *Derecho a la salud*

La salud y, por ende, el derecho a ésta, se compone de diversos elementos. El primero de ellos es el elemento biológico que se relaciona con la ausencia de patógenos, enfermedades y otros padecimientos que obstaculicen el buen desempeño de las funciones vitales e impida el correcto desarrollo de la vida del ser humano. El segundo elemento es el psicológico, relacionado con la ausencia de patologías o enfermedades de carácter mental. Y el tercer elemento es el aspecto social, relacionado con la necesidad de que el ser humano encuentre el equilibrio social para el efectivo desarrollo de los dos primeros elementos²⁷.

La salud es la condición más preciada de la que puede gozar un ser humano. Por ello, constituye un derecho humano de carácter fundamental del cual depende en gran medida el bienestar de la población y es, en conclusión, condición necesaria para el desarrollo de un país. Al revisar los distintos cuerpos normativos que integran nuestra legislación nacional podemos observar que el Derecho a la Salud no sólo carece de una definición legal sino que, además, no cuenta con una norma que prescriba el deber estatal de garantizarlo.

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho a la salud como una garantía de vital importancia para el desarrollo de todo individuo y respecto del cual debe protegerse son distinciones arbitrarias de ninguna naturaleza²⁸. A su vez, el Comité DESC mediante la OG N° 14, ha dado sentido y alcance a esta disposición estableciendo los estándares normativos que deben ser respetados por los Estados-parte de este instrumento.

²⁷ Rosa de la Torre, "El derecho a la salud", en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2253/16.pdf>, visitado el 15 de mayo de 2007.

²⁸ El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa:

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad".

Al respecto el Comité DESC ha establecido los siguientes elementos constituyentes del contenido normativo del derecho a la salud:

- a) Disponibilidad: cada Estado-parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas.
- b) Accesibilidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud.

Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.

Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.

- c) Aceptabilidad: todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir, respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades.
- d) Calidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad²⁹.

²⁹ DESC, "OG N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", Naciones Unidas, 11 de agosto de 2000.

En lo que a nuestra Constitución Política se refiere, el derecho a la salud se consagra en el artículo 19 N° 9, pero dicha consagración no se refiere precisamente a una protección de los elementos del derecho a la salud en los mismos términos utilizados por el Comité DESC, sino que apunta a garantizar el acceso a las prestaciones de salud que ofrecen las instituciones públicas y, algunas veces, instituciones privadas.

Si el problema del acceso a la salud es algo complejo en el caso de las personas de nacionalidad chilena, más grave se torna cuando se refiere al caso particular de los inmigrantes. Su evidente estado de vulnerabilidad y la escasa protección social de las que son objeto, hace que la protección del derecho a la salud sea algo prácticamente ilusorio y ausente. Es así como podemos divisar la existencia de graves problemas de las personas inmigrantes para acceder a las prestaciones de salud pública, cuestión que se debe principalmente al hecho de no tener un carné de previsión. Si bien la legislación chilena no limita la atención a extranjeros³⁰, indirectamente sí genera trabas. Es decir, el problema concreto se traduce en que los que no tienen cédula de identidad (y, por consecuencia, un RUN que los identifique), no pueden acceder a las prestaciones de los servicios de salud, por no cumplir con dicha exigencia.

Además, dada la incapacidad de obtener contratos de trabajo, los inmigrantes indocumentados están impedidos de ingresar al sistema de previsión de salud como lo son las ISAPRES y FONASA, por lo que tienen que usar la única vía existente para satisfacer sus necesidades: ampararse en las leyes que protegen a los indigentes y ser atendidos bajo esta calidad³¹. Es conveniente recordar que para su atención en los servicios de salud públicos deben estar en posesión de la cédula nacional de identidad para extranjeros, la cual, como dijimos anteriormente, requiere de la existencia de un contrato de trabajo de al menos dos años de duración.

De los existentes en el país, la mayoría no cuenta con un sistema de protección a la salud regular y, aquéllos que sí lo tienen, igualmente han experimentado entorpecimientos para ser atendidos en

³⁰ El artículo 1° de la ley N° 18.469, sobre el Ejercicio del Derecho Constitucional a la Protección de la Salud y que crea un régimen de prestaciones de salud, señala: “El ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud comprende el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y a aquellas que estén destinadas a la rehabilitación del individuo, así como la libertad de elegir el sistema de salud estatal o privado al cual cada persona desee acogerse”.

³¹ Eduardo VERGARA, “Desafiando la inmigración”, en *La Segunda*, Santiago, 12 de octubre de 2005.

los recintos públicos. Incluso, se señala que los casos en que carecen de una situación de estadía regularizada, este acceso no se presenta como una dificultad, sino como una imposibilidad “casi absoluta”³². Si bien las emergencias son atendidas por humanidad, sin embargo, cuando deben ser sometidos a un tratamiento médico, aunque sea urgente, y carecen de cédula de identidad, la exigencia de los documentos migratorios legales vuelve a transformarse en el gran obstáculo del ejercicio del derecho a la salud³³.

Un hecho específico que demuestra el problema del acceso a los servicios de salud se relaciona con un caso que muestra la realidad de una práctica generalizada. Jonathan, un niño peruano proveniente de la ciudad de Trujillo, experimentó un cuadro gripal grave, manifestado en una alta fiebre, malestar general, una insufrible tos y un dolor de cabeza insoportable. Debido a estos padecimientos su madre lo llevó a un hospital donde se le negó la atención de urgencia por no poseer cédula de identidad. El menor, estuvo dos semanas sin recibir atención médica³⁴. “Yo hasta ahora no sé si mi hijo carga alguna enfermedad, pues tampoco tengo dinero para pagar una atención particular”, narra Raquel, madre soltera de treinta y dos años cuyos únicos ingresos –para ella, Jonathan y Arly, su niña de cuatro años– los consigue preparando y vendiendo comida en la comuna de Independencia, RM. “Por suerte mi nenita nació en Chile y recibe la atención necesaria –se consuela. Caso distinto es el de su hijo– “El nació en Trujillo, Perú, y no tiene carné de identidad chileno, pues no tuve dinero para hacer el trámite cuando correspondía”, confiesa. El problema es que sin la cédula no puede inscribirlo en el consultorio municipal, y si no está inscrito no recibe atención médica.

Recurriendo nuevamente a los testimonios de personas directamente afectadas con estas vulneraciones, podemos mostrar un panorama que en los hechos suele presentarse como algo de general ocurrencia.

Michael Chávez es un ciudadano peruano de aproximadamente veintisiete años de edad. Nos relata que no ha tenido problemas de acceso a prestaciones de salud, ya que tiene cédula de identidad. Asimismo, su mujer, también de nacionalidad peruana, puede atenderse en el consultorio de calle Copiapó con Nataniel Cox, también posee

³² Entrevista realizada por la Clínica DESCA a Víctor Paiva, dirigente de la Asociación de Inmigrantes y Refugiados peruanos en Chile, 5 de septiembre de 2006.

³³ *Op. cit.*

³⁴ “Niños inmigrantes: no hay salud”, *La Nación*, Santiago, 9 de enero de 2006.

una situación regularizada. Pero indica que el caso de los inmigrantes que no poseen cédula de identidad es muy diverso, pues no pueden atenderse en los consultorios de salud. Michael señala:

“para poder atenderte tienes que tener carné, por que si uno no tiene, olvídense es imposible. Yo tengo una tía, también peruana, que cuando estuvo acá se enfermó. Aunque tenía el pasaporte, se negaban sin razón a atenderla en el consultorio. Tuvo que estar tan mal, pero tan mal, para que recién la atendieran de emergencia, porque así no más no la querían atender por no tener los documentos”.

Por otra parte, Brenda Vanesa, una joven peruana de diecinueve años de edad nos confirma el problema que existe respecto del acceso a la salud:

“Cuando mi hijita se enfermó, la llevé al consultorio para que la atendieran y lamentablemente no me dieron esa posibilidad, ya que no tengo la residencia, ¿qué se yo?, una cédula, para poder inscribirla y así la pueda ver un doctor. Como te digo, tengo que tener una cédula, un carné, o ser residente en este país y como no lo soy estoy ilegal, por lo que no me dan ninguna posibilidad”.

En relación con los problemas anteriormente señalados Patricia Toledo, del Colectivo de Inmigrantes Sin Fronteras, señala que esta falta de cédula implica la imposibilidad de las personas de ser atendidas por los organismos de salud pública. Al respecto expresa:

“(...) como un pequeño no puede inscribirse solo en el consultorio, debe ser inscrito por un adulto, padre o madre, que también debe tener los documentos en orden. Y si por cualquier razón el adulto no tiene su documentación al día, el niño tampoco puede ser inscrito y queda desprotegido”³⁵.

El obstáculo existente para dar protección al derecho a la salud es de carácter administrativo y, por cierto, económico: el niño debe necesariamente estar inscrito en el consultorio municipal para que el Estado haga entrega de las subvenciones al respectivo recinto asisten-

³⁵ “Niños inmigrantes...” (n. 34).

cial que, a fin de cuentas, brindará la atención en salud requerida. En otras palabras, si no está inscrito, el consultorio no recibe dinero para financiar sus necesidades médicas. De acuerdo con las cifras entregadas por el Colectivo Sin Fronteras,

“sólo para el caso de niños peruanos, bolivianos y ecuatorianos, estamos hablando de cerca de tres mil niños indocumentados que no reciben atención médica como lo establece la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño que Chile firmó y ratificó en 1990 –puntualiza Patricia Toledo–. Y eso que nuestra estadística no incorpora la realidad de niños argentinos, que son 14.991, mientras peruanos, ecuatorianos y bolivianos suman unos 6 mil”³⁶.

Los casos a los que hemos hecho referencia, no son algo que excepcionalmente ocurra en nuestro país. Muy por el contrario, se trata de una situación recurrente que margina a muchas personas, por el hecho de no contar con la certificación de un procedimiento administrativo, de prestaciones elementales para su bienestar y futuro desarrollo. Al respecto, un estudio realizado por la FLACSO, intentó, entre otros objetivos, indagar cómo era la situación de la salud respecto de los inmigrantes peruanos en nuestro país y las perspectivas en cuanto al tratamiento que las autoridades debían dar al problema. Parte del estudio se basó en una constatación empírica de su estado de salud, para lo cual se entrevistó a un universo de ciento cincuenta personas; consideramos algunas cifras arrojadas por esta investigación para efectos de dar un panorama de las necesidades de salud que presentan los inmigrantes en Chile. Un 12,8% declararon haber tenido sólo problemas de salud física, un 20,8% experimentó trastornos del ánimo (depresión, ansiedad, estrés, preocupación, nervios), mientras que el grupo que ha experimentado tanto problemas físicos de salud como trastornos del ánimo alcanza un 38,9%. Mientras que sólo un 27% declaró no haber experimentado problemas de salud de ningún tipo. Un 85% del grupo que registró problemas de salud señaló no haberlos experimentado antes en Perú. Un 24,2% no buscó ayuda médica frente a los problemas físicos, porcentaje que se eleva en el caso de los trastornos del ánimo. Las razones son diversas, entre ellas el que un 41% no tiene previsión de salud.

³⁶ “Niños inmigrantes...” (n. 34).

La siguiente fase incluye la realización de entrevistas en profundidad a un subgrupo de los participantes que sufren problemas de salud. Esta investigación marca un precedente, pues es uno de los primeros estudios donde se analiza en profundidad la problemática social, económica y de salud que viven los inmigrantes peruanos en Chile³⁷.

También cabe hacer particular mención a la situación de las *mujeres inmigrantes*, respecto de las cuales los problemas en la protección del derecho a la salud pueden ser ilustrados de mejor manera. Conforme al *Informe Sombra...* ya mencionado, las inmigrantes en su mayoría se desempeñan en el trabajo doméstico, empleo que trae un sinnúmero de afecciones físicas tales como lumbago y otras enfermedades que provienen directamente del empleo de la fuerza física. A esto debe sumarse las dificultades de acceso a los servicios de salud, el cual sólo es posible en caso de que posean una situación migratoria regular (contrato de trabajo y cédula nacional de identidad para extranjeros), cuestión que no siempre concurre debido a los abusos de los empleadores o por simple deseo de las propias trabajadoras en virtud de percibir un mayor salario³⁸.

Por ello, es posible señalar que, aunque todas experimentan problemas para efectos de acceder a las prestaciones de salud, son aquellas que se encuentran de manera irregular en el país las más afectadas por la desprotección de este derecho. En efecto, un estudio realizado por la Fundación Instituto de la Mujer señala tajantemente que las trabajadoras inmigrantes que se encuentran en el país de manera indocumentada no tienen derecho a acceder a los servicios de salud pública. Los únicos casos en que se permite el acceso a los servicios de atención pública es en los de urgencia, atención de partos, mujeres embarazadas y de niños y niñas menores de seis años³⁹.

Si bien el tratamiento de casos urgentes es un avance, las necesidades en salud sexual y reproductiva van mucho más allá del embarazo y del parto. En efecto, muchas tienen problemas de salud durante el embarazo. Ante estos problemas el sistema público sanitario no las atiende, fundándose en la inexistencia de normativa que lo permita. Ante ello quedan dos opciones para estas personas: atenderse en

³⁷ FLACSO, "Estudio sobre migración peruana en Chile", en <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=271>, visitado el 16 de noviembre de 2006.

³⁸ CEM - CEDEM - CLADEM - Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada - Corporación DOMOS - Corporación Humanas - FLACSO - Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile - Instituto de la Mujer - MEMCH (n. 24), p. 124.

³⁹ FUNDACIÓN INSTITUTO DE LA MUJER, "Mujeres migrantes peruanas y salud reproductiva", versión preliminar, abril de 2007, p. 12.

un servicio privado de salud (cuestión muy improbable debido a las precarias condiciones económicas que poseen) o, derechamente, no realizar los controles necesarios y vitales, lo cual implica un gran riesgo para su salud⁴⁰. A lo anterior debemos consignar el hecho de que gran parte de las indocumentadas que están embarazadas no asisten a los consultorios de atención primaria por temor a ser denunciadas y deportadas o porque desconocen la existencia de la normativa que prevé su atención.

Es así como podemos hacer referencia al caso de E.V, una mujer boliviana de veintiocho años de edad que nos relata el complicado momento que vivió por el hecho de no poder acceder a una atención médica adecuada y oportuna.

“Cuando tenía 4 meses de embarazo comencé a tener dolores de estómago, los cuales eran muy seguidos y cada vez más fuertes. Un día que ya no podía más con el dolor mi hermana me llevó a una señora que curaba con hierbas, ya que no podía ir al médico porque estaba de ilegal. La señora me dijo que fuera urgente al médico porque estaba con síntomas de pérdida. Por eso fui al hospital y fue muy desagradable porque no me atendieron, ya que no tenía carné. Me dijeron que volviera en 3 meses y que ahí podían hacer algo, pero que por el momento era imposible atenderme. Ahí tuve que conseguirme un bono de FONASA con una amiga que era residente y me tuve que hacer pasar por ella. Si no hubiera hecho eso, habría perdido mi bebé. Es increíble que no te atiendan a pesar de que hay una vida de por medio; eso es algo que este Gobierno debe tener en cuenta, pues lo que está haciendo es un asesinato”.

Otra dolencia importante de mencionar, que suele afectar a las mujeres inmigrantes en Chile –en el caso concreto, a las trabajadoras peruanas– es la depresión, como consecuencia del desarraigo, el alejamiento de sus familias y de sus redes sociales.

“La depresión puede desencadenarse tras la pérdida de un empleo, o por la dificultad para conseguir uno, por el hecho de haber dejado en su país de origen a sus hijos o hijas, por sentirse diferente, por haber perdido sus referencias culturales o sociales”⁴¹.

⁴⁰ FUNDACIÓN INSTITUTO DE LA MUJER (n. 39), p. 14

⁴¹ *Op. cit.*, p. 13.

Si bien el acceso a servicios de salud es considerado tradicionalmente como aquél que se refiere a prestaciones relacionadas a afecciones o patologías físicas, nada existe sobre tratamientos que apunten a la salud mental de estas personas. Claramente se ve muy lejano si consideramos que el cimientó del acceso a la salud, como lo es la atención primaria y el acceso a tratamientos regulares, es algo que carece de protección por parte del Estado.

Adicionalmente, es posible observar otro problema particularmente preocupante. Si indagamos detenidamente en determinadas enfermedades, podemos observar que hay ciertas patologías que afectan mayoritariamente a ciertos grupos vulnerables, entre ellos, los inmigrantes. Uno de estos casos es el de la Tuberculosis, enfermedad mortal y que constituye una afección presente y constante dentro de estos grupos de personas.⁴²

Conforme a lo expresado por las autoridades del MINSAL, a partir de la implementación del actual Programa de Control (vigente desde 1973), se ha registrado un proceso de sostenido control y reducción de dicha endemia. Ya desde el año 2000 se ha planteado como meta una erradicación total de la enfermedad en un plazo no muy lejano⁴³. Lo anterior aparece como una aspiración muy valorable por parte de las autoridades, puesto que tiende a buscar el bienestar de todas las personas ante una patología compleja y de rápida difusión. Pero en lo que respecta al caso particular de los inmigrantes en nuestro país, las cifras parecieran ilustrar un grado de descuido por parte de las autoridades en relación con los planes de erradicación de esta enfermedad. En efecto, conforme a datos que maneja el MINSAL, el índice de casos de tuberculosis en inmigrantes es el siguiente⁴⁴:

Año	1999	2000	2001	Total
Nº de casos	6	56	80	142

Respecto a la distribución de los casos podemos señalar que el 53% corresponde a mujeres de las cuales el 46% se encuentra entre los veintiséis y treinta y cinco años. No hay casos en mayores de cincuenta y cinco años. Asimismo, del total de casos detectados, el

⁴² Victorino FARGA, "Hacia la erradicación de la tuberculosis", artículo basado en la conferencia "Erradicando la Tuberculosis", pronunciada en el 38º Congreso sobre enfermedades respiratorias, Puyehue, Osorno, 4 de noviembre de 2005, p. 58.

⁴³ "En el día mundial de la Tuberculosis, se destaca la reducción sostenida de casos a nivel regional", *El Divisadero*, Aysén, 24 de marzo de 2007.

⁴⁴ Marta ROJAS, "Tuberculosis en inmigrantes", Santiago, MINSAL, 2001.

85,5% corresponde a peruanos, con un 22,7% de mujeres que trabajan como asesoras del hogar⁴⁵. Como puede apreciarse del recuadro anterior, en el lapso de tres años los casos de tuberculosis han ido en constante aumento. Al carecer de información actualizada al año 2006, ya que no existen estudios oficiales, ni información actualizada por parte del MINSAL, así como tampoco puede verificarse la existencia de un pronunciamiento formal respecto a este punto por parte de las autoridades, no es pretencioso arribar a la conclusión de que estas cifras evolucionan en un incesante incremento.

Todo esto puede ser contrastado con ciertas políticas de control de enfermedades que ha implementado el propio MINSAL. En este punto particular, dicha cartera ha dispuesto la puesta en marcha de un plan denominado “Programa Nacional de Tuberculosis”, el cual conforme a esta misma entidad es un:

“programa nacional, descentralizado y simplificado, que se ejecuta desde el nivel local y cuyas normas se extienden a todos los establecimientos de salud (públicos y privados), con el objetivo de reducir significativamente la infección, la morbilidad y la mortalidad por tuberculosis en Chile, hasta obtener su eliminación como problema de Salud Pública”⁴⁶.

En este sentido el Ministerio ha señalado quiénes pueden acceder a los beneficios que otorga este Programa expresando que: “pueden acceder a los beneficios todas las personas, sin importar su previsión de salud, edad y *nacionalidad*, que vivan en territorio chileno, pero deben atenderse en el establecimiento del Sistema Público de Salud más cercano a su domicilio o lugar de trabajo, en forma gratuita”⁴⁷. Con ello, es obvio que los inmigrantes que padecen de esta patología tendrían pleno derecho de acceder al debido tratamiento que incluye dicho plan, ya que no se hacen distinciones respecto de quiénes pueden ser beneficiados, ni de la situación de legalidad o ilegalidad que pudiese afectarles. No obstante, al intentar acceder a los beneficios recién descritos, surge la limitación que constituye el hecho de carecer de una cédula nacional de identidad, cuestión que impide que estas personas puedan acogerse al tratamiento de esta grave enfermedad⁴⁸.

⁴⁵ ROJAS (n. 44).

⁴⁶ Información disponible en <http://www.minsal.cl/tuberculosis/index>

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Entrevista realizada por la Clínica DESCA a Víctor Paiva... (n. 32).

Es así como la protección del derecho a la vida se debilita ostensiblemente y lo dispuesto por el MINSAL en cuanto a no discriminar sobre la base de motivos fundados en la nacionalidad de las personas para efectos de ingresar al referido programa, sólo se traduce en una declaración formal, pero que en el fondo es letra muerta para quienes realmente sufren de dicha patología.

Ante el panorama que hemos ilustrado hasta ahora, podemos constatar la evidente desprotección de los inmigrantes respecto del derecho a la salud. El hecho de carecer de garantías que permitan un acceso igualitario, carente de discriminaciones e impedimentos de carácter formal hace que dichas personas se enfrenten a graves condiciones de subsistencia, ante las cuales el Estado no da muestras de un real y concreto interés. En relación con las impresiones de las autoridades cabe mencionar lo expresado por algunas personas relacionadas a temas de salud. A este respecto, Álvaro Erazo, director de FONASA, reconoce que el acceso a la salud para los inmigrantes es una materia pendiente, pues, si bien la ley establece que todos los niños menores de seis años tienen derecho a protección de salud: “hay que avanzar no sólo en el rango de edad, sino en la situación de los menores inmigrantes indocumentados... Éste es un problema que hay que resolver prontamente”. La ruta que se establece para zanjar la situación, a juicio de Álvaro Erazo, pasa por un trabajo interministerial entre Salud e Interior, dada la necesidad de regularizar visas o cédulas de identidad. “Necesitamos mejorar legalmente y trabajar coordinadamente entre ministerios, pues el otorgamiento de beneficios de salud está condicionado a la acreditación de la persona”⁴⁹. Lo claro es que mientras la solución interministerial no llegue, los niños y niñas indocumentados seguirán desprotegidos al punto que hoy, si uno de ellos cae enfermo, salvo por casos de urgencia, el consultorio le negará la atención.

Parece paradójico el hecho de que nuestra legislación no ponga trabas ni limitaciones en lo que respecta al acceso a las prestaciones de salud. Es cosa de mencionar lo prescrito por el artículo 2º de la ley N° 18.469: los servicios de salud no podrán negar atención a quienes la requieran, ni condicionarla al pago previo de aranceles o tarifas fijados a este efecto. Si se diera cumplimiento a la anterior normativa, los inmigrantes no deberían verse aquejados por los problemas expresados. Pero la realidad que presentan sus situaciones hoy, nos lleva a concluir que el derecho a la salud de estas personas resulta seriamente afectado sin ningún tipo de justificación razonable.

⁴⁹ “Niños inmigrantes... (n. 34).

1.4 Derecho a la educación

La Constitución Política de la República garantiza el acceso a la educación de todos los niños, niñas y jóvenes que residen en nuestro territorio. Las reparticiones públicas encargadas de hacer valer este derecho constitucional en el caso de los niños inmigrantes son la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación. Ante ello, es necesario indagar en el hecho, si los órganos del Estado encargados de velar por la educación de los niños y niñas inmigrantes, han efectuado una labor acorde con las normas de derechos humanos.

Para comenzar a dilucidar este punto, creemos necesario hacer referencia a ciertas declaraciones de personeros del Estado que, aunque no han sido formuladas durante el año 2006, sus efectos deben ser revisados de acuerdo con los acontecimientos ocurridos el año recién pasado. En este orden de cosas, es importante hacer referencia a lo señalado por el entonces Subsecretario del Interior, Jorge Weinstein, en el año 2003 en cuanto a que el gobierno instauraría las políticas públicas necesarias para que los niños y niñas inmigrantes pudieran acceder a estudiar al igual que los niños y niñas chilenos. Recalcó que el hecho de que sus padres no hayan regularizado su situación migratoria en nuestro país no sería un impedimento para poder acceder a la educación. En este contexto el ex personero de gobierno señaló: “Queremos asegurar que vayan a la escuela mientras sus padres regularizan su situación legal e invitamos a todas esas familias a que se acerquen sin julepe al ministerio”⁵⁰.

Por otra parte, el ex Ministro de Educación, Sergio Bitar, señaló, en el marco de una gira que realizó a Bolivia durante el año 2005, que el gobierno esperaba que para el año 2006 todos los hijos de inmigrantes puedan acceder sin dificultades a los establecimientos de educación chilenos: “Todo niño boliviano, hijo de inmigrante que tenga o no sus papeles en orden, es acogido en los colegios de Chile con las mismas condiciones de un niño chileno en materia de su alimentación, textos, computadoras y matrículas”. Además, anunció que a partir de 2006 aumentará el número de becas República de Chile para los universitarios bolivianos y latinoamericanos que quieran desarrollar estudios de pregrado y posgrado en Chile⁵¹.

⁵⁰ “Hijos de inmigrantes podrán estudiar”, *La Cuarta*, Santiago, 24 de enero de 2003.

⁵¹ “Ministro Bitar detalló beneficios para escolares inmigrantes”, *La Nación*, Santiago, 27 de septiembre de 2005.

En el campo educacional, la situación de los inmigrantes es similar a muchas otras áreas relacionadas con prestaciones sociales. Las deficiencias en la información constituyen una valla muy difícil de superar, puesto que al indagar en los resultados de las políticas públicas instauradas por el Estado, no hay conclusiones empíricas que permitan evaluar si hay un compromiso real. Por ello, para verificar si las promesas anteriormente transcritas se han concretado de alguna forma, hemos tenido que recurrir a las fuentes directas, es decir, a los propios inmigrantes. En una entrevista sostenida con Víctor Paiva⁵², pudimos corroborar nuestras inferencias: el derecho a la educación de los inmigrantes es casi simbólico en nuestro país, ya que no es respetado y presenta muchas dificultades para ser ejercido. Víctor Paiva señala que respecto a la admisión en los colegios públicos (que es donde los inmigrantes van, pues las posibilidades de asistir a un establecimiento particular son prácticamente nulas), no existe una política de igualdad, puesto que muchas veces los niños y niñas son rechazados, sin expresión de motivos razonables, por lo que no es ilógico concluir que este rechazo se debe a su sola procedencia. Esto, ha llevado a que se produzca una segmentación de establecimientos, pues existen sólo algunos que aceptan inmigrantes y que han llegado a constituirse con un alumnado que en su mayoría son extranjeros (se trata de colegios de las comunas de Estación Central y Recoleta).

Los problemas asociados al derecho a la educación no se agotan con el sólo tema de la admisión, persiste una vez que los niños ya son alumnos de algún establecimiento. Se han dado muchas ocasiones en que una vez que son aceptados, no se verifica una nivelación en el año que cursan, por lo que en varias ocasiones deben ser bajados de curso sin motivo aparente⁵³. Esto deja en evidencia la falta de una política pública migratoria, que el único resultado que muestra es el perjuicio de niños que tienen los mismos derechos que los chilenos.

Los problemas asociados a la educación que afectan a estos niños no sólo están circunscritos a la enseñanza básica y media sino que ellos también se verifican tratándose de la educación superior. Muchos de los estudiantes inmigrantes no pueden rendir la PSU, puesto que algunos de los cursos ejercidos en el extranjero no son reconocidos por el MINEDUC. Además, en caso de poder rendir esta evaluación, las posibilidades de ingresar a estudiar una carrera en la universidad son muy escasas (debido a problemas económicos asociados a la falta de ingresos).

⁵² Entrevista realizada por la Clínica DESCA a Víctor Paiva... (n. 32).

⁵³ *Ibid.*

Lo señalado anteriormente por Víctor Paiva no descansa en una simple percepción personal. Es cuestión de observar algunos de los requerimientos que el MINEDUC exige a los inmigrantes que deseen estudiar en Chile, para constatar la multiplicidad de obstáculos existentes para la realización del derecho a la educación. Así, según la información suministrada por el MINEDUC, los niños y niñas inmigrantes que deseen estudiar en Chile, deben realizar una serie de trámites que, aunque sencillos en un principio, no dejan de ser engorrosos al final de cuentas. A modo ilustrativo podemos mencionar algunos de ellos:

En primer lugar para aquéllos que no tienen sus permisos migratorios vigentes, se debe regularizar la residencia en Chile mediante una visa de estudiante. Posteriormente, se debe regularizar la situación de los que hayan realizado estudios en el extranjero, de manera tal que los cursos realizados sean reconocidos por el MINEDUC. Una vez hecho esto, hay que acompañar una serie de documentos como el certificado de nacimiento del niño y el certificado de sus estudios realizados en el extranjero. Deben estar legalizados por el consulado chileno en el país que haya cursado sus estudios el alumno y por el Departamento de Legalizaciones de la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores. De no contar con esta documentación al llenar la solicitud, se extenderá un “comprobante de trámite de convalidación de estudios realizados en el extranjero”, que permitirá que se incorpore al establecimiento educacional elegido con una matrícula provisional, a la espera de que sean entregados los documentos requeridos (en el caso de estudiantes de nacionalidad peruana, podrán requerir la documentación necesaria al consulado de Perú). Obtenida la documentación solicitada, el Departamento de Exámenes del MINEDUC emitirá automáticamente el certificado de reconocimiento de estudios que permitirá al niño ser matriculado definitivamente en el establecimiento educacional elegido. Si es imposible obtener la documentación, de todas maneras hay que completar la solicitud mencionada y obtener el comprobante que habilite al niño a matricularse en forma provisoria. En paralelo, se realizará un proceso de validación de estudios que permitirá que el niño obtenga el certificado para ser matriculado en forma definitiva. Tanto el reconocimiento de estudios como el proceso de validación que realiza el MINEDUC tienen un costo económico. Sin embargo, si la familia acredita una situación deficitaria mediante un documento extendido por un asistente social que trabaje en municipalidades, iglesias u or-

ganismos no gubernamentales, se podrá autorizar la rebaja o exención de los aranceles⁵⁴.

Lo anterior hace pensar que existe una preocupación de parte de las autoridades estatales respecto al hecho de garantizar adecuadamente el derecho a la educación a los niños y niñas inmigrantes, puesto que la presencia de limitaciones o trabas al ejercicio de este derecho es prácticamente invisible. Pero basándonos en la realidad práctica, podemos observar que la realización de los trámites exigidos por el MINEDUC implica, en la práctica, el inefectivo goce a su derecho a la educación de los que intentan ingresar a algún establecimiento de educación, pero careciendo de la información y documentación necesaria que les permita estudiar en Chile. Ello, claramente no es imputable, sino que se debe, básicamente, a la carencia de una legislación que esté concebida para garantizar realmente el goce y ejercicio del derecho a la educación.

Asimismo, el ya citado *Informe Sombra...* expresa una gran preocupación respecto a la ausencia de políticas educacionales centradas en la atención a los inmigrantes. En este sentido, se señala que son los hijos e hijas de los inmigrantes indocumentados los que resultan más afectados en lo que respecta al acceso al sistema educacional y a la convalidación de estudios. Todo ello a pesar de la vigencia en nuestro país de la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

“En efecto, encuentran obstáculos en el acceso a la educación por el desconocimiento de los administradores de establecimientos educacionales de la legislación vigente y de los derechos de los extranjeros y de los niños de padres extranjeros en Chile. A ello se suma el que las migrantes (y las mujeres chilenas) se enfrentan a la escasez de guarderías infantiles, fundamentales para asegurar el derecho al empleo de estas mujeres”⁵⁵.

Incluso, se expresa que son las propias inmigrantes las que han creado sus guarderías que están a cargo de ellas mismas y que funcionan de manera clandestina. Cabe consignar que dichas guarderías no

⁵⁴ “¡Bienvenidos a clases niños inmigrantes!”, revista *Aprender*, N° 21, Santiago, MINEDUC, julio de 2005.

⁵⁵ CEM - CEDEM - CLADEM - Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada - Corporación DOMOS - Corporación Humanas - FLACSO - Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile - Instituto de la Mujer - MEMCH (n. 24), p. 124.

cumplen con las condiciones necesarias para asegurar el desarrollo adecuado de los niños y niñas, puesto que cuentan con poco espacio y sus condiciones de salubridad son precarias. Ello deviene en el hecho de que los niños se encuentren en condiciones de hacinamiento y expuestos a graves riesgos para su salud.

“La falta de espacio atenta contra un correcto desarrollo psicomotor, pero el hacinamiento tiene también como consecuencia que los/as niños/as no cuenten con la atención suficiente por parte de las personas responsables que garantice la estimulación necesaria para su desarrollo corporal, afectivo e intelectual”⁵⁶.

Respecto al caso de quienes se ven afectados, debido a la desprotección del derecho a la educación, es importante tener presente la evidente preocupación dada a conocer por los órganos internacionales de protección. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas mediante las Observaciones Finales respecto a los informes presentados por el gobierno de Chile⁵⁷, dio a conocer una gran preocupación por la situación de los niños inmigrantes en cuanto al ejercicio y protección de los derechos a la salud y a la educación. En efecto, dicho organismo señaló:

“Aunque el Comité acoge con satisfacción las enmiendas a la Constitución que procuran eliminar la situación de apatridia de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, no deja de preocuparle que los hijos de extranjeros sin residencia legal en Chile sigan expuestos a la apatridia. Es más, el Comité lamenta que el Estado Parte aún no haya promulgado una legislación adecuada conforme con sus obligaciones internacionales de protección de los refugiados. También preocupa al Comité que los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes carezcan de acceso adecuado a los servicios de salud mientras se tramitan sus solicitudes en el sistema de registro nacional y que de hecho sufran discriminación al tratar de ejercer su derecho

⁵⁶ CEM - CEDEM - CLADEM - Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada - Corporación DOMOS - Corporación Humanas - FLACSO - Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile - Instituto de la Mujer - MEMCH (n. 24), p. 124.

⁵⁷ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, “Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención”, Observaciones Finales adoptadas en el 44º período de sesiones, Naciones Unidas, 23 de abril de 2007.

a la educación. Además, el Comité lamenta que ni en su informe ni en su respuesta a la lista de cuestiones el Estado Parte haya presentado suficiente información sobre la situación de los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes”⁵⁸.

Sobre la base de la observación realizada por el Comité de los Derechos del Niño, se instó al gobierno de Chile a cumplir en el plazo más breve posible, las siguientes recomendaciones:

“b) Vele por la pronta promulgación y aplicación de una legislación adecuada conforme con las obligaciones internacionales de protección de los refugiados;

c) Vele por que se garantice a los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes la tramitación expedita de sus documentos de registro e identidad y por que durante ese período no se vean privados de acceso a los servicios de salud y educación”⁵⁹.

Con todo, es preciso señalar que no existen antecedentes que nos hagan concluir que el gobierno de Chile haya informado al Comité de los Derechos del Niño, sobre la adopción de las medidas sugeridas o sobre el cumplimiento de las recomendaciones hechas. Lo anterior deja un alto grado de preocupación, puesto que mientras sigan dándose situaciones que impliquen una tranca para el legítimo ejercicio de estos derechos, es evidente la responsabilidad del Estado quien, al no dar cumplimiento a lo dispuesto por los órganos de protección, se transforma, en gran medida, en Estado irrespetuoso de los derechos humanos.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS EN CHILE

De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que:

“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país

⁵⁸ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (n. 57), párr. 63.

⁵⁹ *Op. cit.*, párr. 64.

de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”⁶⁰.

Lo que diferencia a un inmigrante común de un refugiado, es que estos últimos se rigen por un marco jurídico diverso para efectos de regularizar su situación migratoria, ya que existen ciertas normas de carácter internacional que los ampara y protege. Así, los derechos de que son titulares ambos grupos son de la misma naturaleza.

En 1972 Chile ratificó el principal instrumento legal internacional sobre los derechos de los refugiados: la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y adhirió a su protocolo adicional de 1967.

Actualmente ciento cuarenta y seis países forman parte de uno o ambos instrumentos. Chile también es miembro del Comité Ejecutivo EXCOM del ACNUR. A la fecha de la presentación de este informe, no existe una cifra oficial de los refugiados que están en nuestro país. La Sección de Refugio y Reasentamiento del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior no posee estadísticas públicas y actualizadas al respecto. Los datos existentes son aquéllos que maneja la Oficina del ACNUR, organismo que ha expresado que desde los años 1990 a 2006 existen aproximadamente ochocientas personas a las cuales el gobierno les ha reconocido el estatus de refugiados, encontrándose pendientes unas doscientas solicitudes de asilo⁶¹.

Cabe mencionar que para efectos de que a una persona se le reconozca la condición de refugiado y, por ende, tenga la respectiva condición de tal, debe interponer una solicitud de asilo ante la Sección de Refugio del Departamento de Extranjería, la cual debe ser aprobada para adquirir la mencionada posición. Es importante destacar que una de las organizaciones que se encarga de asesorar a los refugiados en la realización de las gestiones referidas, es la Vicaría de la Pastoral Social, la que, a pesar de no contar con recursos suficientes para ello, despliega el máximo de sus esfuerzos para lograr esta tarea.

⁶⁰ Naciones Unidas, Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1º.

⁶¹ ACNUR, *Preguntas y respuestas sobre la protección e integración de los Refugiados en Chile*, 2006, p. 1.

Asimismo, es preciso destacar la labor del ACNUR, organismo que desarrolla actividades similares en este sentido⁶².

A simple vista, pareciera que la situación de protección de los derechos de los refugiados es mejor que la de los inmigrantes, debido a la existencia de organizaciones que dedican sus esfuerzos en atender sus condiciones de vida. No obstante, se hace necesario realizar un análisis más profundo para darse cuenta de que la situación de desprotección en que se encuentran no dista de la realidad que aqueja a los inmigrantes.

2.1 Derecho al trabajo

Si bien los motivos por los que los refugiados llegan al país se relacionan principalmente con cuestiones de orden político, es evidente que una vez que se encuentran en Chile sus expectativas de surgimiento y estabilidad son similares a las de cualquier otra persona. En efecto, sus intenciones apuntan a establecerse en el país y vivir en condiciones dignas. Para ello pasa a ser un aspecto fundamental encontrar un empleo que cumpla con los propósitos anteriormente mencionados.

Sin embargo, la realidad laboral de los refugiados es muy similar al panorama que este informe ya ilustró en relación con los inmigrantes. Tal como sucede con los inmigrantes, los refugiados también son víctimas de discriminación en el área laboral, sea porque no se les ofrecen condiciones de trabajo acordes a los estándares de derechos humanos aplicables en una sociedad respetuosa de las garantías fundamentales, por la dificultad en el acceso a puestos de trabajo motivadas por su procedencia o estatus, o por la vulneración evidente del principio laboral de la justa remuneración⁶³.

Además, para efectos de un ingreso formal a un trabajo es necesario que tengan reconocida su calidad de tales, es decir, que sus solicitudes de asilo sean admitidas por la Sección de Refugio del Departamento de Extranjería. No obstante y, a diferencia de lo que ocurre con los inmigrantes, mientras se tramita la solicitud de asilo referida, se les otorga un permiso temporal de trabajo⁶⁴. Asimismo, el ACNUR otor-

⁶² ADITAL, "Protección para refugiados", 11 de septiembre de 2006, en <http://www.adital.com.BB/sitc/noticia.asp?lang=ES&cod=24326>, visitado el 4 de junio de 2007.

⁶³ Entrevista realizada a Daniel Tawrycky, oficial de reasentamiento del ACNUR en Chile, 18 de enero de 2007.

⁶⁴ Información suministrada por Lucina Rodríguez, abogada de la Vicaría de la Pastoral Social, abril de 2007.

ga una suma de aproximadamente US\$ 235 a los solicitantes de refugio mientras se soluciona su situación⁶⁵. Si bien esto puede considerarse como un beneficio que los ayuda a enfrentar su estadía en nuestro país, lo cierto es que mientras su estatus no se define por las autoridades, es muy difícil que los solicitantes puedan suscribir un contrato de trabajo, por lo que indefectiblemente deben ejercer sus actividades en condiciones de informalidad.

A modo de ilustrar la situación anterior podemos considerar el caso de un refugiado colombiano de nombre Jesús, quien hasta hace unos años vivía cerca de la selva en Colombia. Intempestivamente tuvo que huir de su país, puesto que era perseguido debido a su negativa de formar parte de la guerrilla FARC. Actualmente vive en Chile; recibe un aporte económico moderado de parte de la Vicaría de la Pastoral Social y se gana la vida cantando en las micros. No tiene posibilidades de ingresar a un trabajo formal, con todas las prestaciones asistenciales que de ello derivan, pues su solicitud de asilo (que trae consigo el otorgamiento de cédula de identidad) aún se encuentra pendiente⁶⁶.

Otra situación similar se relaciona con dos amigos africanos que llegaron a Chile escapando de las persecuciones políticas y militares de sus respectivos países. Nos referimos a Mohamed de nacionalidad somalí, quien llegó a nuestro país en agosto de 2005 y a Ally, quien arribó desde la República de Burundi a tierras nacionales en septiembre de ese mismo año. Ambos llegaron sin tener noción alguna del destino al que arribarían ni de la suerte que les esperaba. Han sobrevivido gracias al apoyo que reciben de la Vicaría de la Pastoral Social y de la caridad de algunos chilenos anónimos. Sin embargo, la ayuda que reciben no es suficiente para efectos de satisfacer sus ansias de surgimiento y bienestar. Pero no hay nada que pueda hacerse al respecto, ya que no tienen la actual posibilidad de trabajar formalmente, puesto que a la fecha sus solicitudes de asilo no han sido otorgadas por el Departamento de Extranjería⁶⁷.

⁶⁵ “Más de cinco mil colombianos han llegado a Chile en los últimos años, por tierra y por mar”, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=5100, abril de 2006, visitado el 13 de diciembre de 2006.

⁶⁶ Pepa VALENZUELA y Carlos SALAZAR, “Varados en Chile”, 31 de mayo de 2006, en <http://www.zona.cl/historicos/2006/05/31/monitor.asp>, visitado el 4 de septiembre de 2006.

⁶⁷ Pepa VALENZUELA y Carlos SALAZAR, “Me dicen el clandestino”, 31 de mayo de 2006, en <http://www.zona.cl/historicos/2006/05/31/monitor.asp>

2.2. *Derecho a la educación*

Para efectos de ilustrar cómo se gesta la protección del derecho a la educación respecto de los refugiados en Chile, es necesario analizar este punto desde dos aristas de diverso índole. La primera de ellas tiene que ver con el acceso al sistema educacional formal, es decir, la forma en que los niños refugiados inician o continúan sus estudios en Chile. La segunda artista se refiere a la existencia de planes de integración para refugiados que no son hispanoparlantes.

Respecto del acceso a la educación de niños y niñas refugiadas en Chile, se ha hecho notar una evidente preocupación en cuanto a las dificultades que tienen para ingresar al sistema educacional formal. Este ingreso se encuentra supeditado a la aprobación de la solicitud de asilo de las personas, puesto que sólo una vez que se obtiene tal estatus, pueden comenzar o concluir sus estudios. Mientras dicha situación no concurre, existe una injustificada discreción de los establecimientos a aceptar o rechazar el ejercicio del derecho a la educación de estas personas. En efecto, ha sido el propio Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas quien ha manifestado una constante inquietud por la situación antes descrita, señalando que en Chile, los niños, cuyas solicitudes de asilo aún no han sido resueltas, se enfrentan a con grandes trabas en el acceso a los recintos educacionales o, en determinados casos, a una discriminación al interior de éstos. En este sentido, este organismo instó al gobierno de Chile a garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho a la educación de los niños refugiados cuyas solicitudes de asilo se encuentran pendientes⁶⁸.

Al mismo tiempo, y como indica el oficial de reasentamiento del ACNUR en Chile, Daniel Tawrycky, respecto de los refugiados en materia educacional no existen programas de integración para los niños. Esta carencia de programas, sumado a la desinformación, municipal, regional y nacional provoca problemas específicos de acceso a la educación, por lo que se impide el goce de este derecho a los niños refugiados⁶⁹.

El segundo aspecto que debemos mencionar en cuanto a su derecho a la educación, tiene directa relación con la existencia de planes de integración lingüística para aquellas personas que no hablan español. En principio, podemos señalar con certeza que no existen políticas públicas (ni de parte del Departamento de Extranjería ni del

⁶⁸ VALENZUELA y SALAZAR (n. 67).

⁶⁹ Entrevista realizada a Daniel Tawrycky... (n. 63).

MINEDUC) tendientes a implantar planes de enseñanza del idioma para refugiados provenientes de otras latitudes. Como es fácil advertir, la ausencia de estos programas de capacitación afecta sustancialmente las posibilidades de inclusión al mundo laboral y educacional de los refugiados en Chile.

A pesar de que lo anterior aparece como un aspecto negativo y criticable, que desconoce abiertamente los derechos de estas personas, podemos divisar la existencia de algunas iniciativas que suplen en la medida de lo posible, esta vital necesidad. Es así como la Vicaría de la Pastoral Social ha implementado un sistema de clases de español para refugiados, sistema al cual pueden acceder todas las personas que lo requieran, sin costo alguno⁷⁰. En el sistema de clases de español que imparte esta institución para futuros o actuales refugiados, todos los alumnos que asisten son asilados provenientes del continente africano. De los que están ahora en clases, siete son de El Congo y uno es de Eritrea. El español les cuesta. Pero Rodrigo Jarque, el profesor que imparte dichas clases, se encarga de enseñarles algunas cosas básicas para poder comunicarse y constantemente los incentiva para que se hagan preguntas y se respondan en español entre ellos⁷¹.

Por otro lado, la organización no gubernamental Ache Internacional, quien enfoca su trabajo en la atención exclusiva de refugiados haitianos en nuestro país, posee una escuela dedicada a la enseñanza del idioma español, entre otras prestaciones sociales de diversa naturaleza⁷².

Cabe mencionar que ninguna de estas iniciativas educacionales antes descritas cuenta con el patrocinio o apoyo oficial de las autoridades nacionales, por lo que su sustento y desarrollo, depende solamente de expresiones caridad y de los esfuerzos voluntarios que realizan algunos particulares. Así las cosas, podemos concluir que mientras no se incurra en la realización de una política pública para garantizar el derecho a la educación de los refugiados, la situación seguirá siendo un punto de preocupación para quienes velan por el correcto bienestar de éstos.

⁷⁰ Información suministrada por Lucina Rodríguez... (n. 64).

⁷¹ Pepa VALENZUELA y Carlos SALAZAR, "Aprendiendo español", 31 de mayo de 2006, en <http://www.zona.cl/historicos/2006/05/31/monitor.asp>, visitado el 4 de septiembre de 2007.

⁷² Información disponible en <http://www.acheinternacional.org>, visitado el 5 de junio de 2007.

2.3. *Derecho a la salud*

El tema del acceso a los servicios de salud no pareciera tener un panorama distinto que el existente para los inmigrantes. Para los refugiados que deseen atenderse en los servicios públicos de salud es indispensable la presentación de su cédula de identidad, la cual se obtiene una vez que la solicitud de asilo es aprobada por el Departamento de Extranjería. Mientras dicha situación no se verifica, los solicitantes de asilo deben recurrir a los mismos sistemas empleados por los inmigrantes, es decir, atenderse como indigentes (cuestión que no los libra de eventuales discriminaciones) o, derechamente, no someterse a tratamientos médicos, que son fundamentales para su salud.

Daniel Tawrycky agrega que los solicitantes de asilo no tienen derecho a la salud. El acceso que pudieran tener a los servicios de salud pública se concreta sólo sobre la base de la buena voluntad de los funcionarios de los respectivos centro asistenciales. De acuerdo con cierta información que este agente del ACNUR maneja, se ha firmado un acuerdo entre el Ministerio del Interior y FONASA para el acceso a la salud de los refugiados; dicha medida se concretaría mediante la concesión de un RUN transitorio. No obstante, esta iniciativa es algo que aún no tiene carácter de oficial, por lo que el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran perdura en el tiempo⁷³.

Conforme a lo dicho, podemos observar una clara vulneración a los ya referidos elementos normativos del derecho a la salud establecidos por la OG N° 14 del Comité DESC. En particular, existe un menoscabo del elemento “accesibilidad” y en particular en su vertiente de “no discriminación”, atentado que aparece como evidente y que conforme a los estándares de derechos humanos, no tiene una justificación razonable.

3. LA CARENCIA DE UNA LEGISLACIÓN ADECUADA PARA INMIGRANTES Y REFUGIADOS EN CHILE

Al analizar la situación de los derechos de los inmigrantes y refugiados en las distintas áreas mencionadas, podemos señalar que existe un punto común que constituye la base de los problemas descritos: la insuficiencia o, mejor dicho la carencia de una legislación adecuada,

⁷³ Entrevista realizada a Daniel Tawrycky, oficial de reasentamiento del ACNUR en Chile, 20 de junio de 2007.

orientada a mejorar las dificultades que padecen. No podemos señalar que nuestra legislación nacional carezca totalmente de normas en las cuales se traten temas de inmigración y refugio; el problema no radica en la inexistencia total de regulación del tema. Lo que sí puede afirmarse de manera asertiva es el hecho de que la legislación existente no se comporta de manera acorde a los estándares de protección de derechos y garantías establecidos tanto por nuestra Constitución Política como por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile.

Si hacemos referencia a nuestra Carta Fundamental, podremos constatar la consagración del derecho a la igualdad, cuyo contenido nos señala que toda persona es igual ante la ley y que en nuestro país no hay esclavos ni grupos privilegiados⁷⁴. La anterior disposición entrega pautas generales sobre el ideal de convivencia y cumplimiento de los derechos humanos de las personas provenientes de otras latitudes, significando dicho precepto el modelo a seguir por el ordenamiento jurídico que sigue a la Constitución. Si se verificara un cabal cumplimiento de este derecho, la situación de los inmigrantes y refugiados no debería ser punto problemático a analizar en este informe. Pero la realidad es radicalmente distinta: el problema de la discriminación constantemente azota la agenda pública y los desmedros en la situación de los extranjeros se agudizan cada vez más.

A modo de demostrar lo afirmado, es necesario y relevante ilustrar sucintamente el marco legislativo nacional existente al cual están sujetos los inmigrantes y refugiados, puesto que ello constituye la base de los problemas que posteriormente ilustraremos en la práctica.

El principal cuerpo normativo que regula la situación de los extranjeros en nuestro país es el decreto ley N° 1094 de 1975, más conocido como “Ley de Extranjería”; su aplicación, contenido y alcance han sido complementados con otras disposiciones anteriores y posteriores a su entrada en vigencia⁷⁵, las cuales actualmente constituyen un marco legal general y especial aplicable a los extranjeros.

Sólo basta mencionar cierta normativa vigente en nuestro país, para demostrar que el tema de la discriminación es algo latente en nuestra sociedad. En efecto, el decreto con fuerza de ley N° 69, de

⁷⁴ Constitución Política de la República de Chile, artículo 19 N° 2.

⁷⁵ Decreto con fuerza de ley N° 69, de 1953; Decreto supremo N° 1.309, de 1975; Decreto ley N° 1.256, de 1975; Decreto ley N° 1.883, de 1977; Decreto con fuerza de ley N° 5-2345, de 1979; Decreto con fuerza de ley 7-2345, de 1979 y ley N° 18.252, disponibles en <http://www.bcn.cl/lc/leyes/>

1953, que crea el Departamento de Inmigración y establece normas sobre la materia, señala en el párrafo sexto de la primera parte considerativa que “la inmigración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”. La anterior cita del decreto con fuerza de ley N° 69 pareciera ser el esbozo de una ley racista, sin temor a exagerar. Y es que debemos recordar que aun cuando esta fuente normativa tiene ya varios años de vigencia, por lo que está considerada como institucionalizada, no obsta a que Chile deba constantemente revisar el contenido de sus normas, para evitar este tipo de enclaves normativos que al final provocan, en un mundo donde el reconocimiento de los derechos humanos es una realidad deseable, sentimientos de clara repulsión y extremo rechazo.

En relación con los refugiados debemos mencionar que nuestro país no posee una ley sobre refugio que regule su situación y que establezca pautas certeras acerca del ejercicio de sus derechos. Esto resulta algo paradójico, considerando que Chile es visto como el umbral del desarrollo en Latinoamérica, padezca de una involución en esta materia, a diferencia de países como Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay, que sí tienen una legislación sobre refugio.

Al respecto, en el marco de investigación sobre este tema, podemos señalar que a mediados del año 2006 se debería haber aprobado y promulgado una ley sobre refugio. El proyecto fue entregado al gobierno de Chile por el ACNUR, organismo que hizo una serie de observaciones y recomendaciones; posteriormente ha circulado por la mayoría de los ministerios para efectos de ser analizado en las respectivas materias que éste aborda. Actualmente el anteproyecto debería estar en la Secretaría General de la Presidencia, pero el ACNUR no ha tenido noticias por parte del Estado, lo que impide de manera casi total que este organismo realice un seguimiento preciso sobre la situación de los refugiados en Chile⁷⁶.

Para efectos de obtener una visión sobre el referido anteproyecto de ley sobre refugio y analizar si su contenido apunta a solucionar los problemas más relevantes que se presentan tanto para los refugiados como para los solicitantes de asilo, intentamos acceder al documento oficial que se encuentra en manos de las autoridades estatales. En este sentido, el Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales presentó el 1 de junio de 2007 una solicitud formal de información al Departamento de

⁷⁶ Entrevista con Juan Ignacio Mondelli, asesor legal de la Oficina Regional para el Sur de América Latina del ACNUR, 23 enero de 2007.

Extranjería del Ministerio del Interior y a la Sección de Refugio y Reasentamiento, señalando que para efectos de mejorar y precisar las investigaciones en la materia, sería de gran ayuda contar con el documento oficial o, en su defecto, tener noticias sobre las materias específicas que abarca dicha iniciativa legislativa. Sin embargo, a la fecha de edición del presente capítulo no se ha obtenido ninguna respuesta por parte del Departamento de Extranjería ni de la Sección de Refugio y Reasentamiento, a pesar de haber insistido en el acceso a esta información en una segunda oportunidad, específicamente el día 19 de julio de 2007.

La ausencia de una ley de refugio deja a las personas que ingresan a Chile bajo tal situación en un completo estado de indefensión, considerando que entran al país con una constante preocupación y miedo a persecuciones y represalias por parte de agentes de sus países de origen. Lo anterior queda de manifiesto al analizar lo expresado por el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas quien en sus Conclusiones y Recomendaciones respecto de Chile expresó su preocupación por la ausencia en el ordenamiento jurídico interno de disposiciones que prohíben explícitamente la extradición, la devolución o la expulsión de personas cuando existen motivos para creer que puedan ser víctimas de tortura en el país al que son enviadas, así como la ausencia de disposiciones en el ordenamiento interno que regulen la aplicación de los artículos 5, 6, 7 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁷⁷. A su vez, en este informe el Comité contra la Tortura recomendó al gobierno poner en marcha su andamiaje legislativo a efectos de regular esta situación. Si bien dicho informe data de mediados de 2004, a la fecha no se han tenido resultados concretos, de acuerdo con lo señalado por el ACNUR. Todo esto hace concluir con fundamentos concretos que nuestro país mantiene una deuda de gran envergadura con el respeto de los derechos humanos de estas personas.

Si intentamos indagar cuáles han sido las iniciativas del gobierno para efectos de adoptar alguna posición en la materia, los resultados no dan muestras de un panorama alentador. Así, por ejemplo, con la finalidad de mejorar los problemas que poseen los refugiados en Chile, el gobierno anunció la creación de la referida Sección de Refugio y Reasentamiento dependiente del Departamento de Extranjería

⁷⁷ COMITÉ CONTRA LA TORTURA DE LAS NACIONES UNIDAS, “Conclusiones y Recomendaciones respecto de Chile”, 14 de junio de 2004 CAT/C/32/5, en [www.unher.ch/tbs/doc.nsf\(symbol\)/cat.c.cr.325.sp?opendocument](http://www.unher.ch/tbs/doc.nsf(symbol)/cat.c.cr.325.sp?opendocument)

y Migraciones del Ministerio del Interior, la cual entró a operar en abril de 2005. La nueva dependencia, ya en funciones, está abocada a adoptar medidas administrativas para otorgar una credencial que sirva a los extranjeros para presentarse en los controles de identidad, garantizar la atención de salud por FONASA y otorgar el permiso de trabajo en el plazo máximo de dos meses. De acuerdo con lo expresado por Gabriela Saavedra, de la Sección de Refugio y Reasentamiento, las principales funciones de dicho organismo pueden resumirse en las siguientes:

- Diseño de procedimientos, sistemas capacitación y apoyo a los solicitantes.
- Trabajo en la confección de una ley de refugio.
- Agilizar los procedimientos administrativos para la obtención de la calidad de refugiados, para lo cual es vital descentralizar los requerimientos (la idea es que el trámite pueda hacerse en otras ciudades y no sólo en Santiago. Por eso, se expresa que se ha estado capacitando a las gobernaciones provinciales, para que eventualmente reciban dichos requerimientos). En paralelo, el ACNUR entrega la asignación equivalente a un sueldo mínimo por persona (la que se otorga por una sola vez) que pida refugio, la cual, por ser insuficiente, será redistribuida según el diagnóstico socioeconómico efectuado por la Vicaría de la Pastoral Social⁷⁸.

A pesar de que esta iniciativa gubernamental se erige como una política concreta tendiente a la protección de los derechos de las personas provenientes de otras latitudes (en particular en el caso de los refugiados), no nos ha sido posible constatar empíricamente los resultados que la implementación de la Sección de Refugio ha tenido en la práctica. Tampoco resulta claro que la cantidad de recursos y personal destinado a desarrollar las funciones de la Sección de Refugio sean suficientes. Un ejemplo de lo anterior, es que las solicitudes de asilo siguen teniendo una demora injustificada en lo que respecta a su tramitación.

Respecto a las referidas solicitudes de refugio, la falta de una directriz eficiente que se materialice en una ley que verse sobre la materia, hace que el derecho que tienen los refugiados para acceder a tal estatus, quede a la completa discreción del organismo encargado de tales acciones, a saber: el Departamento de Refugio y Reasentamiento del Departamento de Extranjería y Migración. Incluso, el proce-

⁷⁸ Gabriela SAAVEDRA, Sección de Refugio y Reasentamiento, del Departamento de Extranjería y Migraciones, Ministerio del Interior, 18 de enero de 2007.

dimiento por el cual se tramitan estas solicitudes adolece de muchas deficiencias que implican el menoscabo de derechos fundamentales como el debido proceso, el plazo razonable y el derecho a acceder a recursos sencillos, rápidos, idóneos y efectivos.

La garantía del *plazo razonable*, una dimensión fundamental del debido proceso, se ve fuertemente violada en estos casos, puesto que la demora para la resolución sobre la solicitud de refugio hace que los derechos de las personas se encuentren en el más explícito estado de incerteza. Esto, no sólo tiene consecuencias relativas al tiempo que tarda este trámite sino que el estado en que se encuentran estas personas mientras la solicitud está pendiente afecta claramente el ejercicio de sus derechos.

Como muestra de lo anterior, podemos mencionar el caso particular de Amado Zúñiga, refugiado colombiano que llegó a nuestro país el 10 de octubre de 2004, escapando de la persecución en su contra por parte de grupos paramilitares que lo amenazaron de muerte. Una vez en Chile, presentó su solicitud de refugio ante el Departamento de Extranjería con fecha 3 de noviembre del mismo año. No obtuvo respuesta alguna respecto a su petición, sino hasta un año y tres meses después, cuando el día 2 de marzo de 2006 se le comunicó que dicha resolución había sido rechazada, básicamente porque presentaba antecedentes penales. No deja de llamar la atención en que esta persona efectivamente había sido condenada por un delito, condena que fue cumplida íntegramente, tal como lo evidenciaban los antecedentes que presentó con la solicitud de refugio.

El caso citado reviste la vulneración de dos garantías fundamentales; la primera de ellas es la garantía del plazo razonable, la cual hemos venido mencionando y que en este caso deriva en un retardo injustificado en la tramitación de la petición de asilo. La otra garantía, es la presunción de inocencia, pues los motivos por los cuales la solicitud fue rechazada eran el haber sido condenado penalmente, siendo que dicha pena fue cumplida de manera íntegra. La anterior situación constituye sólo una muestra de un constante agravio a las personas solicitantes de asilo. Ello, porque mientras pende esta decisión administrativa, las personas que acuden a este procedimiento no tienen un RUN, lo que les impide acceder de manera legal a trabajos remunerados, a servicios de salud, a políticas de seguridad social y a prestaciones educacionales. Por el hecho de ser sólo “solicitantes de asilo”, los documentos que poseen carecen de todo valor jurídico⁷⁹.

⁷⁹ Entrevista con Juan Ignacio Mondelli... (n. 76).

Al respecto, el único apoyo y ayuda que reciben estos solicitantes proviene de la Vicaría de la Pastoral Social.

Asimismo, no sólo se observa una situación de vulneración de la garantía del plazo razonable sino, también, se viola el derecho que tiene toda persona a obtener una resolución fundada respecto de una solicitud que se haga a las autoridades. Ello, porque la resolución que niega el otorgamiento del estatus de refugiado carece de fundamentos que permitan comprender a las personas afectadas los motivos por lo que su solicitud no fue acogida⁸⁰.

Otra vulneración de garantías del debido proceso vinculadas a las solicitudes de refugio es la que se relaciona con el derecho de toda persona de contar con *recursos efectivos* para efectos de impetrar determinadas resoluciones. En el caso concreto podemos mencionar que una vez que la solicitud de refugio es rechazada en el Departamento de Extranjería y Migración, la persona afectada puede solicitar una revisión de la misma. Lo anterior no revestiría problemas si la revisión del rechazo fuera conocida por un organismo imparcial que decidiera sobre el asunto. Sin embargo, no es lo que ocurre en Chile. En efecto, la revisión del rechazo de la solicitud importa una simple reconsideración del Subsecretario del Interior, que es la misma autoridad que dicta la resolución que no otorga el estatus de refugiado al solicitante. Lo anterior, evidentemente atenta contra las garantías judiciales de imparcialidad y el derecho a recurrir de resoluciones que afecten los intereses de una persona⁸¹.

De todo lo dicho, no han dejado de estar presentes los propios afectados, es decir, los refugiados, quienes conscientes de las graves vulneraciones de las que son objeto han hecho sentir su malestar con las autoridades estatales. Es así que, con ocasión del día Internacional del Refugiado, el Comité de Refugiados Peruanos en Chile junto con la organización chilena *Wallmapu* dieron a conocer una declaración pública conjunta, de la cual podemos destacar el siguiente extracto:

“Las complejas condiciones de vida de los refugiados en Chile persisten. Los Gobiernos que se han sucedido, constituidos por ex exiliados, siguen postergando el reconocimiento pleno del Estatuto de los refugiados, no cumplen con los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional de protección de los refugiados, que como Estado, es parte de los convenios

⁸⁰ Entrevista con Juan Ignacio Mondelli... (n. 76).

⁸¹ *Ibid.*

vigentes. Tal Estatuto y Convenciones tienen carácter de leyes de la República y las autoridades del Estado no han tenido ninguna respuesta, menos aun han sido atendidas en forma alguna nuestras justas y racionales demandas”⁸².

Así las cosas, mientras no se verifique una reforma radical al sistema de asistencia tanto de los inmigrantes, como de refugiados, el ejercicio de los derechos de estas personas permanecerá en la completa desprotección, cuestión que es imputable directamente a nuestras autoridades. Como hemos visto, la falta de legislación e iniciativas por parte de las autoridades nacionales en materias de inmigración y refugio, implica la completa desprotección de quienes llegan al país con la esperanza de permanecer en un territorio respetuoso de los derechos de todas las personas, sin importar su raza, color, condición social y, principalmente, su lugar de procedencia.

⁸² Comité de Refugiados Peruanos en Chile, “Refugiados en Chile”, en <http://perradelacalle.blogspot.com/2007/06/refugiados-en-chile-extracto.html>, visitado el 21 de junio de 2007.