

Centro  
de Políticas  
Migratorias

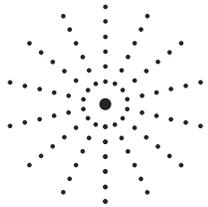
ABRIL 2023

# Ley sobre Protección de Refugiados en Chile

---

Nudos críticos, desafíos urgentes  
y alternativas hacia el futuro

Mayra Feddersen M.  
Antonio Morales M.  
Juan Pablo Ramaciotti M.  
Marcia Vera E.



Centro  
de Políticas  
Migratorias

## **Ley sobre Protección de Refugiados en Chile**

Nudos críticos, desafíos urgentes y alternativas hacia el futuro

### **AUTORES:**

Mayra Feddersen M.  
Antonio Morales M.  
Juan Pablo Ramaciotti M.  
Marcia Vera E.

### **REVISIÓN:**

Valentina Rioseco V.  
Macarena Rodríguez A.

### **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:**

Valentina Iriarte C.

Informe publicado en abril de 2023.

El Centro de Políticas Migratorias es una institución independiente y sin fines de lucro dedicada a la evaluación, análisis y diseño de propuestas de políticas migratorias.

Nuestro propósito es contribuir a la generación y fortalecimiento de políticas públicas migratorias que respondan a los desafíos que presenta la movilidad humana a través de investigación rigurosa, trabajo de campo, elaboración de propuestas, generación de espacios de diálogo y articulación de diversos actores.

### **CÓMO CITAR ESTE INFORME:**

Feddersen, M., Morales, A., Ramaciotti, J.P., Vera, M. (2023). *Ley de Refugio en Chile. Nudos críticos, desafíos urgentes y alternativas hacia el futuro*. Centro de Políticas Migratorias. Recuperado de <https://www.politicasmigratorias.org/publicaciones>

Resumen	<b>4</b>
1. <b>Introducción</b>	<b>5</b>
2. <b>Marco jurídico</b>	<b>7</b>
3. <b>Aplicación de la Ley N° 20.430</b> durante sus primeros años de vigencia	<b>10</b>
4. <b>Desplazamiento forzado desde Venezuela</b> y profundización de los problemas en la aplicación de la Ley N° 20.430	<b>12</b>
5. <b>Nudos críticos en la aplicación</b> de la Ley N° 20.430	<b>19</b>
6. <b>Experiencias a nivel regional</b> en contextos de crisis humanitarias y desplazamiento forzado	<b>22</b>
7. <b>Análisis y propuestas</b>	<b>26</b>
8. <b>Conclusiones</b>	<b>33</b>
Referencias	<b>34</b>

# Contenidos

# Resumen

---

Este informe realiza un análisis de los principales desafíos de aplicación de la Ley N° 20.430 sobre Protección de Refugiados en Chile y propone medidas para enfrentarlos. Se identifican cuatro áreas de nudos críticos en la aplicación de la ley, que comprenden limitaciones administrativas del Estado, problemas jurídicos en la aplicación de la ley, posibles tensiones con los objetivos de control migratorio del Estado, y la falta de políticas de integración y reasentamiento para personas refugiadas. Las propuestas parten de la necesidad de contar con sistemas de refugio y protección complementaria que dialoguen entre sí, y una política migratoria que se integre y coordine con estos sistemas. En ese marco, se plantean también distintas medidas que apuntan a reforzar la institucionalidad del Estado, eliminar prácticas que dificultan el acceso a los procedimientos de refugio, aplicar alternativas de procedimientos más expeditas y flexibles, desarrollar opciones de protección complementaria e impulsar políticas de integración de personas refugiadas en distintos ámbitos.

*Agradecemos la disponibilidad de quienes participaron del taller y las entrevistas de esta investigación. Sus nombres no aparecen en este informe para resguardar el compromiso de confidencialidad que se tomó al momento de solicitar su participación. Agradecemos también a Andrea Sifaquí por su colaboración en la investigación y a quienes generosamente aportaron a este trabajo con sus revisiones y comentarios.*

# 1. Introducción

## 1.1. CONTEXTO

El año 2010 se publicó la Ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados. Este cuerpo legal desarrolla en la legislación interna las obligaciones contraídas internacionalmente a partir de la adhesión de Chile a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derecho al asilo. La ley destaca además por incorporar el concepto amplio de refugiado de la Declaración de Cartagena, junto con establecer procedimientos y principios de protección ajustados a los estándares internacionales en la materia<sup>1</sup>.

Pese a lo anterior, en la práctica han existido irregularidades en la aplicación de la ley, junto con dificultades vinculadas a las capacidades de las instituciones públicas y tensiones con los objetivos de control migratorio. Se han evidenciado prácticas por parte de instituciones públicas que impiden el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a, lo que ha sido constatado por la Contraloría General de la República<sup>2</sup> y la Corte Suprema<sup>3</sup>. Se ha dado cuenta de demoras, exigencia de trámites adicionales a los que establece la ley y evaluaciones de pre admisibilidad al procedimiento por parte de funcionarios que no se ajustan al procedimiento legal, entre otras prácticas y omisiones inadecuadas (Gutiérrez y Charles, 2019; Observatorio

de Migraciones y Movilidad Humana, 2022; Olea, 2012). Estos problemas podrían verse agravados dada la presencia de fuerzas armadas en la zona fronteriza del norte del país, si no existen procedimientos claros que resguarden el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado/a<sup>4</sup>.

Las cifras disponibles dan cuenta también de la lentitud de los procesos y la baja tasa de reconocimiento de personas refugiadas<sup>5</sup>. Entre 2010 y 2022, se formalizaron<sup>6</sup> 26.985 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, de las cuales sólo 760 se resolvieron favorablemente y 7.571 fueron rechazadas. Según datos del Servicio Nacional de Migraciones (ex Departamento de Extranjería y Migración), en el caso de personas venezolanas, entre 2017 y 2022 se formalizaron 10.119 solicitudes de reconocimiento, mientras que en el mismo período sólo se reconoció como refugiadas a 33 personas<sup>7</sup>. Junto con lo anterior, tal como se demostrará en este informe, se han evidenciado tensiones entre los objetivos de protección de personas refugiadas y solicitantes de refugio y los objetivos de las políticas de control migratorio, a partir de la preocupación de las autoridades de que el refugio sea utilizado como un mecanismo de ingreso al país y de regularización migratoria, por parte de personas que no requieren de protección internacional.

1 El artículo 10 de la ley establece que “Los alcances y disposiciones de la presente ley y su reglamento se interpretarán conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.”

2 Contraloría General de la República (2020). Informe Final de Investigación Especial N° 828 de 2019.

3 Corte Suprema, causa rol N° 30.214-2021.

4 Si bien la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se refiere al derecho de asilo, en este informe nos referiremos al derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado/a, considerando que en esos términos lo regula la Ley N° 20.430. Junto con lo anterior, la legislación chilena se refiere al asilo político (artículos 94 y siguientes de la Ley N° 21.325), lo que está fuera del ámbito de análisis de este estudio.

5 Ver <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/>

6 En el presente informe entenderemos por solicitudes formalizadas aquellas presentadas por un solicitante y que son reconocidas como solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado por el Servicio Nacional de Migraciones. Se hace esta precisión porque, como daremos cuenta en el informe, existen solicitudes de reconocimiento que, pese a ser presentadas, son desestimadas sin darse inicio al procedimiento de determinación de la condición de refugiado que establece la Ley N° 20.430.

7 Como se expondrá más adelante en este informe, existen otros países de la región que han tomado medidas para reconocer la condición de refugiado a una mayor proporción de personas venezolanas, o que han abierto distintos canales de regularización para las personas provenientes de Venezuela.

En un contexto en que los desplazamientos mixtos se han visto incrementados significativamente en la región latinoamericana, se hace urgente identificar mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones in-

ternacionales de los Estados en materia de protección internacional y procedimientos transparentes y ajustados a derecho, en armonía con las políticas de control y regularidad migratoria del país.

## 1.2. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente informe tiene como objetivo analizar los desafíos y dificultades presentes en la aplicación de la Ley N° 20.430 sobre Protección de Refugiados en Chile, identificar sus posibles causas y proponer alternativas de acción.

## 1.3. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

Para el desarrollo de esta investigación se utilizó una metodología mixta que incorporó estrategias cualitativas y cuantitativas, permitiendo una aproximación interdisciplinaria al tema de estudio. Respecto del análisis cualitativo, se levantó información a través de revisión bibliográfica, análisis documental y normativo, entrevistas semiestructuradas con informantes clave y un taller con expertos y expertas en la materia.

El taller con expertos y expertas se realizó en octubre de 2022 y reunió a once personas, representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales, instituciones públicas y la academia. En ese espacio se presentaron los avances preliminares de la investigación y se trabajó con los asistentes en el intercambio de antecedentes y análisis respecto del diagnóstico y posibles propuestas vinculadas a los desafíos de implementación de la Ley N° 20.430.

Las entrevistas a informantes clave, realizadas durante enero y febrero de 2023, fueron aplicadas con el objetivo de obtener información respecto del funcionamiento de la institucionalidad vinculada al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. En consideración a lo anterior, se entrevistó a seis funcionarios públicos que se vinculan desde distintos roles con dicho proceso.

El análisis cuantitativo se basó en registros administrativos sobre refugio y migración en Chile, obtenidos a través de solicitudes de información pública y portales de información de diversas instituciones públicas.

El informe se estructura en ocho secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta el marco jurídico existente en el país respecto de la figura del refugio, detallando sus principales elementos; la tercera sección describe aspectos relevantes de la aplicación de la Ley de Refugio durante sus primeros años de vigencia; la cuarta sección se refiere a los problemas en la aplicación de la Ley de Refugio a partir del desplazamiento forzado de personas venezolanas y el acceso al procedimiento de refugio a partir del año 2017; la quinta sección identifica los principales nudos críticos en la aplicación de la Ley de Refugio; la sexta sección presenta la experiencia de algunos países de la región en materia de políticas de refugio y protección internacional; y la séptima sección plantea propuestas orientadas a abordar los principales problemas de aplicación de la Ley N° 20.430. Finalmente, se plantean conclusiones sobre la Ley de Refugio en Chile y la necesidad de un sistema de protección internacional que esté integrado y en armonía con las políticas migratorias del país.

## 2. Marco jurídico

### 2.1. ASPECTOS GENERALES

En Chile las normas sobre protección de personas refugiadas y el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a están contenidas en la Ley N° 20.430, promulgada el año 2010, y su reglamento, el Decreto 837, publicado el 2011, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante el Ministerio del Interior). Dentro de los principales aspectos que regulan estas normas, se encuentra la definición de quiénes son considerados refugiados; cuáles son los principios que guían la protección de los solicitantes de refugio y las personas refugiadas; sus derechos y obligaciones; y el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

La Ley N° 20.430 plasma a nivel interno las obligaciones internacionales que Chile ha adquirido al adherir a la Convención del Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derecho al asilo. En este sentido, la ley incorpora principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y, especialmente, del derecho internacional

de las personas refugiadas, como son los principios de no devolución, confidencialidad, no discriminación y reunificación familiar (Olea, 2012)<sup>8</sup>. Adicionalmente, la Ley sobre Protección de Refugiados va más allá de las obligaciones establecidas en tratados internacionales, incorporando la definición amplia de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984.

La ley reconoce a las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado los derechos establecidos en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales ratificados por Chile. Se les reconoce expresamente (a las y los refugiados, solicitantes y sus familias) el derecho a acceder a salud, educación, vivienda y trabajo, en igualdad de condiciones que las demás personas extranjeras. Dentro de los derechos reconocidos a los solicitantes durante el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, se encuentra el otorgamiento de un permiso de residencia temporal por ocho meses (prorrogables por períodos iguales), tanto para el solicitante, como para los miembros de su familia que le acompañen.

### 2.2. DEFINICIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS CONTENIDA EN LA LEY

El artículo 2 de la ley establece que podrán ser reconocidas como refugiadas las siguientes personas:

a. *Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores. Esta definición reproduce la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, modificada por el Protocolo de 1967.*

b. *Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país. Esta definición amplia de refugiado, de la Declaración de Cartagena, abre considerablemente el rango de personas que pueden ser sujeto de protección.*

<sup>8</sup> El artículo 3 de la ley establece que “La protección de los solicitantes de la condición de refugiado y los refugiados se regirá por los principios de no devolución, incluida la prohibición de rechazo en frontera; de no sanción por ingreso ilegal; de confidencialidad; de no discriminación; de trato más favorable posible; y de unidad de la familia.”

- c. *Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales anteriores, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él (protección de apátridas).*
- d. *Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida (refugiados “sur place”) (Olea, 2012).*

## 2.3. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE PERSONAS REFUGIADAS

En cuanto al procedimiento administrativo de determinación de la condición de refugiado, en la Ley N° 20.430 y su reglamento se detallan las siguientes etapas:

1. **Presentación de la solicitud:** debe realizarse por escrito o completando el formulario correspondiente ante el Servicio Nacional de Migraciones<sup>9</sup>. Quienes ingresen al país pueden manifestar en la frontera a la autoridad contralora<sup>10</sup>, al momento de su ingreso, la intención de solicitar refugio, ante lo cual las autoridades deberán entregarle la información para realizar la solicitud de reconocimiento. El reglamento indica que la solicitud deberá presentarse de forma personal y por escrito ante el Servicio Nacional de Migraciones<sup>11</sup>, luego de lo cual se entiende que ha sido formalizada.
2. **Recepción de la solicitud y remisión a la Secretaría Técnica:** los funcionarios que reciban la solicitud deberán ponerla en conocimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.
3. **Revisión de antecedentes y entrevista:** la Secretaría Técnica recopilará antecedentes del país de nacionalidad o residencia habitual del solicitante que resulten relevantes para evaluar la solicitud de refugio. Asimismo, la Secretaría Técnica recabará información respecto del solicitante a través de una entrevista individual y confidencial.
4. **Recomendación de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado:** la Comisión deberá evaluar las pruebas y antecedentes recabados por la Secretaría Técnica, para recomendar o no al Subsecretario del Interior el reconocimiento de la condición de refugiado de la persona solicitante<sup>12</sup>. De no haber pruebas suficientes, puede basar sus recomendaciones en indicios, presunciones y la credibilidad general del solicitante.
5. **Reconocimiento de la condición de refugiado o rechazo de la solicitud:** a partir de las recomendaciones de la Comisión, el Subsecretario podrá declarar el reconocimiento de la condición de refugiado, o rechazar la solicitud de reconocimiento, mediante

9 Quienes se encuentren en situación migratoria irregular o hayan ingresado al país de manera irregular, y requieran ser reconocidos como refugiados, tendrán diez días desde producida la infracción para formalizar su solicitud. Quienes sean reconocidos como refugiados no serán sancionados penal ni administrativamente (artículo 6 de la Ley 20.430 y artículo 8 del reglamento). Los extranjeros que tengan una medida de prohibición de ingreso, de expulsión o una orden de abandono del país vigente, no podrán formalizar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado mientras esas medidas no hayan sido suspendidas o dejadas sin efecto. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos deberá respetarse el principio de no devolución respecto de los extranjeros que manifiesten la intención de formalizar una solicitud de reconocimiento, mientras se resuelva sobre las medidas vigentes (artículo 32 inciso segundo del reglamento).

10 De acuerdo al artículo 166 de la Ley N° 21.325 sobre migración y extranjería, la autoridad contralora encargada de controlar el ingreso y egreso de extranjeros del territorio nacional es la Policía de Investigaciones (PDI). En los pasos habilitados donde no exista una unidad de la PDI, dicha función deberá ser desempeñada por Carabineros de Chile.

11 Sin perjuicio de que, en casos de fuerza mayor, el Servicio podrá disponer que un funcionario concorra al lugar donde se encuentre el solicitante (artículo 36 bis del reglamento).

12 La Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado está compuesta por el Subsecretario del Interior (o por quien éste designe) quien la presidirá; dos representantes del Ministerio del Interior; y dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Podrá asistir a las reuniones de la Comisión un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (artículo 26 de la Ley N° 20.430).

una resolución fundamentada. A quienes sea reconocida la condición de refugiado y a sus familias se les otorgará un permiso de residencia permanente. Quienes no hubieren sido reconocidos como refugiados tendrán un plazo de 30 días para solicitar un permiso de residencia cumpliendo los requisitos de la Ley de Migración y Extranjería.

**6. Procedimientos especiales:** La ley 20.430 contempla algunos procedimientos especiales para los niños, niñas y adolescentes no acompañados (capítulo IV), para las víctimas de violencia sexual o por motivos de género (artículo 41) y para el ingreso masivo de refugiados (artículo 42).

En relación con el ingreso masivo de refugiados, la ley señala en su artículo 42 que, de producirse un incremento sustancial en solicitudes de reconocimiento

de la condición de refugiado, será posible llevar a cabo procedimientos especiales *prima facie* o por grupos<sup>13</sup>.

Adicionalmente, la Ley establece que un representante de ACNUR podrá asistir a las reuniones de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado. Al mismo órgano internacional se podrá solicitar asesoramiento en el caso de ingreso masivo de refugiados al país, en particular respecto de procedimientos especiales de determinación *prima facie*.

La Ley y su reglamento reconocen también otras medidas denominadas “soluciones duraderas”, como el reasentamiento en un tercer país, la repatriación voluntaria y la integración en Chile<sup>14</sup>. Sin embargo, sólo son mencionadas dentro de las competencias de la Comisión de Reconocimiento y no hay un desarrollo de las implicancias y posibles deberes del Estado para concretar estas medidas.

---

13 El reconocimiento *prima facie* supone el reconocimiento por parte de un estado de la condición de refugiado/a sobre la base de circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o, en el caso de personas apátridas, en el país de su anterior residencia habitual. De este modo, el enfoque *prima facie* reconoce que quienes huyen de esas circunstancias están en riesgo, comprendiéndolos dentro de la definición de refugiado/a (UNHCR, 2016). Si bien se puede utilizar el reconocimiento *prima facie* para procedimientos individuales de reconocimiento de la condición de refugiado/as, usualmente se utiliza en situaciones grupales, en que el reconocimiento individual se hace poco práctico o imposible en situaciones de gran escala.

14 Ley 20.430, artículo 22 N°6 y Reglamento de la ley, artículo 27 N° 6.

### 3. Aplicación de la Ley N° 20.430 durante sus primeros años de vigencia

---

La aprobación de la Ley sobre Protección de Refugiados significó un esfuerzo legislativo importante del Estado de Chile por actualizar y adecuar la normativa sobre la materia a los estándares internacionales. Sin embargo, luego de su publicación, no se observaron cambios significativos en las resoluciones que reconocían o rechazaban el refugio (Olea, 2012).

Desde los primeros años de aplicación de la Ley se evidenciaron problemas de acceso al procedimiento de reconocimiento de refugio. Esto se dio especialmente en el caso de personas de determinadas nacionalidades, a quienes se exigía un visado consular de turismo para ingresar al país, como es el caso de los ciudadanos cubanos. Esto repercutía en que, si no tenían el visado consular, debían declarar su intención de solicitar refugio en el punto fronterizo, donde su ingreso podría ser rechazado pese a haber declarado necesitar protección (Olea, 2012).

Junto con eso, se observó en la práctica barreras para iniciar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, puesto que las solicitudes no siempre eran formalizadas: en las oficinas del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) se pedía a los solicitantes de refugio

narrar su situación, para que un funcionario decidiese si le entregaba o no el formulario para consignar la solicitud y posteriormente formalizarla (Olea, 2012; Gutiérrez y Charles, 2019). Así, como se detallará más adelante en este informe, se impuso de facto un requisito adicional de ingreso que no estaba contemplado en la normativa, vulnerando con ello el derecho a solicitar refugio y dificultando gravemente el derecho a recurrir ante las decisiones administrativas, abriendo con ello espacio a la vulneración de las normas del debido proceso y, en consecuencia, a prácticas arbitrarias.

Durante los primeros años de implementación de la ley, el número de solicitudes formalizadas se mantuvo relativamente bajo y cercano a la cantidad de solicitudes resueltas por año (rechazadas o reconocidas) (ver Tabla 1). Sin embargo, a partir de 2015 y especialmente el año 2016, puede observarse que la brecha entre solicitudes formalizadas y solicitudes resueltas comienza a profundizarse, dando cuenta de un problema que se acrecentaría en años posteriores. Esto se explica principalmente por un fuerte aumento en las solicitudes de personas de nacionalidad colombiana, que sólo el año 2016 presentaron 1.804 solicitudes de refugio.

**TABLA 1 SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO FORMALIZADAS, RECHAZADAS Y ACEPTADAS (2010-2016)**

AÑO	SOLICITUDES FORMALIZADAS	SOLICITUDES RECHAZADAS	PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS	SOLICITUDES RESUELTAS POR AÑO
2010	219	91	17	108
2011	283	60	62	122
2012	169	185	51	236
2013	248	187	56	243
2014	283	127	46	173
2015	623	52	17	69
2016	2.297	41	63	104

FUENTE: elaboración propia a partir de información del Servicio Nacional de Migraciones<sup>15</sup>

Los datos disponibles respecto de este período muestran que la gran mayoría de las solicitudes de reconocimiento correspondieron a personas colombianas (3.323) mientras que sólo 799 solicitudes correspondieron a personas de

otras nacionalidades. Respecto de los reconocimientos, en total hubo 312 personas reconocidas como refugiadas, de las que 242 son colombianas y el resto corresponde a otras nacionalidades.<sup>16</sup>

15 Ver <<https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>> Recuperado el 8 de marzo de 2023.

16 Ibid.

## 4. Desplazamiento forzado desde Venezuela y profundización de los problemas en la aplicación de la Ley N° 20.430

### 4.1. CONTEXTO GENERAL

La crisis política, social y humanitaria de Venezuela ha provocado que millones de personas migren desde ese país. Según datos de ACNUR y OIM (2022), para febrero de 2022, se estimaba que había 7,18 millones de venezolanos refugiados y migrantes en el mundo. Chile es el quinto país que ha recibido a más personas venezolanas a nivel global (cerca de 445 mil), luego de Colombia (2,5 millones), Perú (1,5 millones), Estados Unidos (545 mil) y Ecuador (502 mil)<sup>17</sup>.

El ingreso de personas venezolanas a Chile comenzó a incrementarse de manera acelerada a partir del año 2015. Al observar los ingresos y egresos entre 2015 y 2018, los saldos migratorios anuales registrados por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI)<sup>18</sup> correspondientes a personas venezolanas ascendieron de 11 mil a 189 mil. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (Sermig) hacia fines del año 2021 la nacionalidad extranjera con mayor presencia en el país era la venezolana con cerca de 445 mil personas, un 30% de los migrantes viviendo en el país (INE y Sermig, 2022).

Ante este aumento sustancial de la migración venezolana, a partir del año 2018 el Gobierno de Chile adoptó diversas medidas que impactaron tanto en la magnitud como en las características del desplazamiento de personas venezolanas hacia el país:

- 1. Visa de Responsabilidad Democrática (VRD):** en abril de 2018<sup>19</sup> se estableció este visado para personas de nacionalidad venezolana, que dio derecho a residir y trabajar en Chile por un año, pudiendo prorrogarse el permiso por el mismo período de tiempo y, de cumplirse los requisitos necesarios, solicitar la permanencia definitiva. La VRD debía solicitarse en los consulados de Chile en el extranjero<sup>20</sup>, lo que tenía por objeto que los titulares de este permiso ingresaran al país con un visado de residente y RUN previamente asignados, lo que facilitaría su inserción en distintos ámbitos. En noviembre de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores suspendió la VRD, informándose a los solicitantes a través de un correo electrónico masivo, que aludía a demoras debidas a la prolongación del cierre de fronteras por la pandemia como uno de los principales argumentos para terminar todos los trámites en curso (SJM, 2021). En enero de 2021 se actualizaron los requisitos de la VRD, estableciéndose como una visa de reunificación familiar para personas venezolanas<sup>21</sup>.
- 2. Visto consular de turismo:** desde el 22 junio de 2019, se comenzó a exigir a las personas venezolanas que desearan ingresar a Chile como turistas que contaran con un permiso obtenido ante los consulados de Chile

17 Ver: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (ACNUR y OIM). <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>> Recuperado el 8 de marzo de 2023.

18 Los saldos migratorios corresponden a la diferencia entre ingresos y salidas del país registradas por la Policía de Investigaciones (PDI). La información corresponde a datos obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública.

19 Ministerio de Relaciones Exteriores, Circular N° 96 Instruye sobre otorgamiento de Visado de Responsabilidad Democrática para nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, 9 de abril de 2018.

20 Inicialmente, la VRD sólo podía solicitarse en consulados chilenos en Venezuela, pero desde el 24 de junio de 2019 puede solicitarse desde cualquier consulado de Chile en el exterior.

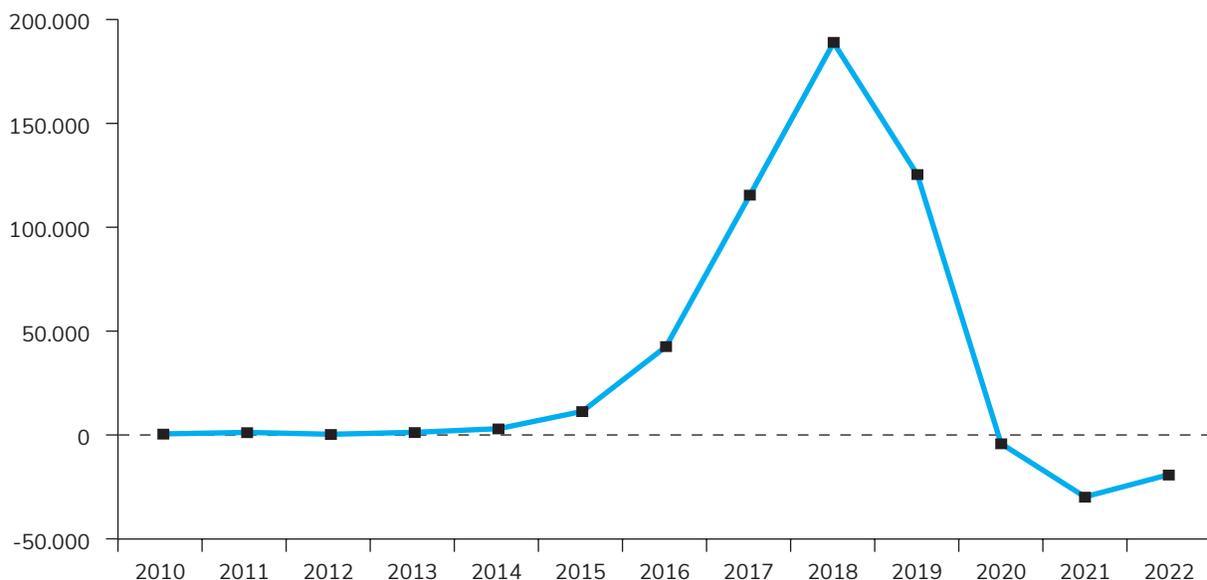
21 Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficio Circular N° 17 sobre Instrucciones para la priorización en el otorgamiento de las visas de residencia temporaria de reunificación familiar y de responsabilidad democrática, 29 de enero de 2021. Este oficio fue posteriormente actualizado a través del Oficio Circular N° 212 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 4 de octubre de 2021.

en el exterior<sup>22</sup>. Esta medida fue tomada en respuesta a que Perú estableció una medida similar desde el 15 de junio, lo que podría provocar un aumento en los movimientos de venezolanos de Perú a Chile.

**3. Acceso limitado al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a:** las dificultades de acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado se hicieron más evidentes ante la situación de personas venezolanas llegando al país. Como se detallará a continuación, se limitó el acceso al procedimiento exigiendo requisitos de facto para la formalización de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, para evitar que el procedimiento de refugio se constituyera como un mecanismo de ingreso regular al país para las personas de nacionalidad venezolana.

Las medidas adoptadas por las autoridades chilenas tuvieron un impacto significativo en el desplazamiento de personas venezolanas en el tiempo. Por una parte, disminuyeron las entradas por pasos habilitados, pues se limitó la entrega de visas de turismo consular y las VRD (ver Gráfico 1 y Tabla 2); y por otra, aumentaron los ingresos por pasos no habilitados en las regiones del norte del país (ver Gráfico 2), al ser la única alternativa de migrar hacia Chile para muchas personas venezolanas. A partir de 2020, a los motivos señalados precedentemente, se sumó el cierre de fronteras debido a la pandemia (Zapata et al., en prensa), lo que contribuyó a que siguieran aumentando los ingresos irregulares (SJM, 2021).

**GRÁFICO 1** SALDOS MIGRATORIOS (DIFERENCIA DE INGRESOS Y EGRESOS POR PASOS HABILITADOS) DE PERSONAS VENEZOLANAS (2010-2022)



FUENTE: elaboración propia a partir de información de la Policía de Investigaciones (PDI) solicitada por Ley de Transparencia.

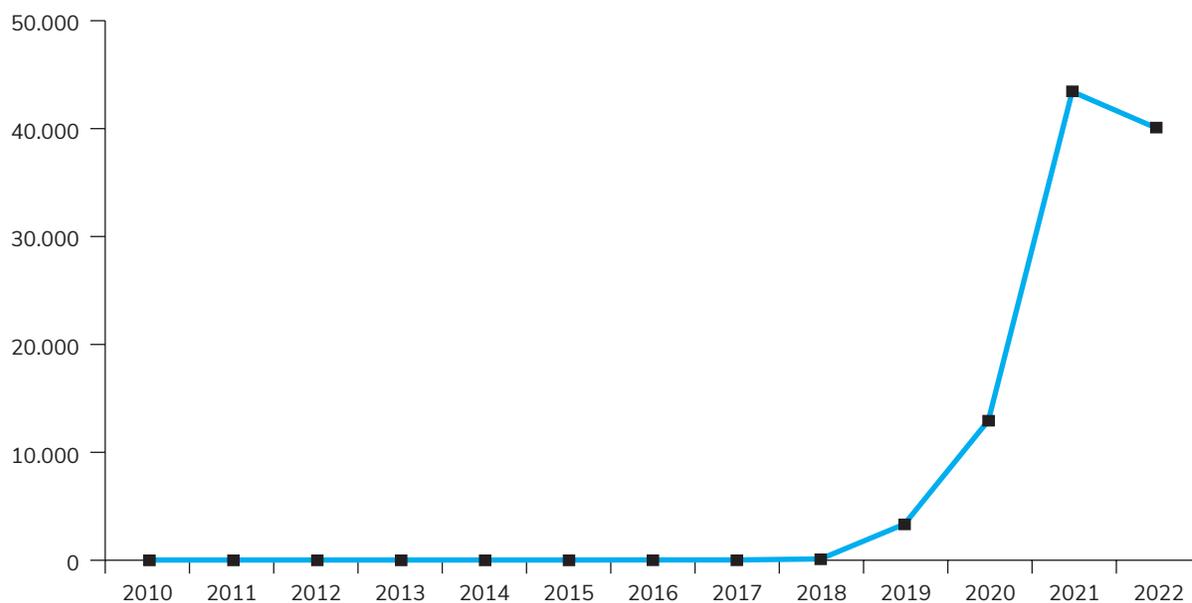
22 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Decreto N°237 Establece Visto Consular de Turismo a Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, 22 de junio de 2019.

**TABLA 2 VISAS DE TURISMO CONSULAR Y VISAS DE RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA SOLICITADAS, OTORGADAS, RECHAZADAS Y EN TRÁMITE**

	VISA DE RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA (ABRIL 2018 - DICIEMBRE 2022)		VISA CONSULAR DE TURISMO (JUNIO 2019 - DICIEMBRE 2022)	
	CANTIDAD	PORCENTAJE	CANTIDAD	PORCENTAJE
<b>OTORGADAS</b>	69.856	15%	11.373	8%
<b>RECHAZADAS</b>	373.481	79%	125.775	87%
<b>EN TRÁMITE</b>	28.964	6%	7.823	5%
<b>TOTAL SOLICITUDES</b>	<b>472.301</b>	<b>100%</b>	<b>144.971</b>	<b>100%</b>

FUENTE: elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, solicitada por Ley de Transparencia.

**GRÁFICO 2 INGRESOS AL PAÍS DE PERSONAS VENEZOLANAS POR PASOS NO HABILITADOS (2010-2022)<sup>23</sup>**



FUENTE: elaboración propia a partir de información de la Policía de Investigaciones (PDI) solicitada por Ley de Transparencia.

<sup>23</sup> El número de ingresos por pasos no habilitados registrados por la PDI no necesariamente refleja la totalidad de ingresos de este tipo, pues sólo contempla a quienes han sido sorprendidos ingresando de manera irregular al país o a quienes se han autodenunciado ante las autoridades. Junto con eso, el registro de la PDI no considera a menores de edad.

A partir de los datos presentados en la Tabla 1 y el Gráfico 2, es posible observar que, mientras se otorgaron cerca de 70 mil VRD entre 2018 y 2022 (un 15% de las más de 472 mil visas solicitadas), en ese mismo período se han registrado cerca de 100 mil ingresos

por pasos no habilitados correspondientes a nacionales venezolanos. Mientras que el año 2022 la PDI registró 40 mil ingresos irregulares de personas venezolanas, durante ese mismo año se otorgaron 6.565 visas de responsabilidad democrática.

## 4.2. APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS VENEZOLANAS

Ante el desplazamiento de millones de personas derivado de la crisis vivida en Venezuela, tanto ACNUR<sup>24</sup> como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>25</sup> llamaron a reconocer la condición de refugiada a personas provenientes de Venezuela en los términos contenidos en la Declaración de Cartagena, esto es, a todos quienes consideran que su vida, integridad o libertad personal estarían amenazadas debido a la situación de violencia, violaciones masivas de derechos humanos y perturbaciones graves del orden público (ver también Blouin et al., 2020).

En Chile, pese a que la Ley N° 20.430 establece el concepto amplio de refugiado de la Declaración de Cartagena, en la práctica, no se ha reconocido en estos términos como refugiados a personas venezolanas. No obstante, tal como se expondrá más adelante, en la mayoría de los casos que le ha correspondido abordar durante el año 2022, la Corte Suprema se ha referido a la Declaración de Cartagena como fundamento para revertir decretos de expulsión en contra de personas extranjeras (Observatorio sobre Migraciones y Movilidad Humana, 2023).

La aplicación restrictiva de la Declaración de Cartagena por parte de la autoridad administrativa chilena encuentra eco en varios países de América Latina. Brasil y México, por otro lado, resaltan por haber aplicado recientemente el concepto amplio de refugio de la Declaración de Cartagena a un número determinado de países, incluyendo a Venezuela (Zapata et al., en prensa).

Junto con lo anterior, los problemas evidenciados previamente respecto de etapas de pre admisibilidad no contempladas en la ley se han perpetuado como un filtro previo al acceso al procedimiento legal (Gutiérrez y Charles, 2019). Producto de esto, quienes declaran su intención de solicitar refugio en la frontera, o quienes se

acercan a las oficinas del Servicio Nacional de Migraciones o delegaciones regionales para presentar su solicitud, se ven expuestos a evaluaciones de pre admisibilidad para formalizar su solicitud que no están contempladas en la Ley N°20.430, en su reglamento o en la normativa en general y que son manifestadas verbalmente por un funcionario policial o administrativo (SJM, 2019; Pascual, 2020; Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2022).

La Contraloría General de la República dio cuenta de las irregularidades administrativas practicadas por el Gobierno de Chile. En su informe especial 828/2019, concluyó que han existido demoras excesivas y se han exigido trámites adicionales a los dispuestos en la ley para acceder al procedimiento de reconocimiento; que se han dado evaluaciones improcedentes respecto de la necesidad de protección por parte de funcionarios al comienzo del procedimiento; y solicitudes de instrucciones a autoridades migratorias desde las oficinas regionales al nivel central para determinar si se debe proceder o no a la formalización de solicitudes, en circunstancias que la ley dispone que quien solicite el reconocimiento como refugiado/a tiene derecho a ingresar al procedimiento de manera formal. La Corte Suprema, como se verá a continuación, también se ha pronunciado sobre estas irregularidades.

Por otra parte, dentro de las recomendaciones realizadas por la CIDH (2018) ante la migración forzada de personas venezolanas, está la aplicación de respuestas colectivas de protección como el reconocimiento de la condición de refugiado/a *prima facie* o grupal, sin que sea necesario realizar una evaluación individualizada de cada caso. Si bien la Ley N° 20.430 permite el uso de este mecanismo de reconocimiento, este no ha sido aplicado por las autoridades chilenas.

24 ACNUR (2019) Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos - Actualización I <<https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>>

25 CIDH (2018) Migración forzada de personas venezolanas <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>>

### 4.3. REVISIÓN JUDICIAL DE LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS RELATIVAS AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE REFUGIADO/A

La continuidad de prácticas institucionales que no se ajustan a los estándares establecidos por la Ley N° 20.430, desde su entrada en vigencia hasta la actualidad, es algo que puede constatarse analizando la jurisprudencia de la Corte Suprema al respecto.

Respecto de las barreras para el inicio del procedimiento de reconocimiento de refugio, la Corte Suprema ha calificado como ilegal y contraria a la Constitución la exigencia de cualquier formalidad adicional a completar un formulario escrito con el objeto de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado/a cuando la persona ingresa al país. Esto también se aplica a los casos de ingreso clandestino, donde la Corte ha establecido en diversas ocasiones que la exigencia de una “autodenuncia” respecto de quienes ingresan por paso no habilitado es contraria a derecho por no encontrarse enunciada como requisito de solicitud de refugio en la Ley N° 20.430 (Corte Suprema, rol N° 12.836-2022; rol N° 20.141-2022; rol N° 19.868-2022; rol N° 25.563-2022; rol N° 16.100-2022).

La Corte Suprema también ha considerado ilegales prácticas institucionales que deniegan el inicio del procedimiento por otras razones formales. Así, el máximo tribunal ha señalado que denegar la presentación de una solicitud vía carta en virtud del principio de confidencialidad, exigiendo en cambio la presencialidad del trámite, es contrario a la igualdad ante la ley en los términos expuestos en el artículo 19 N°2 de la Constitución (Corte Suprema, rol N° 31.346-2018). En el mismo sentido, denegar la presentación de una solicitud presentada a través de un abogado patrocinante en virtud del principio de confidencialidad, exigiendo en cambio la concurrencia personal del solicitante, también resulta contrario a la igualdad ante la ley en virtud del artículo 19 N°2 de la Constitución (Corte Suprema, rol N° 29.331-2018)<sup>26</sup>.

En este último sentido, y ante la práctica reiterada de obstaculización al inicio del procedimiento de reconocimiento de refugio por no declarar el ingreso por paso no habilitado ante la Policía de Investigaciones, la Corte Suprema ha recientemente instruido al Sermig para que dicte “las resoluciones de carácter general que correspondan para adecuar la actuación de sus empleados a la correcta aplicación de los preceptos involucrados en la materia” (Corte Suprema, Rol N° 115.005-2022). Esta sentencia confirma que la declaración voluntaria de ingreso por paso no habilitado ante la Policía de Investigaciones no es un requisito para el inicio del procedimiento administrativo de solicitud de refugio. Sin embargo, la misma sentencia también explicita que el no cumplir con dicho requerimiento mientras se tramita el procedimiento administrativo sí puede tener como consecuencia que se entienda como desistida la solicitud de refugio en cuestión.

Los casos revisados en los párrafos previos dan cuenta de un control judicial que se ha enfocado principalmente en aspectos formales de las actuaciones de las instituciones responsables de ejecutar la Ley de Refugio, sin pronunciarse sobre el fondo de las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas en este ámbito. Esto se explica parcialmente porque, en gran parte de los casos, los recursos se presentan en la fase inicial del procedimiento administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, antes de que el procedimiento administrativo tenga lugar. Esto muestra que, en términos generales, la administración del Estado ha adoptado prácticas que evitan llegar a analizar el fondo de múltiples solicitudes, al rechazarlas aludiendo a requisitos formales en las etapas iniciales del procedimiento.

Desde un punto de vista jurídico, lo anterior se traduce en una sistemática denegación de servicio respecto de las personas solicitantes de refugio en el país. Al no haber procedimientos administrativos que lleguen a

<sup>26</sup> En enero de 2022 se agregó al reglamento de la ley 20.430 el artículo 36 bis, que establece que la solicitud de refugio “deberá realizarse de forma personal por el interesado” ante el Servicio Nacional de Migraciones, excepto cuando concurren razones de fuerza mayor debidamente justificadas. En la práctica, esta modificación de una norma de jerarquía infralegal vía decreto no ha significado un cambio de criterio por parte de la Corte Suprema. Para este informe se examinaron 17 sentencias de la Corte en las que el máximo tribunal se refiere al artículo 36 bis; en todas ellas, la norma es citada por el voto de minoría en casos en donde la Corte acoge el recurso de protección en sede de apelación, ordenando al Sermig que admita a tramitación la solicitud de refugio aun cuando no se haya efectuado una autodenuncia por parte del solicitante que ingresó al país a través de paso no habilitado. Ver sentencias de la Corte Suprema en causas rol N°19.868-2022, N°16.656-2022, N° 71.546-2022, N° 16.221-2022, N° 44.270-2022, N° 67.667-2022, N°32.885-2022 y N° 67.664-2022.

su fase final de ejecución, no existen decisiones debidamente fundadas de la autoridad administrativa cuyo fondo pueda ser evaluado por los tribunales de justicia.

Las barreras para el inicio del procedimiento no solo existen cuando la persona solicitante de protección ingresa al país. También es posible identificar prácticas institucionales que obstaculizan el inicio del procedimiento de reconocimiento de refugio cuando se ha dictado previamente un decreto de expulsión. En este ámbito, la Corte Suprema ha señalado que aun cuando se haya dictado una orden de expulsión, esto no es impedimento para que una vez solicitado el reconocimiento del estatus de refugiado/a, la autoridad administrativa de migración deba remitir los antecedentes a la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado para evaluar el caso. Esto es especialmente pertinente cuando la orden de expulsión no ha sido aún ejecutada (Corte Suprema, rol N° 131.056-2020; rol N° 69.492-2021).

También es relevante la aplicación del principio de no devolución que realiza la Corte Suprema como forma de otorgar protección complementaria, aún en aquellos casos donde no resultase procedente el reconocimiento de la condición de refugiada, a una persona que lo hubiese solicitado (Corte Suprema, rol N° 37.229-2017).

También es relevante la aplicación del principio de no devolución que realiza la Corte Suprema como forma de otorgar protección complementaria, aún en aquellos casos donde no resultase procedente el reconocimiento de la condición de refugiada, a una persona que lo hubiese solicitado (Corte Suprema, rol N° 131.056-2020). En el límite entre derecho migratorio y derecho de refugiados, destaca igualmente la aplicación del principio de no devolución en casos de expulsión donde la persona expulsada no solicita refugio (Corte Suprema, rol N° 20.716-2022).

A mayor abundamiento, se observa disparidad de criterios entre la autoridad administrativa y la Corte Suprema respecto de los procedimientos de expulsión. Por ejemplo, en los primeros siete meses desde la entrada en vigencia de la Ley de Migración y Extranjería, la Corte Suprema falló en contra de la autoridad administrativa y a favor de personas migrantes en 58 de 60 casos identificados sobre expulsión (Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2023). Adicionalmente, dentro de ese universo de casos, la Corte citó en 53 sentencias a la Declaración de Cartagena como fundamento de su decisión, aun en aquellos casos no relacionados directamente a refugio (Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2023).

#### **4.4. ACCESO AL PROCEDIMIENTO Y RECONOCIMIENTO DE PERSONAS COMO REFUGIADAS DESDE 2017**

A partir del año 2017, las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por personas venezolanas (que han sido formalizadas) aumentaron considerablemente<sup>27</sup>. Sin embargo, según datos del Servicio Nacional de Migraciones<sup>28</sup>, en relación a la cantidad total de personas venezolanas que han ingresado

a Chile, pocas han podido acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a y aún menos han sido reconocidas como tales. De 10.119 personas venezolanas que han ingresado al procedimiento entre 2017 y 2022, sólo 33 han sido reconocidas como refugiadas y a 2.159 se les ha rechazado su solicitud.

<sup>27</sup> Según los datos publicados por el Servicio Nacional de Migraciones, el año 2016 se formalizaron 242 solicitudes de reconocimiento presentadas por personas venezolanas, cifra que aumentó a 1.348 personas en 2017. Ver <<https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>> Recuperado el 8 de marzo de 2023.

<sup>28</sup> Ibid.

**TABLA 3 SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO/A FORMALIZADAS, RECHAZADAS Y ACEPTADAS (2017-2022)**

AÑO	SOLICITUDES FORMALIZADAS	SOLICITUDES RECHAZADAS	PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS	SOLICITUDES RESUELTAS POR AÑO
2017	5.723	95	162	257
2018	5.726	258	171	429
2019	781	665	30	695
2020	1.628	2.069	7	2.076
2021	3.867	3.082	19	3.101
2022	5.138	659	59	718

FUENTE: elaboración propia a partir de información del Servicio Nacional de Migraciones<sup>29</sup>

Los datos de la Tabla 3 permiten ver que, pese a los problemas arrastrados desde años anteriores en el acceso al procedimiento de reconocimiento, durante 2017 y 2018 pudieron formalizar su solicitud más de 11 mil personas. Sin embargo, entre 2019 y 2020 se formalizaron menos de 2.500 solicitudes de reconocimiento, lo que da cuenta de criterios aún más restrictivos en cuanto al acceso al procedimiento. Finalmente, el año 2021 y 2022 hubo un aumento sustantivo de solicitudes formalizadas, pero que no se reflejó en un aumento considerable de personas reconocidas. De las 59 personas reconocidas como refugiadas en 2022, 45 son de nacionalidad ucraniana.

En el caso de las personas venezolanas, en el período 2017-18 se formalizaron cerca de 3 mil solicitudes. Durante 2019 y 2020 ese número descendió a 551 y durante los últimos dos años se formalizaron más de 6.500 solicitudes (si bien aún es un número muy menor considerando la población venezolana en el país). A lo largo de este período de tiempo, el número de reconocimiento de personas venezolanas como refugiadas se mantuvo muy bajo (el mayor fue de 12 personas el año 2021), mientras que los rechazos de solicitudes fueron en alza, superando los 2 mil casos denegados.

29 Ver <<https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>> Recuperado el 8 de marzo de 2023.

## 5. Nudos críticos en la aplicación de la Ley N° 20.430

Los problemas evidenciados desde los primeros años de aplicación de la Ley sobre Protección de Refugiados se vieron profundizados en el contexto de la crisis venezolana, pues el desplazamiento masivo de personas provenientes de ese país hizo patente que importantes disposiciones legales que contempla el ordenamiento nacional en la materia no son observadas en la práctica. Elementos como las entrevistas de pre admisibilidad, los rechazos de solicitudes en frontera, las demoras en obtener citas para formalizar solicitudes, o la falta de aplicación del concepto ampliado de refugiado/a, vulneran el derecho a solicitar y recibir refugio y el debido proceso legal. Por otra parte, se observan demoras en el análisis y resolución de solicitudes, junto con escasas iniciativas vinculadas a la protección e integración social de personas refugiadas y solicitantes de refugio.

Para facilitar el análisis de estas problemáticas y posteriormente explorar alternativas para enfrentarlas, identificamos cuatro ámbitos que presentan nudos críticos en la aplicación de la Ley sobre Protección de Refugiados<sup>30</sup>: (a) las limitaciones administrativas que presenta el Estado para responder más eficientemente a las solicitudes de reconocimiento de refugio; (b) los aspectos jurídicos en que no se observa un cumplimiento adecuado de las disposiciones establecidas a nivel legal; (c) las tensiones que se presentan en el ámbito de la política migratoria respecto de la aplicación de la Ley de Refugio; y (d) la falta de programas e iniciativas orientadas a la integración y reasentamiento de personas refugiadas y solicitantes de refugio.

### 5.1. LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS

Si bien el número de solicitudes resueltas<sup>31</sup> por año por parte del Servicio Nacional de Migraciones ha aumentado progresivamente, su capacidad administrativa sigue siendo insuficiente y durante el año 2022 nuevamente bajó la cantidad de casos resueltos (ver Tabla 3). Entre 2017 y 2022 se presentaron 22.863 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a, resolviéndose en ese mismo período sólo 7.276 casos<sup>32</sup>, de los que 448 personas fueron reconocidas como refugiadas y el resto vieron rechazada su solicitud (es decir, se resolvió un tercio de las solicitudes, de las que sólo un 6% correspondieron a reconocimientos de la condición de refugiado). Junto con lo anterior, durante la etapa de elegibilidad se generan largos períodos de demora previo a obtener respuesta a las solicitudes de reconocimiento (Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2022).

En las entrevistas realizadas identificamos tres factores principales que influyen en los retrasos en los procesos de evaluación y resolución de solicitudes de reconocimiento. En primer lugar, la falta de recursos humanos del departamento de refugio y reasentamiento. Esta sección del Servicio Nacional de Migraciones cuenta con 23 funcionarios y se compone por una jefatura y tres unidades<sup>33</sup>: a) unidad de recepción y registro, que se encarga de la atención de público, recepción de solicitudes, el otorgamiento y prórroga de visados temporales y aspectos administrativos en general (una jefatura y siete analistas); b) unidad de reasentamiento, que actualmente se encuentra en proceso de evaluación y tiene una persona asignada a esas labores; y c) unidad de elegibilidad, que cuenta con 13 oficiales de protección, cumple las funciones de Secretaría Técnica

30 Estos elementos fueron identificados a partir de las secciones previas de este informe, el taller desarrollado en octubre de 2022 y las entrevistas realizadas en enero y febrero de 2023.

31 Se entiende por casos resueltos los que fueron rechazados o reconocidos.

32 Ver <<https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>> Recuperado el 8 de marzo de 2023.

33 Información del Servicio Nacional de Migraciones solicitada por Ley de Transparencia.

desarrollando las entrevistas de elegibilidad, búsqueda de información y elaboración de informes, entre otras. Estos equipos se encuentran en Santiago, sin perjuicio de que los equipos regionales del Sermig realizan funciones de recepción y registro, pero no llevan a cabo labores de elegibilidad.

El equipo de refugio tiene una capacidad actual de preparar alrededor de 100 informes por mes, lo que varía según la complejidad de los casos. Sin embargo, sólo el año 2022 se formalizaron más de cinco mil nuevas solicitudes, lo que evidencia la brecha entre el número de solicitudes formalizadas y los casos que pasan con informe a la Comisión de Reconocimiento<sup>34</sup>. No obstante lo anterior, el departamento de refugio ha implementado medidas que han permitido aumentar el número de casos evaluados por mes, utilizando para ciertos casos procedimientos facilitados y acelerados siguiendo los lineamientos de ACNUR y realizando entrevistas de elegibilidad por medios telemáticos con solicitantes que se encuentran en regiones<sup>35</sup>.

Un segundo factor de retraso en la evaluación y resolución de solicitudes es la falta de frecuencia para convocar a la Comisión de Reconocimiento de la Con-

dición de Refugiado. En la actualidad, la comisión se reúne aproximadamente una vez al mes, y convocar a reuniones de manera más seguida resulta difícil puesto que sus integrantes deben cumplir otras funciones distintas a su participación en la comisión, sin que esto último esté considerado dentro de su carga habitual de trabajo. Por lo demás, el trabajo en la comisión implica horas de estudio previo. Los integrantes de la comisión reciben anticipadamente los antecedentes de todos los casos sobre los que se pronunciarán en cada reunión, debiendo estudiarlos a partir de las recomendaciones de la Secretaría Técnica. Por lo tanto, además del tiempo que requiere participar de las reuniones de la comisión, es necesario estudiar los antecedentes de cerca de 100 casos para cada sesión.

En tercer lugar, la etapa final, en que el Subsecretario del Interior resuelve los casos a partir de las recomendaciones de la Comisión de Reconocimiento, también conlleva un período de tiempo significativo. Dado que el Subsecretario debe resolver diversas materias de distinta índole constantemente, la firma de las resoluciones en que se reconoce o rechaza la condición de refugiado/a puede conllevar un retraso aún mayor en el procedimiento.

## 5.2. ASPECTOS JURÍDICOS

Dentro de las irregularidades o problemáticas identificadas en el ámbito jurídico, es posible distinguir elementos de fondo y de forma. En cuanto a los aspectos de fondo, el Estado de Chile no ha aplicado el concepto amplio de persona refugiada establecido en la Declaración de Cartagena y recogido por la Ley N° 20.430. En las entrevistas a informantes clave, varios coincidieron en que se está aplicando un concepto bastante restringido de refugiado/a y que utilizar el concepto amplio de la Declaración de Cartagena no es algo que parezca viable, por lo difícil que resulta delimitar su alcance. Junto con lo anterior, tampoco se ha utilizado la herramienta de reconocimiento por grupos o *prima facie*, pese a que ha sido recomendado por la CIDH y al mismo tiempo podría atenuar, al menos en parte, las limitaciones administrativas.

En cuanto a irregularidades de forma, tal como se explicaban en la sección anterior, es posible señalar cuatro elementos especialmente preocupantes. En primer lugar, la existencia de una etapa de pre admisibilidad no contemplada en la ley, en que funcionarios del Servicio determinan si las solicitudes de reconocimiento de refugio deben ser formalizadas o no. Segundo, la exigencia de presentar presencialmente las solicitudes de reconocimiento, lo que constituye una barrera innecesaria para poder acceder al procedimiento. Tercero, la exigencia impuesta a extranjeros que hubiesen ingresado por pasos no habilitados, de realizar el trámite de la autodenuncia como requisito previo a la solicitud de reconocimiento de refugio. Finalmente, el impedimento a comparecer con abogado/a al momento de presentar la solicitud, o de ser representados durante el procedimiento de reconocimiento.

34 El año 2022 se formalizaron 5.138 solicitudes, lo que en promedio requeriría resolver cerca de 430 casos por mes. Sin embargo, durante ese año sólo se dio respuesta a 718 solicitudes, lo que en promedio equivale a 60 casos mensuales.

35 Dentro de los aspectos identificados en las entrevistas, en que el departamento de refugio ha implementado medidas para reducir tiempos de tramitación, destaca también la digitalización de los trámites. Esto ha permitido reducir los tiempos de tramitación de visados para solicitantes de refugio, especialmente en regiones, considerando que antes la visa se imprimía, firmaba y timbraba en Santiago y luego era enviada a las oficinas regionales para su estampado.

### 5.3. TENSIONES PARA LA POLÍTICA MIGRATORIA

Parte importante de los aspectos jurídicos identificados responden a posibles tensiones que el refugio presenta para la política migratoria. En este sentido, es posible identificar tres elementos que pueden ser fuente de preocupación para las autoridades migratorias y que podrían constituir obstáculos para una mejor aplicación de las disposiciones de la Ley N° 20.430.

En primer lugar, algunas autoridades migratorias podrían considerar que permitir el acceso al procedimiento de reconocimiento de refugio a cualquier persona que solicite formalizar una solicitud (ya sea en frontera o dentro del país) podría incentivar mayores flujos migratorios al país, al no existir ninguna limitante para entrar al procedimiento y acceder, por este medio, a un visado. Segundo, y vinculado a lo anterior, el acceso al procedimiento de reconocimiento de refugio, sin examen de admisibilidad previo, podría ser incorrectamente utilizado como un mecanismo de regularización temporal. Esto considerando que los solicitantes de refugio tienen derecho a recibir un visado de residencia temporal por ocho meses renovables (mientras se estudia su solicitud), y solo en caso de ser rechazada dicha solicitud, comienza a aplicarse la norma-

tiva migratoria. Finalmente, estando los funcionarios en frontera obligados a permitir el acceso al procedimiento de reconocimiento a quien lo solicite, la figura de refugio podría ser utilizada por cualquier persona para ingresar al país sin haber tramitado previamente un visado.

Sobre estos aspectos, en las entrevistas a informantes clave varios indicaron que reiteradamente se dan casos de personas que migran a Chile por motivos laborales y utilizan la figura del refugio como una forma de obtener una visa. También se mencionó que incluso existen “tours” organizados hacia Chile en que se les indica a las personas que deben solicitar refugio para regularizar su situación.

Otro aspecto relevante a considerar, planteado en las entrevistas a informantes claves, es el impacto que tiene el uso de la institución del refugio con motivos migratorios en los plazos de los procedimientos de elegibilidad. Mientras más personas soliciten refugio, pese a que su caso es manifiestamente infundado o motivado por razones migratorias y no por necesidad de protección internacional, más lenta será la respuesta del Estado respecto de aquellos que sí requieren con urgencia protección como refugiados.

### 5.4. FALTA DE PROGRAMAS E INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN Y REASENTAMIENTO

La Ley N° 20.430 establece entre las funciones de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado “Planificar, promover y coordinar políticas en materia de protección de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados” y “Coadyuvar en la búsqueda e implementación de soluciones duraderas para los refugiados” (artículo 22 N°6). Por otra parte, la ley señala que las autoridades asistirán a los refugiados entregándoles información, ayudándoles a obtener documentos y otros actos administrativos, junto con el traslado de sus pertenencias hacia o desde el país (artículo 15).

Pese a lo anterior, desde el Estado las acciones orientadas a la integración y asistencia de personas refugiadas y solicitantes de refugio son insuficientes. Entre las personas entrevistadas se repitió que hacen falta políticas efectivas de integración y se mencionó que hay casos en que personas refugiadas, como en el caso de nacionales de Siria, abandonan el país ante la falta de apoyo. El caso de los refugiados sirios fue el último proceso de reasentamiento

realizado en Chile, entre los años 2017 y 2019. Actualmente, la unidad de reasentamiento del Servicio Nacional de Migraciones cuenta con sólo una persona, dedicada a la evaluación de los procesos de reasentamiento que han existido en Chile, con el objetivo de reformular cómo se debiese abordar estos procesos en el futuro.

El único programa gubernamental destinado de manera exclusiva a personas refugiadas y solicitantes de refugio es el “Programa de Asistencia Humanitaria Básica para Refugiados y Solicitantes de Refugio” de la Subsecretaría del Interior<sup>36</sup>. Este programa permite que instituciones públicas y/o privadas sin fines de lucro postulen a recibir financiamiento para desarrollar proyectos de promoción y asistencia social, en líneas como capacitación laboral, aprendizaje de español, alfabetización digital y emprendimiento, entre otras categorías. El programa, sin embargo, cuenta con un presupuesto limitado (el año 2022 se dispuso de 40 millones de pesos en total), lo que restringe el alcance y magnitud de los proyectos a financiar.

36 Ver [www.subinterior.gob.cl/departamento-de-accion-social/fondo-organizacion-regional-de-accion-social-orasmi/](http://www.subinterior.gob.cl/departamento-de-accion-social/fondo-organizacion-regional-de-accion-social-orasmi/)

## 6. Experiencias a nivel regional en contextos de crisis humanitarias y desplazamiento forzado

Los desafíos que enfrenta Chile en términos de capacidad administrativa para procesar el creciente número de solicitudes de refugio, así como la respuesta al desplazamiento venezolano y otros flujos migratorios mixtos, son compartidos por otros países de la región. Sin embargo, las respuestas estatales y el uso de los mecanismos de protección interna-

cional o medidas complementarias difieren de país en país. Aquí revisamos brevemente la experiencia de algunos de los países de la región, identificando distintas respuestas en términos de regularización de su estatus jurídico y acceso al refugio, así como las magnitudes en los movimientos migratorios que se han observado.

**TABLA 4 POBLACIÓN VENEZOLANA, PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS Y SOLICITUDES DE REFUGIO PENDIENTES EN PAÍSES LATINOAMERICANOS<sup>37</sup>**

PAÍS	ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN VENEZOLANA EN EL PAÍS*	PERSONAS VENEZOLANAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS**	SOLICITUDES DE REFUGIO PENDIENTES DE PERSONAS VENEZOLANAS**	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE HA SIDO RECONOCIDA COMO REFUGIADO/A
Argentina	171.100	316	5.600	0,2%
Brasil	414.500	50.000	94.500	12,1%
Chile	444.400	29	6.500	0,01%
Colombia	2.500.000	1.300	26.800	0,05%
México	87.200	18.800	13.500	21,6%
Uruguay	26.500	509	2.700	1,9%

\* Estimaciones actualizadas entre junio 2022 y febrero 2023.

\*\* Estimaciones actualizadas a junio 2022.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (ACNUR y OIM, 2022)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Resulta importante complementar estas cifras con las alternativas de migración regular que han dispuesto los países para las personas venezolanas. Según datos de ACNUR y OIM (2022) actualizados entre febrero y noviembre de 2022, Argentina ha entregado 345.500 permisos de residencia o estancia regular a personas venezolanas; Brasil, 338.400; Chile, 160.700; Colombia, 2.200.000; México, 83.300; y Uruguay, 20.100. Estos datos pueden incluir registros de permisos no vigentes en la actualidad y personas con más de un permiso otorgado.

<sup>38</sup> Números corresponden a estimaciones y registros reportados por los gobiernos a ACNUR y OIM, que pueden contener diferencias metodológicas en el procesamiento de datos o información incompleta en caso de que no se considere a la población venezolana en situación irregular.

## 6.1. COLOMBIA: REGULARIZACIÓN MIGRATORIA COMO ESTRATEGIA PREEMINENTE

Colombia es el principal país receptor de población venezolana en la región, con alrededor de 2,5 millones de personas viviendo en el país (ACNUR y OIM, 2022). En 2017, el gobierno colombiano optó por otorgar un Permiso Especial de Permanencia (PEP), que consagraba el derecho de residencia y trabajo por un período de hasta dos años (para aquellas personas que hubieran entrado por un paso fronterizo regular y sellado su pasaporte). Sin embargo, muchas y muchos de ellos no cumplían con los requisitos de residencia (Castro, 2021) y en 2020 se estimaba que un 56% de las personas venezolanas en Colombia estaban en condición irregular (Gobierno de Colombia, 2021).

En marzo de 2021 se firmó el Decreto N°216 en el que se creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), un mecanismo de protección temporal, por el cual la población venezolana que cumplía con los requisitos establecidos en su regulación podía acceder al Permiso por Protección Temporal (PPT) por diez años (López, 2022). El PPT está dirigido a aquellos migrantes venezolanos que se encuentran en Colombia de manera regular, migrantes venezolanos solicitantes de refugio y personas en condición de irregularidad que demuestren que se encontraban en Colombia al 31 de enero de 2021 (Gobierno de Colombia, 2021). La implementación del PPT incluye la creación de un Registro Único de Migrantes, que, de acuerdo al Gobierno de Colombia, tiene como objetivo “recaudar y actualizar su información biográfica y biométrica”, que sería usada para la formulación y diseño de políticas así como para identificar a los solicitantes del Permiso por Protección Temporal (Gobierno de Colombia, 2021, p. 8).

La respuesta de Colombia ha sido celebrada a nivel regional e internacional. Sin embargo, algunos analistas han advertido que el PPT presiona a las personas solicitantes de asilo a tener que decidir entre ‘supervivencia inmediata’, pero temporal (a través de figuras como el PPT), o a quedarse esperando la resolución de la solicitud de asilo, sin acceso a trabajo formal, pero con la expectativa de obtener protección a largo plazo (Jorgensen, 2022). Como explica Castro (2021), si bien Colombia ha incorporado la definición ampliada de Cartagena, no reconoce el estatus de refugiado/a basado en esa definición y exige a los solicitantes demostrar pruebas de persecución basados en la definición de la Convención de 1951. También ha generado preocupación la cancelación de más de 42 mil registros civiles de personas colombo-venezolanas por parte de la Registraduría, que derivó en la anulación de ciudadanía alegando falsa identidad (Bitácora Migratoria, 2022).

A diciembre de 2022, aún no se alcanzaba la meta del Estado colombiano de entregar 1,8 millones de Permisos por Protección Temporal (PPT). De acuerdo con el reporte mensual de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer, a finales de 2022, aún faltaban por revisar y aprobar más de 331 mil solicitudes de migrantes que ya realizaron el registro biométrico, mientras 380 mil personas aún tenían pendiente la biometría (Bitácora Migratoria, 2022). En febrero de 2023, Migración Colombia activó el plan integral ‘Aún estás a tiempo’, que espera brindar soluciones a las personas venezolanas que no han podido obtener el PPT (Presidencia de la República, 2023).

## 6.2. MÉXICO: PRECURSOR EN LA INCORPORACIÓN Y APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA

En 1990, México fue el primer país de América Latina en incorporar la definición de refugiado/a de la Declaración de Cartagena. En 2011, México adoptó su primera y actual “Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, que contiene ambas definiciones de refugiado/a, de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984. Además, México está comprometido con el Marco Integral de Protección y Soluciones Regionales (MIRPS), un mecanismo regional de migración que también involucra a países de Centroamérica.

México es también el primer país de la región que aplicó la definición ampliada de Cartagena para personas venezolanas. Desde 2016, las personas venezolanas han sido sistemáticamente reconocidas como refugiadas bajo esta definición ampliada, con una tasa de reconocimiento mayor al 90% en el período 2016–2020 (Zapata et al., en prensa). Desde 2018 también se ha aplicado para solicitantes de Honduras y El Salvador, aunque la tasa de reconocimiento no excede la mitad de los casos (Sánchez Nájera, 2019).

La definición ampliada se aplica como parte de los procedimientos diferenciados de determinación de la

condición de refugiado/a, que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) comenzó a operar en 2019 a través de un “procedimiento simplificado” y posteriormente, un “procedimiento de asilo fusionado” (Schmidtke y Gutiérrez Escobedo, 2021).

México muestra un aumento importante de solicitudes de asilo desde el 2013, cuando se registraba un promedio de 108 solicitudes mensuales, a 2021 con cerca de 8.000 solicitudes (Schmidtke y Gutiérrez Escobedo, 2021). De acuerdo a lo planteado por una de las participantes del taller con expertos/as, si bien el sistema de reconocimiento funciona, hay obstáculos que están en la ley, como por ejemplo los requerimientos de firma una vez por semana y la obligación de permanecer en la entidad federativa donde se solicita el refugio. Estas medidas generan una sobresaturación de los estados del sur de México y dificultan la inserción de las personas desplazadas. La reapertura de las fronteras en la región y la crisis económica asociada a la crisis sanitaria de la pandemia COVID-19 han significado un aumento de personas que llegan al territorio. Junto con ello, la no existencia de otras rutas de migración y la respuesta altamente militarizada en fronteras han generado sobre saturación del sistema de refugio (Zapata et al., en prensa).

## 6.3. BRASIL: APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA Y RECONOCIMIENTOS GRUPALES

La población venezolana en Brasil es de más de 388.000 personas. De esta cifra, aproximadamente 50.000 han sido reconocidas con la condición de refugiado/a, y 94.500 son solicitantes de asilo (ACNUR y OIM, 2022). La respuesta de Brasil al desplazamiento venezolano ha sido mixta (Castro, 2021). En un comienzo, Brasil adoptó un permiso que extiende la Residencia Mercosur a Venezuela, otorgando un permiso temporal de dos años (Acosta et al., 2019). En junio de 2019, el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) declaró la situación de Venezuela como “grave y [en] masiva violación de los derechos humanos”. Con esta decisión, Brasil se convirtió en el primer país de América del Sur, y el segundo de la región, después de México, en aplicar la Declaración de Cartagena para extender la protección humanitaria a los ciudadanos venezolanos. Asimismo, esto permitió

a CONARE utilizar el criterio de reconocimiento *prima facie* o grupal (Zapata et al., en prensa).

Sin perjuicio de las medidas, organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por la falta de transparencia sobre los criterios de elegibilidad que se utilizan en los procedimientos de reconocimiento del estatus de refugiado/a y las tecnologías empleadas para el reconocimiento (selectivo) *prima facie* de personas venezolanas (Jubilut y Jarochinski, 2020).

En febrero de 2023 el gobierno brasileño creó un grupo de trabajo, coordinado por la Secretaría Nacional de Justicia, cuyo objetivo será discutir y definir políticas de migración, así como también abordará el refugio y la situación de las personas apátridas. El grupo contará con integrantes de distintos ministerios, de la Fiscalía, del ACNUR y de la sociedad civil, entre otros.

## 6.4. URUGUAY: ASILO COMO ALTERNATIVA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Uruguay comparte con Brasil la temprana incorporación de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo a su legislación nacional a través de la Ley N° 13.777 de 1969. Sin embargo, no fue hasta 2006, con la aprobación de la Ley de Refugiados N° 18.076, que el país estableció los procedimientos y órganos encargados del reconocimiento de la condición de refugiado/a.

La definición de refugiado/a de la ley (artículo 2, B) incluye las causales propuestas en la definición ampliada de Cartagena, mientras que los artículos 20 y 21 garantizan los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y la igualdad de trato a todos los residentes en territorio uruguayo y a los solicitantes de asilo y refugiados, así como el derecho a la reunificación familiar. La definición ampliada de Cartagena se aplicó a solicitantes de refugio provenientes de Colombia antes del 2010.

Otra característica del sistema de protección de personas refugiadas en Uruguay es la creación de la Comisión Nacional de Refugiados (CORE) establecida en 2006 con

la participación del gobierno nacional, la sociedad civil, la academia y representantes del ACNUR. En los últimos años, Uruguay ha adoptado un modelo de gobernanza anclado en la regularización migratoria, haciendo un uso instrumental del asilo como alternativa pragmática para resolver la situación jurídica de nacionales cubanos (Zapata et al., en prensa). Si bien la población venezolana en Uruguay (migrante, refugiada y solicitante de refugio) es la que más ha crecido de forma relativa a la población nativa en 2022, Uruguay ha evidenciado desde 2019 un aumento importante en la llegada de personas cubanas. Con la imposición de requerimientos de visa, el refugio se convirtió en el principal mecanismo de regularización (a pesar de la baja tasa de reconocimiento) (Zapata et al., en prensa). Las autoridades uruguayas han recomendado a los solicitantes cubanos que renuncien a sus solicitudes de refugio una vez que reciben su identificación uruguayana, ya que con este documento pueden reunir los requisitos que les permiten postular a la residencia bajo la Ley de Migración 2008 (Prieto et al., 2021).

## 6.5. ARGENTINA: USO DE PROCEDIMIENTOS DIFERENCIADOS

En Argentina, el año 2006 se estableció la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165. Esta ley creó la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), que no sólo está enfocada en los procesos de determinación de la condición de refugiado/a, sino que además es responsable de generar políticas de protección y asistencia para las personas refugiadas y sus familias (Clavijo et al., 2019). Junto con ello, existen oficiales de elegibilidad que dependen de la CONARE, responsables de realizar entrevistas y construir el expediente de cada solicitud de refugio, en base al que posteriormente recomiendan a la Comisión que se otorgue o no el estatuto de refugiado (Clavijo, 2018).

Los procedimientos de elegibilidad han experimentado cambios en su implementación, dado que se han utilizado “procedimientos diferenciados” que permiten

responder a ciertos casos de forma más expedita. En particular, cuando se trata de solicitudes “manifiestamente fundadas” se priorizan esos casos para que la CONARE responda en un plazo menor a seis meses a través de un procedimiento sumario; y también se derivan a este procedimiento acelerado las solicitudes “manifiestamente infundadas”, que corresponderían a casos en que no existe una necesidad real de protección (Clavijo, 2018).

En el contexto de la migración venezolana, más de la mitad de las solicitudes de refugio (de un total de 11.507) ingresadas entre 2017 y 2021 correspondieron a personas provenientes de Venezuela. Sin embargo, sólo un 37% de las 868 personas reconocidas como refugiadas en Argentina en ese período, son venezolanas (CONARE, 2022).

## 7. Análisis y propuestas

Este informe identifica distintos ámbitos en que existen desafíos importantes para la aplicación de la Ley N° 20.430 y, en general, respecto del sistema de protección de personas refugiadas y solicitantes de refugio en Chile. Entre ellos se encuentran aspectos administrativos y jurídicos, elementos que pueden entrar en tensión con la política migratoria y la falta de programas de integración y reasentamiento para las personas refugiadas y solicitantes de refugio.

Abordar estos problemas enfocándose sólo en el cumplimiento específico de la Ley de Refugio no resulta suficiente. Por una parte, la complejidad del escenario está dado por la relación que existe entre las dinámicas que se dan entre el sistema de refugio y las políticas migratorias; y por otro lado, parte importante de las dificultades y limitaciones están dadas por la falta de una política integral de refugio y protección internacional.

En razón de lo anterior, se propone como punto de partida que se establezca un sistema de protección internacional que dialogue con las políticas migratorias chilenas y aborde de manera integral los objetivos de protección vinculados al asilo, el refugio y la protección complementaria. En ese marco, se plantean propuestas que apuntan a garantizar el ejercicio del derecho a solicitar y recibir refugio en el marco de un debido proceso legal; potenciar la eficiencia y capacidad de respuesta desde el Estado en materia de recepción, formalización, evaluación y resolución de solicitudes de refugio; establecer mecanismos y criterios de protección complementaria; y minimizar las dificultades que se puedan originar al aplicar las normas sobre protección de refugiados/as respecto de los objetivos de control migratorio.

Un aspecto que resulta especialmente delicado son las posibles tensiones entre la aplicación de la Ley de Refugio y los objetivos de las políticas migratorias, especialmente en cuanto al control de ingreso al país y el acceso a visados. En las entrevistas se dio cuenta de prácticas recurrentes de personas migrantes que, si bien migraron por motivos laborales o económicos, solicitan refugio para poder obtener una visa. Sobre esto, tanto en el espacio de taller como en las entrevistas se planteó que la utilización del refugio como una vía de migración hacia Chile o para regularizar la situación migratoria dentro del país, da cuenta de una institucionalidad y un sistema que por sí mismos no son capaces de responder al contexto

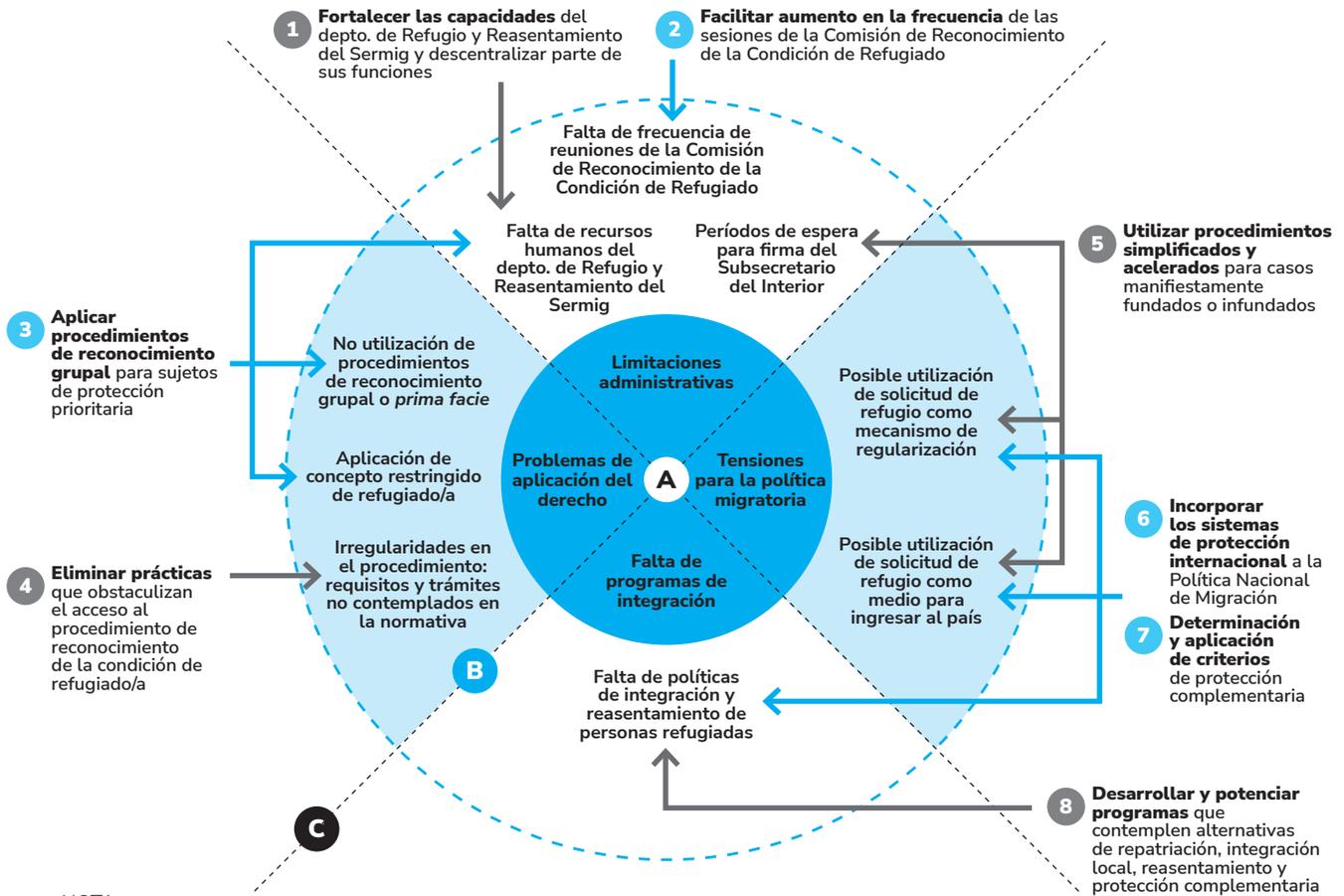
migratorio que ha enfrentado Chile durante los últimos años. Lo anterior supone que, de no existir alternativas de migración regular para quienes se desplazan hacia Chile producto de crisis humanitarias o políticas (como es el caso de las personas venezolanas), quienes requieran ingresar al país utilizarán otras vías menos adecuadas.

Si se restringen demasiado los canales de migración regular, es posible que una parte importante de las personas que quieren vivir en Chile aplacen o desistan de su viaje, pero una parte importante de ellas intentará de todas formas ingresar al país por los medios que encuentre a su alcance (ejemplo de esto es el aumento de ingresos clandestinos registrados durante los últimos años). Por lo mismo, si se quiere desincentivar el uso del refugio como canal de regularización, es fundamental que la institucionalidad chilena sea capaz de responder de manera efectiva a los movimientos migratorios que se observan actualmente.

En esa línea, es importante que existan alternativas en al menos tres ámbitos: un sistema migratorio que se adecúe a las características de la movilidad humana en la región; la protección efectiva para quienes reúnan los requisitos para ser reconocidos como refugiados/as; y un sistema de protección complementaria para quienes no sean reconocidos como refugiados/as pero de todas formas se encuentren en una situación en que su vida, integridad física o libertad personal estén en riesgo de vulneración. Al mismo tiempo, es necesario que el sistema de refugio cuente con herramientas que permitan evitar la instrumentalización de los procedimientos de reconocimiento para fines distintos a los que persigue, como es en el caso de la búsqueda de alternativas de regularización migratoria o acceso a visados.

Las propuestas que se plantean a continuación intentan hacerse cargo de estas complejidades y aportar soluciones que apunten a un mejor diálogo entre el sistema de protección internacional y las políticas migratorias, junto con elementos administrativos y jurídicos que fortalezcan y hagan más efectiva la protección a personas refugiadas y solicitantes de refugio. El siguiente esquema (Figura 1) presenta los nudos críticos en la aplicación de la Ley sobre Protección de Refugiados, sus principales componentes según lo diagnosticado en este informe y propuestas que responden a esas problemáticas. Luego, se desarrolla en detalle cada una de las propuestas.

**FIGURA 1** RESUMEN DE NUDOS CRÍTICOS, POSIBLES CAUSAS Y PROPUESTAS



NOTA

- A** Nudos críticos en la aplicación de la Ley de Refugio
- B** Principales componentes de los nudos críticos
- C** Propuestas.

FUENTE: elaboración propia.

## PROPUESTA 1:

### FORTALECER CAPACIDADES DEL DEPARTAMENTO DE REFUGIO Y REASENTAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES Y DESCENTRALIZAR PARTE DE SUS FUNCIONES

Como se expuso en este informe, parte importante de los retrasos que se producen en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado/a se deben a que el departamento de refugio del Servicio Nacional de Migraciones no cuenta con los recursos humanos necesarios para analizar más casos. Junto con ello, el análisis de elegibilidad de todos los casos se encuentra centralizado en la región Metropolitana, lo que puede restar agilidad y capacidad de situarse en distintos contextos.

Considerando lo anterior, proponemos que se refuercen los equipos regionales del Sermig, de tal manera que en todas las oficinas regionales haya al menos un oficial de protección que pueda llevar a cabo las funciones de elegibilidad. Para esto es necesario redistribuir y aumentar recursos humanos, junto con llevar a cabo capacitaciones periódicas a todos los funcionarios que interactúen en mayor o menor medida con el procedimiento de reconocimiento en cualquiera de sus fases.

## PROPUESTA 2:

### FACILITAR UN AUMENTO EN LA FRECUENCIA DE LAS SESIONES QUE REALIZA LA COMISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

Otro factor importante en el estancamiento de los casos de reconocimiento de la condición de refugiado/a es la dificultad para convocar más recurrentemente a la Comisión de Reconocimiento. Esto se debe a que sus integrantes deben desempeñar otras funciones adicionales y su rol como comisionados/as no está considerada en su carga de trabajo habitual. Lo anterior no sólo dificulta convocar a más sesiones, sino también que la Comisión dedique tiempo a otras funciones que le corresponden, como la planificación, promoción y

coordinación de políticas de protección de refugiados y solicitantes de refugio.

Para resolver este problema, se propone establecer en el reglamento de la Ley N° 20.430 que las funciones de quienes integren la Comisión de Reconocimiento deberán adecuarse en sus respectivos ministerios o servicios, de tal manera que puedan destinar una parte significativa de su jornada de trabajo a las labores correspondientes a su rol de comisionados/as (idealmente teniendo dedicación exclusiva).

## PROPUESTA 3:

### APLICAR PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO GRUPAL PARA SUJETOS DE PROTECCIÓN PRIORITARIA

La Ley N° 20.430 establece en su artículo 42 la posibilidad de que, ante un incremento sustancial de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, se implementen procedimientos de reconocimiento por grupos o *prima facie*<sup>39</sup>. Para esto se podrá solicitar asesoramiento al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Estas medidas pueden considerar la priorización de ciertos perfiles de personas que sean definidas como sujetos de especial protección, como podrían ser mujeres embarazadas o menores de edad, entre otros<sup>40</sup>. La utilización del reconocimiento por grupos priorizando perfiles de protección prioritaria puede además facilitar la utilización del concepto amplio de refugiado de la Declaración de Cartagena, pero acotando dichos sujetos de especial protección.

De esta forma, se podría reconocer como refugiadas a personas que “hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país” (artículo 2 de la Ley N° 20.430), pero evaluando acotar esta aplicación a los sujetos de protección prioritaria.

Un ejemplo de lo anterior podría ser la determinación de que personas provenientes de Venezuela que cumplan con ciertos perfiles de protección prioritaria (como mujeres embarazadas o menores de edad) serán reconocidas como refugiadas sin necesidad de acreditar elementos adicionales en un análisis individualizado.

39 Esto permite, por tanto, utilizar procedimientos grupales para reconocer la condición de refugiado/a pero no para negar su reconocimiento (lo que requiere análisis individuales).

40 El Decreto Supremo 177 del Ministerio del Interior contempla dentro del permiso de residencia temporal por razones humanitarias a mujeres embarazadas y niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, tratándose de quienes hayan huido de su país de nacionalidad o residencia por las causas establecidas en la Declaración de Cartagena, se hace necesaria la protección como refugiados/as, lo que les permite obtener un permiso de residencia definitiva y con ello mayor estabilidad y certeza jurídica.

## **PROPUESTA 4:**

### **ELIMINAR PRÁCTICAS QUE OBSTACULIZAN EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO/A**

Si bien se hace necesario establecer elementos procedimentales que permitan hacerse cargo de manera expedita de las solicitudes manifiestamente infundadas, es fundamental que el acceso al procedimiento esté garantizado y se termine con las prácticas de pre admisibilidad no contempladas en la ley. Lo anterior amenaza con excluir del acceso a protección internacional a personas que pueden requerirla, al no estar garantizado el debido proceso y no existir un análisis llevado a cabo por oficiales de protección capacitados para ese efecto.

Además, es necesario flexibilizar ciertos aspectos respecto de la presencialidad que se exige al momento de presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. En este sentido, proponemos en primer lugar permitir que las solicitudes sean presentadas en una fase inicial por escrito y por vías digitales, estableciéndose mecanismos posteriores para

acreditar la identidad y documentación de la persona solicitante. Segundo, incorporar el criterio de la Corte Suprema que excluye como requisito para la presentación de una solicitud de refugio el haber realizado una autodenuncia por ingreso clandestino. Finalmente, es muy importante que se permita la representación legal durante el procedimiento de reconocimiento<sup>41</sup>. La confidencialidad es un principio que opera en favor del solicitante y no debe interpretarse de forma tal que el derecho a contar con representación de un abogado o de acceder al expediente afecte el debido proceso para la persona que ha solicitado protección.

Adicionalmente, en el actual contexto en que las fuerzas armadas han sido desplegadas en las fronteras de la zona norte del país en tareas de control migratorio, resulta fundamental que existan y se cumplan protocolos claros que establezcan procedimientos de acceso al procedimiento de reconocimiento de refugio.

## **PROPUESTA 5:**

### **UTILIZAR PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS Y ACELERADOS PARA CASOS MANIFIESTAMENTE INFUNDADOS Y CASOS MANIFIESTAMENTE FUNDADOS**

La utilización de las solicitudes de refugio como medio de regularización migratoria ha sido abordada por las autoridades administrativas a través de prácticas contrarias a la ley, estableciéndose de facto controles de pre admisibilidad que arriesgan arbitrariedad y vulneración al debido proceso. Es fundamental que el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a sea garantizado y que los análisis de elegibilidad sean realizados por oficiales de protección debidamente capacitados.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario que el procedimiento de refugio se adapte al escenario actual de la región y el país, en que los movimientos migratorios y los desplazamientos forzados han aumentado significativamente. Considerando esto, proponemos que una vez formalizada

una solicitud de reconocimiento, sea posible aplicar procedimientos simplificados y acelerados para solicitudes que sean manifiestamente fundadas y requieran ser priorizadas en su tramitación, o manifiestamente infundadas (es decir, motivadas por razones que sean claramente ajenas a una necesidad de protección y que no guarden ninguna relación con los criterios que establece la ley) en cuyo caso podrán ser rechazadas sin necesidad de ser analizadas por la Comisión de Reconocimiento. La determinación de un caso como manifiestamente infundado deberá realizarse a partir del análisis de cumplimiento de requisitos básicos que deba cumplir la solicitud de reconocimiento. Para evitar espacios de arbitrariedad, esos requisitos deben estar enumerados taxativamente en la normativa.

41 El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a se rige supletoriamente por la Ley N° 19.880 sobre bases de los procedimientos administrativos, que asegura el derecho a contar con representación legal en la tramitación de los procedimientos administrativos.

Si bien, como se expuso anteriormente, el departamento de refugio y reasentamiento del Servicio Nacional de Migraciones ya utiliza estos procedimientos para cierto tipo de casos, proponemos extender su aplicación bajo las siguientes consideraciones y garantías, que deben ser reguladas por vía legislativa:

- Una vez formalizada la solicitud, un oficial de protección podrá realizar una entrevista para determinar si se trata de un caso manifiestamente fundado o infundado.
- El oficial de protección deberá determinar si el caso es manifiestamente fundado y requiere ser priorizado en el procedimiento de elegibilidad; si es manifiestamente infundado y el caso debe ser rechazado; o si se seguirá el procedimiento regular de análisis de elegibilidad.
  - En caso de que los antecedentes indiquen que el caso es manifiestamente infundado, el oficial de protección deberá elaborar un informe en que se recomiende el rechazo de la solicitud. En estos casos no será necesario que los antecedentes sean revisados por la Comisión de Reconocimiento. Además, para agilizar la notificación de la decisión, la facultad de resolver el rechazo de la solicitud podrá ser delegada por parte del Subsecretario del Interior en el Director Nacional de Migraciones. Esta resolución será notificada al solicitante, quien podrá reclamar de ella por vía administrativa y judicial.

- Además, ante casos manifiestamente infundados, el oficial de protección deberá analizar los antecedentes y evaluar si corresponde aplicar otra institución de protección, como por ejemplo la protección complementaria; o si es posible derivar a la persona hacia alguna otra categoría de residencia temporal de cumplirse los requisitos. De no darse ninguno de los escenarios anteriores, y la persona solicitante no cuenta con un permiso para permanecer en Chile, se dará inicio al procedimiento en que se podrá determinar el abandono del país de la persona cuya solicitud fue rechazada.

Llevar a cabo una modificación legislativa y reglamentaria de estas características requiere que se desarrollen procedimientos y criterios a nivel legal que establezcan mínimos de transparencia y debido proceso que reduzcan posibles espacios de arbitrariedad. Junto con ello, esta propuesta debe darse en el marco de la implementación de las demás propuestas planteadas en este informe, garantizando recursos humanos suficientes y plazos breves para los procedimientos simplificados y acelerados; garantizando el acceso al procedimiento y el debido proceso; facilitando la representación jurídica del solicitante; y resolviendo los casos dentro de un sistema amplio de protección que entregue alternativas complementarias de protección.

## PROPUESTA 6:

### INCORPORAR LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIÓN

La nueva Política Nacional de Migración presenta la oportunidad de integrar los diversos sistemas de protección internacional de manera sistémica y con un enfoque de complementariedad. Esto supone que la protección de personas refugiadas, el derecho al asilo, la protección complementaria y la prevención de la apatridia sean comprendidos como elementos complementarios dentro de un mismo ecosistema de protección.

Entre los aspectos centrales de una política de protección internacional debe considerarse la implementación de un registro único, coordinado con el sistema migratorio, que facilite canalizar a las personas objeto de protección hacia el procedimiento o institución adecuado a su situación (por ejemplo, el reconocimiento de

la condición de refugiado/a, o la aplicación del principio de no devolución y protección complementaria).

Es fundamental además que se consideren los recursos y herramientas legales y administrativas para desarrollar programas de integración y reasentamiento, lo que supone además promover e impulsar políticas de vinculación con las comunidades de acogida.

Finalmente, dentro de los ejes centrales de las políticas de protección internacional, se debe potenciar la colaboración y coordinación con países de la región y el resto de la comunidad internacional. Es necesario que se adopten compromisos y se avance en la implementación de medidas de protección de manera coordinada, según las posibilidades y recursos de los países.

## **PROPUESTA 7:** DETERMINACIÓN Y APLICACIÓN DE CRITERIOS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

La Ley de Migración y Extranjería (artículo 10) y el Decreto 296 (artículo 113) establecen que a los solicitantes de refugio que no sean reconocidos como tales, se les podrá otorgar protección complementaria de oficio o a petición de parte. La Política Nacional de Migración deberá establecer requisitos y visados relativos a la protección complementaria, así como las causales de cesación de dicha protección. Se incorpora además el principio de no devolución, en virtud del cual ningún extranjero titular de protección complementaria podrá ser devuelto o expulsado al país “donde su derecho a la vida, integridad física o la libertad personal corran riesgo de ser vulneradas en razón de su raza o etnia, nacionalidad, religión o creencia, condición social, ideología u opinión política, orientación sexual o identidad de género”.

La regulación de la protección complementaria requerirá establecer con claridad qué elementos determinan que una persona, que no cumple los requisitos para ser reconocida como refugiada, presenta elementos de riesgo en el respeto a sus derechos humanos que impiden que sea devuelta al país donde corre peligro. Para esto se pueden establecer perfiles de riesgo e identificar sujetos de especial protección, según características como sexo, edad o país de origen, entre otras.

La protección complementaria deberá estar coordinada con el procedimiento de refugio, de tal manera que si una persona ve rechazada su solicitud de reconocimiento como refugiada, el sistema de protección permita evaluar de manera inmediata y en el mismo acto si corresponde aplicar a esa persona la protección complementaria.

## **PROPUESTA 8:** DESARROLLAR Y POTENCIAR PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN Y REASENTAMIENTO

Es fundamental reforzar el rol del área de reasentamiento del departamento de refugio del Servicio Nacional de Migraciones, junto con potenciar el papel de la Comisión de Reconocimiento en la planificación, promoción y coordinación de políticas de protección. Los lineamientos de ACNUR (2016) indican que el rol de los estados en el desarrollo de soluciones integrales para las personas refugiadas comprende los siguientes aspectos:

- Adoptar iniciativas que faciliten la repatriación voluntaria, siendo esta libre e informada, estableciendo instancias de cooperación con socios pertinentes y realizando seguimiento posterior al retorno. Es fundamental, en este respecto, que los programas de repatriación se efectúen respetando los derechos de las personas repatriadas y las obligaciones de derechos humanos del Estado chileno.
- Desarrollar alternativas de integración en el país, tales como la entrega permisos de residencia y nacionalización, junto la prestación de apoyo en otras dimensiones para entregar soluciones integrales (como por ejemplo en materia económica, laboral y sociocultural).

- Explorar alternativas de reasentamiento en un tercer país y definición de cuotas para grupos específicos, coordinando las necesidades de reasentamiento con miras a la adopción de un enfoque compartido con el resto de la región. Esto puede ser especialmente relevante en el caso de personas refugiadas que tengan perspectivas limitadas de integración local o repatriación voluntaria, o que por necesidades especiales no puedan recibir protección adecuada en el país.
- Expandir o crear vías complementarias de protección.

Los programas de integración deben abordar gradualmente medidas que permitan a las personas sujeto de protección ejercer sus derechos en diversos ámbitos (ACNUR, 2016): legal (residencia regular, acceso a nacionalidad y libertad de circulación), económico (permisos de trabajo, acceso a capacitación y oportunidades laborales), sociocultural (vida libre de discriminación o represión y participación en la vida social y cultural de la comunidad de acogida) y civil (participación de la sociedad civil, instituciones públicas y procesos electorales).

Dentro de estos programas e iniciativas, es fundamental que las comunidades de acogida desarrollen resiliencia y estén preparadas para recibir a personas y grupos sujetos de protección internacional. Esto requiere una articulación de las instituciones públicas a nivel horizontal y vertical, a escala nacional, regional y municipal, junto con el establecimiento de alianzas con actores estratégicos de la sociedad civil.

Resulta especialmente importante que se asegure el funcionamiento de mecanismos efectivos de protección de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o peligro. Para esto es necesario que exista información y capacitaciones para aplicar esos mecanismos y que las instituciones pertinentes se articulen de manera efectiva para identificar riesgos, activar procedimientos e impulsar políticas de protección e integración.

## 8. Conclusiones

En términos jurídicos, la Ley N° 20.430 sobre Protección de Refugiados se hace cargo de las obligaciones que ha adquirido Chile en materia de protección de personas refugiadas y solicitantes de refugio, recogiendo las disposiciones de los principales instrumentos internacionales en materia del derecho al asilo. En este sentido, la ley cumple con los estándares necesarios para garantizar a nivel legal la protección del derecho a solicitar y recibir refugio.

Sin embargo, la aplicación práctica de esta ley ha evidenciado dificultades desde sus primeros años de implementación, que se han profundizado en los años posteriores. En esta investigación identificamos cuatro nudos críticos que dan cuenta de los principales problemas para que las disposiciones y procedimientos establecidos en la ley puedan ser cumplidos correctamente. En primer lugar, existen limitaciones administrativas que dificultan hacerse cargo en plazos acotados del creciente número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a, que se encuentran vinculadas a la insuficiente dotación de recursos humanos del departamento de refugio y reasentamiento del Servicio Nacional de Migraciones, a las dificultades para que la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado se reúna de manera más recurrente, y a la espera que supone la etapa final en que el Subsecretario del Interior debe resolver los casos informados por la Comisión de Reconocimiento.

En segundo lugar, se identificaron problemas jurídicos en la aplicación de la ley, dados por una aplicación restringida del concepto de refugiado/a, la no utilización de procedimientos de reconocimiento grupal, y la presencia de irregularidades en el procedimiento, consistentes en la exigencia de requisitos y trámites no contemplados en la normativa, que entorpecen y dificultan el acceso al procedimiento de reconocimiento.

El tercer nudo crítico identificado consiste en las tensiones que la aplicación de las normas de la Ley sobre Protección de Refugiados pueden suponer para los objetivos de control migratorio del Estado. En este sentido, pueden existir riesgos de que, en contextos en que la política migratoria no entregue alternativas reales y efectivas para la migración regular, se utilice el acceso al procedimiento de refugio como vía de ingreso al país y de regularización migratoria, por personas que no requieren protección internacional.

El último nudo crítico se refiere a la falta de políticas de integración y reasentamiento de personas refugiadas, dado por la falta de programas impulsados por el departamento de refugio y reasentamiento del Servicio Nacional de Migraciones y el acotado ámbito en que está actuando la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Para hacer frente a estos desafíos y dificultades, hemos propuesto ocho medidas orientadas a fortalecer el sistema de refugio en Chile. Estas propuestas contemplan fortalecer las capacidades del departamento de refugio y reasentamiento del Sermig, aumentar la frecuencia de las sesiones de la Comisión de Reconocimiento, eliminar las prácticas administrativas irregulares que dificultan el acceso al procedimiento de refugio, utilizar procedimientos especiales para casos manifiestamente fundados o infundados y aplicar procedimientos de reconocimiento grupal a sujetos que cumplan con perfiles de protección prioritaria. También se propone desarrollar políticas de integración de repatriación, integración local, reasentamiento y protección complementaria para personas que requieran protección internacional.

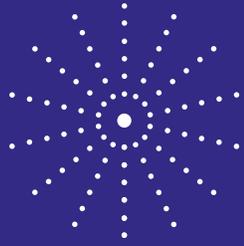
Sin embargo, las propuestas anteriores son insuficientes y no podrán implementarse correctamente a menos que el refugio en Chile y los sistemas de protección internacional estén integrados y coordinados con la Política Nacional de Migración. Es fundamental que los sistemas de protección internacional se complementen entre sí y estén coordinados y en armonía con las políticas migratorias. Para que el sistema de refugio funcione adecuadamente y pueda cumplir el objetivo de brindar protección a quienes están en peligro, es necesario que exista un sistema migratorio que responda a los desafíos actuales de la movilidad humana. La utilización del refugio como medio de entrada al país y regularización migratoria por parte de quienes no requieren protección internacional, para ser evitada, requiere de canales reales y efectivos para la migración regular. De esta manera, un sistema migratorio y de protección internacional que funcione bajo criterios de complementariedad y coordinación podrá responder ante distintos escenarios y contextos, estableciendo vías adecuadas para la migración ordenada, segura y regular, junto con procedimientos transparentes y efectivos para quienes requieren solicitar y recibir refugio.

# Referencias

---

- **Acosta, D., Blouin, C., y Freier, L. F.** (2019). La emigración venezolana: Respuestas latinoamericanas. Fundación Carolina. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7097487.pdf>.
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR** (2016). El Plan de los 10 puntos en acción. La protección de los refugiados y la migración mixta. Actualización de 2016. Recuperado de <https://bit.ly/41CSYoR>
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR** (2019). Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR y Organización Internacional para las Migraciones, OIM** (2019). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Recuperado de <https://www.r4v.info/>
- **Blouin, C., Berganza, I., y Freier, L. F.** (2020). The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. *Forced Migration Review*, 63, 64–66
- **Bitácora Migratoria** (2022) Reporte de Diciembre 2022. Observatorio de Venezuela. Recuperado de <https://bitacoramigratoria.co/informes/>
- **Castro, A.** (2021) Displaced Venezuelans in Latin America. A Test of Regional Solidarity? Notes de l'Ifri, Ifri, November 2021. ISBN: 979-10-373-0460-5
- **Clavijo, J.K.** (2018). El proceso de elegibilidad en Argentina: rituales y ambivalencias en el reconocimiento de los refugiados. *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, 26, 171-188. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005409>
- **Clavijo, J., Pereira, A. y Basualdo, L.** (2019). Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento médico y migración laboral. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 46(84), 127 - 157. <http://doi.org/10.21678/apuntes.84.1016>
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH** (2018). Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>
- **Comisión Nacional para los Refugiados, CONARE** (2022). Estadísticas 2021 CoNaRe. Ministerio del Interior Argentina. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas\\_conare-2017-2022-2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-2.pdf)
- **Contraloría General de la República** (2020). Informe final de investigación especial N° 828, de 2019, sobre presuntas irregularidades en la Subsecretaría del Interior. Recuperado de <https://www.interior.gob.cl/transparencia/doc/Auditoria/400/1359.pdf>
- **Gobierno de Colombia,** (2021) Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok\\_esp-abc\\_estatuto\\_al\\_migrante\\_venezolano\\_05mar-2021.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp-abc_estatuto_al_migrante_venezolano_05mar-2021.pdf)
- **Gutiérrez, F. y Charles, C.** (2019). Derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas ¿Procedimientos Ordenados, Seguros y Regulares? Medidas administrativas en migración y asilo bajo los estándares de los derechos humanos. *Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2019*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Recuperado de <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2019-2/>
- **Instituto Nacional de Estadísticas, INE y Servicio Nacional de Migraciones, Sernmig** (2022). Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021. Desagregación nacional, regional y principales comunas. Recuperado de <https://bit.ly/3FM2z45>
- **Jorgensen, N.** (2022) Incertidumbre entre las personas migrantes venezolanas en Colombia ante el nuevo escenario político. Open Democracy. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/es/proteccion-temporal-refugio-incertidumbre-personas-migrantes-venezolanas-colombia-nuevo-escenario-politico/>
- **Jubilut, L. y Jarochinski, J.C.** (2020). Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? *Forced Migration Review*, 65, 42-44. Recuperado de <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva>

- **López, S.** (2022) Población venezolana en Colombia durante la pandemia: exclusión latente. En Zapata, G., Vera Espinoza, M., y Gandini, L. (eds) (2022) Movilidades y covid-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis”. Mexico: UNAM. Pp. 111-129
- **Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana** (2022). Chile ante la crisis humanitaria y los desplazamientos forzados: Propuestas para abordar la situación de personas en búsqueda de protección internacional. Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.observatoriomigraciones.cl/publicaciones/>
- **Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana** (2023). Desafíos y propuestas en materia humanitaria: Lecciones de la experiencia del primer año de implementación de la nueva institucionalidad de migraciones y refugio (3). Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.observatoriomigraciones.cl/publicaciones/>
- **Olea, H.** (2012). Refugiados en Chile: Análisis de la Ley 20.430 y su reglamento. *Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2012*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Recuperado de <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2012/>
- **Pascual, T. I.** (2020). La [des]protección de los derechos humanos en contextos de movilidad humana en Chile: expulsiones administrativas y solicitudes de protección internacional. *Anuario De Derechos Humanos*, 16(2), 381–410. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.59420>
- **Presidencia de la República** (2023) Migración Colombia lanza plan ‘Aún estás a tiempo’ para finalizar entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT) a migrantes venezolanos. Gobierno de Colombia. Recuperado de <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Migracion-Colombia-lanza-plan-Aun-estas-a-tiempo-para-finalizar-entrega-del-230228.aspx#>
- **Prieto Rosas, V., Montiel, C., Bengochea, J. y Dutra, D.** (2021) Derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID19. El caso de Uruguay. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 1. Recuperado de [https://www.caminaramericas.org/\\_files/ugd/e0ec2b\\_a74b5a-fbe7a941bca5aeb82703c1b796.pdf](https://www.caminaramericas.org/_files/ugd/e0ec2b_a74b5a-fbe7a941bca5aeb82703c1b796.pdf)
- **Sánchez Nájera, F.** (2019). Situación de solicitantes de asilo de origen venezolano. Observatorio de Protección Internacional de la Universidad IBERO. Recuperado de [https://asiloenmexico.iberomx/wp-content/uploads/2019/09/7.-ibero-2019\\_informe-informe-venezuela\\_v3baja.pdf](https://asiloenmexico.iberomx/wp-content/uploads/2019/09/7.-ibero-2019_informe-informe-venezuela_v3baja.pdf)
- **Schmidtke, R. y Gutiérrez Escobedo, D.** (2021) La utilización de procedimientos de asilo diferenciados en México: un enfoque innovador para el procesamiento de asilo. Issue Brief. Refugees International. Recuperado de <https://www.refugeesinternational.org/reports/2021/7/19/la-utilizacion-de-procedimientos-de-asilo-diferenciados-en-mxico-un-enfoque-innovador-para-el-procesamiento-de-asilo>
- **Servicio Jesuita a Migrantes, SJM** (2019). Informe sobre la situación de personas venezolanas en la frontera norte de Chile. Datos y análisis del contexto en el tránsito de Perú a Chile. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- **Servicio Jesuita a Migrantes, SJM** (2021). Migración en Chile. Anuario 2020. Medidas migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia. Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- **United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR** (2016). Guidelines on International Protection No. 11. *Prima Facie* Recognition of Refugee Status. *International Journal of Refugee Law*, 28(2), 322-335. doi:10.1093/ijrl/eew006
- **Zapata, G.P., Gandini, L., Vera Espinoza, M. y Prieto, V.** (2023, en prensa). Weakening Practices amidst Progressive Laws: Refugee Governance in Latin America during COVID-19. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*.



Centro  
de Políticas  
Migratorias