

Una publicación de
LE MONDE
diplomatique

Introducción

Marco normativo en materia de Migración

Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras

Diagnóstico de la Campaña Por Una niñez Con Derechos Sin Fronteras

Conclusiones

Propuestas en torno a La Regularización Migratoria de NNA y sus derechos

Bibliografía



www.editorialauncreemos.cl
www.lemondediplomatique.cl

Una publicación de
LE MONDE
diplomatique

Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras
Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile
Corporación Colectivo Sin Fronteras



Niñez migrante en contexto de ingreso irregular y sus derechos

Informe de la Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras, 2021-2022

NIÑEZ MIGRANTE EN CONTEXTO DE INGRESO IRREGULAR Y SUS DERECHOS INFORME DE LA CAMPAÑA POR UNA NIÑEZ CON DERECHOS SIN FRONTERAS, 2021-2022

EDITORIAL AÚN CREEMOS EN LOS SUEÑOS



*Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras
Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile
Corporación Colectivo Sin Fronteras*

Niñez migrante en contexto de ingreso irregular y sus derechos

**Informe de la Campaña por una Niñez con Derechos
Sin Fronteras, 2021-2022**

Con el apoyo de:



Este informe ha sido elaborado por la Corporación Colectivo Sin Fronteras y la Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile. Bajo la coordinación de Patricia Loredo, Vanessa González y Francisco Villanueva.

El equipo metodológico estuvo a cargo de Pedro Fernández, Manuel García, Patricio Rojas y María Eugenia Acevedo.

La Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras es un proyecto para la regularización migratoria y resguardo de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en contexto de ingreso irregular a Chile y contó con el apoyo de la Fundación Anide - Kindernoithilfe.

Se agradece la colaboración de:

Camila Castillo, Priscilla Espinoza, Camila Cancino, Miguel Alcaíno, Romina Espinoza, Hernán Medina, Javier Parra, Jesús Nilo, Omar Ramírez, Oscar Ortega, Rodolfo Chamorro, Vicente Olguín, Almendra Acevedo, Magally Ávila, Karina González, Valentina Riascos, Cecilia Figueroa, Nicole Ortíz, Noemí Barrera, David Arboleda, Manuel Hidalgo, Catalina Bosch, María Elena Vásquez, Michel Valenzuela, Sofía Cárdenas, Pablo Valencia.

La editorial Aún creemos en los sueños publica la edición chilena de Le Monde Diplomatique.

Director: Víctor Hugo de la Fuente

Suscripciones y venta de ejemplares:

San Antonio 434 Local 14 - Santiago.

Teléfono: (56) 22 608 35 24

E-mail: edicion.chile@lemondediplomatique.cl

www.editorialauncreemos.cl

www.lemondediplomatique.cl

Primera edición: agosto 2022

ISBN: 978-956-340-191-2

Tabla de contenido

Introducción	5
Marco normativo en materia de Migración	7
Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras	28
Diagnóstico de La Campaña Por Una niñez Con Derechos Sin Fronteras	34
Conclusiones	56
Propuestas en torno a la Regularización Migratoria de NNA y sus derechos	63
Bibliografía	65

Introducción

La Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras nace en marzo del año 2021 en base a la articulación entre la Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile y la Corporación Colectivo Sin Fronteras, en el marco del trabajo colaborativo que desarrollan ambas organizaciones por la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, y en particular de los grupos de especial protección, como es el caso de niños, niñas y adolescentes (NNA) que, junto a sus familias y cuidadores ingresaron de manera irregular a Chile.

La protección de NNA bajo principios de no discriminación e interés superior del niño es una obligación de las más relevantes para los Estados, y cobra mayor urgencia al tratarse de grupos con mayor vulnerabilidad como la niñez que migra (especialmente aquella que es parte de la crisis humanitaria regional que vivimos en contexto de pandemia por Covid-19), y que ha ingresado de manera irregular a distintos países, como en el caso de Chile.

Entre los años 2008 a 2022, estos y estas NNA se mantuvieron en situación migratoria irregular, expuestos a vulneraciones de sus derechos fundamentales, como el derecho a la protección y salvaguarda de su integridad y de su vida, el derecho a la alimentación, el derecho a contar con un espacio que les resguarde y a tener garantías de acceso en educación y atención en salud, todos los cuales, en la práctica, les fueron denegados.

A su vez, en el marco de los derechos que se deben garantizar a las personas en contexto de movilidad humana, se puede evidenciar que estas familias y sus NNA se enfrentaron a la denegación del derecho de circulación y residencia, a la vulneración de la norma que prohíbe la expulsión colectiva de personas extranjeras, a la ausencia del debido proceso en el marco de procedimientos de expulsión o deportación, a la denegación del derecho a la vida familiar en el marco de procedimientos migratorios, así como a la denegación del derecho a igual protección y no discriminación, por mencionar algunas de las graves vulneraciones que se produjeron.

Los últimos años se ha constatado un incremento progresivo de estas vulneraciones de derechos, situación asociada no sólo al cierre de fronteras durante la emergencia sanitaria mundial por Covid-19, sino a la ausencia de mecanismos eficaces y razonables para habilitar procedimientos de una migración regular, a consecuencia de la imposición de mayores barreras administrativas para el ingreso regular, del establecimiento de visas consulares cuyas solicitudes son abrumadoramente rechazadas, del rechazo de visas a NNA con familiares residentes en Chile, de la excesiva demora administrativa en los procesos de tramitación de visas o de la respuesta negativa ante las solicitudes de visa de los niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentran residiendo en Chile en situación migratoria irregular.

Las organizaciones que impulsan esta campaña han contribuido en la implementación de diversos mecanismos que los gobiernos de Chile han adoptado precedentemente, como parte de sus políticas en cuanto a la protección y la regularización migratoria, en particular de la niñez migrante. Estos mecanismos han validado la necesaria protección de NNA al mismo tiempo que su regularización, independientemente de la situación migratoria de las personas adultas responsables. Entre ellos destacan: la regularización migratoria y escolar de NNA a través de la visa de estudiantes, la regularización por inscripción en el sistema de salud y la no sanción por su situación de irregularidad migratoria.

Estos precedentes validan la capacidad propositiva y de trabajo cooperativo que se ha tenido con las políticas del Estado en esta materia, en base a la cual se impulsó la referida campaña, que busca promover el reconocimiento del carácter humanitario de estas migraciones y la necesidad de la tutela del Estado y de la sociedad en su conjunto para, desde los compromisos internacionales de Chile (de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos) y su derecho interno (constitucional y normativo en general), requerir la intervención de distintas instituciones para lograr la regularización migratoria de estos y estas NNA y su acceso a los sistemas de salud y educación principalmente, considerando las consecuencias de las restrictivas

políticas migratorias, que mantuvieron la situación de exclusión e irregularidad migratoria de estos y estas NNA y sus familias, y junto a ello la vulneración de sus derechos.

La Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras se programó para ser ejecutada durante el período Marzo 2021. Marzo 2022, con la finalidad de incidir en políticas públicas que promuevan el resguardo y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, sin ningún tipo de discriminación por la situación documentaria en que se encuentren.

En el marco de los objetivos de esta campaña se ha elaborado un informe diagnóstico como muestra de esta realidad, a partir de una metodología cualitativa y cuantitativa y desde un enfoque de infancia, perspectiva de género, de derechos humanos e interculturalidad.

El presente documento consta de las siguientes secciones: la primera presenta el marco sintético de derechos humanos en cuanto a la niñez migrante en contexto de movilidad humana; la segunda presenta la Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras y el marco metodológico de la investigación que se realizó para sustentar las propuestas de este Informe; la tercera detalla los resultados del diagnóstico social y realiza un exhaustivo análisis de ellos, explicitando los condicionantes de vulnerabilidad de los y las NNA y sus familias; y finalmente, en la cuarta sección se presentan las propuestas de la Campaña por una urgente Regularización Migratoria de NNA con ingreso irregular en Chile y el resguardo de sus derechos de salud y educación.

1. Marco normativo en materia de Migración

Marco normativo internacional sobre la protección de los derechos de NNA migrantes

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

términos ideales y abstractos, por casi todos los pueblos y estados.

No obstante, a dicho reconocimiento formal de dicho carácter universal, existen ciertas restricciones materiales que impiden que ciertos grupos de personas puedan gozar plenamente de sus derechos humanos. Dentro de dicho grupo se encuentran NNA, que, por su estado de desarrollo y crecimiento se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, que requiere una especial protección y cuidado por parte del Estado. De dicha forma lo ha señalado la Convención Sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), instrumento internacional ratificado por nuestro país, en cuyo Preámbulo señala que *“el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales”*¹.

La vulnerabilidad mencionada se profundiza en aquellos casos donde se cruzan dos circunstancias vitales: ser niño y migrante al mismo tiempo. Dependiendo de las condiciones en que se realice la migración, existen una serie de factores que pueden perjudicar a NNA Migrantes en el proceso migratorio, entre los que se encuentran la *“discriminación, diferencias entre la sociedad de origen y de llegada, dificultades laborales, económicas y habitacionales, entre otras”*².

Atendido lo anterior, dicho contexto obliga a los países a *“generar un marco de protección en el que ser niño prime sobre el hecho de ser migrante”, generando una regulación migratoria acorde a este principio fundamental*”. Además, *“la debida protección y garantía de los derechos de los niños/as migrantes requiere de reformas legales e institucionales que exceden los campos estrictamente migratorios”*.

En dicho sentido, el marco normativo internacional que abarca de forma más específica la protección de NNA migrantes tiene como base dos tratados de derechos humanos. La Convención Sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos

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

2. Lahoz, Sonia (2010). De la necesidad de resguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes implicados en procesos migratorios y los de sus familias. En: Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional. OIM. p.91

de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. *“De dicho marco global de protección se deriva la necesidad imperiosa de que, al momento de diseñar, implementar y supervisar sus políticas y legislaciones migratorias los Estados tengan especial consideración a las necesidades de protección de derechos de todos los migrantes y de los niños y niñas migrantes en particular”*³.

Convención Sobre los Derechos del Niño

El abordaje de sus derechos ha obligado a conceptualizar debidamente la definición de “niñez migrante”. Al respecto, la Convención sobre los Derechos del niño en su artículo 1° establece que *“niño o niña es toda persona que no ha cumplido 18 años de edad”*⁴.

La Convención de Derechos del Niño (en adelante e indistintamente, CDN) define el enfoque de protección integral de la infancia, de allí se derivan una serie de obligaciones específicas y complementarias para los Estados parte, cuyo objetivo es la protección de los derechos de los niños y niñas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna, incluyendo a niños y niñas migrantes, sin importar su condición migratoria a efectos de dar cumplimiento a las exigencias de la CDN.

El contenido de la Convención se centra en cuatro principios fundamentales:

(i) El interés superior del niño, consagrado en el artículo 3.1. que establece que *“en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño”*.

(ii) Igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 2° como el deber de los Estados de respetar y asegurar los derechos que ahí se enuncian a todo niño sujeto a su jurisdicción, sin poder realizar distinción alguna. Además, señala la obligación de los Estados parte de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño o niña se

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

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

vea protegida contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, tutores o familiares.

(iii) El derecho a expresar su opinión y a ser escuchado, el que se encuentra regulado en el artículo 12° de la CDN, principio de suma importancia en los procedimientos migratorios que involucra a niños, niñas y adolescentes.

(iv) El derecho a la vida, consagrado en el artículo 6° de la CDN, que dispone no solo el deber de los Estados de garantizar la supervivencia de niños y niñas, sino que garantizar su desarrollo. En dicho sentido, los niños y niñas migrantes gozan de la debida protección de su derecho a la vida por parte del Estado no solo garantizando el derecho a la subsistencia, sino de las condiciones materiales para una vida digna.

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

Al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, la CDN cuenta con un órgano de expertos independientes que supervisan su aplicación en los Estados y publican su interpretación del contenido de las disposiciones sobre derechos humanos. Al respecto, en 2005 las

Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, de las cuales cabe destacar la Observación General N° 6 de 2005, referida al trato de niños y niñas no acompañadas y separadas de su familia fuera de su país de origen, así como también las Observaciones Generales N° 12 y N° 14, ambas referidas al derecho de niños y niñas a ser escuchadas y que su interés superior sea una consideración primordial, haciendo una mención explícita a la situación de NNA migrantes ⁵.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Por otro lado, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (en adelante e indistintamente CTM), constituye el principal instrumento internacional de protección de los derechos de las personas migrantes. De acuerdo a su texto, afirma que “niño o niña migrante será toda persona menor de 18 años que se encuentre fuera del Estado del cual es nacional con la intención o necesidad de residir allí o en otro Estado al cual se dirige, o que encontrándose en el país del que es nacional o residente, podría migrar o un futuro cercano”⁶. Dicha interpretación reafirma el estándar de protección que le cabe a la niñez migrante, una doble protección, por su condición de niño o niña y de migrante.

En cuanto a las previsiones de derechos de niños y niñas migrantes la Convención establece en su artículo 29° que todos los hijos de trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y tener una nacionalidad.

Asimismo, en su artículo 45° se fija la igualdad de trato respecto de los nacionales en cuanto al acceso a instituciones y servicios de enseñanza, como la obligación de los Es-

5. Fuenzalida, Daniela (2017). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en Chile: Derecho y Justicia”. Tesis para optar al grado de Magister en Derecho de Familia, Infancia y Adolescencia. Universidad de Chile. Santiago, Chile. P.37

6. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1999; entrada en vigor: 1 de julio de 2003.

tados de diseñar programas dirigidos a facilitar la integración social de los hijos de trabajadores migrantes, así como facilitar la enseñanza de la lengua y cultura materna.

Sistema Interamericano de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes

Más allá de los derechos específicos protegidos y garantizados por las Convenciones citadas, existen una serie de derechos presentes en otros tratados internacionales aplicables a niños, niñas y adolescentes migrantes, y que refuerzan el ámbito de protección de sus derechos. En materia de no discriminación, por ejemplo, todos los instrumentos de derechos humanos prohíben cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos humanos.

Por su parte, si bien en el sistema interamericano no existe un tratado o convención dirigido específicamente a NNA migrantes, el deber de protección especial puede extraerse del artículo 19° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su estatus de niño o niña requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Dicha norma se adiciona con las obligaciones generales establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 1.1. sobre el deber estatal de respeto y garantía de derechos humanos.

Asimismo, el Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales, determina la obligación de los Estados partes a comprometer los derechos que ahí se enuncian sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". En cuanto a los derechos de la niñez, el Protocolo en su artículo 16° establece que todo niño tiene el derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, entre ellas, el derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Aparte de los instrumentos regionales que configuran la base normativa del sistema continental en materia protectorial para la niñez migrante, existen dos opiniones consultivas vinculantes a la materia, que sirven de guía de interpretación a los estándares de derechos humanos para toda la región.

La primera de ellas es la *Opinión Consultiva N° 18 relativa a los derechos de los migrantes indocumentados (OC-18/03 de 2003)* solicitada por el Estado de México en 2002, en la que la Corte sostuvo la obligación general que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos fundamentales, para lo cual deben adoptar medidas positivas, evitando iniciativas que limiten o vulneren derechos, y suprimir medidas o prácticas que restrinjan o conculquen derechos.

Asimismo, la Corte remarcó el carácter fundamental del principio de igualdad y no discriminación para la salvaguardia de los derechos fundamentales, siendo discriminatoria una distinción cuando carece de “justificación objetiva y razonable”, siendo posible establecer tratos diferenciados basados en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de personas de grupos desventajados⁷.

Por su parte, la *Opinión Consultiva de las niñas y niños en el contexto de la migración (OC-21/14 de 2014)* aborda las obligaciones estatales respecto de niños y niñas asociadas a su condición migratorias o la de sus padres, y la necesidad que los Estados la consideren al diseñar, adoptar, implementar y aplicar sus políticas migratorias, ya sea a través de la adopción o aplicación de las correspondientes normas de derecho interno, como la suscripción o aplicación de los pertinentes tratados y otros instrumentos internacionales.

La citada Opinión Consultiva aborda a dos grandes grupos de niños y niñas migrantes: por un lado, los que requieren de protección internacional al estar solicitando o en situación de refugiados y/o asilo. Luego, analiza la situación de niños y niñas migrantes que llegan a un país, ya sea con sus familias o no, pero se encuentran vulnerables a violaciones de sus derechos.

7. Opinión Consultiva N°18 relativa a los derechos de los migrantes indocumentados (OC-18/03 de 2003). Párr. 89.

La Opinión Consultiva, al respecto, avanzó en los estándares de protección internacional para la niñez migrante, estableciendo como elemento principal que independientemente del estatus migratorio, los Estados deben priorizar el enfoque de derechos humanos en la protección y desarrollo integral, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos.

Los aspectos centrales de la OC-21 guardan relación con velar por el interés superior de la niña o niño en todo procedimiento judicial y administrativo en los que resuelva acerca de sus derechos. En dicho sentido, establece la prohibición de privación de libertad de niñas y niños por su condición migratoria irregular, y garantizar el debido proceso que debe regir en todo proceso migratorio que involucre a niñas o niños.

La Corte IDH, adicionalmente, mandata en la citada Opinión Consultiva a los Estados considerar al diseñar, adoptar, implementar y aplicar sus políticas migratorias tanto la adopción o aplicación de las correspondientes normas de derecho interno como la suscripción o aplicación de los pertinentes tratados y/u otros instrumentos internacionales.

Además de las citadas opiniones consultivas, en su ámbito jurisprudencial la Corte IDH ha determinado una serie de fallos que han contribuido a generar y/o fortalecer los estándares de protección de niños y niñas migrantes del continente americano.

En el **Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana**, la Corte IDH consideró como un imperativo la protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación al momento de regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad. La Corte IDH profundiza al respecto, estableciendo el deber de los Estados de no producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos⁸.

La Corte concluye que el deber de respetar y garantizar el principio de igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en

8. Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130. Párr. 141.

un Estado, es decir, estos tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y ciudadanas y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa⁹.

Además, la Corte sostuvo que toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de una niña o un niño, debe tomar en cuenta el principio de interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia. En la consecución de ese objetivo, el Estado debe analizar las circunstancias particulares de cada caso, referidas a:

i. La historia inmigratoria, el lapso temporal de la estadía y la extensión de los lazos del progenitor o de su familia con el país receptor;

ii. La consideración sobre la nacionalidad, guarda y residencia de los hijos de la persona que se pretende deportar;

iii. El alcance de la afectación que genera la ruptura familiar debido a la expulsión, incluyendo las personas con quienes vive el niño, así como el tiempo que el niño ha permanecido en esta unidad familiar, y;

iv. El alcance de la perturbación en la vida diaria del niño si cambiara su situación familiar debido a una medida de expulsión de una persona a cargo del niño, de forma tal de ponderar estrictamente dichas circunstancias a la luz del interés superior del niño en relación con el interés público imperativo que se busca proteger¹⁰.

En conclusión, la Corte IDH reafirma el deber del Estado de garantizar que niños, niñas y adolescentes permanezcan en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar separarlo de su familia. Por consiguiente, las separaciones legales de un menor de su familia solo pueden proceder si están debidamente justificadas en el interés superior del niño, son excepcionales y, en lo posible, temporales¹¹.

9. *Ibid.* Párr. 155.

10. *Ibid.* Párrs. 414-417.

11. *Ibid.* Párrs. 414-417.

Principios de derechos humanos aplicables a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes

A modo de sintetizar el marco normativo desarrollado, los mayores principios aplicables a la protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes son los siguientes:

i. Interés superior del Niño, que ha sido determinado por el Comité sobre los Derechos del Niño, en su Observación General N° 14, que este principio tiene una consideración primordial respecto a las decisiones que afecten de cualquier manera a un niño. De igual forma, “las autoridades y los responsables de la toma de decisiones deben tener en cuenta los diferentes tipos y grados de vulnerabilidad de cada niño, ya que cada niño es único y cada situación debe evaluarse de acuerdo con su condición única”

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

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

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

v. Derecho al debido proceso, entendido como el conjunto de herramientas esenciales para la defensa y protección de los derechos fundamentales de las personas. En el caso de NNA migrantes, la Corte IDH ha señalado que dicho derecho adquiere mayor relevancia y comprende (i) el derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio; (ii) el derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario/a o juez/a especializado; (iii) el derecho de la niña o niño a ser oído y a participar en las diferentes etapas procesales; (iv) el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete; (v) el acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular; (vi) el derecho a ser asistido por un representante legal y a comunicarse libremente con dicho representante; (vii) el deber de designar a un tutor en caso de niñas o niños no acompañados o separados; (viii) el derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior del niño o niña, y que sea debidamente fundamentado; (ix) el derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos; y (x) el plazo razonable de la duración del proceso.

vi. Derecho a la vida familiar, que en materia de NNA migrantes, se hace efectivo a través de dos aspectos fundamentales. El primero de ellos es la reunificación familiar, que involucrando a niños, niñas y adolescentes, debe siempre primar el interés superior. La Corte IDH ha señalado que “el derecho de la niña o el niño a la protección de la familia, y en particular al disfrute de la vida de familia manteniendo la unidad familiar en la mayor medida posible”. Luego, el derecho a vivir en familia de NNA migrantes adquiere mayor importancia al momento de decidir sobre la

separación de los hijos e hijas de sus padres y madres debido a situaciones de detención, deportación o expulsión, debiendo primar el interés superior del niño en la decisión que adopte el país respecto de sus padres o cuidadores.

Como se evidencia, la Corte IDH “*establece un fuerte compromiso con el ideal universal de los derechos humanos, el que servirá como parámetro para la evaluación de la actividad estatal*”. Al respecto, la Corte interpreta las normas de la CADH a través de una interpretación finalista, es decir, a través de la búsqueda de “*remoción de trabas de facto y toda diferencia de tratos entre nacionales y migrantes para lograr una plena protección de los derechos humanos*”¹².

Sus conclusiones se basan en la idea de la discriminación estructural contra niños, niñas y adolescentes migrantes, solicitando por tanto a los Estados parte del CADH que identifiquen las trabas legales, administrativas o fácticas que impidan el goce efectivo de sus derechos.

Lo anterior, la Corte IDH lo ha realizado mediante la utilización de las herramientas hermenéuticas que ha proporcionado el derecho antidiscriminatorio, estableciendo protecciones reforzadas a la niñez migrante en razón de las condiciones desventajosas en que se encuentran más que por sus características culturales¹³.

Consagración normativa chilena sobre derecho a la migración de Niños, Niñas y Adolescentes ***Aspectos constitucionales de la regulación migratoria de NNA***

La Constitución Política de la República, vigente a la fecha, en su artículo primero inciso cuarto establece un principio pro persona, ya que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual, debe contribuir a crear las condiciones que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que establece. Al respecto, la Constitución entiende por comunidad nacional “los miembros que conforman una nación, ahora

12. Gajardo, Jaime (2020). “Derechos Humanos y Multiculturalismo”. Thomson Reuters, Santiago. P. 341.

13. Ibid. P. 342.

bien, este concepto tiene dos acepciones inseparables: la primera, en el ámbito del derecho político, hace referencia a la nación como el conjunto de sujetos políticos en quienes reside la soberanía constituyente de un Estado; la segunda acepción, es la que hace referencia a la nación cultural, concepto social e ideológico que define características culturales comunes. Por tanto, la Constitución tiene una concepción de comunidad nacional monocultural.

Así también, la Constitución establece la universalidad de los derechos consagrados en su texto, señalando en su artículo primero que “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Lo anterior implica que toda persona que se encuentre en territorio nacional se encuentra resguardada por las garantías constitucionales establecidas en el artículo 19, sin que hubiera disposiciones especiales que excluyan de dichos derechos a las personas migrantes. En ese sentido, se les reconoce la garantía establecida en el artículo 19 N° 7 letra a) de la Carta Fundamental que asegura el derecho a la libre circulación y residencia a todas las personas que se encuentren en territorio nacional, con la condición de respetar las normas establecidas en la Ley.

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

A mayor abundamiento, la doctrina ha señalado que “no pudiendo impedir o prohibir el ingreso de extranjeros basados en algún factor que discrimine de forma arbitraria, los cuales se conocen en la literatura como categorías sospechosas, tales como la raza, la etnia, el color, el idioma, la religión o creencia, el sexo, la identidad de género, la orientación sexual, la edad, el estado civil, el origen social o nacional, la opinión política o de otra índole, la posición económica o cualquier otra condición social”¹⁴.

14. Díaz, Regina (2016). Ingreso y permanencia de las personas migrantes en Chile. Compatibilidad de la normativa chilena con los estándares internacionales. Revista Estudios Constitucionales (vol. 14 n°1). Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Universidad de Talca. P.9.

Asimismo, la Constitución Política de la República cristaliza en su artículo 19 N° 2 la “Igualdad a todas las personas”, por lo que las personas migrantes y nacionales están cubiertas bajo sus disposiciones, interpretación confirmada por el Tribunal Constitucional, estableciendo que “La Constitución no distingue genéricamente entre extranjeros y chilenos en el reconocimiento de la titularidad de derechos fundamentales (...), todas las personas, sean nacionales o extranjeras, tienen y gozan en el territorio nacional de los mismos derechos asegurados constitucionalmente (...), ergo, el ordenamiento jurídico asegura a los extranjeros migrantes, a pesar de carecer vínculo de nacionalidad, todos los derechos fundamentales establecidos en el artículo 19 constitucional”¹⁵.

Por lo anterior, es relevante lo establecido en el artículo 5 inciso 2° de la Constitución, la cual consagra la inherencia de los derechos humanos a todos y todas, sin distinción de su origen nacional, surgiendo la obligatoriedad del Estado de respetarlos, sin hacer distinción de origen al respecto.

Desde un plano internacional, y relacionado con el artículo mencionado anteriormente, ya desde 1990 Chile ha tenido un proceso ascendente en la aprobación de convenios internacionales que abordan materias de migración. En dicho sentido, resulta especialmente relevante en materia de derechos de la niñez migrante la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares.

En concordancia con lo anterior, con el imperativo del Estado de Chile respecto a los derechos de la niñez migrante establecidos en dichas convenciones, de la interdependencia de tales derechos, de la situación de vulnerabilidad expuesta respecto a NNA, la regularización migratoria deviene en necesaria e imperativa, una medida coherente con el sentido propio del Estado que no puede por esencia estar en contra del ser humano o procurar su malestar.

15. Tribunal Constitucional, Rol N° 2273-12, considerandos 28 y 29. En el mismo sentido, Tribunal Constitucional, Rol N° 9930-20, considerando 49°.

La regularización migratoria de NNA migrantes en las disposiciones nacionales

Hasta el 12 de febrero del año 2022, en Chile regía el Decreto Ley 1.094 de Migración, dictada el año 1975, durante la dictadura militar, y con el Reglamento N° 597 del año 1984. Además, existía el Decreto Supremo N° 818 de 1983, que delegaba en autoridades de gobierno de Interior atribuciones relativas a extranjeros, y el Decreto Supremo N° 5142 de 1960, que fijaba el texto refundido de Normas sobre Nacionalización de Extranjeros, que fue actualizada por la Ley N° 20.888 de 2016, y modificó ciertos requisitos para obtener la nacionalidad chilena.

Esta legislación, que regula principalmente el ingreso, residencia, expulsión y control de salidas y entradas del país, no contiene normas relativas al resguardo de los derechos de las personas migrantes, sino se ha definido como “un conglomerado de normas que no constituye una política migratoria coherente, sino que más bien una regulación improvisada, resultado de la inercia jurídica e institucional”¹⁶.

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

Nueva Ley de Migraciones

Atendido lo anterior, con fecha 04 de junio de 2013 ingresó el proyecto de una nueva Ley de Migraciones, la cual, tras una amplia discusión legislativa, fue promulgada el 11 de abril del año 2021, entrando en vigencia el 12 de febrero del

¹⁶. Domínguez, Cecilia (2016). Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional: ¿ceden los derechos humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio? Revista Chilena de Derecho. Vo. 43 N°1. Santiago, Chile. P.195.

año 2022¹⁷. La ley no ha estado exenta de críticas, si bien articula los principios de igualdad y no discriminación, el interés superior del niño y la reunificación familiar como elementos fundantes y bases de la nueva norma migratoria, sigue teniendo un dote de autoritarismo y prevalencia de seguridad pública por sobre la protección a los derechos humanos de las personas migrantes. En dicho sentido, consolida la asimilación de delincuencia internacional con la migración indocumentada, o bien, remarca la “ilegalidad” para referirse a las personas.

Al mismo tiempo, se ha esgrimido que la nueva norma migratoria “evidencia una forma de diseñar e implementar políticas migratorias que lesiona los estándares constitucionales e internacionales para el ejercicio de potestades estatales, entrando, en ocasiones, en abierta contradicción con la protección integral de los derechos fundamentales de las personas migrantes (...) El enfoque discriminatorio se expresa en el trato que, en general, el legislador ha dado a las personas migrantes debido a su nacionalidad, distinto al que se da a los chilenos en el ejercicio de sus derechos fundamentales. La Constitución no admite la aplicación de estándares menos rigurosos para la garantía de los derechos fundamentales de las personas migrantes, en la medida que su artículo 19 asegura el catálogo completo de derechos “a todas las personas” sin diferencias entre nacionales y extranjeros (...) La nacionalidad no es, en general, una categoría en virtud de la cual el legislador pueda ejercer un trato diferenciado, de conformidad con los estándares constitucionales¹⁸.

El articulado de la Ley genera un estatuto jurídico especial que se aplica a las personas migrantes como si se tratara de sujetos especiales no amparados por la Constitución en materias relativas a la libertad ambulatoria o la no discriminación.

17. Ley 21325: Ley de migración y extranjería, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

18. Sentencia Tribunal Constitucional. 29 de enero de 2021. Rol 9930.2020. p.11.

Las categorías migratorias y los permisos de residencia para NNA asociados a la Nueva Ley de Migraciones

De acuerdo al artículo 4 y 19 inciso final de la Ley de Migración y Extranjería, el Estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes, siendo una prioridad la tramitación de las solicitudes de reunificación familiar de NNA con personas extranjeras residentes.

A su vez, el artículo 41 de la Nueva Ley, establece que los niños, niñas y adolescentes pueden solicitar permisos de residencia o permanencia y sus respectivas prórrogas a través de sus padres, madres, guardador o persona encargada de su cuidado personal.

Las solicitudes de residencia temporal se les otorgará de forma inmediata y con plena vigencia, independiente de la situación migratoria de sus padres, madres, cuidadores o guardadores. De todas formas, dicha visa no será extensible a los otros miembros del grupo familiar.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley 21.325, aprobado mediante Decreto N° 296 de 2022, reafirma en su artículo 3° el deber estatal de asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos que consagran a su favor la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes; todo ello desde su ingreso al país y cualquiera sea la situación migratoria de sus padres, adultos cuidadores, o bien cuando se trate de niños, niñas o adolescentes no acompañados.

En el mismo cuerpo reglamentario, se establece en el artículo 14 que los niños, niñas y adolescentes extranjeros deberán ingresar al país acompañados por su padre, madre, guardador o persona encargada del cuidado personal del menor de 18 años, o con autorización escrita de uno de ellos, del tribunal o la autoridad competente, según corresponda. Dicha autorización, deberá estar legalizada ante la autoridad consular chilena en el país de origen, o acompañada del certificado de apostilla correspondiente, o bien tratarse de un documento reconocido como válido por las autoridades de control fronterizo chilenas, en virtud de convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

En caso que los niños, niñas y adolescentes no se encuentren acompañados en el momento de ingresar al país, o no contaren con documentos de viaje, debe ser consignada dicha circunstancia en el Registro Nacional de Extranjero, y puesta en conocimiento del Servicio para que se comunique dicha situación al consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente.

En cuanto a las subcategorías migratorias de residencia temporal, el artículo 70 N° 8 de la Ley 21.325 definió el caso de aquellas personas extranjeras cuya residencia en Chile se justifique por *razones humanitarias*.

Atendida dicha categoría de residencia temporal, el Decreto N° 177 de 2022, que establece las subcategorías migratorias, regula en su párrafo octavo los permisos otorgados por razones humanitarias, contemplando en su artículo 45 la situación de niños, niñas y adolescentes. En este artículo, se reafirma el deber del Estado de otorgar un permiso de residencia temporal a los niños, niñas y adolescentes extranjeros que se encuentren en territorio, independiente de la situación migratoria del padre, madre, guardador o persona encargada de su cuidado personal, quienes tienen el deber de realizar la solicitud ante el Servicio Nacional de Migraciones. Para ello, se les exige la acreditación de la filiación mediante el correspondiente certificado de nacimiento, o bien, la presentación de los documentos otorgados por la entidad competente con el ordenamiento vigente en el Estado que haya otorgado el cuidado personal o la curaduría del niño, niña o adolescente.

Dentro de los principales puntos relevantes en la redacción de la norma es que dota de preferencia a la solicitud de visa que involucre a niños, niñas y adolescentes por sobre otras categorías y subcategorías de residencia temporal.

Luego, establece que, en ausencia de pasaporte o documento de identidad, no puede impedirse el trámite de regulación migratoria, debiendo aplicarse en dicho caso lo establecido en el reseñado artículo 14 de la Ley N° 21.325.

De acuerdo a lo señalado precedentemente, la nueva normativa migratoria hace un reconocimiento expreso a la protección, ejercicio y goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentran consagrados

en distintos tratados internacionales, y los establece como principios rectores de la actuación administrativa, legislativa y judicial del Estado en sus decisiones migratorias, lo cual sin duda constituye un avance en relación al anterior cuerpo normativo existente en el país.

Al mismo tiempo, es relevante la consagración de una visa temporal para niños, niñas y adolescentes que tenga un carácter preferente y que no sea prohibitiva para aquellos solicitantes que no tengan documentos identificatorios del niño, niña y adolescente. Sin embargo, que dicha circunstancia implique que se pongan los antecedentes a las autoridades judiciales y administrativas con el fin que se abran causas proteccionales, podría culminar con eventuales sanciones a sus padres, madres o cuidadores, desconociendo la norma las situaciones fácticas de niños, niñas y adolescentes que llegan al país sin toda su documentación, a raíz de los problemas políticos o administrativos de su país de nacimiento y/o de origen; junto con ello, puede implicar la vulneración del principio de protección al grupo familiar de esos y esas NNA, incrementando la vulnerabilidad sobre su situación migratoria y la de sus familiares.

La nueva ley expresa que podrán solicitar permiso de residencia temporal de forma independiente a la situación migratoria de sus padres, madres o cuidadores. Sin embargo, dicho beneficio no es extensible al resto de su grupo familiar, lo que mantiene restricciones para la inserción laboral y social de las personas adultas y con ello mantiene las condiciones de vulnerabilidad socio económica de NNA y genera dificultades para acceder a una serie de derechos sociales que requieren la legitimación de sus representantes legales. A modo de ejemplo, discutido fue el artículo 16 de la Ley, que consagra el acceso a la seguridad social y beneficios de cargo fiscal. Si bien se establece la universalidad de este derecho para niños, niñas y adolescentes, no le otorga legitimación activa a estos para la postulación a dichas prestaciones, sino que deben realizarlo a través de sus representantes legales, quienes si se encuentran en una situación migratoria irregular no podrán realizar las postulaciones de los NNA que tengan a cargo, en virtud que no cumplen con el requisito de titularidad de una cédula de identidad vigente.

Lo anterior, deja en un estado de desprotección social al niño, niña o adolescente migrante, vulneratoria al artículo 26° de la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce el derecho a la seguridad social para la niñez¹⁹.

Marco Regulatorio sobre los Derechos a la Salud y a la Educación

En cuanto al marco normativo relacionado a los derechos de educación y salud, Chile ha establecido tanto la Política de Salud de Migrantes Internacionales (2017), así como la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros (2018-2022). En ambos instrumentos se reconocen los compromisos internacionales que ha adquirido el Estado chileno para garantizar ambos derechos a toda la niñez migrante, además, incorporan el marco normativo nacional que van desde la propia Constitución vigente, hasta la legislación que regula el funcionamiento de las políticas públicas en estas materias.

Previamente a la elaboración de estas políticas, la regulación sobre el acceso a los sistemas de salud y educación de la niñez migrante que se encuentran en situación migratoria irregular, se estableció desde instrumentos administrativos emitidos por los respectivos ministerios, los mismos que se mantienen vigentes.

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

19. El Tribunal Constitucional desestimó el requerimiento de inconstitucionalidad de esta norma, aduciendo que no existe afectación indirecta sobre los derechos de niñas y niños, toda vez que la ley no extiende las limitaciones que tienen ciertos titulares a su poder de agencia en cuanto a padres, madres, guardadores, o cuidadores de los derechos de NNA.

La incorporación de la niñez al sistema de educación se aborda inicialmente en el Oficio Ordinario N° 07/1008 (1531) de 2005, del Ministro de Educación, el que establece el derecho a matrícula de estudiantes extranjeros independientemente de su condición migratoria, además de instruir sobre el ingreso, la permanencia y ejercicio de los derechos de estos y estas estudiantes en los establecimientos educacionales. Posteriormente, esta normativa es actualizada desde la Subsecretaría de Educación a través de los Oficios Ordinarios N° 894, de 2016, y N° 329, de 2017. En estos oficios, se describen los procedimientos para la incorporación al sistema escolar, la modalidad de matrícula, las consideraciones para la certificación de estudios, incluyendo lo relacionado a educación de adultos e inclusión.

Con la implementación del nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) que inició el año 2018, la normativa previamente señalada, se complementa con el Oficio Ordinario N° 07/915 de 2018 que detalla información sobre la obtención de Identificador Provisorio Escolar del estudiante (IPE) y establece el Identificador Provisorio Apoderados (IPA), identificadores que permiten a estudiantes migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular, incorporarse a los procedimientos establecidos para el acceso a la plataforma SAE, la postulación y matrícula en los distintos niveles de educación a nivel nacional.

Esta normativa precedente se viene a sumar la Ley de Migración y Extranjería N° 21.325, cuyo contenido dispone la dictación de un reglamento por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que regule los procedimientos para el otorgamiento del Rol Único Nacional y enrolamiento, de extranjeros sin cédula de identidad, entre ellos a NNA. Este reglamento, que entró en vigencia el 10 de febrero de 2022, bajo el Decreto N° 106, dispone que el organismo encargado de este procedimiento administrativo será el Registro Civil. Así, este servicio procederá al enrolamiento y otorgamiento del Rol Único Nacional a aquellas personas extranjeras que carezcan del mismo, para efectos de su individualización en organismos que requieran un número identificador de persona extranjera que solicite servicios.

Para este enrolamiento y otorgamiento de Rol Único Nacional, el Registro Civil habilitará los medios y formularios para que todo órgano de la Administración del Estado, institución u organismo previsional o de salud privado, o establecimiento de educación público o privado, solicite este procedimiento.

2. La Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras

La situación migratoria calificada como “irregular” es una condición que expone a las personas migrantes a la vulneración de un conjunto de sus derechos, restringiendo además su acceso al sistema de protección social y a políticas públicas fundamentales. En muchos de los casos, como el de niños, niñas y adolescentes se presenta como una doble o triple situación de vulnerabilidad, donde la combinación de factores de edad, condición migratoria y situación documentaria hace necesaria una protección particular, que se adecúe a los derechos que deben tener garantizados NNA migrantes por parte de los Estados –en los países de origen, tránsito y destino- y por parte de las instancias que deben respetar, proteger, garantizar y promover estos derechos²⁰.

Los niños, niñas y adolescentes en condición migratoria irregular han sido reconocidos como un grupo de especial protección, dentro de lo cual también incide la condición migratoria irregular de sus familiares o representantes legales. A ello se suman otras vulnerabilidades que “...*pueden estar relacionadas con su origen nacional, étnico o social; género; orientación sexual o identidad de género; religión; situación de discapacidad, situación económica; opinión política o de otra índole; otra condición*”²¹.

Las causas que motivan las migraciones de NNA son muy variadas, dentro de ellas, la reunificación familiar o reagruparse con familiares que ya migraron. Si bien los y las NNA suelen migrar junto a sus padres, madres u otros miembros de sus familias, existe un número creciente y sig-

20. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, en el marco del Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional, a los migrantes, los apátridas, los refugiados y las víctimas de la trata de personas en el MERCOSUR, con el apoyo del Gobierno del Brasil, y de la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América del Sur. 2016 Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

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

nificativo que migra de manera no acompañada. Ante esto, resulta fundamental el sensibilizar a la sociedad chilena, sus instituciones y organizaciones en torno a los derechos humanos de la niñez en situación de movilidad humana.

Como se ha presentado anteriormente, la comunidad internacional ha avanzado sistemáticamente hacia la construcción de estándares legales de protección de derechos de la niñez que migra. Por otra parte, en Chile, la protección de NNA migrantes en situación irregular está regida por el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política, que contempla como deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por el Estado.

En concordancia con esto, la Política Nacional de la Infancia 2015-2025 asume entre otros, los principios de interés superior del niño y la niña y de no discriminación, explicitando además, la necesidad de especial consideración de la niñez migrante al señalar: *“para asegurar la inclusión de todas y todos, y la igualdad de derechos, esta política identifica algunos colectivos que requieren especial consideración como los niños, niñas y adolescentes indígenas, migrantes y en situación de discapacidad”*²². A nivel judicial, la Corte Suprema ha abordado en numerosas ocasiones el tratamiento a dar a la condición migratoria irregular de NNA, estableciendo precedentes significativos con base en el principio de reunificación familiar.

En este sentido, los marcos de protección aplicados a NNA en situación migratoria irregular -tanto en los instrumentos internacionales como en los nacionales- interpelan al Estado como garante de derechos, y solicitan la implementación de medidas para la protección de estos y estas NNA, siendo la regularización migratoria la condición fundamental para esta protección. A su vez, la regularización permite la prevención de mayores violencias y vulneraciones de derechos asociadas a la condición que presentan. Es por esto, que instituciones internacionales han desarrollado una orientación clara en la materia, esta-

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

bleciendo que *“en contexto de movilidad humana la regularidad migratoria representa una herramienta coherente, funcional y necesaria para la garantía efectiva de los principios de la CDN”*²³.

Niñez en contexto de movilidad humana en Chile y la necesidad de documentación para la garantía de los derechos

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

La irregularidad migratoria es una situación que afecta a la comunidad en su conjunto. Se puede describir como la existencia de un sector de la población de origen extranjero que no tiene residencia formalmente reconocida por el país (su residencia es fáctica) y por ende, carece de la documentación que le permite identificarse y ser reconocida como sujeto de derechos. Como consecuencia de ello, no existe una inclusión de estas personas, sino que se informalizan sus modos de vida, lo que deriva a su vez en la precarización de sus condiciones de existencia, la denegación de sus derechos por parte de las instituciones del Estado, la exclusión de ellas en cuanto al acceso de bienes y servicios básicos, la reproducción de prácticas discriminatorias o abusos reiterados hacia ellas por parte de privados, e incluso la exposición a formas de explotación.

Es escaso el conocimiento que se tiene sobre la situación actual de la niñez en contexto de movilidad humana en Chile, que forma parte de los flujos migratorios de comunidades que podrían ser a su vez refugiadas o desplazadas, producto de la migración forzada.

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

Durante el año 2021, la aproximación que existe con respecto a la cantidad de niños, niñas y adolescentes con ingreso irregular, ha sido a través de un subregistro realizado por Carabineros de Chile durante ese período, que muestra una cifra de 6.114 ingresos de niños, niñas y adolescentes por pasos no habilitados. Por otra parte, según la Policía de Investigaciones, durante este mismo año habrían ingresado de manera clandestina un total de 56.586 personas de diversas nacionalidades, en su mayoría venezolanas (77%), registro que no contempla el ingreso de NNA que migran junto con ellas (por razones administrativas, en tanto los y las NNA no son objeto de sanción por ingreso clandestino).

Sin duda alguna, las razones que en este informe se esbozan han sido el motor principal para el diseño y desarrollo de la Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras, realizada desde las organizaciones de la sociedad civil que se describirán a continuación.

Por una Niñez con Derechos Sin Fronteras

La participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para la visibilización de las realidades y problemáticas de las comunidades migrantes, refugiadas y desplazadas en Chile. En este sentido y desde el marco de alianzas que sostienen tanto la Corporación Colectivo Sin Fronteras como la Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile, se ha implementado la Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras, que inició durante el mes de marzo de 2021.

- La Corporación Colectivo Sin Fronteras es una institución que, en el contexto de movilidad humana en Chile, trabaja desde el año 2003, promoviendo la interculturalidad y los derechos de niños, niñas y otros grupos de especial protección dentro de las comunidades migrantes.
- La Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile se fundó en el año 2014 y es una plataforma de organizaciones de migración y refugio, agrupadas para defender el derecho a migrar, la defensa de los derechos básicos fundamentales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, demandando ser consi-

deradas sujetos de derecho, independientemente de su situación migratoria.

Por una Niñez con Derechos Sin Fronteras es un proyecto que se propuso como objetivo general habilitar condiciones para la regularización migratoria, documentación y ejercicio de derechos a la educación y la salud de NNA con ingreso irregular a Chile.

Para este objetivo se propuso desarrollar un trabajo que se articule con instituciones nacionales, internacionales y de la sociedad civil, e incidir ante las autoridades para la determinación de la regularización migratoria de estos y estas NNA, el otorgamiento de la documentación respectiva y la garantía del ejercicio de sus derechos en educación y salud.

Los objetivos específicos de la Campaña, se orientaron a:

- Impulsar un proceso de regularización de NNA que migraron a Chile en contexto de ingreso irregular, implementando estrategias de incidencia, articulación con redes y apoyo jurídico.

- Lograr que NNA que se encuentren excluidas del sistema de salud o educación se incorporen a estos sistemas a través de estrategias de información, orientación social y vinculación a redes de apoyo en estos ámbitos.

Hasta abril de 2022, la campaña constó de cuatro principales etapas:

Fase Uno	Fase Dos	Fase Tres	Fase Cuatro
Marzo-Abril 2021	Mayo-Agosto 2021	Agosto 2021-Marzo 2022	Agosto 2021-Abril 2022
<p><i>Diseño y convocatoria:</i> Diseño de la campaña y de la investigación, convocatoria abierta a las familias, recepción y respuesta de solicitudes. Se recibieron solicitudes de más de mil familias migrantes con ingreso irregular en Chile.</p>	<p>Diagnóstico Social: Levantamiento de información a través de entrevistas telefónicas, análisis de resultados e identificación de las condiciones de vulnerabilidad de NNA migrantes con ingreso irregular y sus familias.</p>	<p>Acompañamiento jurídico y social: Generación de orientaciones y estrategias para la regularización migratoria y el resguardo de derechos de educación y salud de NNA y sus familias. Jornadas virtuales y territoriales en las regiones: Metropolitana, Valparaíso, Antofagasta, para la elaboración y entrega de peticiones de regularización migratoria. Orientación social grupales e individual, virtuales y territoriales, para el acceso a la salud y educación de NNA.</p>	<p>Incidencia política: Reuniones con actores institucionales, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para visibilizar y sensibilizar en torno a estas realidades.</p>

Durante el desarrollo de la Campaña más de 1.500 familias se inscribieron para participar de sus actividades, hasta abril de 2022, más de 740 de las familias inscritas recibieron información, asesoría o participaron de alguna de sus acciones; de este grupo, más de 400 familias participaron de atenciones individuales o grupales para el acceso al sistema de educación y al sistema de salud y finalmente, representando a cerca de 330 NNA, la Campaña presentó a la Subsecretaría del Interior del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, las peticiones de regularización de estos y estas 330 NNA.

3. Diagnóstico de la Campaña Por Una niñez Con Derechos Sin Fronteras

● Metodología de la investigación diagnóstica

Población objetivo

La población objetivo de la Campaña fueron niños, niñas y adolescentes (NNA) (menores de 18 años de edad) en situación de movilidad, que han ingresado irregularmente a territorio chileno y residen en Chile actualmente. Se abordó la situación de 731 niños, niñas y adolescentes, a partir del contacto con 450 familias migrantes.

Técnicas de recolección de información

El dispositivo de recolección de información se concentró en la realización de entrevistas telefónicas hacia personas adultas responsables o tutoras y tutores legales de los niños, niñas y adolescentes, mediante aplicación de un cuestionario digitalizado a 450 informantes que representan a 731 NNA con ingreso irregular en Chile. Para la realización de las encuestas, se aplicaron pruebas piloto y un proceso de inducción con las personas que participaron en el equipo encuestador. La entrevista estuvo constituida por dos formularios digitales: a) Datos de la persona adulta responsable; b) Datos de NNA bajo su responsabilidad, con 32 preguntas en total (este último formulario se aplicó por cada NNA dentro de los grupos familiares).

Los datos fueron recabados entre el 17 de mayo y el 01 de agosto de 2021, con base en 731 entrevistas telefónicas relacionadas con igual número de niños, niñas y adolescen-

tes (NNA), bajo la responsabilidad de 450 personas adultas entrevistadas, de forma continua, con un promedio diario de 12 entrevistas.

Análisis de resultados

A continuación se presenta un análisis descriptivo de los datos cuantitativos recabados a través de la consulta abierta a las personas adultas responsables de niños, niñas y adolescentes (NNA) inmigrantes que ingresaron a Chile por pasos fronterizos no habilitados o ingreso irregular. Los resultados se estructuraron en diez aspectos principales: (1) la caracterización de las familias; (2) la distribución territorial a nivel de regiones en Chile; (3) su identificación nacional; (4) elementos de identidad cultural; (5) características demográficas; (6) aspectos del proceso migratorio; (7) las relaciones familiares y de parentesco; (8) las condiciones de alojamiento; (9) la situación de salud; y (10) la situación educativa.

● Presentación de resultados

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

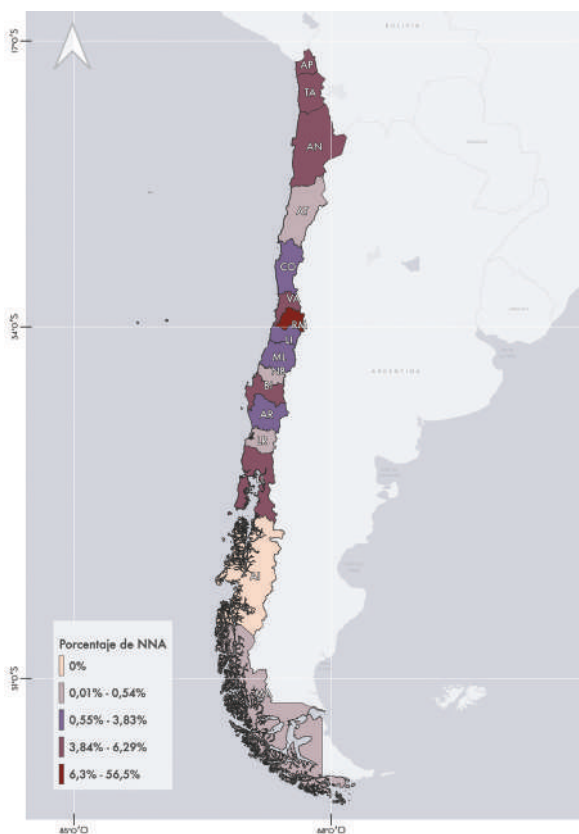
Al identificar las necesidades, riesgos y vulnerabilidades específicas de estas familias según las edades, género, necesidades básicas insatisfechas y condición migratoria, se abre un abanico de posibilidades en cuanto a sugerir intervenciones en materia de derechos para garantizar su protección. Estos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

tus socioeconómico y condición étnico-racial, por mencionar algunas.

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

MAPA 1

PORCENTAJE DE NNA MIGRANTES EN CHILE A TRAVÉS DE PASOS NO HABILITADOS SEGÚN REGIÓN



Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Base: 731 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.

1. Caracterización de las familias

Las familias del estudio son inmigrantes con ingreso irregular en el país. Estas familias tienen un promedio de dos NNA y acudieron a la Campaña desde la necesidad manifiesta de buscar mecanismos viables y efectivos para regularizar la situación migratoria de los y las NNA y que puedan desarrollar su vida en el país, sin ningún tipo de impedimento o discriminación. Los y las tutoras legales, padres o madres manifestaron una enorme preocupación, en tanto no desean que sus hijos e hijas se enfrenten a situaciones de riesgo por su edad, por ser migrantes, o por tener culturas y procedencias distintas. Esta situación de indocumentación se traslada a las y los familiares, quienes en una gran parte de los casos también se enfrentan a la necesidad de regularizar su situación en el país, no sólo para incluirse en los diversos ámbitos de la vida, sino también por la amenaza permanente de expulsión y la denegación de derechos básicos.

2. Distribución territorial

La distribución geográfica de los y las NNA a lo largo del territorio chileno muestra dos patrones de concentración a nivel de regiones (*vid supra* Mapa 1): (1) más de la mitad de los y las NNA se concentra en las regiones urbanas populosas del Área Metropolitana de Santiago (56,5%) y Valparaíso (6,29%) y; (2) el segundo grupo con la mayor proporción se concentra en las regiones fronterizas con Bolivia y Perú (15,04%): Arica y Parinacota (4,92%), Antofagasta (5,06%) y Tarapacá (5,06%).

3. Identificación nacional y lugares de origen

La nacionalidad de los y las 731 NNA cuyos casos se abordó a través de las personas adultas responsables en Chile, muestra una mayoría de nacionalidad venezolana, con 586 personas, que representan el 80,16% (*vid infra* Tabla 1).

El 19,84% restante está conformado predominantemente por NNA de nacionalidad peruana, con 58 casos que representan el 7,93% y de nacionalidad boliviana, con 27 personas que suponen el 3,69%. La nacionalidad del resto de los y las NNA cuyos casos se analizaron, se distribuye entre 15

personas colombianas (2,05%), 15 ecuatorianas (2,05%), 12 dominicanas (1,64%), nueve cubanas (1,23%), dos brasileñas (0,27%) y una haitiana (0,14%); con cuatro casos en que la nacionalidad no se pudo determinar a través de la entrevista (0,55%). Mención aparte requiere el caso de un niño menor de un año al momento de entrevistar a la madre, que nació en territorio chileno. Por otra parte, sobresale de manera unilateral un caso de posible apatridia, con base en el relato de la madre de un niño de tres años, nacido en territorio colombiano de padres venezolanos, quienes hicieron la solicitud de registro, pero no obtuvieron respuesta (*vid infra* Tabla 1).

TABLA I
DISTRIBUCIÓN DE NNA MIGRANTES EN CHILE SEGÚN NACIONALIDAD

Nacionalidad	Frecuencia	Porcentaje
Boliviana	27	3,69%
Brasileña	2	0,27%
Chilena	1	0,14%
Colombiana	15	2,05%
Cubana	9	1,23%
Dominicana	12	1,64%
Ecuatoriana	15	2,05%
Haitiana	1	0,14%
Peruana	58	7,93%
Venezolana	586	80,16%
No tiene nacionalidad	1	0,14%
Sin información	4	0,55%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

4. Situación documentaria

Al preguntar sobre el estado del pasaporte para los y las NNA bajo la responsabilidad de personas adultas migrantes en Chile, se observa que 423 no cuentan con dicho

documento, lo que representa el 57,87% del total de NNA abordados a través de sus padres, madres u otras adultas responsables.

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE NNA MIGRANTES SEGÚN TENENCIA DE PASAPORTE

Situación	Frecuencia	Porcentaje
Cuenta con pasaporte	299	40,90%
Cuenta con pasaporte (vencido)	4	0,55%
No cuenta con pasaporte	423	57,87%
No responde	5	0,68%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Por otra parte, 717 NNA cuenta con documento de partida, acta o registro de nacimiento, de acuerdo con la vastedad del 98% de los y las adultas responsables consultadas (*vid infra* Tabla 3A).

TABLA 3A
DISTRIBUCIÓN DE NNA MIGRANTES SEGÚN TENENCIA DE DOCUMENTO DE PARTIDA, ACTA O REGISTRO DE NACIMIENTO

Situación	Frecuencia	Porcentaje
Sí cuenta con ello	717	98%
No cuenta con ello	14	2%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

TABLA 3B
DISTRIBUCIÓN DE NNA MIGRANTES SEGÚN TIPO DE DOCUMENTO DE PARTIDA, ACTA O REGISTRO DE NACIMIENTO

Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Legalización o apostilla	296	40,49%
Con traducción oficial	5	0,68%
Original para su país	380	51,98%
Fotocopia	34	4,65%
No cuenta con ello	13	1,78%
Sin información	3	0,41%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

La Tabla 3A muestra que el 2% de los y las NNA cuyos padres, madres o adultas responsables han sido entrevistadas, no cuenta con un documento de partida, acta o registro de nacimiento. Al indagar sobre el tipo de documento poseído en la actualidad en Chile (vid supra Tabla 3B), 380 NNA cuentan con el registro original para el país de procedencia (51,98%), mientras que 296 indican poseer un documento legalizado o apostillado (40,49%) y en cinco casos, los y las NNA cuentan con traducción oficial (0,68%). Por otra parte, en 34 casos, los y las entrevistadas indicaron poseer una fotocopia del documento (4,65%).

5. Elementos de identidad cultural

Se indagó sobre algunos elementos de identidad cultural de los y las NNA, destacando aspectos como el idioma materno y la pertenencia a pueblos indígenas o a comunidades afrodescendientes. Con la excepción de una niña procedente de Haití, los datos reflejan la predominancia del español como idioma materno de los y las NNA migrantes con ingreso irregular que acudieron a la convocatoria de la Campaña (vid *infra* Tabla 4).

TABLA 4
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN IDIOMA MATERNO

Idioma	Frecuencia	Porcentaje
Creole	2	0,27%
Español	729	99,73%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Asimismo, el 99% de las personas responsables de NNA (721), refiere que ellos y ellas no pertenecen a pueblos indígenas, pueblos originarios o afrodescendientes, con un 1% perteneciente a estos pueblos o comunidades (10 personas).

TABLA 5
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN PUEBLO INDÍGENA O
COMUNIDAD AFRODESCENDIENTE

Pueblo o comunidad	Frecuencia	Porcentaje
Chiquitano	1	10%
Wayúu	7	70%
Les Cayes	1	10%
No determinado	1	10%
Total	10	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

La mayoría de los y las NNA que forman parte de pueblos indígenas latinoamericanos son de origen Wayuu, pueblo transfronterizo emplazado en la península Guajira entre Colombia y Venezuela, con siete personas que representan el 70% del total de diez NNA pertenecientes a pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, de acuerdo con las personas adultas responsables entrevistadas (*vid supra* Tabla 5). Asimismo, se pudo conocer de un niño perteneciente al pueblo Chiquitano de la llanura de la Chiquitania en Bolivia y una niña identificada

con la comunidad de Les Cayes emplazada en el sudoeste de Haití.

6. Características demográficas

Un aspecto relevante a considerar es la juventud de las madres, padres y adultas responsables de los y las NNA migrantes con otras relaciones de parentesco, con el límite inferior en los 19 años y el superior en los 63 años, con una edad promedio de 33,45 años y una edad mediana situada en los 33 años, lo cual significa que el 50% de los y las entrevistadas tienen edades comprendidas entre los 19 y los 33 años.

La distribución de los y las NNA con base en el género muestra una paridad relativa del 49% de niñas y adolescentes de género femenino y el 51% de niños y adolescentes de género masculino (*vid infra* Tabla 6).

TABLA 6
PORCENTAJE DE NNA POR GÉNERO SEGÚN GRUPO DE EDAD

Grupo de edad	Género		Total
	Femenino	Masculino	
Menor de 12 años	36%	36%	72%
De 12 a 17 años	13%	15%	28%
Total	49%	51%	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Base: 731 niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile.

La distribución relativa de acuerdo con grupos de edad indica la preeminencia de niños y niñas con edades por debajo de los 12 años, que representan el 72% del total. Por otra parte, el 28% de los casos analizados corresponden a adolescentes entre los 12 y 17 años. Del cruce entre género y edad, se observa que tanto los niños como las niñas con edades por debajo de los 12 años son la mayoría, con el 36% en cada caso (*vid supra* Tabla 6).

7. Aspectos del proceso migratorio

El análisis de los aspectos del proceso migratorio se ha orientado a la identificación de *la nacionalidad de los y las NNA, las razones argüidas por las adultas responsables para dar pie al proceso migratorio* y el *paso fronterizo de ingreso al territorio nacional chileno*.

El análisis de las razones consideradas por las adultas responsables de NNA migrantes en Chile, se enfrenta con las menciones como unidad de medición. De esta manera, la pregunta por las motivaciones para emprender el proceso migratorio que condujo a 731 NNA hasta Chile, permite hacer tres lecturas, según se enfoque por el total de menciones, la primera mención u otras menciones.

Del total de 1.008 razones mencionadas por 450 personas adultas responsables de NNA migrantes en Chile, se pudo obtener información sobre cuáles son los problemas más importantes del país de origen que condujeron a los y las entrevistadas a la decisión de migrar, llevando consigo (de manera directa o no) a 731 NNA.

Al analizar el *total de menciones*, se observa cómo la situación económica en el país de origen es el motor principal para decidir emigrar, con 409 menciones que representan el 40,58% del total de menciones. En segundo y tercer lugar, se plantean la situación de salud y la situación educativa, con un 19,74% (199 menciones en total) y un 16,87% (170), respectivamente. 8,64 puntos porcentuales por debajo, conseguimos en la inseguridad ciudadana el cuarto problema nacional que deviene en razón para decidir emigrar, con el 8,23% (83 menciones). Finalmente, la persecución política, con 62 menciones en total (6,15%), el reencuentro familiar, con 30 (2,98%) y la situación política del país de origen, con 26 (2,58%), cierran el grupo de razones que concentran el 97,13% del total de menciones por parte de los y las entrevistadas (*vid infra* Tabla 7).

TABLA 7
RAZONES PARA EMIGRAR

Razón	Primera mención	Otras menciones	Total de menciones
Situación económica	309	100	409
Inseguridad ciudadana	80	3	83
Persecución política	39	23	62
Reencuentro familiar	9	21	30
Situación de salud	5	194	199
Situación educativa	2	168	170
Situación política	2	24	26
Violencia de género	2	8	10
Persecución étnica	1	3	4
Amenazas directas	1	2	3
Crisis alimentaria	0	4	4
Crisis de los servicios básicos	0	3	3
Violencia familiar	0	3	3
Persecución religiosa	0	1	1
Violencia a las diversidades sexuales	0	1	1

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Base: 1.008 menciones de razones para migrar por 450 personas adultas responsables de 731 NNA migrantes en Chile.

Las *primeras menciones* revisten importancia porque se interpretan como las razones principales que las personas verbalizan al responder. Del análisis de los resultados globales sobre la base de 450 primeras razones argüidas por igual número de personas entrevistadas, se observa que la situación económica es la razón principal para 309 personas, lo que representa el 68,67%, seguida por la inseguridad ciudadana, mencionada en primer lugar por 80 personas (18,8%) y por la persecución política, con 39 primeras menciones que representan el 8,67% de las principales razones esgrimidas para emigrar (*vid supra* Tabla 7). Las *otras menciones* se corresponden con el conteo de aquellas razones que no fueron mencionadas en primer lugar por las 450 entrevistadas, quienes ofrecieron otras 558 mencio-

nes de razones para migrar. Es importante tener en cuenta estas categorías, ya que permiten identificar condiciones familiares en que se encuentran inmersos/as los NNA migrantes. En este grupo de razones, la situación económica cede centralidad a la situación de salud (34,77%) y a la situación educativa (30,11%) y, por otra parte, aparecen nuevas razones que es importante llevar a la primera línea de atención, con casos de persecución religiosa, de violencia familiar y de violencia de género y contra las diversidades sexuales (*vid supra* Tabla 7).

El mapa migratorio de razones principales esgrimidas por las 450 personas entrevistadas, responsables en Chile de 731 NNA migrantes, permite detectar algunos patrones: por una parte, las menciones principales de la inseguridad ciudadana se concentran entre los y las migrantes colombianas, en un 75%; por otra parte, los señalamientos de persecución política son mayoritarios entre las personas haitianas y cubanas que han migrado a Chile, con el 50% y el 37%, respectivamente; la violencia de género descuellan entre quienes proceden de República Dominicana; y la situación económica se presenta como un factor decisivo para decidir migrar entre las entrevistadas de nacionalidad boliviana, dominicana, peruana y venezolana (*vid infra* Tabla 8).

TABLA 8
PORCENTAJE DE ENTREVISTADOS(AS) POR NACIONALIDAD
SÉGÚN RAZÓN POR LA QUE DECIDIERON EMIGRAR (PRIMERA
MENCIÓN)

Razón	Nacionalidad						
	Boliviana	Colombiana	Cubana	Dominicana	Haitiana	Peruana	Venezolana
Amenazas directas							
Inseguridad ciudadana		75,00%	12,50%			12,50%	18,77%
Persecución étnica							
Persecución política	6,67%		37,50%		50,00%		8,40%
Reencuentro familiar	6,67%						1,98%
Situación de salud							1,23%
Situación económica	73,33%	25,00%	50,00%	88,89%	50,00%	87,50%	68,40%
Situación educativa	6,67%						0,25%
Situación política							
Violencia de género	6,67%			11,11%			0,00%
Total (Nacionalidad)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Base: 450 personas adultas, responsables de 731 NNA migrantes en Chile.

Finalmente se observan los puntos de ingreso de los y las NNA migrantes al territorio nacional chileno, con dos pasos fronterizos no habilitados, uno de ellos con Bolivia, Colchane, y el otro con Perú, Arica, que concentran el 94,53% de los ingresos de NNA a Chile referidos por las personas entrevistadas, con la mayoría de entradas a través del primero (73,05%) (*vid infra* Tabla 9).

TABLA 9
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN PASO FRONTERIZO DE INGRESO A CHILE

Paso fronterizo	Frecuencia	Porcentaje
Arica	157	21,48%
Colchane	534	73,05%
Los Libertadores	1	0,14%
Ollagüe	6	0,82%
San Pedro / Calama	2	0,27%
No determinado	30	4,10%
No aplica	1	0,14%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

8. Relaciones familiares y de parentesco

La mayoría de las personas adultas responsables de NNA migrantes en Chile a través de pasos no habilitados, está compuesta por sus madres, con 598 mujeres, que representan el 81,81%. Los padres, por su parte, representan el 12,86% equivalente a 94 hombres entrevistados. La mayoría de los y las NNA migrantes en Chile a través de pasos no habilitados guarda relaciones de parentesco dentro del primer grado de consanguinidad con los y las adultas entrevistadas, observando a 692 hijos e hijas que representan el 94,66%. Dentro del segundo grado, se observa a 15 nietos y nietas (2,05%) y seis hermanos y hermanas (0,82%) y, en el tercer grado, a 12 sobrinos y sobrinas (1,64%). Por otra parte, tres casos de NNA guardan relación con los y las adultas responsables dentro del primer grado de afinidad, tratándose de seis hijastros e

hijastras, que representan el 0,82%, del total de NNA, cuyos casos han sido abordados (*vid infra* Tabla 10).

TABLA 10
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO
CON LOS Y LAS ENTREVISTADAS

Parentesco	Frecuencia	Porcentaje
Hijo(a)	692	94,66%
Nieto(a)	15	2,05%
Hermano(a)	6	0,82%
Sobrino(a)	12	1,64%
Hijastro(a)	6	0,82%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

El 99,32% de los y las NNA migrantes reside en la actualidad con los y las adultas responsables entrevistadas, observándose los casos de dos madres, dos abuelos o abuelas y un tío o tía, quienes no residen en la actualidad con los y las NNA sobre quienes brindaron información, representando a 0,68% (*vid infra* Tabla 11).

TABLA 11
PORCENTAJE DE NNA QUE RESIDEN CON EL O LA
ENTREVISTADA SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO

Parentesco	¿Reside con el/la NNA?		Total
	Sí	No	
Madre	81,53%	0,27%	81,81%
Padre	12,86%	0,00%	12,86%
Abuelo(a)	1,78%	0,27%	2,05%
Hermano(a)	0,82%	0,00%	0,82%
Tío(a)	1,50%	0,14%	1,64%
Sin vínculo de consanguinidad	0,82%	0,00%	0,82%
Total	99,32%	0,68%	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Base: 731 NNA migrantes en Chile.

9. Condiciones de alojamiento

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

TABLA 12
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN TIPO DE VIVIENDA O LOCAL DE RESIDENCIA

Tipo de vivienda o local de residencia	Frecuencia	Porcentaje
Casa	279	38,17%
Departamento en edificio	265	36,25%
Pieza en casa antigua o en conventillo	129	17,65%
Mediagua, mejora, rancho o choza	30	4,10%
Móvil (carpa, casa rodante o similar)	1	0,14%
Hostal	11	1,50%
Albergue	5	0,68%
Otro tipo	11	1,50%
	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

En la Tabla 12 se observa que la mayoría de los y las responsables de NNA migrantes en Chile a través de pasos no autorizados, declaró que se encuentran residiendo en viviendas que, en teoría, son adecuadas por su tipo, abarcando el 74,42% de las personas consultadas: 38,17% en casa y 36,25% en departamento en edificio. Por otra parte, el 25,58% de las personas entrevistadas declaró residir en viviendas no adecuadas: 17,65% en piezas en casa antigua o en conventillo; el 4,1% en mediagua, mejora, rancho o choza; el 0,14% en residencias móviles como carpa, casa rodante o similares; el 1,5% en hostales, el 0,68% en albergues y el 1,5% en viviendas o locales de otro tipo. Empe-

ro, es importante relacionar el tipo de vivienda declarado con las formas de abastecimiento de los servicios básicos que ésta debe requerir para el desarrollo saludable de un grupo familiar. El gráfico 1 segmenta el acceso a los servicios básicos según sea adecuado o no.

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE VIVIENDAS O LOCALES EN QUE RESIDEN
NNA SEGÚN TENENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS



Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Con respecto al agua, el 98% de los y las entrevistadas señala que la vivienda o local en que residen actualmente NNA bajo su responsabilidad, está conectada al servicio a través de acueducto. Del mismo modo, el 96% indica que la vivienda o local se encuentra conectada al servicio de saneamiento. El servicio eléctrico es el más generalizado, cubriendo el 100% de las viviendas o locales, de acuerdo con lo indicado por las personas entrevistadas.

Por otra parte, un 12% de los y las entrevistadas indicó no contar con el servicio de gas doméstico. Asimismo, el 27% de las personas entrevistadas expuso no tener acceso desde la vivienda o local en que residen actualmente NNA bajo su responsabilidad a servicios de telecomunicaciones como línea telefónica e Internet, siendo los servicios más demandados (*vid supra* Gráfico 1).

El número promedio de personas que conviven dentro de la misma vivienda o local con NNA migrantes en Chile cuyos casos se mencionan es de 5 personas. Un elemento de suma importancia a tener en cuenta para indagar en las condiciones de salud de los y las NNA con base en las características de alojamiento, es el hacinamiento, que se determina a través del cociente entre el número de habitantes de una vivienda y el número de habitaciones existentes en

la vivienda de uso exclusivo para dormir, considerándose tres niveles generales: hasta 2,4 (sin hacinamiento), entre 2,5 y 4,9 (hacinamiento medio o moderado) y más de 5 (hacinamiento crítico).

GRÁFICO 2
PORCENTAJE DE NNA RESIDIENDO EN VIVIENDAS O LOCALES SEGÚN NIVEL DE HACINAMIENTO



Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

El hacinamiento está presente en los contextos residenciales del 51% de los y las NNA migrantes abordadas, con un 9% de hacinamiento crítico, es decir, viviendas o locales residenciales en los que 5 o más personas comparten el mismo espacio de uso exclusivo para dormir (*vid supra* Gráfico 2).

10. Derecho a la salud

La información sobre el derecho a la salud de NNA da cuenta de distintas condiciones de alta vulnerabilidad, principalmente porque la mayor parte no está inscritas en ningún Centro de Salud Familiar (CESFAM), no contando con previsión de salud (51,71%).

TABLA 13
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN ESTADO DE INSCRIPCIÓN EN CENTROS DE SALUD FAMILIAR

¿Está inscrito(a)?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	378	51,71%
No	351	48,02%
NS/NR	2	0,27%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Cerca de la mitad de las familias migrantes abordadas manifiesta no tener previsión de salud para los y las NNA que se encuentran entre sus integrantes, lo cual se traduce en la situación de no inscripción en el CESFAM (*vid supra* Tabla 13).

Un total de 83 NNA presentan, según reportan sus familiares, condiciones de salud que requieren tratamiento y vigilancia médica, ya que se trata de enfermedades crónicas o algún tipo de discapacidad, siendo las enfermedades con mayor prevalencia las inscritas dentro del grupo de enfermedades respiratorias, con el 54,22% del total de NNA con padecimientos de salud crónicos o con discapacidad (*vid infra* Tabla 14). Es importante considerar que este número podría ser mayor si la totalidad de los y las NNA tuvieran acceso a los controles correspondientes en los servicios de salud.

TABLA 14
DISTRIBUCIÓN DE NNA QUE SUFREN ENFERMEDADES
CRÓNICAS O PRESENTAN ALGUNA DISCAPACIDAD,
SEGÚN GRUPO DE ENFERMEDADES / DISCAPACIDAD

Enfermedad / Discapacidad	Frecuencia	Porcentaje
Enfermedades del sistema respiratorio	45	54,22%
Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas	7	8,43%
Enfermedades del sistema nervioso	5	6,02%
Trastornos mentales y del conocimiento	5	6,02%
Enfermedades del aparato genitourinario	3	3,61%
Enfermedades del sistema circulatorio	3	3,61%
Enfermedades del oído y de la apófisis mastoides	2	2,41%
Enfermedades del ojo y sus anexos	2	2,41%
Trastornos del desarrollo	2	2,41%
Alergias no especificadas	1	1,20%
Discapacidad no especificada	1	1,20%
Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo	1	1,20%
Enfermedades del sistema digestivo	1	1,20%
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	1	1,20%
Trastornos del sistema circulatorio	1	1,20%
Tumores (neoplasias)	1	1,20%
No responde	2	2,41%
Total	83	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

El 56,91% de NNA (416) no ha recibido apoyo en el ámbito de salud durante el tiempo que tienen residiendo en Chile, con 315 casos (43,09%) que sí han recibido apoyo (*vid infra* Tabla 15). Entre quienes han recibido apoyo, 222 NNA fueron atendidos a través de los CESFAM.

TABLA 15
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN RECEPCIÓN DE APOYO EN SALUD ESTANDO EN CHILE

¿Ha recibido apoyo?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	315	43,09%
No	416	56,91%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

A nivel de salud mental, un porcentaje muy menor (8,48%) de los y las NNA ha recibido algún tipo de atención psicológica (*vid infra* Tabla 16), la que, en su mayoría, ha procedido desde redes de atención pública, principalmente de los establecimientos educativos y CESFAM.

TABLA 16
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN RECEPCIÓN DE ASISTENCIA PSICOLÓGICA EN CHILE

¿Ha recibido asistencia psicológica?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	62	8,48%
No	667	91,24%
No responde	2	0,27%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

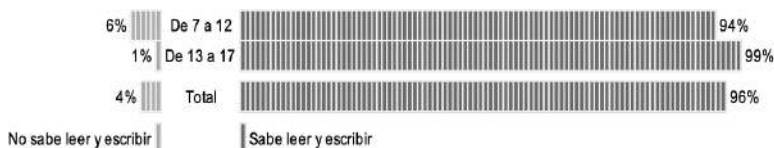
Los indicadores estudiados sobre derecho a la salud de NNA dan cuenta de una severa vulnerabilidad, configurada principalmente por la exclusión del sistema de salud de cerca de la mitad de NNA, exclusión que se genera, pese a la vigencia de la normativa existente para el resguardo del acceso al sistema

de salud pública de NNA migrantes y de sus familias. Preocupa también la prevalencia de NNA con necesidad de tratamientos médicos y de quienes tienen enfermedades crónicas, debiendo profundizar en el análisis de si estos y estas NNA están o no incluidas en el sistema de salud. Misma preocupación genera la escasa atención de su salud mental, tema relevante ya que los y las NNA, al igual que sus familias, han sido y están siendo expuestas a estresores de su salud mental, sin que cuenten con redes de apoyo para abordar este ámbito de su salud.

3.11 Derecho a la educación

Sobre el indicador de educación, 408 NNA de 7 años de edad y más sabe leer y escribir (96%). Entre niños y niñas de etapa escolar básica, el alfabetismo llega a 94%, mientras que en adolescentes en edad escolar secundaria es de 99% (*vid infra* gráfico 3).

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE NNA POR CONDICIÓN DE ALFABETISMO
SEGÚN GRUPO DE EDAD



Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Base: 423 NNA de 7 años o más migrantes en Chile.

Si bien este indicador es favorable, ello contrasta con la variable inclusión en el sistema de educación, donde el 72% de los y las NNA migrantes tienen matrícula en instituciones educativas en la actualidad, y un 28% no tiene. Al analizar la situación de matrícula según grupos etarios, se observa que en el grupo de niños y niñas menores de 7 años y, por tanto, fuera del límite inferior ideal de educación básica, se acentúa la proporción de no matriculadas (48%), mientras que los niños y las niñas entre 7 y 12 años son quienes presentan la mayor proporción de matriculadas con el 88%, valor que desciende levemente en el grupo de adolescentes entre 13 y 17 años, llegando al 81% (*vid infra* gráfico 4).

GRÁFICO 4

PORCENTAJE DE NNA POR ESTADO DE MATRÍCULA SEGÚN GRUPO DE EDAD



Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

Base: 731 NNA migrantes en Chile.

Con todo, en edades que en Chile corresponden cursar la enseñanza obligatoria, se registra que 2 o 3 de cada 10 NNA están fuera del sistema de educación. La causa principal de no encontrarse inscritos e inscritas en establecimientos educacionales es no tener vacante (27,36%), seguido de quienes aún no habían buscado matrícula (12,94%) y no contaban con la información necesaria (11,94%).

TABLA 17
DISTRIBUCIÓN DE NNA QUE NO ESTÁN MATRICULADOS EN UN CENTRO EDUCATIVO, SEGÚN MOTIVO POR EL CUAL NO ESTÁN MATRICULADOS

Motivo	Frecuencia	Porcentaje
No le han dado vacante	55	27,36%
Aún no han buscado matrícula	26	12,94%
No tiene información	24	11,94%
Decisión del / de la adulto(a) responsable	22	10,95%
Es menor de 6 años	21	10,45%
Ausencia de RUT provisorio	15	7,46%
En proceso de tramitación	7	3,48%
Crisis del coronavirus	5	2,49%
Ya completó el nivel de educación media en su país de origen	4	1,99%
Educación a distancia en su país de origen	4	1,99%
En espera de cupo	3	1,49%
No le han dado vacante (NNA con discapacidad)	3	1,49%
Le exigen documento apostillado	1	0,50%
No sabe / No responde	11	5,47%
Total	201	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

En cuanto a su certificación de estudios, más de un tercio de ellos y ellas no correspondía por edad (39,26%), mientras que poco más de la tercera parte (31,33%) cuenta con el documento original y válido para su país, y un porcentaje menor cuenta con sus certificados legalizados o apostillados (4,65%), con un 17,24% de los y las NNA sin certificado de estudios.

TABLA 18
DISTRIBUCIÓN DE NNA SEGÚN TENENCIA Y TIPO DE DOCUMENTO DE CERTIFICADO DE ESTUDIOS EN SU PAÍS DE ORIGEN

Tipo de documento	Frecuencia	Porcentaje
Legalización o Apostilla	34	4,65%
Con traducción oficial	1	0,14%
Original para su país	229	31,33%
Fotocopia	51	6,98%
No aplica por la edad del NNA	287	39,26%
No cuenta con certificado	126	17,24%
No sabe / No responde	3	0,41%
Total	731	100%

Fuente: Campaña por una Niñez con Derechos Sin Fronteras (2021).

La vulnerabilidad en torno al derecho a la educación si bien se aprecia con menor incidencia sobre el derecho a la salud, no es menos grave la desescolarización de un 28% de NNA que deberían estar cursando la enseñanza obligatoria. Tema que puede ser igual o más preocupante en ese 48% de NNA preescolares que están fuera de la enseñanza parvularia o experiencia educativa acorde a su edad. Uno de los urgentes temas que se visibilizan es la necesidad del fortalecimiento del sistema de educación, ya que se refuerza un problema que está presente en la educación pública durante los últimos años, en correspondencia con la urgente necesidad de ampliar la matrícula especialmente en las regiones y comunas que están experimentando cambios demográficos por la densificación urbana y los movi-

mientos migratorios, entre otros. La falta de información alimenta también una barrera a la inclusión educativa, la que en contexto de pandemia se agrava por las restricciones en el normal funcionamiento de las instituciones públicas y las propias redes de apoyo.

4. Conclusiones

América Latina y el Caribe se encuentran atravesando procesos de movilidad humana más intensos y complejos que evidencian hoy en día la urgente necesidad de posicionar a la movilidad humana como una temática político social central, y de concebir a la migración como un derecho humano básico. Sin embargo, a pesar del aumento de las migraciones internacionales por motivos cada vez más forzados, las comunidades inmigrantes continúan siendo poblaciones tradicionalmente invisibilizadas de manera sistemática a nivel normativo, así como desconsideradas por las políticas públicas y los sistemas de protección social. Contrario a ello, la ampliación y universalización de los sistemas de protección social a través de las Agendas, Pactos y Tratados Internacionales y Multilaterales, suponen el atender las necesidades específicas de todos los segmentos poblacionales, asegurando los niveles básicos y universales en cuanto a bienestar y goce de derechos²⁴, situación que no ocurre con una parte importante de la población migrante en Chile.

Sin duda alguna, los factores que estructuran la desigualdad social de NNA y sus familias se determinan por su condición migratoria irregular, el carácter cuasi forzado o involuntario de sus migraciones, enmarcadas en motivaciones que son primordiales para garantizar la subsistencia²⁵ (como la garantía de derechos asociados al derecho a la vida o la superación de la pobreza extrema). Resulta alarmante la cantidad de NNA en condición migratoria irregular que existen en el país, de las cuales sólo se pudo acceder a un pequeño porcentaje en estas etapas iniciales que desarrolló la Campaña; y quienes aún no cuentan con garantías efectivas de resguardo a sus derechos.

24. (CEPAL, 2017a, 2015; c.p. Martínez, Pizarro y Valera)

25. (CEPAL, 2017a, 2015; c.p. Martínez, Pizarro y Valera)

Uno de los primeros aspectos resaltantes del estudio es la distribución territorial, donde más de la mitad de los y las NNA se concentran en la Región Metropolitana, siendo también la región con mayor población migrante en Chile, afirmándose como el lugar de destino de parte importante de la migración que llega a Chile. Porcentajes altos pero menores se concentran en regiones fronterizas con Bolivia y Perú, cercanas a los pasos por donde ingresaron dichas personas, en contextos donde existe un deterioro importante de las condiciones de vida por la desigualdad estructural y las limitaciones de infraestructura social que caracteriza a sus centros poblados y afecta a las comunidades que habitan en su conjunto; localidades y ciudades en las que los flujos migratorios se han enfrentado a situaciones de tensión tanto política como social considerable. Todo ello resulta en un asentamiento precario e inhumano de quienes han ingresado de manera irregular, luego de haber atravesado situaciones de violencia, persecución y abuso de agentes policiales en frontera.

Aunque los porcentajes que presenta este informe corresponden al alcance que tuvo la convocatoria de la Campaña y las solicitudes que fueron recibidas, se puede dar cuenta de los siguientes aspectos: la predominancia de la nacionalidad venezolana en la migración irregular reciente; la urgencia que tienen estas familias en regularizar su situación en el país, lo que les empuja a buscar canales alternativos para informarse, debido a la inexistencia de información en materia de derechos de los y las NNA con ingreso irregular en los canales oficiales o instituciones en materia migratoria; y por último el contexto de crisis humanitaria en la que se dan estas migraciones y la ausencia de medidas tanto regionales como nacionales que incorporen estas realidades o la necesidad de su protección.

El Estado de Chile ha demostrado una gran deficiencia en la transmisión de información, transparencia y atención a las comunidades migrantes para que éstas conozcan cuáles son sus derechos, pero también en la identificación de necesidades de protección especial y apoyo en procesos de reunificación familiar. A su vez, la inexistencia de mecanismos regulares de ingreso para estas comunidades, junto a

la implementación de medidas de carácter securitario, han promovido tanto la desprotección de estas comunidades así como también la migración irregular.

Con respecto a la identidad cultural asociada a pertenencia a pueblos, se pudieron identificar NNA pertenecientes a pueblos originarios que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, como lo es el Pueblo Wayuu. A su vez, llama la atención que casi la totalidad de las personas no se reconocen como afrodescendientes, siendo que un porcentaje importante de quienes acudieron a la convocatoria provienen de países que tienen una predominancia notable de comunidades afrolatinas y afrocaribeñas. Desde una lectura preliminar, la respuesta a este interrogante pudiese estar dada por las consecuencias de la racialización en las comunidades, traducidas en experiencias de racismo, rechazo, violencias cotidianas y discriminación por las que han atravesado. A su vez, esto confirma la falta de mecanismos que incorporen la pertinencia cultural dentro de la institucionalidad migratoria, considerando la situación de vulneración específica desde la condición étnico-racial, y cuyas discriminaciones resultantes se reproducen en políticas migratorias actuales, como por ejemplo el “Plan Humanitario de Regreso Ordenado” para personas haitianas y colombianas que actuaron como expulsiones encubiertas, o las visas consulares para Haití y Venezuela que imponen una barrera a la migración de estos países.

Por otra parte, la edad promedio de las personas adultas responsables, padres y madres, evidencia la existencia de una migración joven dentro de la migración irregular, cuyo promedio es de 33 años (edades entre 19 a 33 años), siendo un grupo etario potencialmente activo desde un enfoque laboral, que si accediera a un proceso de regularización, podría contribuir al desarrollo económico del país, a través de su incorporación al mercado laboral en condiciones formales, resguardando sus derechos laborales, incluyendo sus derechos a previsión social y de salud laboral correspondientes.

Con respecto a los grupos de edad de los y las NNA, los y las niñas menores de 12 años representan la mitad del grupo estudiado, y casi la mitad de la población total son

del género femenino (49%) lo que da cuenta de un grupo altamente vulnerable por su condición migratoria, edad y género.

En cuanto a necesidades básicas en materia de salud, educación y vivienda, se puede evidenciar elementos importantes de vulneración de derechos.

Con respecto a la salud, se indica una alta vulnerabilidad en tanto cerca de la mitad de los y las NNA se encuentran fuera del sistema de salud, existiendo además una proporción de NNA con afecciones de salud importantes. La mayoría manifiesta la falta o ausencia de apoyo en el ámbito de la salud en general, y sólo un porcentaje muy reducido ha recibido atención en salud mental; quienes han contado con algún tipo de apoyo ha sido a través de la atención primaria en salud.

La vulnerabilidad en torno al derecho a la educación si bien se aprecia con menor incidencia respecto al derecho a la salud, se presenta una desescolarización de un 28% de NNA que deberían estar incorporados en la enseñanza obligatoria. A su vez, la educación preescolar llega a casi la mitad de NNA. Continúan persistiendo las problemáticas educativas que aluden a las diferentes barreras para la inclusión educativa: un débil sistema educativo y falta de capacidad del mismo para incluir a todos los y las NNA que requieren de matrícula, y falta de acceso a la información.

En materia de vivienda se concluye que el promedio de personas que conviven dentro de un mismo espacio llega a cinco personas, incluyendo NNA; y si bien la mayoría de las personas entrevistadas declararon residir en viviendas que, en teoría, son adecuadas, más de la mitad viven en condición de hacinamiento y hacinamiento crítico, y poco menos de la mitad reside en piezas, en viviendas provisionales, en carpas o no tienen dónde residir de manera permanente (y habitan en lugares transitorios como hoteles, hostales, o albergues).

El carácter de las migraciones

El carácter de las migraciones se puede analizar a través de las motivaciones que empujaron a estas familias a migrar, donde la situación económica en países con crisis (de dis-

tinto orden) ha sido determinante para la mayor parte de las personas entrevistadas en su decisión de migrar, pero también la situación en salud, educación, seguridad ciudadana, y reunificación familiar. Sin embargo, también subyacen motivaciones como: persecución política, persecución religiosa, violencia de género y violencia hacia las diversidades sexuales. Esto deja en evidencia aún más el carácter involuntario de las migraciones de las que se hacen parte NNA y la omisión en el rol de garantes de derechos de los Estados de donde provienen estas migraciones y del propio Estado chileno en su responsabilidad de garantizar protección internacional.

A su vez, las travesías migratorias se presentan en dos polos: travesías con duración de no más de un mes o travesías con duración de más de un año. Estas últimas, son evidencia de que las personas migrantes se vieron empujadas a volver a migrar una y otra vez, por la dificultad de instalarse en los países a donde inicialmente llegaron, pero sin volver al país de origen. Los pasos fronterizos con mayor ingreso irregular se presentan en la frontera entre Bolivia y Chile (especialmente en Colchane) y en la frontera entre Chile y Perú, por Arica.

La necesidad de protección de la unidad familiar

Uno de los aspectos más importantes, detectados durante la campaña, es que la mayor parte de las personas entrevistadas son madres y padres de NNA con ingreso irregular y residen en Chile con ellos y ellas, guardando un primer grado de consanguinidad. Esto evidencia un componente de estos movimientos migratorios con ingreso irregular, que es la presencia de *grupos familiares* en este tránsito forzado, con presencia de NNA.

A su vez, algunas familias que han migrado de manera separada se han visto impedidas de optar por medidas como la reunificación familiar por barreras administrativas en la gestión migratoria. Desde organismos internacionales se ha puesto en evidencia que las familias inmigrantes separadas se enfrentan de manera permanente a obstáculos e impedimentos institucionales para reunirse con sus familiares, que resulta en una separación prolon-

gada²⁶. Esta situación la experimentan las familias que han migrado a Chile en el tiempo reciente, lo que reduce sus posibilidades de inclusión en el país, así como las alternativas a las que pueden optar para reencontrarse con sus NNA y familiares; siendo el ingreso irregular una de las pocas, sino la única, forma posible de hacerlo. Se ven obligadas así a exponerse a situaciones de grave vulnerabilidad y de riesgo, a ser víctimas de violencia, abusos, de la trata y del tráfico de migrantes, poniendo en peligro su integridad y sus vidas.

A partir de los resultados y conclusiones se pueden establecer prioridades con respecto a las problemáticas que caracterizan la situación de NNA y sus familias, lo que contribuye a generar orientaciones específicas, establecer rutas de abordaje y promover cambios necesarios tanto en la institucionalidad migratoria como en las estrategias para resguardar a la niñez que ha migrado a Chile e ingresado de manera irregular, cumpliendo con los acuerdos y tratados internacionales suscritos por Chile en esta materia.

La situación documentaria de NNA y la vulneración de derechos de personas en contextos de movilidad humana

Se reitera que la regularización migratoria de niños, niñas y adolescentes migrantes es la base para su protección dentro de los países de acogida; sin embargo, dentro de los mecanismos para la regularización que establecen los diferentes países -entre ellos Chile- se contemplan requisitos que, en gran parte de los casos, son difíciles o imposibles de cumplir en los plazos que además se estipulan para ello. Con esto último, se hace referencia a la documentación de los países de origen de NNA.

Según el estudio, más de la mitad de los casos registrados, no cuentan con pasaporte de sus países de origen (57,87%) y aunque un 98% cuenta con partida, acta o registro de nacimiento, sólo un 40% de estos se encuentran apostillados o legalizados. Por otra parte, se registran casos de indocumentación de NNA (aunado a su situación migratoria irre-

26. (CIDH y OEA) Guía práctica: ¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia?

gular), lo que abre una brecha aún mayor ante los riesgos y amenazas a los que pueden enfrentarse NNA, quienes podrían experimentar mayores vulneraciones, tanto por sus países de origen como en el país de residencia actual.

Aunque exista un reconocimiento de forma del carácter universal de los derechos humanos en Chile, existen restricciones importantes que impiden que estos grupos de personas gocen plenamente de sus derechos. Los niños, niñas y adolescentes por su estado de desarrollo y crecimiento, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y requieren una protección y cuidado por parte de los Estados. Tanto a través de la presente Campaña, como de las denuncias realizadas por diversas organizaciones de la sociedad civil durante el periodo de su ejecución, se ha constatado que se han vulnerado los siguientes derechos internacionales aplicados a NNA en contexto de movilidad humana:

- Exclusión del sistema de salud (derechos fundamentales en salud).
- Exclusión del sistema de educación (derechos fundamentales en educación).
- Denegación del derecho a solicitar asilo (indisociable al derecho a la integridad y la vida).
- Denegación del derecho a contar con una vida libre de discriminación y de violencia.
- Denegación del derecho a tener una nacionalidad o contar con una identidad (en casos de apatridia registrados).
- Inexistencia de un marco de protección y garantía para los derechos de niños y niñas migrantes.
- No adecuación de las prohibiciones de ingreso y causales de expulsión a los estándares de no discriminación y debido proceso, debido a la existencia de causales imperativas.
- Amplia discrecionalidad administrativa, y falta de control judicial obligatorio en los procedimientos.
- Ausencia de mecanismos de protección para las familias migrantes y/o mecanismos de protección a la reagrupación familiar.

- Criminalización de la condición migratoria de NNA y sus familiares.
- Vulneración del derecho a la vida familiar (expresado en la reunificación familiar, en la no-deportación de las familias).
- Incluso, y con la implementación de deportaciones exprés (denominadas “reconducciones”) podría violarse el principio de no detención de niñas, niños y adolescentes migrantes y el principio de no devolución (ya que estas reconducciones no consideran las violencias a las que se han encontrado expuestos NNA antes y durante su trayecto migratorio).

5. Propuestas en torno a la Regularización Migratoria de NNA y sus derechos

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

Ante ello, se considera que derivado de las obligaciones internacionales contraídas por el país, particularmente de lo que establece la Convención sobre los Derechos del Niño, a la vez por los principios de la Constitución y por las demás normas de nuestro ordenamiento jurídico, es un deber del Estado proceder a la regularización migratoria de NNA que hubieren ingresado irregularmente al país. En este sentido, dentro del marco descrito es factible:

- (a) La determinación de un procedimiento especial de regularización migratoria no restrictivo, pro NNA y

no formalista, mecanismo no normalizado de peticiones de regularización para NNA y sus cuidadores y cuidadoras.

- (b) Se habilite una vía administrativa general para proceder a la regularización migratoria de NNA que hubieren ingresado irregularmente a Chile y para sus cuidadores y cuidadoras, esto a través de la incorporación de una visa temporal para NNA y sus cuidadores y cuidadoras en el catálogo de visas.
- (c) Se tramiten y aprueben con la máxima celeridad posible, las peticiones de regularización presentadas por la Campaña, así como toda petición y solicitud de regularización individual que se haya presentado o se presente a favor de algún NNA en situación de irregularidad.
- (d) Se generen alternativas a las barreras de documentación que tienen los niños y niñas, especialmente la carencia de partida, acta o registro de nacimiento apostillados o legalizados, pasaportes o cédulas de identidad de país de origen, tomando por ejemplo, las experiencias que se han dado en Colombia y Argentina.
- (e) Se implemente una mesa de trabajo interministerial y con participación de la sociedad civil, para el desarrollo de estrategias de resguardo o restitución de derechos de NNA, en particular, regularización e inclusión principalmente al sistema de educación y salud.

Referencias bibliográficas

CMW y CRC (2017). Observación General Conjunta N° 3 CMW y N° 22 CRC.

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

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

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (1990, diciembre 18). Recuperado de: https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-85606_recurso_1.pdf

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. (1989, noviembre 20). Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

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

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

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). Opinión Consultiva OC 21/14. *Derechos y Garantías de Niños y Niñas en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

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

Díaz, Regina (2016). Ingreso y permanencia de las personas migrantes en Chile. Compatibilidad de la normativa chilena con los estándares internacionales. *Revista Estudios Constitucionales* (vol. 14 n°1). Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Universidad de Talca.

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

Domínguez, Cecilia (2016). Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional: ¿ceden los derechos humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio? *Revista Chilena de Derecho*. (Vo. 43 N°1). Santiago, Chile.

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

Fuenzalida, Daniela (2017). *Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en Chile: Derecho y Justicia* [Tesis para optar al grado de Magister en Derecho de Familia, Infancia y Adolescencia]. Chile, Santiago: Universidad de Chile.

Gajardo, Jaime (2020). *Derechos Humanos y Multiculturalismo*. Thomson Reuters, Santiago.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR (2016). Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional, a los migrantes, los apátridas, los refugiados y las víctimas de la trata de personas en el MERCOSUR, con el apoyo del Gobierno del Brasil, y de la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América del Sur. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

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

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

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2021). Ley de migración y extranjería (21325). Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>

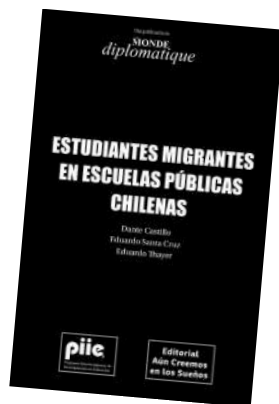
Ortega Velázquez, Elisa. (2015). Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica europea y americana: entre el control y la protección. Boletín mexicano de derecho comparado, 48(142), 185-221. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000100006&lng=es&tlng=es.

UNICEF (1989). Convención sobre los Derechos del Niño: Preámbulo. Nueva York.

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

Libros publicados por la Editorial Aún Creemos en los Sueños

Debate sobre la educación en Chile
Cruce polifónico de fronteras
Ucrania
Escritos antes de gobernar
Acompañamiento docente en las prácticas de trabajo social
Temporeras y temporeros
La nueva cuestión agraria
Educación y política
Mujeres Constituyentes
La hora de los nadie Rodrigo Mundaca
Vivienda digna
Carabineros y fuerzas armadas
Redes sociales y medios de comunicación
Pandemia Covid-19 en Chile y el mundo
La Rusia de Putin
Evangélicos
Justicia Fiscal
Avanzando hacia relaciones más colaborativas entre familias y escuelas
El futuro será verde
La educación en tiempos de crisis
Abecedario para cambiar el mundo
Proceso constituyente
Luis Sepúlveda, últimos textos
Interculturalidad(es)
La violencia y la lucha social
La rebelión chilena
Corrupción
Wallmapu colonizado
¿Cómo enfrentamos el cambio climático?
El futuro del trabajo
La escuela en tiempos de migración
Episodios históricos
Crisis en la Iglesia católica chilena
Chalecos amarillos. Sublevación en Francia
Blanco y negro muy negro de Guillermo Nuñez
Derechos de los animales
Medioambiente y desarrollo
Revolución feminista
Datos históricos sobre La Democracia Cristiana, Jorge Magasich
Lucha mapuche. En la huella de Matías Catrileo
Noam Chomsky. Cinco entrevistas
Inmigrantes y refugiados
Federica Matta. Manifiesto de autoeducación artística
La resistencia zapatista
Reforma agraria
Siria
Pueblo mapuche y autodeterminación
Otra política es posible
El derecho a la rebelión
El viaje de los imaginarios en 31 días por Federica Matta
Democratizar las comunicaciones
A cambiar el modelo
Que la audacia cambie de lado Serge Halimi
Videojuegos
Jacques Derrida
Una historia que debo contar por Luis Sepúlveda
Allende, discursos fundamentales
Le Monde Diplomatique. Más que un periódico



Libros en venta en librerías y en Le Monde Diplomatique, San Antonio 434, Santiago.

Teléfono (56) 22 608 35 24 - Por internet en www.editorialauncreemos.cl

**Este libro se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2022 en
Gráfica LOM, Concha y Toro 29 - Santiago centro - Chile**