

8 ROSARIO FERNÁNDEZ

Una mirada a los derechos de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Chile.

■ Avances y desafíos pendientes

INTRODUCCIÓN

La inmigración en Chile en los últimos treinta años ha aumentado significativamente, caracterizándose por ser mayoritariamente de origen latinoamericano y de adultos en búsqueda de una mejor calidad de vida en relación a las dificultades y desafíos que deben enfrentar en los contextos económicos y políticos de sus países de origen. Sin embargo, es posible identificar un relativo aumento de la inmigración de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) producto de la ansiada reunificación o de proyectos migratorios de carácter familiar, especialmente de algunas nacionalidades como la peruana (Pavez, 2010; Martínez, 2003).

El principal problema que enfrentan estos nuevos actores dice relación con las dificultades para su adecuada integración a diversas áreas como la educación y la salud en la sociedad chilena, las que se producen por múltiples motivos que enumeraremos a continuación. En primer lugar, no existen estadísticas precisas y actualizadas respecto a la situación migratoria de niños y niñas, tampoco sobre sus principales características. Esto genera que haya un escaso conocimiento sobre los focos que requieren mayor atención, como podría ser la inserción educacional, el acceso a servicios sociales y su integración cultural.

En segundo lugar, podemos constatar una falta de políticas integrales de protección de la niñez. En la actualidad, los programas estatales orientados a NNA inmigrantes que existen –específicamente en el ámbito de la educación y la salud– enfrentan dificultades en su implementación por falta de conocimiento y herramientas por parte de funcionarios públicos y del mundo escolar. A esto se le agrega la demora en los trámites para la obtención de una visa y, por tanto, de un R.U.T. o R.U.N. (Rol Único Nacional). Los problemas de estos programas, en parte, se deben a que no se encuentran coordinados por una política integral que permita otorgarles

un tratamiento eficiente. En tercer lugar, observamos un alto nivel de discriminación de clase y racial, especialmente hacia inmigrantes de países como Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia.

Los elementos mencionados no solo desafían la integración de niños, niñas y adolescentes inmigrantes, sino que también ponen en peligro el acceso y ejercicio de sus derechos como niños, como ciudadanos y como sujetos de derecho. En el presente artículo analizaremos cuáles son estas dificultades y los desafíos pendientes para lograr el objetivo de que todo NNA efectivamente pueda ejercer sus derechos, independientemente de su nacionalidad, color, etnia, género y clase social. Como tesis, planteamos que ellos deben enfrentar una doble invisibilización, en primer lugar por el hecho de ser niños/as y, en segundo lugar, por ser inmigrantes, lo cual obstaculiza aún más el ejercicio de sus derechos.

En la primera parte, indagaremos en las diversas dificultades para comprender a los jóvenes migrantes como actores sociales. Luego, en la segunda sección, contextualizaremos la situación migratoria actual y sus principales características con el fin de comprender el escenario en el cual se insertan los NNA inmigrantes. En tercer lugar, analizaremos las particularidades de la infancia y adolescencia en el contexto migratorio chileno. Por último, esbozaremos algunas propuestas para la promoción y defensa de los derechos de los NNA inmigrantes en Chile.

LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: OBSTÁCULOS PARA LA CONCEPCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO ACTORES SOCIALES

La primera invisibilización que NNA deben enfrentar es por su condición de “menores de edad”. En los estudios sociales en general, y sobre las migraciones en particular, han existido resistencias al momento de considerar a los niños/as y adolescentes, y sus testimonios, como válidos y confiables para ser usados en la comprensión de diversos fenómenos sociales (Rausky, 2010). Dichas resistencias poseen variadas explicaciones, siendo una de las principales la concepción de la niñez y la adolescencia como etapas del crecimiento, en las cuales tanto adolescentes como niños no son sujetos completos sino “en proceso de”. Ahora bien, como veremos a continuación, esta no ha sido la única forma de concebir a la niñez, por lo que las diversas versiones responden a construcciones sociohistóricas que remiten a una época determinada.

Hasta el siglo dieciocho, los niños/as eran considerados pequeños adultos (Ariès, 1962), por tanto con las mismas responsabilidades y deberes que estos últimos. Fueron los filósofos Rousseau y Locke quienes comenzaron

a criticar esta perspectiva señalando que los NNA debían ser protegidos frente a las precarias condiciones laborales que vivían, planteando la necesidad de la existencia de ciertos derechos relacionados con el cuidado y la educación (Jans, 2004). Sin embargo, recién en el siglo diecinueve se destaca la necesidad de que sea el Estado el ente encargado de la protección de los niños de forma directa, con el objeto de resguardar dichos derechos. Recién a principios del siglo veinte la educación obtuvo obligatoriedad, situación que no solo estaba en función de que los NNA aprendieran a leer y escribir, sino para que también asimilaran los valores de la nación, como el patriotismo, preparándolos para su futuro estatus como ciudadanos (Jans, 2004). De esta forma, se construyó la noción de la niñez como un período de preparación para la vida adulta y como futuros actores de la política en el contexto de los Estado-Nación.

Así, durante el siglo veinte la concepción sobre los niños adquirió un cambio radical, especialmente en relación a su rol e importancia al interior de las familias. Al pasar de ser concebidos como un aporte económico a ser tratados como sujetos de cuidado, los vínculos familiares cambiaron, valorándose a los niños por razones de carácter emocional (Raes, 1996 en Jans, 2004). A su vez, las relaciones al interior del hogar se volvieron más horizontales en términos de autoridad, pasando de una “casa de comando” a una “casa de negociación” (de Swaan, 1982 en Jans, 2004; Du Bois-Raymond, 2001). Esto no significa que un modelo haya sustituido al otro, más bien muchas veces tendieron a convivir ambas lógicas.

Por otro lado, diversas teorías sociales también tuvieron como objeto de análisis a la infancia. Modelos psicológicos como los de Piaget, teorías de la evolución como la de Darwin y teorías funcionalistas como la de Parsons, posicionan a los niños y jóvenes en una etapa anterior, aún no adultos (sujeto privilegiado del análisis social). Desde la sociología, James, Jenks y Prout (1998) critican estas perspectivas, que se han posicionado tanto en la psicología como en la política y la filosofía, en las cuales se comprende a los niños/as como individuos aún incompletos, en proceso y, por tanto, más cercanos a la naturaleza que a la cultura.

Incluso, dentro de las teorías sociológicas –como aquellas enfocadas en la socialización– tienden a ver a los niños como sujetos en estado de transición de lo natural a lo cultural y, por tanto, sin ciertas capacidades como la negociación, gestión y contribución al mundo que los rodea. De esta forma, desde la academia –en especial la psicología, antropología y sociología– se construyó un discurso respecto de los NNA como sujetos de cuidado y, por tanto, como *proyectos* en proceso de formación. Esto generó que los mismos fueran vistos como agentes pasivos en vez de creadores

de su realidad y cultura, puesto que se encontraban en un período donde estaban adquiriendo normas sociales y conocimientos necesarios para convertirse posteriormente en adultos.

Sin embargo, a partir de los años ochenta comienza a formarse una escuela denominada los Estudios Sociales de la Infancia (James y Prout, 1990), la cual fue reformulada en los años noventa, denominándose los Nuevos Estudios Sociales de la Infancia (James *et al.*, 1998). La premisa central de esta nueva área de investigación es que los niños/as no son simples sujetos pasivos que aceptan aquello que se les enseña, sino que son en sí mismos actores que contribuyen a construir el mundo y los valores compartidos por una determinada comunidad, los cuales nunca están completamente estabilizados, sino que en constante elaboración. Las relaciones familiares, las formas de consumo y la escuela son algunos de los ámbitos donde los niños/as contribuyen directamente a través de sus prácticas y significados.

La crítica que esta nueva área de exploración plantea es que los estudios sobre la sociedad suelen enfocarse en los relatos y en las acciones de los adultos, lo cual ha generado una mirada miope respecto a la comprensión de las culturas. Además, quienes adhieren a este enfoque piensan que los estudios sobre infancia deben considerar a los NNA como sujetos en sí mismos y no en función del estudio de otros fenómenos como la familia, la socialización, etc. (Gaitán, 2006).

Corsaro (2005) señala que las teorías que subestiman las acciones de los niños y sus efectos sociales y culturales no logran comprender el poder de los NNA, frente a lo cual el autor propone el concepto de *reproducción interpretativa* para analizar cómo los niños no solo internalizan sino que también transforman lo social. Este concepto nos permite comprender el rol activo y agencial que poseen los niños/as no solo en la reproducción del orden social, sino que también en su capacidad creativa e innovadora para cambiarlo, cuestionando de esta manera las teorías evolutivas respecto de su supuesto rol pasivo.

Dentro de los estudios de la infancia es posible identificar tres enfoques (Rausky, 2010), los cuales nos ayudan a comprender las formas en que es posible analizar cómo los NNA inmigrantes gestionan (o no) sus derechos en Chile. Un primer enfoque es denominado *construccionista* (donde se inscribe la propuesta de Corsaro, 2005), el cual consiste en el análisis respecto al cómo se construye la niñez como fenómeno social en el presente, observando cómo los niños generan y transforman la cultura. James y Prout (1990) adhieren a esta postura señalando que la niñez es una fabricación social y que los niños son agentes que moldean el mundo a través

de la interpretación que ellos hacen de la cultura, es decir, a través de una apropiación creativa de esta.

Un segundo enfoque se denomina *estructural*, el cual no solo pone énfasis en la capacidad de acción de los NNA, sino que también en las fuerzas sociales, políticas y económicas que crean su situación específica. En este sentido, el enfoque estructural nos permite comprender cómo influye el proceso de la migración en la vida de los niños/as y genera ciertas condiciones de posibilidad para que ellos puedan ejercer sus derechos.

A nuestro parecer, se debe agregar una tercera perspectiva: los derechos humanos (Gaitán *et al.*, 2008). El discurso sobre los derechos del niño posee un amplio apoyo mundial, especialmente desde 1989 cuando la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), la cual fue ratificada por Chile en el año 1990. Previamente a esta Convención, en 1924, se realizó la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño que fue aprobada por la ONU en 1959 y cuyo foco eran las necesidades sociales y económicas de los niños y niñas (Gaitán *et al.*, 2008). A los actos anteriores a la CDN (1989), aunque si bien estaban orientados a la protección de los derechos de los/as niños/as, se les ha criticado que poseían una mirada adulto-céntrica respecto a estos, en la medida en que destacaban que eran los adultos los encargados de decidir cuál es el mejor interés para los niños, limitando su participación y voz en diversas materias (Gaitán *et al.*, 2008; Agathonos, 1993; Liebel, 2003). Así, es con la entrada en vigencia de la CDN cuando se propone y refuerza la importancia de la participación de NNA en diversos campos.

A pesar de los avances en materia de derechos del niño, en la actualidad siguen reproduciéndose posturas que no comprenden a NNA como sujetos activos de la vida política de la sociedad. *“Las teorías acerca de lo que necesitan los niños, acerca de cómo se desarrollan y qué aportes por parte de los adultos son convenientes, son en realidad teorías o cuentos (en lugar de hechos) y prácticas que se derivan exclusivamente desde la perspectiva de los adultos, que provienen de los estudios de adultos sobre los niños, contextualizados y estructurados por las metas sociales y económicas de los adultos en sociedades específicas”* (Mayall, 2000; p. 244, traducción de la autora).

Mayall (2000) postula que la infancia es en sí un problema político en la medida en que las decisiones en el ámbito de las políticas públicas están guiadas por la percepción y los imaginarios morales sobre la niñez. En la mayoría de los casos, la toma de decisiones en el ámbito político excluye la participación de los niños bajo el discurso de que estos son

sujetos en desarrollo y que no tienen las mismas facultades que los adultos para decidir políticamente sobre la construcción de su infancia aunque, como hemos señalado, en la vida cotidiana posean injerencia directa. Apoyándose en este discurso, se distancia a los niños de la arena política como si estos no tuviesen relación entre ellos (Gaitán *et al.*, 2008; Mayall, 2000).

“Una de las consecuencias de la concepción común de la infancia como etapa de preparación es que se torna invisible para el análisis, igual que lo es para la vida política, operar en el mercado o para intervenir en las cosas públicas en general” (Gaitán *et al.*, 2008, p. 52).

Sin embargo, como señalan diversos autores (Gaitán *et al.*, 2008) los niños/as actúan de todas formas y van modificando su vida familiar, la escuela, el barrio, la nociones de infancia y la vida pública. Se genera un proceso circular donde los niños reciben y aprenden códigos culturales de la sociedad en que se insertan, pero a la vez ellos reapropian, modifican y transforman su realidad. En este sentido, no son sujetos pasivos, sino más bien agentes activos en la vida social. Entonces, cabe la pregunta ¿qué transformaciones generan los niños inmigrantes en la sociedad chilena, en sus barrios, en sus escuelas o en sus propias familias? La migración puede introducir nuevas limitaciones o posibilidades para los NNA en su rol de agentes sociales.

LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN EL PROCESO MIGRATORIO

Una segunda invisibilización que se genera con los NNA inmigrantes dice relación con su condición de migrantes, es decir, cuando se investiga y gestiona la migración y los procesos migratorios suele no tomarse en consideración las opiniones y experiencias de los NNA. Sin embargo, nuestra postura es que indudablemente el proceso migratorio es un recorrido con múltiples efectos, posibilidades y obstáculos que se reflejan en las prácticas de los jóvenes y, efectivamente, transforma la infancia y la adolescencia como vivencia y como conceptos. Al cambiar el contexto, se genera una multiplicidad de escenarios transnacionales donde los niños innovan las concepciones de sí mismos y las relaciones que establecen con sus familias, pares, entes educativos, vecinos, etc. Así, procesos macrosociales de la globalización y la migración suceden simultáneamente con cambios en la vida cotidiana de los NNA.

Los estudios sobre la migración estuvieron principalmente, hasta la década de los setenta, enfocados a la migración masculina. Luego, en la década de los ochenta las académicas feministas lograron posicionar a las mujeres en el centro de la discusión. Sin embargo, recién en la última década se ha

puesto el foco en la migración infantil y en los niños/as como actores de este proceso (Thorne *et al.*, 2001; Petit, 2003; Cerrutti y Maguid, 2010). Entonces, es en los últimos años donde se han realizado una serie de estudios internacionales sobre la infancia y la adolescencia en procesos migratorios, los cuales se han enfocado en la inserción escolar, en las oportunidades laborales, en el idioma como obstáculo para la integración, en las estrategias de movilidad, en la discriminación racial y étnica, en la segregación habitacional y en los derechos de los jóvenes (Pavez, 2010).

Situar el énfasis en la infancia es comprender las perspectivas y acciones de los propios niños y niñas en la experiencia migratoria, en sus familias o en la decisión de quedarse o irse (James y Prout 1990; Thorne *et al.*, 2001).

Un primer desafío es comprender cuáles son los cambios que se producen en el proceso migratorio y cómo los NNA los pueden enfrentar. Por un lado, pueden traer beneficios y oportunidades para los NNA en términos económicos, educativos y culturales, ya sea porque ellos mismos migran accediendo a una mejor calidad de vida en el país de destino o porque reciben remesas de familiares que deciden migrar, mejorando su situación en el país de origen (Liwski, 2008). Sin embargo, dichas consecuencias positivas se pueden ver obstaculizadas en la práctica por falta de una normativa legal que los proteja o por experiencias de discriminación.

Por otro lado, el proceso migratorio puede implicar la pérdida de lazos afectivos con los padres (cuando estos migran) y luego, cuando los NNA migran, con la familia extendida que en algún momento ocupó el rol de cuidado (Liwski, 2008; Petit, 2003). Esta situación puede generar sentimientos de abandono y vulnerabilidad en un nuevo medio que muchas veces es de carácter hostil y desconocido para la familia, y los niños/as en particular.

Además, dependiendo del capital social de las familias se dificultará o no su adaptación, integración y acomodación en el lugar de llegada. Por ejemplo, la falta de conocimiento y redes de ayuda para acceder a colegios, consultorios, etc., problematiza este proceso (Petit, 2003). En este sentido, y en coincidencia con diversos estudios sobre la migración, la familia es el principal capital social con el que cuentan los inmigrantes (Gaitán *et al.*, 2008; Cerrutti y Maguid, 2010).

Otra consecuencia señalada por Petit (2003) es la aceleración de la adultez, la cual implica que muchos niños acaban integrándose tempranamente al mercado laboral y asumiendo tareas de cuidado de hermanos menores u otros familiares, dificultándose el término de los ciclos educativos correspondientes.

“...la importancia de la migración juvenil radica más bien en algunos atributos de los migrantes. Los resultados muestran que la vulnerabilidad de los migrantes predomina en la migración que se establece entre países limítrofes, traducida en condiciones desventajosas en el plano de logros educativos e inserción laboral, y en un rápido tránsito hacia la vida adulta. Las condiciones de relativa satisfacción de logros y potencial capacidad de comienzo y ejercicio de opciones entre algunos migrantes se dan, especialmente, en jóvenes cuyo desplazamiento involucra una movilidad que excede al contexto de vecindad geográfica” (Martínez, 2000, p. 7).

Estos obstáculos que pueden experimentar los NNA migrantes se manifiestan de forma diferenciada según el tipo de migración infantil. Basándonos en la distinción planteada por Liwski (2008), existen tres tipos de casos de migración infantil y adolescente, según el escenario que corresponda: 1) jóvenes que migran con sus padres o familia; 2) aquellos que se quedan en el país de origen mientras sus padres o familia migran a otro; 3) aquellos que migran solos sin la tutela de los padres u otro familiar responsable de ellos. Cada una de estas formas migratorias genera condiciones específicas de integración a la sociedad de llegada. En Chile no poseemos estadísticas específicas que nos permitan comprender qué tipo de migración infantil y adolescente existe para, de este modo, generar programas, políticas y sistemas de protección, cuidado y fomento de ejercicio de derechos básicos para cada grupo según su realidad particular.

Además, cada experiencia migratoria tensiona ciertas problemáticas como la reunificación familiar, sistemas de remesas, integración en la sociedad de llegada, etc., de forma distinta, por lo que conocer los relatos y vivencias de los niños y niñas es fundamental, con el fin de generar programas estatales específicos en dichos temas que consideren la variedad de situaciones que los NNA enfrentan.

En relación a la migración infantil en condición migratoria irregular existe escasa información y datos precisos sobre la cantidad y sus características, lo cual presenta aún mayores obstáculos y peligros en términos de la protección de los derechos básicos y sociales de esta población como, por ejemplo, el derecho a una nacionalidad e identificación (Liwski, 2008).

Dado el alto grado de feminización de la migración hacia Chile (Martínez, 2003), cabe destacar el fenómeno de las cadenas de cuidado (Hochschild, 2001) que afectan a NNA. Estas se refieren a una serie de vínculos basados en la labor (remunerada o no) de cuidado a personas como menores y ancianos. En el caso chileno, mujeres peruanas migran a Chile para trabajar

como empleadas domésticas y deben buscar a otra persona, en la mayoría de los casos a mujeres familiares, para que se ocupen del cuidado de los hijos que quedaron en Perú. La principal razón para la migración de estas mujeres es el envío de remesas económicas a sus familiares, sin embargo, siguen fuertemente ligadas a su rol materno generando lazos transnacionales. Estas cadenas de cuidado se prolongan en el tiempo, muchas veces, por la falta de políticas estatales de reunificación familiar (Acosta *et al.*, 2007). Ahora bien, pese a que se tiene conocimiento sobre esta realidad, no existen datos o información específica respecto a las cadenas de cuidado que se generan entre Chile y otros países.

PANORAMA GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INMIGRACIÓN EN CHILE

Hasta el momento hemos analizado cómo se genera una doble invisibilización de los actores en cuestión: por ser NNA y por ser migrantes. Ahora, con el objetivo de analizar la situación de la migración infantil y adolescente en Chile, primero describiremos algunas características generales respecto de la migración que nos permitirán comprender el contexto en el cual se insertan.

Los estudios sobre migración en Chile se han enfocado en la inserción laboral y situaciones de discriminación por género, raza, etnia y clase social (Stefoni, 2008; Mora, 2008). Pocos son los estudios sobre niños/as inmigrantes, sin embargo, cabe destacar los trabajos del Colectivo Sin Fronteras (2004) y Pavez (2010), sobre derechos de niños inmigrantes; de Stefoni *et al.* (2010) y Donoso *et al.* (2009) respecto a niños/as, derechos y educación, y los estudios de UNICEF (2004) y Tijoux *et al.* (2011) sobre discriminación y prejuicios.

En las últimas tres décadas se ha producido un aumento de la población inmigrante en nuestro país (Martínez, 2003), situación que se explica por varios motivos, entre los cuales destacaremos dos. En primer lugar, con la vuelta a la democracia se favoreció una política migratoria de apertura de las fronteras. Esto se ve materializado en los múltiples acuerdos con países, especialmente vecinos, de libre tránsito (o de menores exigencias para la obtención de una visa). Cabe destacar el convenio Arica-Tacna y el convenio con países del MERCOSUR donde se ha privilegiado la circulación de personas entre los países pertenecientes. Sin embargo, esta política migratoria en ocasiones entra en contradicción con la ley de migración creada en los años setenta y basada en la premisa de seguridad nacional (1975, N° 1.094). Esta ley supone una serie de requisitos, como la visa

sujeta a contrato, que dificulta las posibilidades de movilidad y acceso a servicios sociales básicos¹.

En segundo lugar, una mejor situación económica en Chile en comparación con países vecinos lo ha convertido en un lugar de destino. Desde la década de los ochenta la economía ha mostrado un crecimiento constante logrando situarse como una nación emergente (Jelvez y Alvarado, 2009; Schmidt-Hebbel, 2006). Frente a este nuevo escenario social y económico se genera una nueva ola migratoria, que según los datos del Censo 2002 corresponde al 1,22% de la población. Sin embargo, en el informe del año 2010 sobre residencia, del Departamento de Extranjería y Migración de Chile (en adelante DEM), se señala que llegaría al 2,08%. Esta nueva tendencia migratoria posee características específicas que requieren nuestra revisión con el fin de comprender el contexto migratorio en el cual se encuentran los NNA inmigrantes.

Al analizar las estadísticas del DEM (2010) y del Censo (2002) podemos observar cinco principales características de esta población. En primer lugar, un 64,8% (Censo 2002) de los inmigrantes vive en la Región Metropolitana, lo cual se explica por la concentración de la actividad económica en la capital. En segundo lugar, el 68% (Censo 2002) proviene de países sudamericanos, especialmente de países cercanos como Perú (37,1%), Colombia (3,7%), Ecuador (5,4%), Bolivia (6,8%) y Argentina (17,2%) (DEM 2010). En tercer lugar, existe un alto porcentaje de mujeres, específicamente en los casos de migrantes peruanas (56,8%), colombianas (58,5%), ecuatorianas (55%) y bolivianas (53%) (DEM, 2010), produciéndose el fenómeno de la feminización migratoria (Martínez, 2003).

En cuarto lugar, según los datos del Censo 2002, se puede observar una inserción segmentada al mercado del trabajo, especialmente de los inmigrantes peruanos y bolivianos, los cuales se concentran en labores de mayor vulnerabilidad y en ciertos sectores de la economía como servicios, comercio informal, trabajo doméstico y construcción, mientras que argentinos y ecuatorianos muestran una mayor diversificación laboral. Finalmente, se observa una concentración de los inmigrantes en edad laboral (58% entre 15 y 44 años, según Censo 2002), lo cual se interpreta que sus principales razones para migrar son económicas (Mujica, 2003).

¹ Para un análisis más detallado de las contradicciones de la ley migratoria ver: Stefoni, C. 2011. *Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante*. En: Feldman-Bianco et al., 2011. *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO; Universidad Alberto Hurtado.

Esta última particularidad de la migración es de gran importancia para nuestro artículo ya que nos permite identificar que la cantidad de NNA inmigrantes es menor (18,4% según Censo 2002) que la de personas inmigrantes en edad laboral (58%, según Censo 2002). Ahora bien, la primera dificultad que encontramos es la falta de datos específicos de niños y adolescentes entre los 15 y 18 años, ya que el Censo hace el corte a los 15 años de edad. Esta situación impide comprender la especificidad de este grupo y, por tanto, se genera una invisibilización que, como veremos más adelante, es una de las principales causas de las dificultades para proteger sus derechos.

El bajo porcentaje de NNA se puede entender por varias razones, que las podemos clasificar según los motivos que tienen las personas para migrar y las dificultades legales a las que se enfrentan al intentar reunificar a la familia. En primer lugar, como ya hemos señalado, muchas personas migran con el objetivo de acceder a mejores condiciones laborales y económicas tanto para ellas como para sus familias (nucleares o extendidas). Por tanto, la migración no necesariamente significa un cambio de residencia definitivo, más bien es concebida como un proyecto laboral por un período de tiempo determinado que permitiría enviar remesas económicas a sus lugares de origen, ya sea para costear los gastos diarios de las familias o para generar proyectos de inversión que les permitan volver a su país.

Por otro lado, migrar con los hijos implica una inversión económica familiar mayor; las personas no necesariamente poseen los recursos para hacerlo, por lo que la reunificación familiar es postergada para un mejor momento económico. Traer a la familia implica, además, una mayor preparación: como, por ejemplo, buscar una vivienda adecuada en un barrio que permita acceder a colegios, jardines infantiles y otras necesidades básicas. Por tanto, la falta de conocimiento sobre estos aspectos es una dificultad para traer a los niños/as.

A esta situación se le suma una segunda dificultad que dice relación con los aspectos legales. La ley actual obstaculiza la migración de la familia completa debido a la exigencia de un contrato de trabajo para obtener la visa definitiva y a la falta de mecanismos específicos que fomenten la reunificación (Stefoni, 2008). Según el diagnóstico realizado por la Red de Migración e Interculturalidad (en adelante RedMI)² el año 2011, la ley no establece el principio de la *reunificación familiar*, por tanto, no se instala como prioridad

² La RedMI es una red de instituciones de la sociedad civil que trabajan por la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas desde una mirada intercultural. La visión de la RedMI es que Chile sea un lugar donde las personas en condición de movilidad puedan ejercer sus derechos fundamentales.

y foco orientador para las políticas migratorias en los temas de ingreso, otorgamiento de visas de residencia o sanciones migratorias. Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 44 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y también en el artículo 9 de la CDN, que se refiere al derecho de los niños y niñas migrantes a no ser separados de sus padres.

¿QUIÉNES SON LOS NNA MIGRANTES EN CHILE? CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN

Es importante señalar que la infancia y la juventud no son grupos homogéneos (Pavez, 2010; Bourdieu, 2002), más bien existen múltiples formas de vivir la infancia según la posición social de los sujetos en términos de género, clase social, etnia, nacionalidad, etc. Por tanto, al interior del grupo “niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Chile” existe una diversidad de experiencia de la niñez y la adolescencia que solo se puede conocer a partir de análisis cualitativos.

La primera dificultad que enfrentamos al momento de conocer y caracterizar a los niños, niñas y adolescentes es la falta de estadísticas oficiales, precisas y accesibles al conocimiento público sobre esta población. En efecto, hoy en día no existe un registro actualizado respecto a las características como edad, género, condiciones de vivienda, educación, etc., que nos permita profundizar en el conocimiento de este grupo poblacional, produciéndose una serie de dificultades para analizar y generar políticas públicas orientadas a su protección.

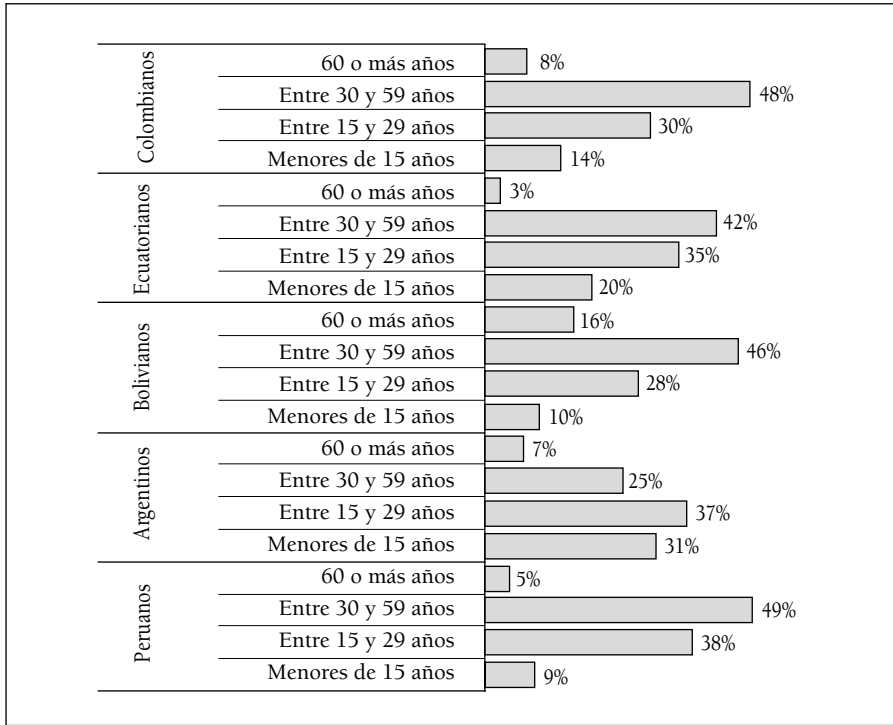
En el último registro del Censo 2002 se hace el corte de 0 a 14 años, lo que impide incluir a los/as adolescentes entre 15 y 18 años. A su vez, tampoco es posible encontrar datos por sectores, como educación y salud, accesibles al público para, desde ahí, conocer características más precisas y actualizadas sobre esta población.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, SENAME, S/F), de un total de 317.057 inmigrantes en Chile, 51.000 (aproximadamente) son niños, niñas y adolescentes, es decir, alrededor de un 16%. Esta cifra concuerda con los datos del DEM (2010), que señalan que en Chile habría 54.032 NNA inmigrantes (menores de 15 años). Ahora, estos datos solo corresponden a aquellos que se encuentran en situación regular, ya que no existen cifras oficiales sobre los NNA en condición migratoria irregular.

Podemos diferenciar la cantidad de niños y niñas según los grupos migratorios preponderantes en nuestro país, de acuerdo a las cifras que se tenían

disponibles hace una década y las recientemente publicadas. Si consideramos los datos del Censo 2002, existía una mayor presencia de niños (menores de 15 años) de origen argentino y ecuatoriano en comparación con la migración peruana y boliviana (ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: Distribución etaria de la población migrante según tramos de edad y nacionalidad, CENSO 2002



Fuente: Perfil Migratorio Chile. OIM. 2012. Elaborado en base al Censo de población, 2002.

Sin embargo, según datos entregados por el DEM 2012, podemos señalar que entre el año 2008 y el año 2011, el total de NNA (menores de 18 años) que obtuvieron visas y permanencias definitivas en Chile fue de 47.024, dando cuenta de un aumento general de esta población³. Es decir, en los últimos cuatro años ha habido un incremento significativo de NNA inmigrantes, transformando el perfil de la migración en su conjunto; cues-

³ Cabe señalar que estas cifras fueron elaboradas a solicitud específica, ya que los datos oficiales contemplan el corte de 0 a 15 años, como ya se ha expresado.

tionándose el carácter “laboral” con el cual se le ha representado en los últimos estudios.

Tabla N° 1: Permisos otorgados a menores de 18 años por año. DEM 2012

Permiso otorgado	2008*	2009**	2010	2011	Total Período
Visas	8.938	6.944	7.768	8.811	32.461
Permanencias definitivas	2.525	5.856	2.658	3.524	14.563
TOTAL AÑO	11.463	12.800	10.426	12.335	47.024

Fuente: Departamento de Extranjería y Migración (DEM) 2012.

* Año de regularización extraordinaria de visas.

** Año de regularización extraordinaria de permanencias definitivas.

Si observamos estos datos distinguiendo por nacionalidad, también se advierte un cambio en la concentración de grupos migratorios en comparación con los datos entregados por el Censo 2002, destacándose un aumento significativo de niños, niñas y adolescentes de origen peruano. Entre los años 2008 y 2011, el DEM entregó 17.343 visas y 7.855 permanencias definitivas a NNA peruanos (menores de 18 años), convirtiéndose en el grupo con la mayor obtención de ambos beneficios, sobrepasando el 50% del total de quienes los recibieron (ver Tablas N°s. 2 y 3), y aumentando su número en un 80% en comparación con los datos del 2002. Estas cifras modifican la información hasta el momento conocida (a través del Censo 2002), que destacaba a la migración argentina como el grupo con mayor cantidad de NNA. Esto significa que en los últimos cuatro años ha habido un cambio en la estructura de la migración latinoamericana en Chile, si desde los inicio de los noventa estuvo marcada por su carácter laboral (personas en búsqueda de una mejor situación económica), hoy pareciera inclinarse por proyectos de carácter familiar.

Tabla N° 2: Número de visas otorgadas a menores de 18 años. DEM 2012

Nacionalidad	2008	2009	2010	2011	Suma Período (2008-2011)	Porcentaje Período
Perú	5.177	3.807	4.089	4.270	17.343	53,43
Colombia	479	535	822	1.297	3.133	9,65
Bolivia	865	536	736	796	2.933	9,04
Ecuador	598	460	428	482	1.968	6,06
Argentina	493	478	427	446	1.844	5,68

Fuente: Departamento de Extranjería y Migración (DEM) 2012.

Tabla N° 3: Número de permanencias definitivas otorgadas a menores de 18 años. DEM 2012

Nacionalidad	2008	2009	2010	2011	Suma Período (2008-2011)	Porcentaje Período
Perú	1.341	3.524	1.207	1.783	7.855	53,94
Bolivia	168	746	215	331	1.460	10,03
Colombia	160	284	231	269	944	6,48
Argentina	226	255	195	262	938	6,44
Ecuador	156	361	180	221	918	6,30

Fuente: Departamento de Extranjería y Migración (DEM) 2012.

Ahora bien, cabe destacar que estos datos pueden ser interpretados como un aumento de la migración de NNA peruanos, pero también es posible pensar que responde a un proceso de regularización migratoria de estos niños/as que ya estaban en Chile, pero en condición migratoria irregular (esto significa, sin los permisos necesarios e invisibles a las cifras oficiales). En este sentido, puede ser visto como un avance hacia la regularización migratoria y, por tanto, a la visibilización de una realidad más antigua, reflejada anteriormente a través de diversos mecanismos más específicos, como el acceso a la educación (esto porque los niños/as migrantes en condición migratoria irregular deben ser matriculados provisionalmente en los establecimientos educacionales, luego de obtener una autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación)⁴.

Otro dato importante es el aumento de NNA de origen colombiano, lo cual también caracteriza a este grupo migratorio como un movimiento de carácter familiar. Entonces, una mayor cantidad de niños y niñas, según la nacionalidad, da cuenta de la diferencia que existe en términos de proyectos migratorios entre los grupos. En este sentido, si el 2002 las migraciones peruana y boliviana se identificaban por ser de tipo económico-laboral, con los datos del DEM 2012 podemos observar que ha aumentado la presencia de NNA en ambos grupos y, por tanto, el proyecto migratorio ha incluido la reunificación familiar como una nueva posibilidad.

⁴ Esto, conforme al Instructivo (N° 07/1008) del Ministerio de Educación (2005). Sin embargo, cabe señalar que a pesar de esta normativa, a fin del año escolar no se pueden ingresar las notas al sistema, promover a los alumnos/as formalmente si corresponde y emitir los certificados de los cursos aprobados, si es que los/as estudiantes no cuentan con un R.U.T. o R.U.N. (Rol Único Nacional), requisito indispensable para ser parte del registro oficial de alumnos de Chile (SIGE, Sistema de Información General de la Educación, ex RÉCH, Registro de Educación de Chile). El R.U.N. se otorga solamente a los niños/as que cuentan con una visa de estudiante o una visa de residencia temporaria o definitiva (RedMI, 2011). Volveremos sobre esto más adelante.

Educación y Salud

Luego de conocer cuántos NNA inmigrantes hay en Chile y sus principales países de origen, nos enfocaremos en dos áreas prioritarias para la integración: acceso y ejercicio del derecho a la educación y del derecho a la salud. En el caso de la primera, la encuesta Casen 2009 (Encuesta de Hogares)⁵ muestra que un 9% de NNA inmigrantes no acceden al sistema escolar, cifra que mejoró si se compara con los datos de la Casen 2006, que mostraba un 15% de inasistencia.

Sin dudas el Instructivo N° 07/1008, implementado por el Ministerio de Educación de Chile en el año 2005, permitió algunas mejoras, puesto que instruyó *“sobre el Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial”*. Además, estableció que los niños inmigrantes *“deberán ser aceptados y matriculados provisionalmente en los establecimientos educacionales”*, y *“será suficiente requisito que el postulante presente al establecimiento una autorización otorgada por el respectivo Departamento Provincial de Educación y un documento que acredite su identidad y edad. Matriculado provisionalmente un alumno(a) inmigrante, el sostenedor del establecimiento educacional subvencionado tendrá derecho a la subvención correspondiente”*.

Incluso, muchas veces el derecho a la educación es el que permite que los NNA regularicen su situación migratoria. De acuerdo a un estudio realizado por Mardones (2006), en el año 2005 había 23.500 alumnos/as no nacionales en escuelas chilenas, de los cuales el 45% estaba en proceso de documentación, es decir, en vías de salir de su estado migratorio irregular.

Podemos observar que el acceso de los NNA inmigrantes a la educación se cumple en alrededor del 90% de los casos. Ahora, si bien existe un alto porcentaje de inmigrantes que logran matricularse en colegios, ocurre un proceso de *“sobreconcentración de población escolar migrante”* (Mardones, 2006), ya que no todos los establecimientos educacionales permiten a los NNA inmigrantes matricularse (exigiendo una serie de documentos innecesarios), muchas veces quedando esta situación en manos de la buena voluntad de algunos directores (como en el caso de la Escuela Alemania) (Pavez, 2010).

Entonces, a pesar de los avances que logra la normativa mencionada, suceden una serie de dificultades en la práctica que impiden que los niños/as efectivamente puedan ejercer su derecho a la educación. Una

⁵ Es importante señalar que se debe tener precaución con los datos obtenidos de la CASEN ya que no es representativa de la población migrante, siendo útil, más bien, para la identificación de ciertas tendencias.

de ellas dice relación con la validación del año escolar. Al ingresar al colegio, a los NNA inmigrantes se les entrega una matrícula provisoria que funciona como matrícula regular, es decir, el Estado los reconoce como alumnos/as regulares, a la vez que les otorga financiamiento a los colegios por dichos estudiantes. Este tipo de matrícula se cambia una vez que obtienen el RUT. Sin embargo, sigue siendo una matrícula “precaria”, ya que los NNA no acceden a beneficios entregados por la Ley SEP (Subvención Escolar Preferencial), becas alimenticias, entre otros.

Un problema mayor surge cuando los NNA inmigrantes no obtienen el RUT a tiempo, motivo por el cual a fin de año los establecimientos educacionales no pueden ingresar sus notas y, por tanto, permitirles aprobar el año escolar con un certificado formal. Esto ocurre ya que no figuran como alumnos regulares para Sistema de Información General de la Educación (SIGE).

Por otro lado, existe un gran desconocimiento por parte de funcionarios de los colegios, lo cual dificulta aún más el proceso de regularización y de aprobación de los cursos. “...*los avances normativos en educación no se aplican cabalmente por: desconocimiento, interpretaciones restrictivas, negligencia y/o prácticas discriminatorias de funcionarios de los departamentos provinciales de educación y las propias entidades educacionales*” (RedMI, 2011, p. 14).

Otro problema que deben enfrentar los NNA inmigrantes en el ámbito escolar son las experiencias de discriminación. En diversos estudios (Mardones, 2006; Colectivo Sin Fronteras, 2004; UNICEF, 2004 y 2011), se da cuenta de la discriminación racial y por nacionalidad que deben enfrentar alumnos/as inmigrantes de la Región Metropolitana en sus establecimientos educacionales. Específicamente en el estudio realizado por UNICEF (2011), el 20,3% de los niños encuestados considera que hay nacionalidades inferiores a la chilena, siendo las nacionalidades con mayor porcentaje de mención espontánea la peruana, boliviana y haitiana. A su vez, cabe destacar que aumentó el porcentaje de NNA que sienten discriminación por parte de las autoridades, auxiliares y profesores. Esta situación no ha adquirido suficiente atención por parte del Estado, eludiendo su deber de proteger el derecho de los niños/as a la no discriminación establecido en la CDN (artículo 2°).

En el ámbito del derecho a la salud, según una encuesta realizada el año 2005, un 40% de los niños inmigrantes no se encuentra inscrito en el sistema de salud público (UDP, 2009). Por esto, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud el año 2007 celebraron un convenio (Ministerio del Interior, Resolución exenta N° 1914, 13 de marzo 2008; Ministerio de Salud, Resolución exenta N° 512, 30 de noviembre de 2007), mediante el cual el Estado se compromete a proporcionar a todos los/as NNA

inmigrantes atención en los establecimientos de salud pública, independientemente de su situación migratoria y la de sus padres. Además, entrega un permiso de residencia temporaria a dichos niños y niñas.

Sin embargo, nuevamente este convenio (como en el caso del instructivo sobre el derecho a la educación) tiene problemas que se generan en su implementación. Para obtener el beneficio, los NNA inmigrantes primero deben pagar un monto por nacionalidad con el fin de obtener la visa, para luego acceder a un RUT. Una vez finalizado este trámite, pueden dirigirse a FONASA (Fondo Nacional de Salud) para ser atendidos. Los problemas de este trámite son dos (RedMI, 2011): en primer lugar, mientras se está en proceso de obtención de la visa, los niños y las niñas solo pueden atenderse por urgencias pagando un monto por dicha asistencia, ya sea en instalaciones públicas o privadas del sistema de salud. En segundo lugar, el convenio no garantiza en términos prácticos que aquellos NNA en situación migratoria irregular puedan acceder al sistema público de salud.

En este sentido, la tramitación de la visa –considerando los tiempos y papeles que se exigen– se ha vuelto un problema central para el acceso a servicios básicos. Cabe señalar que el Comité de los Derechos del Niño (organismo encargado de la supervisión del cumplimiento de la CDN) señaló en sus observaciones al Tercer Informe de Chile al Comité (2007) que el Estado debe velar porque se garantice a los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, la tramitación expedita de sus documentos de registro e identidad y porque, durante ese período, no se vean privados de acceso a los servicios de salud y educación.

Discriminación

Cabe destacar el problema de discriminación y etnificación que viven los NNA, el que es experimentado en diversos ámbitos, como la educación, donde la nacionalidad funciona como eje articulador en las prácticas de discriminación (UNICEF, 2004).

Ser niño migrante o hijo de inmigrante puede acarrear el problema de la etnificación (García, 2003; Tijoux, 2010). Este se refiere a la identificación cultural de los niños como *diferentes* por su lugar de origen, que se puede personificar en su familia, considerada opuesta a la cultura local o dominante. La estigmatización (Goffman, 2003) de los niños/as migrantes funciona en tres niveles según García (2003): como una forma del etnocentrismo, como una forma de jerarquizar países según el nivel de desarrollo económico y como una identificación de la cultura del niño inmigrante como inadecuada para la sociedad de llegada.

Entonces, el aspecto “cultural”, en sí una dimensión ambigua y poco precisa, funciona como eje articulador de un discurso que explica los problemas de integración, ya que se identifica como un rasgo que es portado por los niños por el hecho de haber nacido en otro lugar. Esta forma de etnificación de los NNA migrantes puede ser interpretada como un tipo de racismo oculto, es decir, un racismo que no es abiertamente racista, pero que utiliza las diferencias culturales para justificar una jerarquía étnico-racial entre grupos sociales, en este caso, distinguidos por su nacionalidad (Balibar, 1991).

Respecto a este tema, en Chile no existe un reconocimiento constitucional de la diversidad cultural, situación que se contradice con los convenios internacionales ratificados por el Estado que explicitan la importancia de dicho reconocimiento en la normativa local como manera de fomentar la no discriminación (Stefoni *et al.*, 2010).

Niños, niñas y adolescentes como actores sociales

Las dificultades que deben enfrentar niños, niñas y adolescente inmigrantes hasta el momento descritas poseen como trasfondo el problema de la invisibilización de la infancia y la adolescencia en general, y de los niños/as inmigrantes en particular. En los problemas que hemos revisado respecto al acceso a la educación y la salud, podemos observar que por el hecho de ser inmigrantes deben sobrellevar más obstáculos que sus pares chilenos, por lo que la carga social de la migración es un estigma que portan consigo.

Este panorama se ve favorecido por la carencia de una política integral de defensa a la niñez y la adolescencia, pero también por la falta de una ley migratoria que privilegie ciertos derechos como la reunificación familiar y la no discriminación y que, por otro lado, facilite la tramitación de visas para que NNA puedan acceder a una situación migratoria regular y a todos los beneficios que les conciernen como niños y como sujetos de derechos. Por tanto, la carencia de una política integral y la precariedad de programas existentes en el ámbito de la educación y la salud orientados a NNA inmigrantes reproducen su invisibilización como actores sociales.

Más grave aún, en ninguna instancia comunal, regional o nacional los NNA inmigrantes son escuchados en cuanto a sus propias necesidades, que son particulares por el hecho de haber vivido un proceso migratorio, negándose de este modo su derecho a opinar, evaluar y exigir condiciones para su bienestar en el país. Para valorar las vivencias y experiencias de NNA inmigrantes en Chile se requiere, necesariamente, del reconocimiento de su rol activo en la producción de la vida social y de su participación en materias de

desarrollo, derechos y migración. Esta premisa concuerda con los principios planteados en la CDN, donde se aclara que los Estados deben garantizar que los/as niños/as formen su propio juicio, puedan expresarlo y que se consideren sus opiniones en materias que les atañen (Liwski, 2008). Entonces, un primer paso es reconocer a los/as niños/as y adolescentes migrantes como sujetos de derechos y ciudadanos.

La ciudadanía no es un simple set de derechos y responsabilidades atribuibles a una persona, sino más bien corresponde a una práctica social que los individuos crean de forma activa. Muchas veces los jóvenes no son vistos como ciudadanos ya que existe una visión adultocéntrica de este estatus (Jans, 2004), negando que ellos también pueden generar su propia forma de ejercerla. Si la comprendemos desde la perspectiva de Delanty (2000), quien señala que esta posee cuatro dimensiones: set de derechos, set de deberes, como identidad y como una forma de participación, es viable identificar posibilidades para que los NNA puedan ser concebidos como ciudadanos.

En cuanto al primer y segundo eje –los derechos y deberes–, si bien no poseen los mismos derechos y responsabilidades que los adultos (como el derecho a voto), sí comparten muchos de ellos, como son el acceso a salud, educación, etc. Por tanto, sí pueden ser considerados ciudadanos, al menos en este ámbito.

El tercer eje señalado por Delanty (2000) –la ciudadanía como identidad o sentimiento de pertenencia– también es aplicable a niños y niñas inmigrantes, ya que el proceso migratorio genera cambios en las prácticas cotidianas, costumbres y tradiciones de estos, quienes readecuan sus identidades en función del nuevo escenario social y geográfico en el que se encuentran. Además, la CDN explicita el derecho a un nombre e identificación, lo cual es parte de la construcción de una identidad en el nuevo lugar.

Finalmente, la ciudadanía como forma de participación encuentra más obstáculos al convivir con el discurso sobre los niños solo como objetos de cuidado y no como actores sociales (Jans, 2004). La participación como eje central de la ciudadanía requiere de su examinación para el caso de los NNA ya que las formas de conceptualizar la participación ciudadana suelen enfocarse en esta como una actividad realizada por adultos (Qvortrup, 2001). Sin embargo, negar su participación y, por tanto, su ciudadanía, sería también negar que los niños sean parte de la construcción del mundo social. Jans (2004) hace una interesante propuesta de ciudadanía a escala de infancia, donde señala que es necesario analizar la ciudadanía no solo como un ejercicio realizado por mayores de edad, sino que como una práctica que puede ser ejecutada desde la niñez y adolescencia, si se la entiende como

parte de un proceso de aprendizaje donde estos actores van cultivando y transformando su entorno desde un rol activo.

A su vez, discusiones actuales sobre ciudadanía nos permiten pensar en un formato transnacional de esta donde es posible incorporar a NNA inmigrantes independiente del lugar en donde se encuentren. Faist (2000) señala que es posible pensar en una ciudadanía transnacional, es decir, que no reposa en un Estado específico, sino que se desarrolla como una práctica en un mundo globalizado de intercambio y movimiento de personas y objetos que pueden ejercer sus derechos en diversos lugares simultáneamente. De esta forma, NNA inmigrantes no solo podrían (y deberían) ser sujetos de derechos en su lugar de origen sino que también en su lugar de residencia actual, posibilitándose la práctica efectiva de sus derechos.

Ahora, para lograr que los NNA sean tratados como sujetos de derechos, existen algunos tratados internacionales que promueven esta mirada:

- Convención sobre los Derechos del Niño (ya mencionada).
- Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, Xenofobia y otras Formas de Intolerancia.
- Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el caso chileno, si bien el Estado ha firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en la actualidad no posee una política explícita que busque cumplir los objetivos de los acuerdos firmados (Stefoni, 2002). Por tanto, si bien se ha avanzado en la protección de ciertos derechos básicos como salud y educación a través de decretos y reglamentos, no existe un marco legal integral que consagre los derechos de los inmigrantes.

Los actos administrativos a nivel nacional que protegen sus derechos (aunque funcionan de manera precaria, como señalamos), son:

1. *Acceso a la educación:*

- a. Oficio Circular N° 6.232, mayo 2003; Oficio Ordinario N° 07/1008 -1531, agosto 2005. A través de un convenio realizado entre el Ministerio de Educación y el Departamento de Extranjería y

Migración se pretende asegurar el ingreso y permanencia de los niños/as y adolescentes inmigrantes a su derecho a la educación básica y media en establecimientos educacionales del Estado. Dicho convenio incluye tanto a aquellos en situación regular como irregular. Para ello, las escuelas deben aceptarlos y facilitarles el proceso de regularización de su estatus migratorio. Si bien pueden estar en un comienzo como alumnos en estado “provisorio” (esperando la regularización), deben ser tratados como alumnos regulares para que, de este modo, tanto ellos/as como el sostenedor puedan recibir los beneficios necesarios.

- b. Convenio de acceso a la educación parvularia: Resolución exenta N° 6.677, noviembre 2007. Programa entre la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y el Departamento de Extranjería y Migración, otorgándoles prioridad a niños y niñas menores de 5 años para ingresar a jardines infantiles independiente de su situación migratoria.
2. **Acceso a la salud:**
 - a. Acceso a servicios de salud a toda mujer inmigrante embarazada: Oficio circular N° 1.179, enero 2003. Convenio realizado entre el Ministerio de Salud y el Departamento de Extranjería y Migración que garantiza el acceso a servicios de salud públicos a mujeres inmigrantes que no tengan una visa de residencia. Este beneficio es para el control del embarazo y asistencia en el parto independiente de la condición migratoria de las mujeres. El hijo nacido es considerado chileno.
 - b. Acceso a salud de niños y niñas menores de 18 años: Resolución exenta N° 1.914, marzo 2008. Convenio realizado entre el Ministerio de Salud y el Departamento de Extranjería y Migración que garantiza la atención a menores de 18 años inmigrantes en servicios públicos, pudiendo a su vez –aquellos que no poseen– solicitar residencia por esta vía.
 3. **Acceso a la Red de Protección de la Infancia:** Resolución Exenta N° 10.654, diciembre 2009. Convenio entre el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Departamento de Extranjería y Migración que pretende facilitar el ingreso de niños y niñas inmigrantes a la red de protección, cuyos derechos hayan sido violados o sean infractores de ley, independientemente de su situación migratoria. También facilita el otorgamiento de residencia a menores de 18 años que no se encuentran acompañados por sus padres o apoderados.

Si bien estos convenios entre el Departamento de Extranjería y otras entidades estatales son un avance en la protección de ciertos derechos básicos de los niños/as y jóvenes inmigrantes, no logran abarcar ni solucionar todas

las problemáticas que deben enfrentar los NNA en el proceso migratorio, debiendo garantizarse también el derecho a la reunificación familiar, el derecho a participación, el reconocimiento de la diversidad cultural y el derecho a la no discriminación, entre otros. Estos derechos y la garantía de su cumplimiento no se encuentran debidamente establecidos en la legislación chilena, situación que da cuenta de que Chile debe adecuar su normativa, en consonancia con los tratados internacionales que ha ratificado.

Cabe destacar a este respecto la iniciativa que viene impulsando hace varios años la sociedad civil y UNICEF, respecto a la creación de una nueva institucionalidad de infancia y adolescencia en Chile, y específicamente una Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, y un Defensor de los Derechos del Niño para Chile.

El mencionado proyecto de Ley de Protección Integral a la Infancia considera a los NNA como sujetos portadores de derechos que, debido a su particular posición, experimentan dificultades y carecen de herramientas para hacer plenamente efectivos esos derechos. El objetivo es crear aquellas herramientas que permitan superar los obstáculos que los órganos del Estado (Poder Judicial, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo) pueden generar en el ejercicio de los derechos, y establecer una serie de principios, reglas y obligaciones que fijen el marco de acción del Estado de Chile en la elaboración de las políticas de infancia, las reformas legales, la interpretación judicial, las prioridades presupuestarias fijadas por el Congreso, el diseño e implementación de las políticas de infancia a nivel comunal y la debida coordinación de todos los órganos del Estado en la generación de un sistema de protección integral a la infancia. Se pretende reforzar además el reconocimiento formal de todos los derechos reconocidos por la CDN y generar garantías específicas (legales, administrativas y judiciales) para hacer efectivos dichos derechos.

Es interesante señalar que una Ley de Protección Integral a la Infancia debe contemplar los principios centrales que deben regir el actuar de todos los órganos del Estado en materia de infancia (incluidos, por supuesto, los NNA migrantes):

- Principio de igual dignidad y no discriminación: todos los NNA, cualquiera sea su condición social, nacional, étnica, de género, etc., deben ser reconocidos en su igual estatus de persona portadora de derechos. De este principio se derivan también políticas de acción afirmativa o discriminación positiva en favor de ciertos niños más vulnerables. Dentro de estos niños se encuentran los NNA migrantes, así como

también los niños/as indígenas, aquellos/as con discapacidad y las niñas, entre otros.

- Principio del interés superior del niño: este principio significa la máxima satisfacción, integral y simultánea, de los derechos y garantías reconocidos en la CDN, la Constitución Política de la República y demás leyes, incluida esta ley de protección integral.
- Principio de efectividad de los derechos: es deber del Estado garantizar efectiva y prioritariamente los derechos de los niños/as, generando garantías primarias y secundarias que faciliten y maximicen el ejercicio concurrente de todos los derechos de los que son titulares. De este principio se deriva la obligación de proveer atención inmediata y prioritaria a todo NNA que lo solicite, dentro del ámbito de su competencia, o derivar dicha atención, velando por el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas; conceder prioridad en la organización y diseño de las políticas sectoriales, de modo tal que ellas permitan la debida implementación de las políticas de infancia; y otorgar prioridad en la identificación, discusión y asignación de recursos públicos en las partidas de los órganos del Estado y en la ley de presupuesto de la Nación.
- Principio de protección de la familia: es deber del Estado respetar las responsabilidades, los derechos y los deberes de ambos padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada, de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza sus derechos. A su vez, el Estado debe generar aquellas condiciones que promuevan, faciliten y apoyen el desarrollo del rol de orientación y guía de las familias respecto de los NNA.
- Principio de participación: el Estado debe respetar y generar aquellos mecanismos que garanticen la inclusión de los NNA en todas aquellas materias que les incumben y, en particular, respetar el ejercicio de sus derechos a ser oídos, a manifestar libremente la expresión de sus ideas y creencias, a asociarse y a reunirse⁶.

⁶ Para un análisis más detallado de las perspectivas y desafíos de una Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia en Chile y de un Defensor de los Derechos del Niño para Chile, véase el documento de trabajo UNICEF: Serie de reflexiones N° 13, *Nueva Institucionalidad de infancia y adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico)*. Santiago, enero de 2012, disponible en la página web de UNICEF www.unicef.cl, específicamente en el link <http://www.unicef.cl/unicef/index.php/Publicaciones>.

CONCLUSIONES

En el presente artículo comenzamos con la tesis de que los NNA inmigrantes deben enfrentar una doble invisibilización –por ser niños/as y por ser inmigrantes–, lo cual dificulta una concepción de los mismos como sujetos de derechos. Para esto, primero realizamos una revisión respecto a la infancia y a la adolescencia como construcciones sociohistóricas, y luego profundizamos en las teorías de diversas disciplinas y áreas de estudio donde se los conceptualiza como sujetos en “proceso de” y, por tanto, pasivos en la formación del mundo que los rodea. Además, analizamos cómo dichas teorías muchas veces obstaculizan la posibilidad de otorgarle a la niñez protagonismo en los estudios sobre la sociedad en su conjunto. Nuestra postura es que efectivamente los NNA son generadores, creadores y formadores de la familia, la política, el barrio, la escuela, entre otras áreas de la vida social.

Segundo, ahondamos en la invisibilización de los NNA por el hecho de ser migrantes, señalando que el estudio y la gestión de la migración no siempre reflexionan respecto a sus vivencias, opiniones y necesidades específicas, a pesar de que efectivamente ellos moldean y son afectados por dicho proceso, incluso en sus identidades.

En tercer lugar, caracterizamos el panorama actual de la migración en Chile con el fin de detallar el contexto en que NNA se insertan y desarrollan al momento de llegar al país. En cuarto lugar, nos introdujimos en el conocimiento respecto a los NNA inmigrantes en Chile, analizando las dificultades que existen para comprender quiénes son y sus características por la falta de información y datos precisos y accesibles. Logramos identificar que las nacionalidades con más NNA hasta el año 2002 eran los argentinos y ecuatorianos, en contraposición a los niños/as peruanos y bolivianos, situación que cambia a partir de los datos del DEM 2012, en los cuales es posible observar un aumento de los dos últimos grupos, dando cuenta de las transformaciones actuales de la migración latinoamericana en Chile.

En quinto lugar, analizamos el acceso y ejercicio a dos derechos básicos: la educación y la salud, para luego reflexionar respecto a los procesos de discriminación que NNA sufren. Para los dos primeros ámbitos pudimos comprobar la precariedad e insuficiencia respecto a los programas estatales que existen, señalando que dicho escenario es posibilitado por la inexistencia de una política integral de defensa a la niñez y adolescencia, pero también por la falta de una ley migratoria que proteja específicamente los derechos relacionados con los NNA inmigrantes. No solo dimos cuenta de que existen problemas en el acceso a ciertos derechos básicos, sino que

también en relación al derecho a la participación y a ser escuchados. La consecuencia de esto es el peligro de no lograr posicionar a NNA inmigrantes como sujetos de derechos y como ciudadanos.

Frente a este escenario, los desafíos pendientes y las recomendaciones para resolver los conflictos planteados son varios:

1. Primero, se vuelve imperante la generación de registros actualizados, precisos y accesibles respecto a los NNA inmigrantes (en situación migratoria regular e irregular), con el fin de conocer sus características, necesidades y focos concretos que requieren mayor atención. Solo así podremos generar proyectos específicos que permitan mejorar el acceso a servicios básicos y la protección a la no discriminación.
2. Segundo, se requiere de una normativa integral de protección de la infancia y adolescencia y un marco legal que consagre los derechos de la población inmigrante, basado no solo en la CDN, sino que contemple también temáticas específicas de la migración, como son la reunificación familiar y la facilitación de la tramitación de visas para que NNA puedan acceder a una situación migratoria regular.
3. Tercero, dicho marco legal debe comprender a NNA como sujetos de derecho y actores sociales, y no como entes pasivos en la construcción de su propia realidad.
4. Cuarto, tanto las dificultades de acceso a servicios básicos como las experiencias de discriminación que experimentan NNA inmigrantes dan cuenta de una sociedad que en su cotidianidad excluye y margina a aquellos considerados “diferentes”, por lo que la ley no solo debe consagrar los derechos, sino que también deben ser difundidos y promovidos a través de políticas educativas para toda la población.
5. Quinto, es necesario profundizar en los estudios sobre la infancia y adolescencia de sujetos inmigrantes, con el fin de comprender cuáles son los desafíos de grupos específicos, que contemplen la distinción por nacionalidad pero también por clase social, por género y por lugar de residencia. Es imperante comprender dichas realidades ya que, de esta forma, conoceremos los diversos problemas y necesidades que, sin duda, varían de grupo en grupo.

En conclusión, los puntos anteriormente señalados conforman algunos aspectos básicos que son necesarios para avanzar en la defensa y promoción de los derechos de NNA inmigrantes en Chile, permitiendo al país estar en concordancia tanto con los tratados internacionales ratificados por el Estado, como con el fomento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, E.; PERTICARA, M. y RAMOS, C. (2007). Empleo femenino: oferta laboral y cuidado infantil. BID. "Principales resultados". Chile.
- AGATHONOS, H. (1993). Child protection within the Convention on the Rights of the Child: A eulogy or a euphemism? En: Heiliö, P.-L.; Lauronen, E.; Bardy, M. (eds.), *Politics of childhood and children at risk*. Viena: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- ARIÉS, P. (1962). *Centuries of childhood: asocial history of family life*. London: Jonathan Cape.
- BALIBAR, E. (1991). *Raza, nación y clase: identidades ambiguas*. Iepala, Madrid.
- BELOFF, M. (2004). *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Editores del Puerto, Buenos Aires.
- BENDIX, R. (1964). *Nation-building and citizenship; studies of our changing social order*. Wiley, New York.
- BOURDIEU, P. (2002). La "juventud" no es más que una palabra. En: *Sociología y Cultura* (pp. 163-173). México: Grijalbo, Conaculta.
- CERRUTTI, M. y MAGUID, A. (2010). Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España. *CEPAL - Serie Políticas Sociales* N° 163. División de Desarrollo Social. Santiago, Chile.
- COLECTIVO SIN FRONTERAS S/F *Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad*. Editorial Colectivo Sin Fronteras. Santiago de Chile. N° I.S.B.N. 978-956-8656-00-3.
- COLECTIVO SIN FRONTERAS (2004). *Niños y niñas inmigrantes en Chile: derechos y realidades*. Fundación ANIDE. Editorial LOM, Santiago, Chile.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2007). Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el Tercer Informe Periódico de Chile (CRC/C/CHL/3).
- CONVENIO DE COLABORACIÓN MINISTERIO DEL INTERIOR Y MINISTERIO DE SALUD (2007). Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- CORSARO, W. (2005). *The sociology of childhood*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- DELANTY, G. (2000). *Citizenship in a global age: society, culture, politics*. Buckingham: Open University Press.
- DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIONES (DEM) (2010). Informe Anual Sección Estudios. Gobierno de Chile, Santiago Chile.
- DONOSO, A.; MARDONES, P.; CONTRERAS, R. (2009). Propuestas y desafíos a partir de la experiencia de una escuela con migrantes en el Barrio Yungay, Santiago de Chile. En: *Docencia* N° 37. Reflexiones Pedagógicas, Chile.
- DU BOIS-RAYMOND, M. (2001). Negotiation families, En: M. Du Bois-Raymond, H. Süncker and H.H. Krüger (eds.), *Childhood in Europe*, pp. 63-90. New York: Peter Lang.
- FAIST, T. (2000). Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture. *Ethnic and Racial Studies*, Volume 23, Issue 2, March 2000, pp. 189-222.

- GAITÁN, L. (2006). *Sociología de la infancia. Nuevas perspectivas*. Madrid: Síntesis.
- GAITÁN, L.; DÍAZ, M.; SANDOVAL, R.; UNDA, R.; GRANDA, S. y LLANOS, D. (2008). Los niños como actores en los procesos migratorios. Implicaciones para los proyectos de cooperación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Campus de Somosaguas. Madrid, España.
- GARCÍA, I. (2003). Cuestión de “la segunda generación”. En: *Revista Anduli*, N° 3. Revista Andaluza de Ciencias Sociales, pp. 27-46.
- GOBIERNO DE CHILE (2010). Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 73 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmwf/docs/AdvanceVersions/CMW.C.CHL.1_sp.pdf
- GOFFMAN, E. (2003). *Estigma: La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- HOCHSCHILD, A. (2001). Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional. En el Límite: la vida en el capitalismo global, A. Giddens y W. Hutton. Madrid: Tusquets.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (INJUV) (2011). Jóvenes migrantes: inclusión y desafíos para las políticas públicas en juventud. Volumen 5. Colección Estudios del Injuv. Ministerio de Planificación, Santiago, Chile.
- ISIN, E.; TURNER, B. (2002). *Handbook of citizenship studies*. Inglaterra, Sage.
- JAMES, A. y PROUT, A. (1990). *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*. Londres: Falmer Press.
- JAMES, A.; JENKS, C. y PROUT, A. (1998). *Theorizing childhood*. Cambridge: Polity Press.
- JANS, M. (2004). *Children as citizen. Towards a contemporary notion of child participation*. SAGE Publications. London, Thousand Oaks.
- JÉLVEZ, M. y ALVARADO, M. (2009). ¿Cómo continuar avanzando hacia el desarrollo? Propuestas para una Política Nacional. Organización Internacional del Trabajo. Santiago, Chile.
- JENKS, C. (ed.) (1982). *The sociology of childhood: essential readings*. London: Batsford.
- LIEBEL, M. (2003). Working children as social subjects: the contribution of working children's organizations to social transformations. *Childhood*, Vol. 10, N° 3, pp. 265-285.
- LIWSKI, N. (2008). Migraciones de niñas, niños y adolescentes bajo el enfoque de derechos. Consejo permanente de la OEA. Comisión Especial de Asuntos Migratorios. Washington D.C., EE.UU.
- MARDONES, P. (2006). Exclusión y sobreconcentración de la población escolar migrante bajo un modelo de segregación socioterritorial. Informe final del concurso: Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.

- MARTÍNEZ, J. (2003). El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según Censo 2002. Serie Población y Desarrollo N° 49. CEPAL/CELADE, Santiago, Chile.
- MARTÍNEZ PIZARRO, J. (2000). Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad (LC/L.1407-P-E) CELADE, FNUAP, CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 3, Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.75.
- MAYALL, B. (2000). The sociology of childhood in relation to children's rights. *The International Journal of Children's Rights* 8, pp. 243-259.
- MORA, C. (2008). Estratificación social y migración intrarregional: algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica. En: *Revista Universum*, N° 24, Vol. 1. Talca, Chile.
- MUJICA, J. (2003). El desafío de la solidaridad. Condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile. Serie Documentos de Trabajo OIT N° 178. Lima, Perú.
- OIT, SENAME (S/F). Migración y trabajo infantil en Chile. Disponible en: http://www.sename.cl/wsename/otros/diagnosticos/Folleto_Migracion_y_Trab_Infantil.pdf
- ONU (1990). 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 1990.
- PAVEZ, I. (2010). Los derechos de las niñas y los niños peruanos migrantes en Chile. *El Observador* N° 6, abril, 2010. SENAME, Chile.
- PETIT, J.M. (2003). Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos. CELADE-BID. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 38.
- QVORTRUP, J. (2001). The relationship between protection and participation: risk or opportunity for young people or adult society? Trondheim: Norwegian Centre for Child Research.
- QVORTRUP, J. (1999). Childhood and social macrostructures. Childhood exclusion by default. Working Paper 9. Child and youth culture. Odense: Department of Contemporary Cultural Studies-Odense University.
- RAUSKY, M. (2010). Los abordajes metodológicos en el campo de estudios sociales sobre la niñez: principales tendencias y perspectivas. *Revista Renglon*, N° 62, marzo-agosto, 2010.
- RED DE MIGRACIÓN E INTERCULTURALIDAD (REDMI) (2011). Matriz de diagnóstico y propuesta de solución.
- SASSEN, S. (2002). Towards post-national and denationalized citizenship. En: *Handbook of Citizenship Studies*. Engin F. Isin & Brian S. Turner (Eds.), Inglaterra, Sage.
- SCHIAPPACASSE, P. (2008). Segregación residencial y nichos étnicos de los inmigrantes internacionales en el Área Metropolitana de Santiago. *Revista de Geografía Norte Grande*, 39, pp. 21-38, Chile.

- SCHMIDT-HEBBEL, K. (2006). Chile's economic growth. En: *Cuadernos de Economía*, Vol. 43 (Mayo), pp. 5-48, 2006.
- STEFONI, C. (2012). *Perfil migratorio de Chile*. OIM, Santiago, Chile.
- STEFONI, C. (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En: Feldman-Bianco *et al.*, 2011. *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO; Universidad Alberto Hurtado.
- STEFONI, C. (2008). Inmigrantes en Chile. Una integración diferenciada al mercado laboral. En: *Migración y Políticas Sociales en América Latina*. SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung.
- STEFONI, C. (2003). *Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración*. Editorial Universitaria FLACSO-Chile. Santiago, Chile.
- STEFONI, C. (2002). Mujeres inmigrantes peruanas en Chile. En: *Papeles de Población*, julio-septiembre, N° 33. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, pp. 118-145.
- STEFONI, C.; ACOSTA, E.; GAYMER, M. y CASAS-CORDERO, F. (2010). *El derecho a la educación de niños y niñas inmigrantes en Chile*. Editorial Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, España.
- THORNE, B.; FAULSTICH, M.; WAN SHUN, E. y CHEE, A. (2001). Transnational childhoods: the participation of children in processes of family migration. *Social Problems*, Vol. 48, N° 4, pp. 572-591. California, EE.UU.
- TIJOUX, M.; TARAZONA, M.; MADRIAGA, L. y REYES, P. (2011). Transformaciones de la vida cotidiana de los inmigrantes peruanos que habitan en Santiago de Chile: Relaciones familiares e invención de existencias transnacionales. *Cuadernos de Investigación* N° 15. Cei Migra. Provincia de Aragón Compañía de Jesús. Consellería de Solidaridad y Ciudadanía.
- UNICEF-CHILE (2011). *Los prejuicios en niños, niñas y adolescentes*. Encuesta “La voz de los niños sobre convivencia escolar y prejuicios”.
- UNICEF-CHILE (2004). *Los prejuicios en niños, niñas y adolescentes*. Encuesta “La voz de los niños sobre convivencia escolar y prejuicios”. Versión electrónica, disponible en: http://www.unicef.cl/archivos_documento/128/INFORME%202004.pdf
- UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (UDP) (2009). *Derechos humanos de los inmigrantes*. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile. Santiago, Chile.