



Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

CHILE
INFORME ALTERNATIVO AL INFORME INICIAL PRESENTADO POR EL
ESTADO DE CHILE ANTE EL COMITÉ DE TRABAJADORES
MIGRATORIOS DE NACIONES UNIDAS (CMW/C/CHL/1)

CORPORACIÓN HUMANAS (CENTRO REGIONAL DE DERECHOS
HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO)

Santiago, 30 de marzo de 2011

1. La migración

La migración es un proceso que forma parte de la historia de la humanidad. Chile, como otros Estados de América del Sur, promovió durante el siglo XIX la inmigración europea para generar y potenciar la explotación agrícola en el sur del territorio nacional. Luego, en el siglo XX, recibió diversos flujos de inmigrantes, buscando oportunidades económicas o protección para su vida e integridad, huyendo de la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, y al igual que otros países de la región que tuvieron regímenes dictatoriales, Chile se convirtió en un país expulsor de nacionales y extranjeros. Algunas personas pudieron salir del país por su propia cuenta o como asilados políticos luego de haberse refugiado en sedes diplomáticas y, por tanto, salieron con la protección de representaciones diplomáticas. Otras chilenas y chilenos fueron expulsados del país por la dictadura militar luego de haber sido detenidos y torturados. En ese contexto, se adoptó un marco normativo que buscaba impedir el ingreso de opositores políticos, negaba la nacionalidad a los hijos de nacionales nacidos en el extranjero que no hubieran residido en el país durante un año y negaba el derecho al voto de ciudadanos chilenos en el exterior, y que, sin embargo, permitía la inmigración por razones de trabajo, estudio o con la intención de radicarse en el país. No obstante, la violación de los derechos humanos en el país era un elemento central para desincentivar la migración a Chile.

A partir de 1990, esta tendencia se revierte. Primero, se observan procesos de retorno de chilenos radicados en el exterior, a muchos de los cuales se les había reconocido la condición de refugiados; luego, Chile se va convirtiendo en un país receptor de inmigrantes, provenientes sobre todo de la región sudamericana, especialmente nacionales de Argentina, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, que migran buscando la estabilidad económica y política que no encuentran en sus países de origen, y que esperan insertarse en una economía que ofrece oportunidades laborales para las y los extranjeros.

Los procesos migratorios actuales están determinados por la globalización. La internacionalización de los mercados de capital y la economía, así como la flexibilización de los mercados laborales, han transformado la tendencia migratoria tanto a escala mundial como regional. Las migraciones en el contexto actual son la segunda parte de procesos de transnacionalización de la economía, como sostiene Saskia Sassen¹. Con muchas más dificultades que los procesos de creación y desarrollo de espacios económicos libres de fronteras que permiten el comercio internacional, se inician procesos incipientes de migración internacional y se incluyen en los tratados comerciales internacionales, cláusulas o acuerdos dirigidos a permitir el libre tránsito y la residencia de chilenos en otros países o de extranjeros en Chile.

Estos elementos son los que configuran actualmente la migración en Chile. Por una parte, y en cifras muy pequeñas dentro del volumen total de migrantes, se encuentran trabajadores expatriados que se radican en el país para desarrollar

¹ Saskia Sassen, *“Los Espectros de la Globalización”*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

actividades económicas para empresas internacionales. El resto de la migración a Chile la componen migrantes regionales que vienen por cuenta propia al país en búsqueda de oportunidades laborales, ya sea que se trate de mano de obra calificada o no calificada.

La migración en Chile es un reflejo de los procesos migratorios en América Latina, que han estado marcados por las sucesivas crisis políticas, económicas y sociales de las últimas décadas. En Chile se entrecruza la migración por razones económicas, con la migración forzada producto de la persecución individual (situaciones de refugio) y de situaciones de violencia generalizada, así como por desastres naturales. Estos fenómenos explican la llegada de personas provenientes, en su mayoría, de países latinoamericanos, que tienen la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida y seguridad. De otra parte, cuando fenómenos económicos o desastres naturales impactan a Chile, se observa disminución en los flujos migratorios o, incluso, tendencias de inmigración que se revierten. Durante el periodo 2009-2010, las crisis económicas y el terremoto de febrero de 2010, tuvieron un impacto en la decisión de migrar o de permanecer en el país para un número importante de extranjeros.

El proceso migratorio en Chile ha tenido desarrollos importantes en los últimos diez años que dan cuenta de transformaciones sociales y económicas significativas. Por una parte, es relevante destacar la feminización de la migración, es decir, el protagonismo de la mujer en el proceso migratorio y el número creciente de mujeres que migran. También es necesario resaltar la consolidación de procesos migratorios mediante la unificación familiar, lo cual pone a prueba la capacidad estatal no sólo para absorber mano de obra, sino para integrar a familias migrantes y garantizar a sus miembros sus derechos económicos, sociales y culturales. Un tercer rasgo importante es la constitución y desarrollo de familias binacionales, las cuales han puesto a prueba conceptos e interpretaciones jurídicas imperantes en el país, incidiendo en el reconocimiento de la condición de nacional chileno o el reconocimiento de actos jurídicos celebrados o reconocidos en el extranjero, tales como matrimonios, divorcios, reconocimiento de uniones de hecho, entre otros.

1.1. Las mujeres y la migración

Al revisar detenidamente la situación de las mujeres migrantes, este informe se concentra en aquellos elementos que permiten analizar la protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres extranjeras que se radican de manera temporal o permanente en Chile.

Es necesario empezar por recordar que los factores que inciden en la decisión de migrar para las mujeres son de diferente orden, pero básicamente tienen relación con la posición que ellas ocupan en la esfera de producción y reproducción social en el país de origen y las ofertas de empleo y de mejores condiciones de vida, reales o supuestas, en el país de acogida. Esto se da incluso en el caso de mujeres jóvenes que ven en la migración una oportunidad para subvertir esas condiciones y tener oportunidades laborales, tal vez de estudio e independencia, que no encuentran en sus sociedades de origen.

Respecto de los factores económicos, es relevante mencionar las consecuencias de las crisis económicas en el desempleo y en la reducción del gasto social. El desempleo concierne primero a las mujeres en tanto el trabajo de éstas y el salario que reciben son considerados como un ingreso secundario para la familia. Otra consecuencia de los programas de ajuste es el aumento del trabajo informal, de empleos precarios y subempleos, que utilizan gran parte de mano de obra femenina.

La precarización de la situación económica y social de las mujeres también se ve afectada por la segregación sexual del mercado laboral, en donde persisten los estereotipos que limitan las oportunidades de las mujeres a una menor gama de ocupaciones y que las asocian a menor productividad y remuneraciones.

La atracción de migrantes se explica, además, por: las diferencias salariales por el mismo trabajo; mercados laborales necesitados de mano de obra no calificada o para tareas que las y los trabajadores nacionales no están dispuestos a hacer; diferencias en condiciones económicas y mercados laborales; acceso a educación y salud; y búsqueda de oportunidades y de aceptación en sociedades más pluralistas y diversas.

2. Tendencias Migratorias

La información pública disponible y los estimativos gubernamentales confirman el aumento significativo de la población inmigrante en Chile. El Censo de 2002 indica que en Chile había 184.464 personas extranjeras, que representaban el 1,22% de la población.² Las estimaciones de población extranjera para el año 2010 con las que cuenta el Departamento de Extranjería y Migración dependientemente del Ministerio del Interior (DEM) a partir del Censo y de permisos de residencia otorgados, apuntan a 352.344 personas extranjeras en Chile,³ lo cual constituye un aumento del 91% en menos de diez años. Actualmente, la población extranjera representa el 2,1% de la población total. Es importante anotar que comparando los dos censos anteriores 1992-2002, el aumento de la población extranjera fue del 75,6%.

Otra fuente estadística relevante para complementar la información relativa a las personas extranjeras y concretamente a las mujeres migrantes es la encuesta de hogares, conocida como Encuesta Casen 2009. Al contrastar las estimaciones del DEM con los resultados que arroja la Encuesta Casen 2009 según la cual en Chile hay más de 210.000 personas que nacieron en otro país,⁴ se observa que los resultados de la Encuesta Casen son significativamente más bajos que las proyecciones del Ministerio del Interior, y reflejan las restricciones de una encuesta de hogares para representar adecuadamente a grupos minoritarios dentro de la población nacional. Una

² El Censo de 1992 daba cuenta de que la población extranjera representaba un 0,86% del total de la población nacional.

³ Información entregada tras una solicitud de información al Departamento de Extranjería y Migración, 14 de junio de 2010.

⁴ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

situación similar ocurre, por ejemplo, con los pueblos originarios. Sin perjuicio de lo anterior, resulta interesante analizar los resultados de la Encuesta Casen puesto que aportan información relevante para comprender la situación de derechos humanos de las mujeres migrantes en Chile.

Desde la perspectiva de la feminización de la migración, es posible afirmar que en Chile se consolida una tendencia que se venía observando a nivel mundial: la feminización de la migración. Esta consiste en un mayor protagonismo de la mujer en el proceso migratorio, que se verifica no sólo en una mayor presencia de mujeres en las estadísticas migratorias, sino en que desarrollan un proyecto migratorio propio, es decir, son protagonistas del mismo.

Los Censos de 1992 y de 2002 muestran que la población extranjera femenina supera la población extranjera masculina en un 0,3% y en un 4,46%, respectivamente. De acuerdo a la información del DEM del 2010, la relación hombres-mujeres migrantes es de 47,1% y 52,9% respectivamente, lo cual permite extraer un índice de feminización de 1.1.⁵

De acuerdo a los datos de la Encuesta Casen, un poco menos de dos tercios de las mujeres migrantes residían en la misma comuna hace seis años. En cambio, un tercio de las mujeres encuestadas vivía en otro país en el 2004. Este es un dato más que confirma el incremento de los flujos migratorios a Chile en periodos recientes.

La población de extranjeros/as está fundamentalmente compuesta por miembros de la Comunidad Andina⁶ y del MERCOSUR.⁷ Las cifras para el 2010 indican que el 37,1% de la población migrante es peruana, 17,2% es argentina, y 6,8% es boliviana. La migración ecuatoriana y colombiana ha crecido alcanzando porcentajes de 5,4% y 3,7%, respectivamente. La participación de las mujeres dentro de estos grupos poblacionales ha crecido, marcando la feminización de la migración. El 56,8% de la población migrante peruana son mujeres, así como el 49,6% de la población migrante argentina, el 53,9% de las y los migrantes bolivianos, el 55% de la población migrante ecuatoriana, y el 56,5% de la migración colombiana. La migración femenina es superior al 50% en los grupos nacionales con mayor participación en las estadísticas migratorias. También es importante destacar la participación porcentual de las mujeres migrantes brasileñas, las que representan el 54,9% de la migración proveniente de ese país. En resumen, el 52,9% del total de los extranjeros residentes en Chile son mujeres.⁸

La Encuesta Casen clasifica a la población migrante en quintiles en función del ingreso que perciben, siendo el primero el de menores ingresos y el quinto el

⁵ La Encuesta Casen arroja una diferencia entre mujeres y hombres de 2%; 51% de mujeres y 49% de hombres, confirmando la feminización de la migración.

⁶ Compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

⁷ Compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, y como estados asociados: Perú, Colombia y Venezuela.

⁸ Fuente de todas las cifras señaladas en el párrafo: Departamento de Extranjería y Migración, 14 de junio de 2010, procesamiento Corporación Humanas.

de mayores ingresos.⁹ Con respecto a la población migrante, la Encuesta Casen refleja que la mayor proporción de mujeres migrantes se encuentran en el quinto quintil, 37,9%. En el resto de los quintiles los porcentajes de mujeres migrantes son relativamente similares, 17,7% en el quintil IV, 13,3% en el quintil III, 15% en el quintil II y 16,2% en el quintil I. La distribución de los hombres migrantes según quintiles es relativamente similar, aunque aumenta para el primer y quinto quintil, 19% y 39,2%, respectivamente.¹⁰ Estas cifras son consistentes con la información relativa a visas que se verá más adelante. Una de las manifestaciones de la feminización de la migración es el desarrollo de proyectos económicos autónomos. Este hecho se constata en el nivel de ingresos de las migrantes, reflejando a la vez que su ingreso y permanencia en el país constituye un aporte económico.

La población migrante es el resultado de un proceso acumulativo que incluye las condiciones de seguridad, las posibilidades del mercado laboral y los requisitos y condiciones de cada visa. Este último elemento surge de la legislación migratoria vigente en Chile, la cual fue dictada durante la dictadura: Decreto Ley 1094 de 1975 y Decreto Reglamentario 597 de 1984. Estas normas establecen la posibilidad de que una persona ingrese como turista y solicite visa de residencia bajo la modalidad de visa sujeta a contrato, visa de estudiante, y visa de residente temporaria, con el cumplimiento de varios requisitos. En todos los casos, los y las migrantes pueden optar en una segunda etapa por la visa de residencia definitiva, siempre que puedan demostrar solvencia económica y contribuciones a la seguridad social y salud, en el caso de las visas sujetas a contrato. En el caso de los refugiados, en cambio, hay un marco legal reciente: la ley 20.430 de 2010 y el Decreto 837 de 2011 dictadas en desarrollo de las obligaciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, los solicitantes de refugio y a quienes se les reconoce dicha condición se les otorga visado de residencia temporaria y definitiva respectivamente, con lo cual son tratados como inmigrantes y en muchos aspectos de su proceso de integración afrontan las mismas dificultades que el resto de los trabajadores migratorios.

El número de visas otorgadas disminuyó del 2008 al 2009 confirmando el impacto de la crisis económica en la migración. En este contexto, es plausible que personas con su situación migratoria en regla hayan terminado en situación irregular al perder su empleo o carecer de certificados de pagos de contribuciones a seguridad social y salud. Mientras que en el 2008 solicitaron visas 33.739 hombres y 34.641 mujeres, en el 2009, estas cifras disminuyeron a 27.653 hombres y 29.409 mujeres.

También se observa que algunas tendencias se agudizaron en el 2009, mientras que otras se revirtieron. En particular se destaca una mayor presencia de mujeres latinoamericanas dentro del total de población migrante en Chile,

⁹ El quintil I tiene ingresos mensuales per capita entre 0 y \$69.553 (US\$140), el quintil II tiene ingresos entre \$69.556 y \$106.435 (US\$140.01 y US\$213), el quintil III tiene ingresos entre \$106.440 y \$158.455 (US\$213.01 y US\$317), el quintil IV tiene ingresos entre \$158.467 y \$269.332 (US\$317.01 y US\$539), y quintil V tiene ingresos per capita superiores a \$269.333 (US\$539).

¹⁰ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

excepto por las y los inmigrantes argentinos. Por ejemplo la relación entre mujeres y hombres (índice de feminización) peruanos pasó de 1.17 en el 2008 a 1.3 en el 2009, bajando a 1.19 en el primer cuatrimestre del 2010. En cambio, la masculinización de la migración argentina se acrecentó, ya que el índice de feminización continuó su descenso de 0.68 a 0.63 para el periodo 2008 - 2009, cayendo a 0.5 en el 2010. La migración femenina boliviana, en cambio, afronta una tendencia contraria: el índice de feminización pasó de 0.93 en el 2008 a 0.97 en el 2009, llegando 1.11 en el 2010. Por último se observa que el aumento de la migración colombiana y ecuatoriana no ha impactado en su feminización, la tasa de las colombianas que estaba en 1.33 y 1.37 en el periodo 2008 – 2009 bajó a 1.16 en el 2010. Las ecuatorianas se mantienen el 1.04, tasa del 2008, luego de haber bajado a 0.98 en el 2009. Por último, es importante notar que contrario a la feminización de la migración regional, el número de visas otorgadas a ciudadanos/as provenientes del resto del mundo, refleja una mayoría de visas otorgadas a los hombres (con índices de feminidad inferiores a 0.8).¹¹

Durante el 2006 fueron entregadas un total de 48.522 visas, lo cual constituye un incremento del 27% con relación al año anterior. En el año 2007, el Departamento de Migración y Extranjería otorgó 69.402 visas, sin contar las visas de dependientes.¹² Esto constituye un incremento del 43%, el cual se explica parcialmente por el programa de regularización migratoria que estuvo vigente durante ese año y comienzos del siguiente.¹³ Como se señalara anteriormente, en el 2008 se otorgaron 68.380 visas, lo que representa una disminución del 1,5% respecto de 2007. Este era el inicio de la crisis económica que se acentuó en el 2009, manifestándose en la reducción del número de visas a 57.062, con lo cual se observa una disminución del 16,6% en relación al año anterior.¹⁴

El proceso migratorio regularizado o conforme a derecho en Chile se inicia generalmente mediante una visa de residencia temporaria por vínculo con chileno, sujeta a contrato de trabajo o de estudiante, entre otras. En el caso de visa temporaria por vínculo con chileno/a, luego de un año es posible solicitar la permanencia definitiva; en el caso de visa sujeta a contrato, luego de dos años; y en el caso de visa de estudiante, al culminar los estudios.¹⁵ Es importante

¹¹ Fuente Departamento de Extranjería y Migración, 14 de junio de 2010, procesamiento Corporación Humanas.

¹² Los dependientes son los hijos o cónyuges del solicitante de la visa que dependen económicamente del solicitante.

¹³ A finales del 2007, el gobierno estableció un programa de regularización migratoria excepcional para las personas que se encontraran en Chile antes de esa fecha, que fueran nacionales de: Perú, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, República Dominicana, Cuba, Islas Caimán y Haití, independientemente de la forma en que hubieran ingresado al país. El programa les otorgó a estas personas residencia temporaria. Como puede verse, el programa incidió directamente en el número de visas otorgadas. Resolución EX. N° 36.339, de octubre 21 de 2007, del Departamento de Migración de la Subsecretaría del Interior, Departamento de Extranjería y Migración (Ministerio del Interior de Chile).

¹⁴ Fuente Departamento de Extranjería y Migración, 14 de junio de 2010, procesamiento Corporación Humanas.

¹⁵ Decreto Ley N° 1094 de 1975 y Decreto Supremo N° 597 de 1984.

además aclarar que la visa sujeta a contrato se extiende por el período de duración del contrato de trabajo, siempre que éste sea inferior o igual a un año; si es a término indefinido o mayor a un año, la visa se expide por un año, al final del cual es necesario renovar la visa sujeta a contrato. Los inmigrantes pueden solicitar visa en calidad de dependientes para su grupo familiar, el cual incluye hijos/as, cónyuge y padres. Excepcionalmente se pueden solicitar visas para hermanos/as.

Al analizar en detalle la información entregada se observa que el número de visas otorgadas a mujeres por vínculo con chileno se mantuvo relativamente estable en los años 2008 y 2009.¹⁶ Considerando que el número de visas otorgadas en total disminuyó porcentualmente en un 16,6%, no así las cifras estimativas sobre población migrante, es posible concluir el número de personas migrantes en situación irregular aumentó. Se observa también, que la migración por vínculo con chileno continúa siendo una proporción menor, solamente el 3% del total de visas otorgadas en el 2009.¹⁷ Esta cifra es indicativa de la baja incidencia de las familias transnacionales como razón para migrar a Chile, incluso en contextos en los que la migración con fundamento en una relación laboral se dificulta.

Por último, es importante enfatizar que el marco legal migratorio que se aplica en Chile es el resultado de normas dictadas durante el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1990) periodo en el que Chile fue un país expulsor de nacionales y de extranjeros. Esas mismas normas se aplican en el año 2010 en un Estado democrático, receptor de migrantes, particularmente de trabajadores y trabajadoras migratorias. En efecto, y como se dijera en informes pasados, el marco normativo que debiera proteger los derechos de la población inmigrante, acorde con los instrumentos internacionales suscritos por el Estado, es débil. La legislación no se ha modificado como resultado de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, incluyendo la Convención Internacional sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias. Es importante destacar que las normas migratorias actualmente vigentes dejan un amplio margen de discrecionalidad a los funcionarios, lo que erosiona gravemente el derecho al debido proceso de las personas extranjeras en Chile. Para complementar esta visión, se describirá la situación en materia de trabajo, salud, educación, vivienda y familia.

3. Trabajo

La protección de los derechos laborales de las mujeres migrantes es importante, sobre todo si se considera que, como resultado de la feminización de la migración, los proyectos migratorios de las mujeres incluyen el desarrollo de actividades económicas que les permitan sostenerse en el país. En este marco, es posible distinguir dos grupos con trayectorias laborales diferenciadas. Por una parte, las profesionales, o mujeres que desarrollan trabajos en el área de servicios que migran a Chile con la expectativa de percibir mayores salarios. De otra parte, mujeres que ingresan por primera vez

¹⁶ 1.725 en el 2008 y 1.716 en el 2009. Fuente Departamento de Extranjería y Migración, 26 de Agosto de 2010.

¹⁷ La visa por vínculo con chileno puede solicitar con relación a padres, hijos o cónyuge chileno.

al mercado laboral en Chile y que se incorporan al sector servicios, particularmente servicio doméstico, cuidado infantil y de enfermos o personas de la tercera edad.

A partir del análisis de la Encuesta Casen 2009 se observa que la mayoría de las mujeres migrantes que trabajan remuneradamente fuera de su casa, lo hace como trabajadoras no calificadas, confirmando lo aseverado anteriormente. Es igualmente importante destacar la presencia de mujeres migrantes profesionales y científicas, trabajadoras de servicios y vendedoras en el comercio. En el resto de ocupaciones, la presencia de mujeres migrantes es poco significativa. Con respecto a las actividades en las que se desempeñan, su presencia se concentra mayoritariamente en servicios comunales, sociales y personales, y minoritariamente en el comercio. Las mujeres migrantes trabajan, en orden de importancia, como empleadas del sector privado, en el servicio doméstico y como trabajadoras por cuenta propia. Las mujeres migrantes trabajan en su mayoría en jornada completa y lo hacen de manera permanente, excepto aquellas del primer quintil, las que trabajan de manera ocasional o eventual.¹⁸

Se confirma la brecha de salarios entre hombres y mujeres migrantes a partir de los datos de la Encuesta Casen de 2009. Solamente en el primer quintil las mujeres migrantes reciben salarios mayores a los de los hombres (en una relación de 1 para las mujeres y 0.7 para los hombres). En los demás cuatro quintiles el salario femenino es inferior al de los varones. Así en los quintiles II y III la relación a favor de los hombres es de 1 a 0.8; en el quintil IV es de 1 a 0.7; y en el quintil V es de 1 a 0.6, constatándose el aumento de la brecha de salarios entre hombres y mujeres migrantes en los quintiles superiores.¹⁹

Uno de los aspectos a considerar en materia de derechos laborales de las mujeres migrantes son los brotes de expresiones xenófobas y discriminatorias contra los extranjeros en la sociedad chilena, particularmente hacia los provenientes de la región andina, que atentan contra la integridad, seguridad y derechos de los/las inmigrantes. Estas tendencias se traducen en malos tratos hacia estas comunidades por parte de sus empleadores/as, de los funcionarios/as públicos/as y de los ciudadanos/as en general. A esto se le une, en el caso de las mujeres, las discriminaciones por género²⁰.

Con esto se materializa una situación de doble discriminación, con lo cual es importante considerar la situación particular de las trabajadoras migratorias, que si bien guarda similitudes con la del resto de las trabajadoras, tiene aspectos específicos de discriminación y vulneración de derechos.

En el ámbito del trabajo y las oportunidades de empleo, se mantienen las dificultades del acceso y permanencia en el empleo que en general afrontan las mujeres en Chile. Una vez que las mujeres migrantes intentan insertarse en el

¹⁸ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

¹⁹ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

²⁰ Núñez, Nuria y Carmen Torres, Mujeres Migrantes Peruanas y Salud Reproductiva. Usuarías de Consultorios de Salud de la Zona Norte de la Región Metropolitana, Documento de trabajo. Fundación Instituto de la Mujer/UNFPA, Santiago de Chile, 2007.

mercado laboral chileno afrontan las dificultades propias de una sociedad con marcadas brechas de desigualdad, un mercado laboral inestable y caracterizado por la informalidad de los empleos, la desprotección de los/las trabajadores/as y la legislación migratoria que vincula la visa a una relación laboral,²¹ obligando a las y los trabajadoras/es migrantes a tolerar condiciones laborales ilegales para mantener su situación migratoria en regla.

La Encuesta Casen 2009 indica que, en todos los quintiles, la proporción de mujeres con contrato de trabajo es inferior a los hombres. En el primer quintil, sólo el 28,5% de las mujeres tienen contrato, porcentaje que supera el 60% en los demás quintiles.²²

Las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las/los inmigrantes, inciden directamente en que accedan a empleos en condiciones precarias e informales, sometiendo a los/las inmigrantes a condiciones de vida deficientes, que tienen un impacto desproporcionado en las mujeres migrantes. Los procesos de socialización y de culturización han dado a las mujeres menores herramientas para desenvolverse en el ámbito de lo público, cuestión que puede agravarse en las migrantes debido al desconocimiento de las dinámicas del país de acogida, su legislación, los procesos de socialización, todo lo cual repercute negativamente en las posibilidades de demandar la protección y garantía de sus derechos.

Un número significativo de las mujeres migrantes, con y sin estudios técnicos y profesionales, se insertan en el mercado laboral chileno como trabajadoras de casa particular, ya sea residiendo o no en la casa donde trabajan. Es importante destacar que la legislación laboral chilena establece un régimen especial, con un salario inferior, aspecto que se está modificando, y con una jornada laboral de 11 horas diarias durante seis días a la semana. La falta de información y fiscalización hacen que muchas mujeres migrantes toleren condiciones laborales ilegales.

A la situación de vulnerabilidad de los/las inmigrantes contribuye la situación migratoria irregular en la que viven algunos/as. Esta situación se traduce en un círculo vicioso de trabajo informal-indocumentación-vulneración de derechos. El hecho de que los/las inmigrantes se encuentren indocumentados/as los/las condena a emplearse en el sector informal, donde no acceden a contrato ni derechos laborales y de seguridad social.²³ Paradójicamente, la obtención de una situación migratoria en regla está sujeta a la posesión de un contrato de trabajo que incluya una cláusula de viaje y de vigencia. La primera de ellas implica que el empleador asume el costo del pasaje de regreso y la segunda que el contrato solamente estará vigente a partir del otorgamiento de la visa. Esta segunda cláusula, en particular, limita la posibilidad de las y los migrantes de reclamar ante la violación de sus derechos.

²¹ Particularmente, en el caso de la visa sujeta a contrato.

²² Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

²³ Nuñez y Torres (2007), op. cit

4. Salud

En relación al acceso a servicios de salud, es posible acceder de dos maneras: el sistema privado de salud, a través de las ISAPRE,²⁴ y el Sistema de Salud Pública, FONASA.²⁵ La diferencia radica en que el sistema privado de salud tiene un mayor costo que el público. Adicionalmente, al sistema privado pueden afiliarse sólo las personas que paguen el costo del seguro de salud, mientras que al sistema público es posible acceder contribuyendo como trabajador o bajo otros regímenes subsidiados o de costo cero, según el ingreso percibido. No obstante, el primer requisito es tener documento de identidad chileno, por lo que las y los migrantes en situación irregular o que se encuentren tramitando su visa no pueden acceder al sistema público de salud. Esta situación se hace particularmente grave en el caso de personas enfermas, personas de la tercera edad, niños/as pequeños/as y mujeres embarazadas.

Dentro de la población migrante se destacan las dificultades para acceder a servicios de salud para las mujeres embarazadas y las niñas y niños que no tienen resuelta su situación migratoria. A este respecto, es importante destacar que el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior celebraron un convenio mediante el cual los niños migrantes que se inscriban en un consultorio podrán regularizar su situación migratoria. El convenio fue aprobado mediante la Resolución 1914 del Ministerio de Interior de marzo 13 de 2008.

Respecto a las mujeres embarazadas existe la visa por embarazo o tratamiento médico que les permite regularizar su situación migratoria a partir de la presentación de un certificado médico que acredite su condición de gravidez. Para estos efectos, el Ministerio de Salud expidió la Circular 1179 de enero de 2003. Las mujeres embarazadas deben solicitar la atención de salud en el consultorio correspondiente a su comuna. De esta forma, el Estado de Chile estaría dando cumplimiento a las obligaciones estatales vinculadas con la salud materna, un tema al cual hizo referencia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe "Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos" durante el 2010.²⁶

No obstante, en la práctica se observa que las mujeres embarazadas sin documento de identidad no son atendidas en el consultorio, lo que las obliga a recurrir a prestadores privados de salud para obtener un certificado de embarazo. Aquellas que se encuentran en situaciones de mayor precariedad económica no pueden asumir dicho gasto y no pueden regularizar su situación migratoria y, por lo tanto, no reciben atención médica durante el embarazo, con consecuencias tanto en la salud de la madre como del recién nacido.

Por otra parte, el desarraigo y la ausencia de redes sociales y familiares impactan en la salud mental de las mujeres migrantes. La oferta en materia de salud mental es limitada, con lo cual algunos trastornos del ánimo y enfermedades mentales se acrecientan o agravan, y las mujeres migrantes no reciben la atención que requieren.

²⁴ Institución de Salud Previsional creadas en Chile en 1981.

²⁵ El Fondo Nacional de Salud es un organismo público de salud.

²⁶ <http://cidh.org/women/SaludMaterna10Sp/SaludMaternaINDICE.htm>

Resulta interesante agregar que, de acuerdo a la Encuesta Casen, la gran mayoría de las mujeres migrantes no ha realizado consultas médicas generales. El promedio de quienes lo han hecho es de sólo dos ocasiones. Esta situación refleja que la visa por tratamiento médico y embarazo no se presta para abusos y que es una medida positiva para garantizar el derecho a la salud y la libertad de movimiento de las y los migrantes. Con respecto a salud sexual y reproductiva, la pregunta por si se han hecho el examen Papanicolau en los últimos tres años arroja datos preocupantes. Casi la mitad de las mujeres de los quintiles II, III y IV contestó de manera negativa, mientras que el 65,7% de las mujeres del primer quintil y el 60% de las mujeres del quintil superior se han practicado dicho examen. Con respecto a las razones para no practicarse el examen, más de un tercio de las mujeres de todos los quintiles dice creer que no lo necesita.²⁷ Estas cifras reflejan la importancia de campañas de educación pública en materia de salud sexual y reproductiva.

5. Educación

Un primer aspecto a analizar vinculado con la educación se refiere al grado de escolaridad de las personas migrantes, que es muy similar entre hombres y mujeres. Se observa que dentro de las mujeres migrantes hay niveles de escolaridad similares en los primeros cuatro quintiles (entre 10.6 y 11.7 años de escolaridad). Se aprecia un incremento importante para el quintil V, en el que los años de escolaridad ascienden a 14.5. Según estas cifras, más de un tercio de las mujeres migrantes en Chile tiene estudios universitarios. Este es un dato importante, porque da cuenta de la posibilidad de la incorporación de esta fuerza laboral al mercado laboral, en la medida en que se reconozcan los títulos profesionales expedidos en el extranjero. Esta información confirma el perfil de las mujeres migrantes.

Un segundo elemento se relaciona con el acceso a educación de los niños y niñas migrantes. A este respecto, y a pesar de la existencia de un marco jurídico que promueve la incorporación de los menores a los establecimientos educacionales y la posibilidad de que ellos regularicen su situación migratoria mediante la visa temporaria de estudiante, en la práctica se observa que los establecimientos educativos particulares subvencionados exigen a los menores la presentación de documento de identidad chileno para matricularse por segunda vez en Chile. Es decir, se permite la matrícula provisoria, como lo ordena la Circular N° 07/ 1008 (1531) de agosto 4 de 2005, pero se niega la continuación de la educación a quienes no han regularizado su situación migratoria.²⁸ Muchas veces, esta situación se explica por dificultades económicas de los padres para pagar las visas que no debieran tener repercusiones sobre el derecho a la educación de las niñas y niños migrantes, y que contraviene además la Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁷ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

²⁸ Ver Sistematización del Proyecto "Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile", ejecutado por la Fundación Instituto de la Mujer en el 2010, junto a otras cuatro organizaciones y cofinanciado por la Unión Europea.

Otro aspecto relevante se refiere al contenido curricular de la educación. En particular, es importante mencionar que el conflicto bélico de fines del siglo XIX entre Chile y sus vecinos del norte, Perú y Bolivia, ha influido de manera directa en celebraciones como el festivo del 21 de Mayo, que exacerban sentimientos nacionalistas y denigran a las naciones vecinas. Esta visión se mantiene y se transfiere a los cursos de historia, incidiendo negativamente en la identidad de niños y niñas migrantes nacionales de Bolivia y Perú, y en los niños/as chilenos/as hijos/as de padres y madres bolivianos y peruanos.

Por otra parte, en la actualidad es posible homologar títulos profesionales y técnicos de Colombia y Ecuador, pero no es posible hacerlo con títulos peruanos. Esto incide de manera directa en las posibilidades de desarrollo profesional de las mujeres migrantes provenientes de Perú. Desde la visión de la feminización de la migración, resulta prioritario que se tomen acciones dirigidas a permitir la homologación de títulos técnicos y profesionales de Perú, considerando su volumen dentro del total de población migrante. La homologación representaría una posibilidad de trabajo con mejor remuneración y en mejores condiciones laborales.

6. Asociatividad

También se observa un bajo nivel de asociatividad entre las mujeres migrantes, con una excepción muy menor en materia de participación en organizaciones religiosas. Se destaca su mínima presencia en asociaciones gremiales, partidos políticos, asociaciones productivas, asociaciones indígenas y centros de madres o grupos de mujeres. Esta situación puede ser indicativa de factores de discriminación que limitan su libertad de asociación y también pueden dar cuenta de que las mujeres migrantes no ejercen su ciudadanía priorizando las actividades económicas, relacionadas con el motivo de la migración, no tienen la costumbre o el conocimiento de cómo hacerlo, o prefieren no hacerlo, entre otros motivos por seguridad, particularmente en el caso de mujeres refugiadas.

7. Familias binacionales

Como se indicó anteriormente, el número de mujeres extranjeras que establecen vínculos de pareja o tienen hijos en Chile y que solicitan visas en virtud de ello, es minoritario (3% del total de visas otorgadas en el 2009). No obstante, es importante considerar la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este grupo poblacional ya que carece de redes sociales y centraliza su proyecto de vida en el establecimiento de vínculos en el extranjero. Por ello, se confirma la necesidad de mantener y desarrollar políticas públicas para proteger a este grupo poblacional. Concretamente, la tramitación de la visa temporaria por embarazo, de manera que las mujeres extranjeras embarazadas puedan regularizar de manera expedita su situación migratoria. Asimismo, es necesario tomar medidas que garanticen que las mujeres embarazadas, con independencia de su situación migratoria, tengan acceso a los servicios de salud, particularmente salud materna.

La situación migratoria de los padres tiene repercusiones directas sobre el reconocimiento de la nacionalidad chilena a sus hijos. A partir de la aplicación

de una interpretación formal del artículo 10.1 de la Constitución Política de la República²⁹ se niega la nacionalidad chilena a los/las hijos/as de personas extranjeras en situación migratoria irregular, entendiendo que todos ellos son transeúntes. Es decir, se privilegia un criterio formal, la regularidad de la situación migratoria, sobre un criterio de realidad, que no estén en tránsito por el país sino residiendo en él. Estos/as niños/as pueden reclamar la nacionalidad de sus padres, si dichos Estados reconocen el *ius sanguini* como forma de adquirir la nacionalidad,³⁰ o son apátridas, lo cual es violatorio del derecho a la nacionalidad y a otros instrumentos internacionales que promueven la eliminación de la apátrida.³¹

En diciembre de 2008, la Corte Suprema Chilena reconoció el derecho a la nacionalidad de Valentina Nestáres, hija de una mujer peruana con situación migratoria irregular al momento del nacimiento.³² En una acción de nacionalidad, la Corte Suprema acudió a criterios de realidad para interpretar el concepto de transeúnte de la Constitución. El criterio aplicado por la Corte Suprema debiera ser la práctica legal, garantizando los derechos a la nacionalidad de los niños y niñas y permitiendo a la vez a sus madres regularizar su situación migratoria a partir de un vínculo con chileno, su hijo o hija.

Un segundo aspecto en el que se observa la importancia de la interpretación judicial en materia de los derechos de las mujeres migrantes se refiere al exequátur de sentencias de divorcio extranjeras por la Corte Suprema chilena. Tanto mujeres chilenas que migran a otros países como mujeres extranjeras que viven en Chile afrontan la dificultad de poner fin a sus matrimonios, llevando a cabo los procedimientos de divorcio en los estados donde residen, debiendo luego solicitar el exequátur de la sentencia de divorcio en el Estado donde contrajeron matrimonio. El Observatorio de Sentencias Judiciales de la Articulación Feminista identificó casos en los que se rechaza el exequátur de divorcios otorgados por mutuo acuerdo, porque no se incluye el cese de la convivencia por un año, como lo establece la legislación chilena.³³ Esta situación enfrenta a las mujeres a que, pese a haber obtenido una sentencia de divorcio, permanecen casadas en el país donde contrajeron matrimonio, impidiéndoles contraer matrimonio nuevamente violando la protección a la familia, resolver situaciones migratorias, violando la libertad de movimiento, entre otros derechos que se ven vulnerados.

²⁹ “Artículo 10.- Son chilenos: 1º.- Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena;”

³⁰ El *ius sanguini* o derecho de la sangre es el principio que reconoce la nacionalidad chilena a los hijos de nacionales, con independencia del lugar donde nacieron.

³¹ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954 Entrada en vigor: 6 de junio de 1960.

³² Sentencia Reclamo de Nacionalidad presentado por Helvi Claudia Nestáres Alcántara, diciembre 28 de 2009, Rol No. 6073-2009, reseñada en el Observatorio de Sentencias Judiciales de la Articulación Regional Feminista, disponible en www.articulacionfeminista.org

³³ Beatriz Aguilera Villalobos con Peter Griss, Corte Suprema de Chile, febrero 8 de 2010, Rol No. 7361-2009.

8. Trata y tráfico de mujeres y niñas

En la medida en que se profundiza su condición de país receptor de migrantes, en Chile se observan cada vez más delitos de tráfico de migrantes y trata de personas. Es mucho más común el tráfico de migrantes, sobre todo en la frontera norte. El tráfico de migrantes se origina sobre todo a partir del rechazo en frontera de personas extranjeras, quienes ingresan por puntos fronterizos no habilitados. La mayoría acude a redes criminales que les ofrecen pasos por puntos no autorizados y a veces sellos falsos en sus documentos de viaje. La legislación chilena en materia de tráfico y trata recientemente se modificó. El proyecto legislativo fue aprobado en ambas cámaras del Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional recientemente se pronunció sobre su constitucionalidad. A fines de marzo de 2011, aún está pendiente la promulgación de la ley.³⁴ El proyecto constituye un adelanto en la medida en que modifica y crea tipos penales, intentando adecuarse a la complejidad del fenómeno.

Se reitera la importancia de que la reglamentación e implementación de esta ley incluyan de manera balanceada herramientas para perseguir el delito y proteger a las víctimas, incluyendo posibilidades de regularizar su situación migratoria en razón a ser víctimas de estos delitos, que no estén sujetas a la persecución penal exitosa del mismo.

9. Principales preocupaciones

Chile ratificó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (2005).y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos relativos a la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes (2005). No obstante, aún no se impulsan y aprueban reformas legislativas a partir de estos estándares internacionales, de manera que se protejan y garanticen adecuadamente los derechos los/las migrantes y que incluyan una perspectiva de género. La legislación migratoria en Chile no se adecúa a las obligaciones internacionales de derechos humanos.

La legislación en materia de visas no ha sido reformada desde 1974 y resulta insuficiente frente a las características de la migración actual. La visa sujeta a contrato deja en particulares condiciones de vulnerabilidad a las y los trabajadores migratorios que se encuentran en Chile. Las y los trabajadores se ven obligados a soportar condiciones laborales injustas por temor a perder no sólo su vínculo laboral, sino también su visa. Los y las trabajadores migratorios que denuncian abusos enfrentan dificultades para conservar su situación migratoria en regla.

La dificultad de acceso de los y las migrantes a servicios tales como la salud y educación persiste, a pesar de los convenios existentes entre algunos ministerios, en razón a procedimientos administrativos y prácticos que generan obstáculos que les impiden acceder a los servicios públicos. Asimismo, se

³⁴ Boletín No. 3778-18, Tipifica el delito de tráfico de niños y personas adultas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

provocan situaciones paradójicas: la imposibilidad de mujeres migrantes embarazadas de recibir atención médica durante el embarazo si no tienen su situación migratoria resuelta, y la imposibilidad de regularizar su situación migratoria al no poder presentar un certificado médico de embarazo.

Una proporción importante de la población inmigrante posee formación técnica y superior, que, sin embargo, no puede hacer valer por la inexistencia de convenios y procedimientos para la homologación de diplomas. Muchos migrantes calificados se ven obligados a trabajar en oficios no calificados, con lo cual Chile pierde la oportunidad de beneficiarse de su aporte profesional.

Se percibe una tendencia discriminatoria y xenófoba de algunos funcionarios estatales, pero también en la opinión pública y a veces incluso de connotados personajes políticos. La xenofobia se nutre de la ignorancia sobre las dimensiones y razones del problema, por lo que es necesario actuar antes que ello se transforme y cristalice en comportamientos definitivamente racistas. De allí la necesidad de avanzar en revisar las formas de educar en las asignaturas –fundamentalmente de la historia nacional– que evite las interpretaciones nacionalistas y estigmatizadoras de los antiguos “enemigos y adversarios” en los conflictos de siglos anteriores

10. Recomendaciones³⁵

- Revisar y actualizar la legislación migratoria de Chile de manera que se adecúe a las obligaciones internacionales de derechos humanos suscritas y ratificadas por Chile.
- Desarrollar y poner en ejecución la legislación recientemente aprobada en materia de trata de personas y tráfico de migrantes, con miras a lograr la persecución y sanción, junto con la protección de las víctimas. Establecer protocolos especiales de atención y protección a las víctimas de trata, tanto para operadores de justicia como para las policías.
- Establecer y difundir canales de información formales, accesibles, comprensibles y ciertos sobre los procesos de migración.
- Asegurar el acceso a los subsidios estatales y municipales en materia de salud, educación y vivienda, sin discriminación.
- Desarrollar sistemas de seguimiento de flujos migratorios que superen la simple recolección estadística realizada a partir de los censos y/o otorgamiento de permisos de residencia otorgados, estableciendo información desagregada por sexo.
- Considerar a las mujeres migrantes, especialmente a aquellas que reciben menores ingresos en el mercado laboral, como segmento vulnerable de la población residente.

³⁵ Corporación Humanas agradece las sugerencias de Carmen Torres del Instituto de la Mujer a la versión final de este informe.

- Fortalecer la protección de los derechos laborales de las trabajadoras migratorias, particularmente de quienes trabajan en el sector servicios.
- Incluir a las mujeres migrantes como público objetivo de los Planes Nacionales de Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Incluir a las mujeres migrantes en toda la oferta estatal de programas de capacitación laboral, como por ejemplo Prodemu³⁶.
- Establecer convenios de homologación de estudios universitarios con países sudamericanos con el fin de asegurar la vigencia de los diplomas en el país de la población migrante y un mejor acceso al mercado laboral.
- Garantizar el acceso de las mujeres migrantes a los servicios de salud cuando se encuentren embarazadas, con independencia de su situación migratoria regular o irregular.
- Aprobar legislación y desarrollar acciones de promoción en materia de no discriminación y contra la xenofobia. Realizar campañas anuales dirigidas a la población nacional sobre los aportes de las mujeres e hombres inmigrantes al desarrollo económico, social y cultural de Chile.
- Modificar los contenidos educacionales discriminatorios contra naciones vecinas.

³⁶ Prodemu es una fundación de derecho privado sin fines de lucro y forma parte de las Fundaciones de la Presidencia de la República que dirige la Primera Dama. Tiene por objeto desarrollar el capital humano de mujeres vulnerables del país, favorecer su empleabilidad y acceso a redes de información (www.prodemu.cl).