INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019

EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS udp
FACULTAD DE DERECHO

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019
VV.AA.

Primera edición: noviembre de 2019
ISBN 978-956-314-453-6

Universidad Diego Portales
Facultad de Derecho
Av. República 105
Teléfono (56-2) 2676 2601
Santiago de Chile
www.derecho.udp.cl

Editor general: Francisca Vargas Rivas
Diseño: Mg Estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.

Licencia Creative Commons: Atribución – NoComercial – CompartirIgual: Los artículos de este libro pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

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.[1,2,3]

1 Fernanda Gutiérrrez Merino. Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Andrés Bello, magíster en Administración Públicas y Organizaciones Sin Fines de Lucro de la Universidad de Memphis, Estados Unidos, magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Mississippi, Estados Unidos y profesora asistente de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales.

2 Claudia Charles Pacheco. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Diego Portales, profesora ayudante de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la misma casa de estudios.

3 Se agradece el apoyo de Natalia Araya Araya, Claudia Céspedes Sotomayor, Ignacio Fuentes Miranda y Camila Huenuqueo Muñoz, ayudantes de investigación del presente capítulo.

SÍNTESIS

El presente capítulo analiza cambios que se han producido en temas migratorios en Chile, durante el segundo semestre de 2018 y el primer semestre de 2019, examinando los hitos que se consideran más relevantes, como el programa de retorno asistido, la denegación de ingreso al procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado, el sistema de atención al público y la crisis migratoria de personas venezolanas. A su vez, da cuenta de los avances y desafíos en la materia, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos pertinentes.

PALABRAS CLAVE: Migración, refugio, asilo, retorno asistido, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Los últimos años en materia migratoria han sido dinámicos, por decir lo menos. Entre el segundo semestre de 2018 y lo transcurrido de 2019, Chile ha tenido que hacer frente a la implementación de una serie de medidas administrativas en torno a la migración, las cuales no han pasado desapercibidas, tanto para los medios de comunicación como para la sociedad en general. Este capítulo tiene como propósito describir y analizar los principales cambios que se han producido en temas migratorios en Chile durante el período señalado, analizando los hitos que consideramos más relevantes, para así dar cuenta de los avances y/o desafíos en la materia de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos pertinentes. Analizaremos algunos hitos que, a nuestro juicio, dan cuenta de una política pública migratoria en Chile con enfoque de seguridad nacional, lejos de una perspectiva de derechos humanos. Lo anterior, en el entendido que las políticas públicas con enfoque de derechos humanos son aquellas que, mediante una coordinación de los responsables de los ministerios del Interior, de Salud, de Educación y, en general, de todas las carteras del Estado, se traducen en un respeto creciente de los derechos humanos y elevan la dignidad humana.[1]

El *Informe 2018*[2] describe la inexistencia de una política pública migratoria a causa de la ausencia de una mirada común entre el actual gobierno y los anteriores, y la falta de un trabajo coordinado tanto entre los distintos poderes del Estado, como entre estos y distintas organizaciones ligadas a la migración y el refugio. Este capítulo busca realizar un seguimiento de las situaciones planteadas en dicho *Informe*, como así también abarcar nuevos cambios en la materia sucedidos en el primer semestre del año 2019, enfatizando en la necesidad de la

1 William Jiménez, "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", *Civilizar*, 7(12), 2009, pp. 31-46.

2 Francisca Vargas, "Una ley de migraciones con un enfoque de derechos humanos", en Tomás Vial (ed.), *Informe 2018*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2018, pp. 485-538.

coordinación inter e intra estatal y de la creación de políticas que hagan crecer la protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Esto a pesar de que, según lo señalado por el gobierno, los cambios implementados –y a analizar en este capítulo– busquen una migración ordenada, segura y regular.[3]

Los principales hitos ocurridos, en el lapso de tiempo estudiado, y que serán analizados en el presente capítulo, son: 1) Plan Humanitario de Regreso Ordenado para personas migrantes a sus países de origen; 2) denegaciones en el ingreso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a; 3) atención al público e implementación de sistema de reservas de hora de atención en línea, y 4) cambios administrativos ante la crisis migratoria venezolana.

En el presente capítulo, se utilizan distintas metodologías de investigación cualitativa, particularmente revisión bibliográfica y de tratados y jurisprudencia nacionales e internacionales, revisión de observaciones generales, opiniones consultivas y recomendaciones de órganos internacionales, así como información obtenida de entrevistas en profundidad a personas que trabajan en instituciones que brindan asesoría jurídica a personas migrantes en Chile.[4] Asimismo, las autoras incorporan su experiencia en la materia obtenida en la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales.

1. PLAN HUMANITARIO DE REGRESO ORDENADO[5]

1. 1. Antecedentes

Sin duda, el 2018 será recordado como el año en que se materializaron distintas medidas que impactaron en el fenómeno de la migración en Chile. En abril de 2018, al proyecto de ley de migraciones que aún se encuentra en tramitación, se sumó una serie de medidas de carácter administrativo de implementación inmediata, las que vinieron a dar pie a varios hitos en materia migratoria.

Las medidas administrativas con efecto inmediato pueden agruparse en medidas generales y en medidas para nacionalidades específicas. El primer grupo está conformado por la eliminación de la visa

3 Según se ha señalado en el proyecto de ley "Nueva Ley de Migración", el cual se encuentra actualmente en tramitación, boletín 8970-06 de la Cámara de Diputados.

4 Al respecto, fueron entrevistadas un total de 3 personas, pertenecientes al Servicio Jesuita a Migrantes y a la ONG Migramigos. A todas ellas agradecemos profundamente su participación, agudeza y apoyo.

5 Agradecemos de forma especial a Víctor Hugo Lagos, quien en su calidad de profesor asistente de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales, apoyó en la redacción de este hito hasta su retiro el 30 de mayo de 2019.

temporaria por motivos laborales,[6] la creación de la visa temporaria de oportunidades,[7] la creación de la visa temporaria consular de orientación internacional,[8] la creación de la visa temporaria de orientación nacional[9] y la implementación de un proceso masivo de regularización migratoria.[10] El otro grupo de medidas está orientado a nacionalidades específicas: por un lado, se creó la visa consular de responsabilidad democrática para personas venezolanas y, por el otro, la visa de reunificación familiar y el visto consular de turismo, ambas para personas de nacionalidad haitiana. Estas medidas fueron analizadas en el *Informe 2018*, en los capítulos "Derechos de las personas migrantes y refugiadas: cambios en materia migratoria en Chile"[11] y "Una ley de migraciones con un enfoque de derechos humanos".[12]

Con estas ocho medidas en práctica, durante la segunda parte del año y en el marco de la discusión legislativa sobre el nuevo proyecto de ley, el Ministerio del Interior resolvió implementar una nueva medida administrativa: el Plan humanitario de regreso ordenado al país de origen. Este programa se materializó a través de la Resolución Exenta N° 5744 del 26 de octubre de 2018. Este documento tiene, como consideración principal, un hecho que despertó serias dudas y fuertes críticas: una solicitud que habrían realizado supuestos representantes de la comunidad haitiana en la Comisión de gobierno interior y regionalización de la Cámara de Diputados durante una audiencia el día 21 de agosto de 2018.[13] Por otra parte, se justifica, también, en las complejas condiciones de vida de la comunidad haitiana al no haberse podido, en general, adaptarse a Chile, dadas las difi-

6 La visa temporaria por motivos laborales fue creada mediante la Circular 7 del Departamento de Extranjería y Migración, con fecha 26 de febrero de 2015.

7 Oficio Circular N°210, del 1 de agosto de 2018, del subsecretario de Relaciones Exteriores, que instruye sobre otorgamiento de la visa de oportunidades.

8 Oficio Circular N° 209, del subsecretario de Relaciones Exteriores, que instruye sobre otorgamiento de la visa de Orientación Internacional.

9 Circular N° 14, del 1 de agosto del 2018, del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, que instruye sobre el otorgamiento de visado de orientación nacional.

10 Resolución Exenta N°1.965, del 9 de abril del 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que dispone el procedimiento de regularización extraordinaria de permanencia en el país a extranjeros que indica.

11 Francisca Vargas, "Derechos de las personas migrantes y refugiadas: cambios en materia migratoria en Chile", en Tomás Vial (ed.), Informe 2018, Santiago, Universidad Diego Portales, 2018, pp. 233-266.

12 Ibíd.

13 Según el acta de sesión ordinaria N°33 de la Comisión de Gobierno interior, nacionalidad, ciudadanía y regionalización, celebrada el 21 de agosto de 2018, el señor Williams Pierre, vocero nacional comunidad haitiana, y señor Romeo Gabaud, representante comunidad haitiana en Tierras Blancas, representantes de la comunidad haitiana a nivel nacional y regional, habrían asistido a dicha sesión, quienes habrían expuesto la situación que afecta a sus compatriotas. Misma solicitud se presentó por parte de los mismos representantes ante la Subsecretaría del Interior. con fecha 30 de agosto de 2018, según noticia oficial en el sitio web de dicha Subsecretaría.

cultades por las diferencias de idioma y las falsas expectativas que traían al llegar a nuestro país. Con estos antecedentes, el Ejecutivo plasmó las bases para un plan de apoyo a personas de nacionalidad haitiana que quisieran retornar a su país, financiando la totalidad de los pasajes de la persona interesada y su grupo familiar, siempre y cuando todos cumplieran una serie de requisitos, como tener cédula de identidad o pasaporte vigentes, no presentar situaciones judiciales pendientes, realizar el trámite en forma conjunta si se trata de un grupo familiar, entre otros.[14]

La Resolución puso a disposición de las personas interesadas un sistema de inscripción para quienes decidieran voluntariamente retornar a su país de origen. Sus puntos centrales dicen relación con el hecho de que para poder inscribirse en dicho Plan, las personas interesadas debían acompañar, además de sus documentos de identidad y de viaje, una declaración jurada ante notario en español, señalando no solo que cumplían con todos los requisitos para acogerse a dicho programa, sino que también se comprometían a no volver a Chile en un plazo inferior a 9 años.[15] En el caso de grupos familiares, una persona del grupo debía presentar la solicitud en nombre de sus integrantes, informando acerca de todas las personas que se estaban acogiendo al Plan,[16] entendiendo como grupo familiar al conformado por cónyuges o convivientes, sus hijos/as y menores de 18 años edad que se encuentren bajo su cuidado personal o curaduría en Chile.[17] Estos dos puntos centrales de la inscripción son cuestionables por distintas razones que profundizaremos más adelante.

Si bien la Resolución Exenta N° 5744 no menciona como únicos destinatarios a la comunidad haitiana, la forma en que se presentó el Plan y los antecedentes que lo fundaban, permiten concluir que su intención era responder a ese requerimiento particular y facilitar el retorno de personas de esa nacionalidad específica,[18] a quienes adicionalmente se les había impuesto el requisito del visto consular de turismo para venir a Chile, desde abril de 2018.[19] Así, por ejemplo, los

14 Resolución Exenta N°5744, del 26 de octubre de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

15 Ibíd., punto 5, letra f.

16 Ibíd., punto 5, letra c.

17 Ibíd., punto 6.

18 La Tercera: "Gobierno anunció plan de retorno para migrantes haitianos". 30 de agosto de 2018. Luego de la solicitud en la Cámara de Diputados, el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, señaló: "Durante septiembre vamos a definir las condiciones de este programa, para poder informar a la brevedad a la comunidad haitiana".

19 Economía y negocios.cl: "Según información que entregó el Ministerio del Interior al diario El Mercurio, durante 2018 y después de la creación de la visa consular para personas haitianas, el ingreso de esta nacionalidad a Chile disminuyó de 113.548 ingresos en todo 2017 a 35.773 entre enero y noviembre de 2018, por lo que la medida no 'ordenó' la migración haitiana sino que propendió a su eliminación".

afiches con información oficial sobre el Plan Retorno se encontraban disponibles en español y kreyòl (el idioma predominante en Haití), y los personajes de las animaciones para promover el Plan tenían rasgos afrodescendientes, a diferencia de los usados para promocionar el resto de las medidas y la información administrativa del Departamento de Extranjería y Migración (en adelante, "DEM"), donde primaron los rasgos caucásicos. Además, ChileAtiende señala en su página web informativa del Plan que "Durante la primera etapa se dará prioridad a ciudadanos haitianos. Los extranjeros provenientes de otros países quedarán sujetos a evaluación".[20]

Dicho sea de paso, de acuerdo a la investigación realizada para el presente capítulo del *Informe*, la mayoría de las personas que se han acogido a este Plan de Retorno, y viajado de vuelta a su lugar de origen, han sido de nacionalidad haitiana, no obstante existir inscritos de otras nacionalidades. De hecho, durante 2018, el 96,15% de las personas inscritas en el Plan son de nacionalidad haitiana, seguidos por los de nacionalidad colombiana (2,21%).[21]

Por otra parte, la Policía de Investigaciones (en adelante, PDI) informó que todos los viajes realizados en el marco del Plan Retorno, entre noviembre de 2018 y abril de 2019, tuvieron como destino Haití.[22]

Con todo, el Plan de Retorno, a la fecha, ha realizado un total de seis viajes. Se inscribieron 2.623 personas y retornaron, efectivamente, un total de 995 personas.[23]

El Plan Retorno ha sido criticado en diversas sedes y por distintas razones. En este sentido, un grupo de 30 organizaciones de migrantes haitianos/as de distintas comunas del país, agrupadas bajo la Plataforma Nacional de las Organizaciones Haitianas en Chile (en adelante, PlaNOHCh), expresaron su desacuerdo y rechazo absoluto al Plan de Retorno Humanitario, señalando: "A nosotros, en la

20 ChileAtiende, Plan Humanitario de Regreso Ordenado, página web actualizada el 12 de julio de 2019.

21 Información obtenida por solicitud de acceso a la información a Subsecretaría del Interior, con fecha 25 de marzo de 2019, N° AB001W0009984, respondida con fecha 12 de abril de 2019 mediante oficio ordinario N° 11.100.

22 Información obtenida por solicitud de acceso a la información al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de fecha 25 de marzo, N° AB001W0009982, quien remitió la solicitud a Policía de Investigaciones mediante oficio ordinario N° 11.098, quien respondió con fecha 27 de mayo de 2019.

23 La información de personas inscritas, viajes realizados y personas efectivamente retornadas, fue obtenida mediante la solicitud de acceso a la información a Subsecretaría del Interior, con fecha 25 de marzo 2019, N° AB001W0009984, respondida con fecha 12 de abril de 2019 mediante oficio ordinario N° 11.100; y mediante solicitud de acceso a la información al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de fecha 25 de marzo, N° AB001W0009982, respondida mediante oficio ordinario N°11.098, con fecha 11 de abril de 2019.

PlaNOHCh, considerando lo respetuoso de los valores republicanos que han demostrado ser las autoridades chilenas, nos ha parecido bastante curioso el hecho de que al mal llamado 'vocero' no se le hayan exigido algún tipo de evidencia y/o dato duro que respaldasen su discurso y planteamiento, por más insignificante que pudiesen ser (esas evidencias)."[24]

Por otra parte, durante el 172° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), en la ciudad de Kingston, Jamaica, distintas organizaciones de la sociedad civil[25] cuestionaron que dicho Plan no haya sido suspendido considerando la grave crisis por la que atraviesa Haití, en la actualidad.[26]

1.2. Experiencias comparadas: El caso de España e Italia

En España, desde 2008, se desarrolla un Plan de retorno voluntario de inmigrantes implementado por la Secretaría de Estado de Migraciones. Según información oficial de esta Secretaría,[27] dicho Plan está enfocado en aquellas personas que se encuentren en situación de carencia y vulnerabilidad social y que no tengan recursos económicos para regresar por sus medios. Las personas que cumplan estos requisitos deben firmar una declaración de voluntariedad de la decisión de retornar, aceptando el compromiso de no retornar a España en el plazo de 3 años desde su salida. Por su parte, el Estado español, en el marco del Plan, se compromete a las siguientes prestaciones: apoyo individual en el itinerario de retorno, ayuda económica de viaje, ayuda de reinstalación en el país de origen, gastos imprevistos de medicamentos u otros insumos, entre otras.

Por su parte, Italia cuenta con la Red italiana para el retorno voluntario asistido,[28] la cual gestiona el Plan de Retorno Voluntario Asistido (en adelante, "RVA"). Dicho Plan está a disposición de ciudadanos de terceros países (no comunitarios) en situación de vulnerabilidad, irregulares o en riesgo de vulnerabilidad. La Red ha llevado a cabo distintos proyectos que se han centrado en poblaciones objetivas. Así,

24 INDH: "Declaración contra el aparente plan de retorno para la comunidad haitiana". 1 de octubre de 2018.

25 CIDH, 172°, Situación de las Personas Migrantes en Chile, período de sesiones, audiencia pública del 8 de mayo de 2019, salón B.

26 Radio Agricultura.cl: "Cámara de Diputados rechazó proyecto para congelar plan de retorno de haitianos". 7 de marzo de 2019. Cabe hacer presente que, con fecha 8 de marzo de 2019, la Cámara de Diputados rechazó por 57 votos en contra, 50 a favor y 11 abstenciones, un proyecto de acuerdo donde se solicitaría al presidente Sebastián Piñera, suspender momentáneamente el Plan Humanitario de Regreso Voluntario a Haití, mientras se estabilizara dicho país y volviera a funcionar con normalidad.

27 Información general sobre Retorno Voluntario 2010 de la Secretaría de Estado de Migraciones, www.extranjeros.mitramiss.gob.es.

28 Fundación ISMU, Información sobre la medida de Retorno Voluntario Asistido en Italia y Red RIRVA, www.ismu.org.

por ejemplo, en 2015, se llevó a cabo el proyecto PARTIR VI, implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM),[29] dirigido, entre otras categorías, a personas vulnerables como las personas discapacitadas, de edad avanzada, mujeres embarazadas, padres solos con hijos menores, personas víctimas de trata, tortura o violencia, y personas con graves patologías. Cada proyecto ofrece la organización del viaje, pago del pasaje de avión, acompañamiento al aeropuerto de salida, una cierta cantidad de euros por persona para contribuir a primeras necesidades, y una ayuda en euros para la realización de un proyecto de reintegración socio-laboral en el país de origen de la persona, con la erogación de un subsidio en bienes y servicios. Las personas que se benefician de la medida de RVA no quedan sujetas a prohibición de ingreso regular a Italia.[30]

Del estudio de estas experiencias comparadas se advierten cuatro grandes diferencias con el Plan de Retorno chileno. En primer lugar, los planes de retorno comparados fijan como criterio de elegibilidad la vulnerabilidad social y económica de las personas y no su nacionalidad. De esta forma, la convocatoria es abierta a todas las nacionalidades, a diferencia del Plan chileno que, en un principio, se presentó como un Plan de Retorno para personas haitianas, como se indicó anteriormente. En segundo lugar, los planes comparados que hemos visto tienen como público objetivo aquellas personas en vulnerabilidad social y económica que no pueden pagar un pasaje de avión de vuelta a su país por sus propios medios, mientras que en el caso chileno no se hace tal distinción, y basta con querer "voluntariamente" retornar al país de origen. En tercer lugar, el Plan chileno no contempla ayuda económica ni de reasentamiento para las personas beneficiarias del mismo y solo ofrece el viaje gratuito en avión, lo cual es grave si se piensa que, mayoritariamente, quienes retornan a su nación de origen han pasado años fuera de su país, y han tenido que comenzar, muchas veces, desde cero, sin trabajo, sin vivienda, y después de hacer grandes esfuerzos por integrarse a una sociedad que puede ser desconocida. Por último, una de las diferencias quizás más grandes y preocupantes es que Chile establece una prohibición de ingreso al territorio nacional de nueve años a quienes se acojan al Plan, mientras que España solo fija una de tres años e Italia no instituye prohibición alguna.

1.3. La óptima de los estándares internacionales de derechos humanos

La OIM destaca que los planes de retorno asistidos son elementos indispensables en una perspectiva global de gobernanza de la migración, y que representan una alternativa humana y eficaz cuando las

29 Ibíd.
30 Ibíd.

personas migrantes no pueden permanecer en el país de acogida. En este contexto, se hace indispensable analizar si el Plan humanitario de regreso ordenado al país de origen, diseñado e implementado por el Gobierno de Chile, se encuentra en concordancia con la perspectiva de derechos humanos y los estándares internacionales respectivos.

El relator especial de Naciones Unidas para las personas migrantes, Felipe González Morales, ha relevado en su informe respecto al retorno voluntario de migrantes, la importancia del derecho a la información y a las consideraciones de base que pueden impedir la debida integración de esa persona al país donde migra y que pueden forzar la decisión de retornar a su país de origen. Ha señalado el relator especial que "en general, las condiciones en las que los migrantes solicitan el retorno voluntario asistido no permiten calificar el retorno de voluntario, ya que no reúnen los requisitos de una decisión plenamente informada, sin coacciones y respaldada por la disponibilidad de suficientes alternativas válidas, como los permisos temporales con fines de trabajo o estudio o de carácter humanitario o las oportunidades para la obtención de la residencia permanente o la nacionalidad. Algunos migrantes solicitan el retorno voluntario asistido porque se encuentran desesperados, a fin de evitar la expulsión o porque están detenidos, algunos de ellos indefinidamente, debido a la lentitud y complejidad de los procesos de reunificación familiar y de asilo, el riesgo de convertirse en indigentes, las malas condiciones de acogida o la retirada del apoyo social."[31] Bajo estos parámetros, podemos discutir si el Plan Retorno aplicado en Chile es efectivamente voluntario, considerando la falta de acceso a derechos básicos de las personas con ingreso o residencia irregular en el país, el tiempo de tramitación de visas, entre otras circunstancias desfavorables para las personas migrantes.

Al problema de la voluntariedad del párrafo anterior, se suman los efectos y consecuencias de acogerse al Plan Retorno, como los nueve años de prohibición de ingreso fijados por la Resolución, la falta de consideración a la reintegración, la transgresión al *interés superior del niño* y derechos de niños, niñas y adolescentes, y la falta de dimensión de género en el proceso de reintegración de la persona a su país de origen.

El artículo 15 del Decreto Ley 1.094, establece las causales por las que una persona, de forma imperativa, no podrá ingresar a territorio nacional, mientras que el artículo 16, del mismo cuerpo legal señala las causales por las que una persona puede o no ser impedida de ingresar, pues se trata de una norma facultativa. Esta prohibición, ya sea por causales del artículo 15 o del artículo 16, es una sanción administrativa indefinida en el tiempo, pues no se establece plazo de duración

31 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2018, p. 8.

en la norma. Por su parte, el artículo 34 de la Ley 18.216 establece una prohibición judicial de ingreso por 10 años cuando, como pena sustitutiva, se expulsa a los extranjeros que no residen legalmente en el país y que fueron condenados a una pena igual o inferior a 5 años de presidio o reclusión menor en su grado máximo. Llama la atención, entonces, que la prohibición de ingreso establecida por el Plan Retorno tenga solo un año menos de duración que la prohibición judicial de ingreso explicada. No parece razonable ni justificado que casi la misma medida que se aplica a personas que han cometido delitos, se aplique a quienes no tienen antecedentes penales y que, además, se retiran voluntariamente del país.

Por otra parte, a pesar de que en uno de los considerando de la Resolución que creó el Plan, la autoridad señaló como "elementos indispensables" las estrategias de reintegración de migrantes,[32] no hay ningún antecedente público que permita afirmar que el Plan Retorno se hizo cargo de la reintegración en el país de origen de las personas que abandonarían Chile, dejando la autoridad de lado las recomendaciones de organismos internacionales en la materia.

En esta línea, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR), señala que en un plan de retorno asistido puede existir una fase previa y una fase posterior al retorno, pudiendo consistir estas en actividades útiles como la entrega de información y orientación sobre las opciones de retorno, difusión de la información del país de origen precisa y actualizada y la prestación de asistencia para la reintegración.[33] Respecto al último aspecto, la asistencia a la reintegración aporta a la sostenibilidad del retorno, y puede incluir apoyo en la formación vocacional, capacitación laboral, subsidio de educación, entre otros.[34] Por su parte, la OIM señala que las medidas de reintegración deben buscar que las personas que retornan encuentren en su país de origen niveles de autosuficiencia económica, estabilidad social y bienestar psicosocial dentro de sus comunidades. [35]

Lamentablemente, la Resolución Exenta N°5.744 solo reguló los requisitos para acogerse al mismo y no hubo un documento complementario que se hiciera cargo de lo anterior. En este sentido, el director del

32 Resolución Exenta N°5.744 del 16 de octubre de 2018, que dispone el Plan humanitario de regreso ordenado al país de origen de ciudadanos extranjeros, considerando c), "Que, según indica la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, los retornos voluntarios asistidos y las estrategias de reintegración de migrantes son elementos indispensables en una perspectiva global de gobernanza de la migración".

33 ACNUR, "Plan de los 10 puntos en acción, La protección de los refugiados y la migración mixta", *Mecanismos de Retorno para Personas no Refugiadas y Opciones Alternativas de Migración*, capítulo 9, p.262, 2016.

34 Ibíd., pp. 273-274.

35 OIM, *A Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration*, 2018, pp. 11-13. Traducción libre.

Servicio Jesuita a Migrantes, José Tomás Vicuña, señaló que como Servicio debieron cumplir el rol de proveer fondos monetarios a personas haitianas que se acogieron al Plan para que pudieran pagar el pasaje desde Puerto Príncipe hasta la localidad donde vivían en Haití, pues el Plan solo consideró los pasajes hasta el aeropuerto de la capital de dicho país.[36] Así, un Plan que tiene el título de "humanitario", no contempló ninguna de las medidas –precisamente– humanitarias que aconsejan los organismos internacionales para una adecuada protección de los derechos de las personas que se acogen a él.

A la inexistencia de medidas de reintegración, se suma una serie de requisitos establecidos en el Plan que, más que proteger a las familias de los y las solicitantes, las pone en peligro por las razones que expondremos. Miremos primero qué requisitos puntuales tienen este efecto adverso. El primero de ellos es el contemplado en el punto 5, letra h) de la Resolución[37] que señala que, si se trata de una solicitud individual, el solicitante no debe tener a su grupo familiar[38] en Chile. En el mismo punto, pero en la letra i) siguiente, se señala que si la solicitud es realizada por el grupo familiar, no deben existir miembros de dicho grupo en Chile adicionales a los declarados. Luego, en el punto 7 se establece que si quien desea acogerse al Plan es menor de 18 años, el solicitante debe ser su padre o madre, tutor/a o guardador/a, quien actuará en su representación. Por último, como prohibición para acogerse al Plan, se prescribe que la persona solicitante no puede inscribirse si un miembro de su familia no se acoge al mismo,[39] lo que incentiva a que la familia completa abandone el país "por arrastre". Los requisitos anteriores, cualquiera sea su nomenclatura, provocan dos graves consecuencias.

La primera, es la vulneración al derecho de ser oído de los niños, niñas y adolescentes y su derecho a que su interés sea una consideración primordial. En la implementación del Plan, la autoridad no dio espacio a que niños, niñas y adolescentes pudieran dar su opinión sobre

36 Entrevista realizada el 14 de junio de 2019.

37 Resolución Exenta N°5.744 del 16 de octubre de 2018, que dispone el Plan humanitario de regreso ordenado al país de origen de ciudadanos extranjeros.

38 Ibíd., punto 6. "Se entenderá para estos efectos como grupo familiar al conformado por cónyuges o convivientes, sus hijos y menores de 18 años de edad que se encuentren bajo su cuidado personal o curaduría en Chile". Cabe recalcar que la definición no distingue si las personas pertenecientes al grupo familiar son chilenas o extranjeras.

39 Según el punto 5, letra h) de la Resolución Exenta N°5-744 del 16 de octubre de 2018, que dispone el Plan humanitario de regreso ordenado al país de origen de ciudadanos extranjeros, uno de los requisitos para cogerse al plan es "en el caso de solicitudes individuales, que éste no tenga cónyuge, conviviente civil, hijos o menores de 18 años de edad que se encuentren bajo su cuidado personal o curaduría en Chile". Asimismo, en el 8, letra c) de la Resolución Exenta N°5.744, del 16 de octubre del 2018, se establece: "8. No podrán acceder al Plan Humanitario de Regreso Ordenado al País de Origen aquellos extranjeros que: c. Tengan miembros de su grupo familiar en Chile que no se acojan al Plan".

si quieren seguir viviendo en Chile o volver a su país de origen. Así también, la Resolución no prohibió la inscripción de grupos familiares que incluyeran a niños y niñas, extranjeros/as o chilenos/as, careciendo así de un mecanismo para proteger a niños o niñas arraigados/as en el país o nacidos/as en territorio chileno que "por arrastre" se vieran obligados a ir al país de origen de sus padres, dejando atrás al país de origen propio. En un segundo nivel, respecto a los niños, niñas y adolescentes inscritos en el Plan, no se contó con un programa de acompañamiento en la reintegración a su país de origen, a raíz de lo cual pueden sufrir graves problemas al regresar a un territorio en el que nunca han vivido o que no recuerdan después de pasar años viviendo en Chile.[40]

La segunda consecuencia guarda relación con la ausencia de un análisis con enfoque de género, pues la inscripción así planteada puede acarrear que la esposa sea inscrita por su esposo en el Plan Retorno, contra su voluntad, atentando contra el libre ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de la mujer, propiciando, además, un contexto de violencia donde ella se vea imposibilitada de hacer valer su derecho a seguir viviendo en Chile.[41]

Ambas consecuencias podrían haber sido fácilmente subsanadas si, desde un principio, se hubiesen exigido solicitudes individuales, pero considerando a la persona, en la evaluación, como integrante de un grupo familiar determinado.

Luego de una revisión a fondo del Plan Humanitario de Regreso Ordenado, queda de manifiesto una serie de vulneraciones a los estándares de derechos humanos sobre la materia, los cuales surgen de tratados internacionales vigentes y ratificados por el Estado de Chile. Elementos claves como el problema de la voluntariedad, en sí misma, de un plan de retorno, la "haitianización" del mismo, la falta de medidas de reintegración en el país de origen de las personas que se acogen a esa fórmula de retorno, y la transgresión a derechos humanos como el interés superior de niños, niñas y adolescentes y los derechos de las mujeres, demuestran que su formulación no fue pensada desde la protección de los derechos humanos de las personas, sino desde un enfoque securitista de la migración. Esta realidad contradice la supuesta intención del gobierno de promover una migración ordenada, segura y regular, con pleno respeto a los derechos de las personas migrantes.

40 OIM, *Reintegración, Enfoques Eficaces*, 2015, p.16.

41 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, adoptada por el Estado de Chile el 9 de junio de 1994, artículo 5.

2. DENEGACIONES EN EL INGRESO AL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO/A

El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado ha presentado problemáticas y falencias desde la implementación de la Ley 20.430 y su reglamento. Sin embargo, la continua alza de solicitantes de este estatuto, desde la implementación de la ley en 2011, ha hecho más evidentes sus insuficiencias, provocando que las malas prácticas relativas a dicho procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, explicitadas en el *Informe 2012,*[42] se acrecentaran.

El incesante conflicto en Colombia,[43] junto con las condiciones de inseguridad e incapacidad institucional de República Dominicana[44] y la permanencia del régimen castrista en Cuba, además de los conflictos armados en el Medio Oriente, han mantenido relativamente estable la cantidad de solicitantes de asilo, desde esos lugares, a Chile. No obstante, la crisis socio-política de Venezuela ha puesto en jaque a toda la región con sus altos flujos migratorios,[45] y Chile no ha sido la excepción.

Hoy, el problema de acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado tiene tres aristas a analizar, donde las dos últimas no son sino agravantes de la primera. Estas tres aristas son: existencia de una entrevista de admisibilidad no contemplada en la ley para ingresar al procedimiento de asilo, la entrega de citas para dicha entrevista de admisibilidad con un importante tiempo de espera y la denegación de recepción de solicitudes de asilo mediante cartas en la oficina de partes. Esto será explicado más adelante.

Frente a las problemáticas mencionadas, diversas instituciones del país que se dedican a la protección de los derechos humanos de los/as migrantes y refugiados/as, denunciaron durante 2018 estas malas prácticas,[46] llegando incluso a judicializar, con resultados favorables y también desfavorables, una gran cantidad de casos por la existencia de la entrevista de admisibilidad y por la entrega de citas. En el punto 2.5 presentaremos una tabla que resume cómo ha fallado la jurisprudencia respecto a estas

42 Helena Olea, "Refugiados en Chile: Análisis de la Ley 20.430 y su reglamento", en Alberto Coddou (ed.), Informe 2012, Santiago, Universidad Diego Portales, 2012, p. 124.

43 Misión Verdad.com: "Los acuerdos de paz en Colombia: crónica de un fracaso anunciado". 4 de octubre de 2018.

44 Prensa Latina: "Exhibe República Dominicana altos índices de violencia". 20 de marzo de 2018.

45 UNHCR: el 7 de junio de 2019 ACNUR declaró que de acuerdo a ACNUR y OIM, el número de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela ha superado los 4 millones de personas.

46 Por ejemplo, la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la UDP en Theclinic.cl: "Acceso denegado: el portazo de Chile a peticiones de refugio", septiembre 2018; Servicio Jesuita a Migrantes en CNN Chile: "Director del SJM denuncia 'mafias' de ventas de números de atención en Extranjería". Julio de 2019.

dos últimas aristas, y haremos un análisis jurisprudencial del asunto. Sin perjuicio de ello, al explicar los problemas mencionados anteriormente, iremos haciendo referencia a los fallos en cuestión.[47]

Con el objeto de entender el problema y sus tres aristas, primero es importante señalar cuál es el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, de acuerdo a lo señalado por la Ley 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados, el Reglamento de dicha Ley, contenido en el Decreto N°597 del Ministerio del Interior, y el Reglamento Interno de la Comisión de reconocimiento de la condición de refugiado. En este sentido, las etapas del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado son:[48]

Presentación de la solicitud de asilo en cualquier oficina de Extranjería o ante una autoridad migratoria en un paso habilitado de la frontera. En este último caso, la autoridad deberá solicitar a la persona declarar las razones que la forzaron a dejar su país, lo cual puede interpretarse como una declaración pero sin que esta implique un análisis de fondo de la solicitud (artículo 26 de la Ley).

Formalización de la solicitud mediante la entrega de un formulario a la autoridad administrativa con la información requerida en el artículo 28 de la Ley 20.430 y 37 del reglamento Decreto 837, que se detallará más adelante (artículo 36 del Reglamento).

Remisión de la solicitud por parte del funcionario administrativo que toma conocimiento de esta solicitud, en el más breve plazo, a la Secretaría Técnica de la Comisión de reconocimiento de la condición de refugiado (en adelante, "Secretaría Técnica") (art. 27 de la Ley).

La *Secretaría Técnica* –cuya finalidad es asistir a la mencionada Comisión, según el artículo 24 de la Ley– *elabora y entrega informe de análisis* a la Comisión. Para este informe analiza los hechos del caso, realiza una entrevista de elegibilidad y busca información del país de origen (artículo 31 de la Ley y artículo 14 Reglamento Interno Comisión de reconocimiento de la condición de refugiado).

La *Comisión de reconocimiento de la condición de refugiado sesiona y sugiere la aprobación o negación* de la solicitud de asilo al subsecretario del Interior (artículos 22 y 37 de la Ley).

El subsecretario del Interior decide si se le otorgará la calidad de refugiado o no al solicitante mediante resolución exenta del trámite de toma de razón, otorgándosele a la persona la posibilidad legal de recurrir en contra de la resolución (artículos 19 y 44 de la Ley).

47 Se utilizó como fuente de información la jurisprudencia asociada a las causas judicializadas por organizaciones e instituciones pertenecientes a la Mesa de Movilidad Humana, de la cual la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la UDP es parte, teniendo acceso a las sentencias anonimizadas de dichas causas.

48 Esquema elaborado por Francisca Vargas Rivas, directora y profesora de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales.

2.1. Entrevista de admisibilidad para el ingreso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Esta es una práctica que se ha llevado a cabo desde la implementación del procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado prescrito en la Ley 20.430 y su respectivo reglamento, y así lo han denunciado, por años, distintas organizaciones de derechos humanos.[49] Sin embargo, esta mala práctica ha adquirido mayor notoriedad a medida que los flujos de personas necesitadas de protección internacional han aumentado.

La entrevista en cuestión se hace para determinar si a la persona se le entregará el formulario que le permite formalizar su solicitud de asilo y así, en la práctica, ingresar formalmente al procedimiento respectivo. La breve entrevista se realiza en la Sección de Refugio y Reasentamiento (en adelante, SRR) o en las gobernaciones provinciales, con el objeto de catastrar si los motivos de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado merecen siquiera un análisis. Es decir, se crea una instancia de admisibilidad al procedimiento no contemplada en la ley –que, como puede visualizarse, no está prescrita en el procedimiento anteriormente explicado, particularmente entre los puntos a) y b)–, para determinar si la persona merece ser reconocida como refugiada o no.[50] Esto fue analizado por la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 892 del 11 de enero de 2019, concluyendo que "aparece que tanto la ley N° 20.430 como su reglamento, prevén los requisitos y procedimientos necesarios para solicitar y tramitar las solicitudes de refugio, sin contemplar trámites ni entrevistas previas a su recepción".

Además, debido a que esta entrevista de admisibilidad ilegal es verbal y no contempla la entrega de un comprobante escrito con el resultado de ella, la SRR vulnera el principio de escrituración de los procedimientos administrativos[51] y, consecuentemente con ello, el derecho a recurrir ante esta denegación de ingreso al procedimiento de la condición de refugiado mediante los recursos administrativos contemplados, por ejemplo, en la Ley 19.880. Para agravar aún más la situación, la nula entrega del comprobante de atención y de negativa por parte de la SRR, ha sido utilizada a su favor por el DEM en causas judiciales, oportunidades en que se ha informado que las personas solo concurrieron a la SRR para obtener información migratoria general,

49 Helena Olea, op. cit., p.124.

50 Así lo ha entendido la Corte de Apelaciones de Iquique en los siguientes fallos: Protección 117-2019, Protección 144-2019, Protección 145-2019, Protección 146-2019, Protección 450-2019.

51 El artículo 5 de la Ley 19.880 –que aplica supletoriamente a la Ley 20.430– consagra el principio de escrituración, y el artículo 45 de la misma ley confirma dicho principio al señalar que "los actos administrativos de efectos individuales, deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro".

sin manifestar la necesidad de protección internacional.[52] Lo anterior, a pesar de que las personas van específicamente a realizar ese trámite a la SRR y no a otra sección de dicho departamento. Al respecto, se debe tener presente que la SRR se encuentra en el tercer piso del edificio ubicado en San Antonio 580, Santiago, al cual no se puede ingresar sin decir en portería dónde la persona se dirige y con qué fin, y que no existen oficinas de atención de público distintas a la SRR o la oficina de partes. En gobernaciones provinciales, aunque físicamente la distinción de "sección refugio" no existe, las personas se acercan explícitamente a iniciar el procedimiento en cuestión y no otro. La ausencia de pruebas antes mencionada, ha llevado a que las Cortes de Apelaciones de Antofagasta, Copiapó y Santiago con confirmación de la Corte Suprema, hayan denegado algunas acciones de protección y de amparo.[53] Sobre esto volveremos en el punto 2.5 de este capítulo.

2.2. Citas para la entrevista de admisibilidad

Al mismo tiempo que se implementaban las medidas administrativas de efecto inmediato en el DEM –tratadas a lo largo de este capítulo–, se creó un sistema de citas para realizar trámites ante este organismo, el cual no fue regulado en todas sus modalidades por las resoluciones que crearon dichas medidas ni tampoco por las circulares que dieron origen al sistema en cuestión, lo que tuvo importantes repercusiones en la SRR, como se analizará más adelante. Ahora bien, el problema no es que se haya implementado un sistema para dar orden a la atención, pues, en abstracto, ello podría ser adecuado; sino que la problemática radica en que: (i) la creación del sistema de citas para la SRR no se incluyó en la Circular N°15, del 03 de agosto de 2018, ni en la Circular N°15 A, del 19 de noviembre de 2018, ambas del DEM. En efecto, la primera de ellas señala expresamente que "toda atención de público y/o usuarios deberá ser solicitada previamente por el sitio web", en circunstancias que la cita para la entrevista de admisibilidad se solicita de forma presencial, entregando la Sección Refugio un comprobante de la

52 Así, por ejemplo, en los informes solicitados al DEM en las acciones de protección interpuestas ante la Corte de Apelaciones de Santiago por la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la UDP, en las causas rol Protección-67453-2018, Protección-68661-2018, Protección-77817-2018, Protección-87148-2018, dicho Departamento señala que las personas concurrieron a sus dependencias, "requiriendo información general sobre los procesos migratorios, sin hacer referencia específica a la necesidad de protección internacional".

53 Protección 2375-2018 ICA Antofagasta (Confirmada 26.761-2018 Suprema); Protección 230-2018 ICA Copiapó (31.257-2018 Suprema); Amparo 136-2019 ICA Santiago (revoca Apelación 3410-2019 Suprema); Revoca Apelación 5016-2019 Suprema; Revoca Apelación 5286-2019 Suprema; Revoca Apelación 5394-2019 Suprema.

misma en formato físico.[54] En la misma línea, la segunda Circular, que complementa la anterior, no hace alusión alguna a la cita para entrevista de admisibilidad; (ii) se trata de una cita para una fase del procedimiento que no está contemplada en la ley, con el objetivo de desarrollar la entrevista de admisibilidad discutida en el punto anterior; y (iii) en la actualidad, en Santiago, al menos, las citas son otorgadas para cinco meses desde la solicitud de la misma, lo que obliga a las personas a la irregularidad migratoria.

Respecto al primer punto, la cita no hace más que burocratizar un procedimiento que requiere una celeridad reconocida por el Estado de Chile en el artículo 27 de la Ley 20.430, cuando señala que el funcionario de la administración que esté en conocimiento de una solicitud de asilo deberá remitir los antecedentes a la Secretaría Técnica en el menor tiempo posible. Crear una cita, con un tiempo de espera considerable y para una etapa que no figura en la ley, no hace más que dilatar y entrabar el procedimiento, que por su naturaleza requiere agilidad, e impide el ejercicio del derecho a buscar y recibir asilo,[55] consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) e interpretado por la Corte IDH, como se señalará en el apartado 2.4 siguiente.

Respecto al segundo punto, referido a los 5 meses de espera para la cita, se trata de un plazo que expone a las personas necesitadas de protección internacional a un inminente estado de irregularidad. Si la persona que pidió la cita ingresó al país en calidad de turista –opción migratoria legal para el ingreso al país, según el artículo 44 del D.L. 1.094 y que tiene una duración de hasta 90 días– su visa vencerá antes que llegue el día de su cita, pasando a tener residencia irregular en el país. Si bien existe la posibilidad de prolongar esa visa por la misma cantidad de tiempo, no se le puede exigir a una persona que requiere protección internacional que tenga los fondos para costear 100USD, que es lo que cuesta dicha prórroga. Esto es más complejo aún si se considera que muy probablemente la persona no pueda trabajar para financiar sus necesidades vitales durante esos 5 meses, mientras su ingreso al procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado aún sea incierto. Si tomamos en cuenta que estamos frente a personas que se vieron forzadas a abandonar su país de origen o residencia, no resulta comprensible que se las obligue a contar con dichos fondos. Al respecto, se debe tener presente que, según el artículo 71 del D.L N° 1.094, sobre extranjeros en Chile, las personas con visa de turismo vencida pueden ser expulsadas del país.

54 Información obtenida por la experiencia en terreno de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la UDP, al momento de realizar acompañamiento a los/las solicitantes de asilo a la Sección Refugio.

55 En este sentido, Amparo 209-2019 ICA Santiago; Amparo 34-2019 ICA Santiago; Amparo 225-2019 ICA, Santiago; Amparo 300-2019 ICA, Santiago.

Lo anterior, de acuerdo a la Corte de Apelaciones de Santiago con confirmación de la Corte Suprema "perturba o amenaza su derecho a la libertad personal y seguridad individual, desde que existe la posibilidad cierta e inmediata de quedar sin protección jurídica en Chile, al encontrarse vencido el plazo para permanecer en calidad de turista".[56]

Luego de esta larga espera y como si fuera poco, el DEM ha manifestado en sus informes y alegatos en el marco de acciones de protección, que los recurrentes por citas relacionadas al ingreso al procedimiento de asilo que han tenido que esperar 90 días o más (tiempo en el cual vencen sus visas de turismo), no fueron atendidos en la Gobernación debido a "la premura de sus propios tiempos" (de las personas solicitantes) sin que pudieran "esperar un tiempo razonable"[57] para recepcionar sus solicitudes.

2.3. Denegación de recepción de solicitudes mediante cartas

La denegación de entrega de formulario para formalizar la solicitud de asilo producto de una inadmisión al procedimiento decidida en la entrevista de admisibilidad ilegal antes descrita y, por ende, la denegación de ingreso al procedimiento de forma verbal que realiza la SRR, generó que se buscaran otros caminos para lograr ingresar el procedimiento. En virtud del principio de escrituración de la Ley 19.880, lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento de la Ley 20.430 y lo resuelto por la Contraloría General de la República, algunas personas comenzaron a solicitar su ingreso al procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado mediante carta.

Al respecto, la Contraloría General de la República ha emitido 2 dictámenes que tratan sobre el empleo de la carta como medio idóneo para formalizar la solicitud. Según el Dictamen N° 74.076, del 14 de noviembre de 2013, luego de realizar una interpretación armónica de la Ley 20.430 con la Ley 19.880, la Contraloría concluye que "el extranjero que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado podrá concretarlo mediante la presentación de un escrito que contenga todas las prescripciones señaladas en los artículos 28 de la Ley 20.430 y 37 de su Reglamento". En la misma línea y 5 años después, en el Dictamen N° 892 del 11 de enero de 2019, la Contraloría reafirma lo señalado, tal como señalamos en el punto 2.1 anterior. De esta forma, la Contraloría sostiene que puede solicitarse el ingreso al procedimiento mediante carta, y que esta debe ser recibida sin más trámite por parte de la autoridad.

Sin embargo, lo novedoso del período analizado en este *Informe* es que a la alta tasa de denegación de ingreso al procedimiento de

56 Amparo 1930-2018 ICA, Santiago; Confirmada apelación 24.761-2018 Suprema. Sin embargo, la Corte de Apelaciones tuvo un cambio de criterio en Amparo 232-2019 ICA Santiago.

57 Protección 252-2019 ICA Arica; Protección 373-2019 ICA Arica.

reconocimiento de la condición de refugiado y al extenso lapso que transcurre hasta que se produce la entrevista, se suma, ahora, la negativa de recepción de estas cartas de ingreso al procedimiento de asilo en la oficina de partes del DEM en Santiago y en el mismo Ministerio del Interior,[58] y en las gobernaciones provinciales de otras provincias del país. Estas últimas reparticiones públicas manifestaron, en algunos de sus informes en respuesta a las acciones de protección presentadas y en sus alegatos, que no recibían dichas cartas por instrucciones directas del DEM en Santiago.[59]

En otros casos, una vez producida la recepción de la carta en la oficina de partes, se le responde a la persona instándola a acercarse presencialmente a las oficinas de la SRR para iniciar el procedimiento. Sin embargo, cuando la persona se acerca a la oficina, en ocasiones le ofrecen una nueva cita para la entrevista de admisibilidad. Este nuevo trámite se le pide sin considerar que la información necesaria y prescrita en la Ley 20.430, en su reglamento, y en el Reglamento interno de la Comisión de reconocimiento de la condición de refugiado, consta en la carta recepcionada en dicha oficina de partes. La Corte de Apelaciones de Antofagasta resolvió que dicha negligencia "afecta los derechos de libertad y seguridad individual de las recurrentes en la medida que los priva del estatuto protector de los refugiados".[60] Esto en sí mismo vulnera el derecho a buscar y recibir asilo, pues no permite a la persona tener acceso expedito a un procedimiento de asilo. También puede ocurrir que a la persona le sea negado el ingreso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, lo cual vulnera el derecho a buscar y recibir asilo antes mencionado, el derecho a la igualdad ante la ley y las propias normas establecidas en la Ley 20.430 y su reglamento.

2.4 Estándares internacionales y vulneraciones a derechos humanos

La entrevista de admisibilidad para el ingreso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, las citas para la entrevista de admisibilidad, y la denegación de recepción de solicitudes mediante cartas en la oficina de partes de la SRR, generan un conjunto de violaciones de derechos humanos reconocidos y protegidos, tanto por nuestra legislación interna como por la normativa internacional.

Desde la normativa chilena, podemos advertir una serie de faltas y vulneraciones a derechos humanos, principios y reglas establecidas en diferentes cuerpos normativos. Por nombrar algunas, podemos indicar las

58 Información obtenida en virtud de la experiencia de alumnos y alumnas de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados que, al acompañar a los/as patrocinados/as a ingresar las cartas de formalización, recibían una negativa de recepción de la carta en oficina de partes.

59 Considerando tercero de Protección 252-2019 ICA Arica y Protección 373-2019 ICA Arica.

60 Corte de Apelaciones de Antofagasta, Amparo 15-2019.

vulneraciones al derecho a la vida y a la integridad física y síquica de las personas, al derecho de igualdad ante la ley, al derecho a no ser juzgado por comisiones especiales[61] y al derecho de libertad personal y seguridad individual[62], todos derechos consagrados en la Constitución Política de la República en el artículo 19 números 1, 2, 3 y 7, respectivamente.

En un segundo nivel, encontramos vulneraciones a la Ley 19.880 relativas a los principios de escrituración (la respuesta de la entrevista de admisibilidad, que de por sí es ilegal, no se entrega por escrito), de celeridad (espera de más de 5 meses para tener la entrevista de admisibilidad mencionada en la SRR), de economía procedimental (la implementación de requisitos no contemplados en la ley como la cita y la entrevista de admisibilidad son trámites dilatorios del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a), de imparcialidad (pues la administración no actúa con probidad cuando no expresa los fundamentos de hecho y de derecho en los actos que afectan el derecho a buscar y recibir asilo de las personas solicitantes) e impugnabilidad (el cual se ve vulnerado por no existir un acto administrativo por escrito frente a la negativa de ingresar al procedimiento de asilo tras la entrevista de admisibilidad que permita ejercer los recursos que la misma ley contempla)[63,64]de los artículos 5, 7, 9, 11 y 15 de dicha ley, respectivamente.

En un tercer nivel, podemos señalar vulneraciones a la Ley 20.430 relativas a los principios de no devolución (Art 4.), no discriminación (Art. 8), principios de interpretación (Art. 10), trato más favorable (Art. 11), no menoscabo (Art. 12), como, asimismo, a los derechos de ayuda administrativa (Art. 15)[65] y de buscar y recibir asilo (debido proceso).[66] Por último, y según lo han entendido la Contraloría General de la República[67] y la Corte de Apelaciones de Arica,[68] también se ve vulnerado el derecho a presentar la solicitud de reconocimiento de

61 Según lo ha entendido la ICA de Antofagasta en causas rol Protección 3472-2018 (confirmada 5289-2019 por la Corte Suprema); como así también la ICA de Arica en causas rol Protección 199-2019 (firme y ejecutoriada en 1ª instancia), Protección 252-2019 (firme y ejecutoriada) y Protección 373-2019 (firme y ejecutoriada en 1ª instancia).

62 Amparo 1930-2018 ICA Santiago; Confirmada por la Corte Suprema en Apelación causa rol 24.761-2018.

63 Protección 3472-2018 ICA Antofagasta (confirmada por la Corte Suprema en causa rol 5289-2019); Protección 793-2019 ICA Antofagasta; Protección 117-2019 ICA Iquique; Protección 144-2019 ICA Iquique; Protección 145-2019 ICA Iquique; Protección 146-2019 ICA Iquique; Protección 450-2019 ICA Iquique.

64 ICA de Antofagasta Amparo 15-2019.

65 Ley 20.430.

66 Opinión Consultiva No 25; Familia Pacheco Tineo versus República Plurinacional de Bolivia; Amparo 209-2019 ICA Santiago; Amparo 34-2019 ICA Santiago; Amparo 225-2019 ICA Santiago; Amparo 300-2019 ICA Santiago.

67 Ver nota n°49.

68 Protección 199-2019 ICA Arica; Protección 252-2019 ICA Arica; Protección 373-2019 ICA Arica.

la condición de refugiado por escrito, mediante carta, la que debe ser recibida y tramitada.

Desde el punto de vista de los estándares internacionales, si bien todos los derechos fundamentales son relevantes y deben ser protegidos, los tres problemas planteados vulneran de forma directa un derecho clave: el derecho a buscar y recibir asilo.

Este derecho se encuentra establecido en el artículo 22.7 de la CADH y, según lo ha entendido la Corte IDH en el fallo *Pacheco Tineo versus Estado Plurinacional de Bolivia*, debe ser analizado en conjunto con los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la misma Convención, considerando las directrices y criterios del ACNUR. De esta forma, el derecho analizado significa que las personas solicitantes de asilo tienen derecho a acceder a un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a, que permita un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con las garantías de debido proceso contenidas en los instrumentos internacionales aplicables.[69]

Si se compara la situación actual en Chile –relacionada con los problemas de acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a– con el estándar del derecho a buscar y recibir asilo, se pueden distinguir 3 grandes falencias relacionadas con: el acceso al procedimiento, el correcto examen de la solicitud, y el respeto a las garantías del debido proceso.

Como se analizó anteriormente, el DEM realiza una entrevista de admisibilidad al procedimiento de asilo no contemplada en la ley que, además, culmina, muchas veces, en una negativa frente al ingreso mismo a dicho procedimiento. A lo anterior se suma la citación a dicha entrevista, la que obliga a las personas, frecuentemente, a entrar o mantenerse en un estado de residencia irregular, debido a que la citación mencionada es para varios meses posteriores a la solicitud. Por último, la mencionada autoridad no recibe las cartas de ingreso al procedimiento de asilo por oficina de partes, para realizar así la solicitud de asilo por escrito. De esta manera, el Estado de Chile no solo dilata o entraba el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a, sino que impide a las personas extranjeras el ingreso al procedimiento en todas sus formas, ya sea presencial o escrita, vulnerando con ello directamente el derecho a buscar y recibir asilo, explicado precedentemente.

2.5 Los remedios jurídicos: análisis jurisprudencial

Frente a las vulneraciones ya descritas en sede administrativa, se ha acudido a la sede judicial para restablecer el imperio de los derechos

69 Corte IDH, Familia Pacheco Tineo versus República Plurinacional de Bolivia, sentencia de 25 de noviembre de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 158 y 159.

vulnerados. Sin embargo, y a pesar de las distintas estrategias utilizadas para generar la prueba que mostrara la efectiva concurrencia de la persona a la SRR –tales como declaraciones juradas, fotografías en las afueras de la SRR al momento de asistir a solicitar ingresar al procedimiento, etc.–, no todas las acciones presentadas ante los Tribunales Superiores de Justicia tuvieron un resultado favorable.

Para el presente análisis, se utilizó como fuente la jurisprudencia asociada a las causas judicializadas por organizaciones e instituciones pertenecientes a la Mesa de Movilidad Humana, de la cual la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la UDP es parte, teniendo acceso a las sentencias anonimizadas de acciones llevadas adelante por dichas instituciones. Las sentencias analizadas de las acciones de protección fueron dictadas entre el 06 de julio de 2018 y 28 de junio de 2019, y las sentencias de las acciones de amparo fueron dictadas entre el 13 de julio de 2018 y el 05 de julio de 2019.

Tomando como base las sentencias anteriores, a la fecha de cierre de este capítulo, de 16 acciones de amparo presentadas, tres de ellas fueron acogidas en primera instancia, quedando firmes y ejecutoriadas, y otras dos acciones fueron acogidas en primera instancia y confirmadas por la Corte Suprema, es decir, en apelación; Por su parte, tres fueron rechazadas en primera instancia, quedando firmes y ejecutoriadas, otras seis acciones fueron acogidas en primera instancia pero revocadas por la Corte Suprema, esto es, en apelación, y dos acciones fueron perdidas en primera instancia y confirmadas por la Corte Suprema.

Por otra parte, de 34 acciones de protección presentadas, ocho fueron acogidas en primera instancia, quedando firmes y ejecutoriadas, y 19 fueron acogidas por la Corte Suprema en segunda instancia; mientras que cuatro fueron rechazadas en primera instancia, las cuales no fueron apeladas, y otras tres fueron rechazadas en primera instancia y confirmadas por la Corte Suprema. El total de acciones de amparo y protecciones acogidas y rechazadas, entre la primera y la segunda instancia, se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 1

Acciones de amparo firmes y ejecutoriadas		Acciones de protección firmes y ejecutoriadas
Acogidas	Rechazadas	Acogidas
5	11	27

Fuente: Elaboración propia

De lo anterior se sigue que, por un lado, la mayoría de las acciones analizadas han sido acogidas por los Tribunales de Justicia (de 49 causas presentadas, 32 fueron acogidas versus 17 que fueron rechazadas), lo cual es algo positivo y que marca una tendencia favorable para el futuro. Del análisis hecho, se puede extraer también que la acción de protección sería la vía más idónea para atacar los problemas mencionados relativos al ingreso al procedimiento de asilo. Sin embargo, las sentencias que han fallado las acciones anteriores no hacen expresa mención del derecho humano a buscar y recibir asilo, lo que configura un espacio en el cual deben mejorar los Tribunales Superiores de Justicia.

A pesar de la tendencia jurisprudencial anterior, la Administración no ha adecuado su actuar al estándar del derecho a buscar y recibir asilo como un derecho humano, el cual exige un estricto apego a la ley a las garantías y derechos fundamentales de las personas. Lamentablemente, la realidad y la praxis del día a día en las dependencias del Departamento de Extranjería demuestran graves ilegalidades y vulneraciones a los derechos de las personas, específicamente, al derecho a buscar y recibir asilo.

Conviene señalar que, al cierre de este capítulo, hemos tomado conocimiento de una nueva mala práctica por parte de la SRR, implementada en el mes de agosto del presente año, aproximadamente, que consiste en exigir el pago de multa a quienes tienen sobreestadía y autodenuncia a quienes tienen ingreso clandestino para poder solicitar una cita.[70] Lo anterior es grave porque no es requisito *sine qua non* estar regular en el país para ingresar al procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado, como lo dice expresamente el artículo 26 de la Ley 20.430 y el artículo 32 de su Reglamento. Así, la autoridad deniega nuevamente el derecho a buscar y recibir asilo, yendo contra una norma expresa y dilatando el procedimiento aún más. Frente a esta situación, la Clínica Jurídica de nuestra casa de estudios presentó dos acciones de protección en favor de personas a quienes se les exigió autodenunciarse para poder solicitar asilo, cuyos resultados no alcanzarán a estar disponibles al momento de la publicación de este *Informe*.

3. ATENCIÓN AL PÚBLICO E IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMA DE RESERVAS DE HORA DE ATENCIÓN EN LÍNEA

La obtención de citas en el DEM y en la PDI es un paso indispensable y obligatorio para la realización de trámites migratorios a partir de agosto de 2018, debido al aumento de demanda en las solicitudes

70 Información obtenida durante el mes de agosto de 2019, a raíz del trabajo práctico y en terreno de los/las estudiantes de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la UDP, donde se detectó esta mala práctica.

de trámites a dichas instituciones. Con anterioridad a la fecha indicada, este trámite se tradujo en largas filas durante todo el día y toda la noche, donde extranjeros y extranjeras de diferentes nacionalidades debían soportar altas y bajas temperaturas, dependiendo de la estación del año, en las afueras de los edificios para reservar su turno y obtener así su atención.

Las interminables filas frente a las oficinas del DEM y la PDI dieron paso a abusos de ciudadanos extranjeros y chilenos, los cuales, organizados, cobraban entre $5.000 y $20.000 por reservar un espacio en dichas filas. Reportajes en distintos medios[71]dieron cuenta de estas filas interminables en Santiago, y del negocio de venta de cupos, ante el que sucumben los migrantes en el afán de realizar sus trámites y retomar, lo antes posible, sus actividades laborales.

Producto de la alta demanda y de los abusos que se producían, con fecha 3 de agosto de 2018, el DEM publicó la Circular 15 que establece normas de atención al público en sus sucursales. Al respecto, el DEM en Santiago puso en funcionamiento la sede de Matucana, donde se realizan todos los trámites migratorios, y en marcha blanca implementaron un sistema de reservas de horas de atención en línea para disminuir los tiempos de espera en las inmediaciones de Extranjería.[72]

La circular en cuestión señala que la misma fue dictada con el fin de propender a una migración segura, ordenada y regular y mejorar la calidad del servicio de atención de trámites a los usuarios del DEM, por lo que toda la atención al público deberá ser solicitada previamente vía online.[73] Además, la reserva de atención en línea abarcaría, en principio, todos los trámites a realizarse en el DEM,[74] tales como estampe de visas, cálculo de multas, obtención de permisos de trabajo temporario, entre otros.

Por otra parte, la Circular indica que las personas deberán contar con una cuenta única de correo, y que el DEM se reserva el derecho de ejercer las sanciones que se estimen convenientes en caso de ser detectada la creación de más de una cuenta por usuario con el fin de alterar el orden previsto de atención y/o generar beneficios indebidos y/o fraudulentos respecto al orden de las atenciones.[75] Además, se señala

71 En este sentido, Ahora Noticias: "Chilenos y extranjeros cobran entre 5 y 20 mil pesos por guardar cupos a inmigrantes". 10 de octubre de 2018. Ahora Noticias.cl: "Negocio ilícito: Detectamos nuevos grupos que venden número en largas filas de inmigrantes" (video). 17 de octubre de 2018. Radio BíoBío Chile.cl: "Denigrante venta de puestos en Extranjería: ¿es excesiva la burocracia exigida a PDI y migrantes?". 11 de octubre de 2018. Chilevisión Noticias.cl: "Inescrupuloso actuar de mafias que cobran dinero por puestos de atención en Extranjería". 18 de octubre de 2018.

72 Canal 13 "Negocio por venta de horas en extranjería" (video). 13 de enero de 2019.

73 Dichos trámites deberán ser realizados en la siguiente página web: http://reservahora.extranjeria.gob.cl/.

74 Departamento de Extranjería y Migración, Circular N°15, del 3 de agosto 2018.

75 Ibíd.

que la reserva de la atención en línea es gratuita y que el DEM no se hace responsable por cobros que realicen los particulares al respecto, reservándose todas las acciones y medidas necesarias en caso de que esto ocurra.[76]

Sin embargo, este sistema dio lugar a graves irregularidades, puesto que las redes que se habían formado para acaparar los puestos en las filas no estaban dispuestas a dejar escapar este nicho de negocio fraudulento. Este fenómeno lo abordaremos más adelante. Así, el problema de las largas filas cambió por un sistema digital colapsado en que las personas que necesitan realizar un trámite con fecha de vencimiento, no siempre tienen forma de hacerlo dentro de plazo,[77] exponiéndose, entonces, a una multa pecuniaria por atemporalidad del trámite.

Así lo denunció Ricardo Martínez, creador de www.midiarioenchile.com, señalando que, a pesar que ahora no hay que hacer filas de 12 horas y que la reserva de la hora de atención se realice desde la comodidad de la casa, las citas se otorgan para dos o tres semanas después.[78,79] Maylin Nevada, fundadora de @venezolanosenchile, complementa lo anterior, sosteniendo que lo que se buscaba era simplificar los procesos, pero solo se consiguió complejizarlos aún más.[80] Por su parte, la Coordinadora de Migrantes, realizó una consulta pública a 452 personas, entre el 4 de marzo y el 1 de abril del presente año. El 53,8% señaló en la consulta que el servicio del DEM "ha empeorado", un 28,3% opinó que "está igual" y un 17,9% que "ha mejorado". Además, los consultados identificaron como el principal problema "la demora de los trámites", con un 48,7%; "el sistema de obtención de citas", con un 30,1%; "todas las anteriores", con un 8,8%; falta de información, con un 6,4%; otras, con un 3,3% y discriminación, con un 2,7%.

La Subsecretaría del Interior[81] reportó que, en el período comprendido entre agosto de 2018 y junio de 2019, se agendaron 517.496 citas en el DEM. Del total de las citas, los trámites que tuvieron mayor reserva de atención en línea fueron el estampado de visas con pasaporte con 121.003 solicitudes (23%); la autorización de trabajo con visa en trámite con 59.050 solicitudes (11,4%), y el estampado de visa de regularización migratoria extraordinaria con 54.678 solicitudes (10,6%).

Por su parte, la PDI también implementó, como se dijo, un sistema

76 Ibíd.

77 Publimetro: "El calvario de los migrantes para pedir una cita en la PDI: advierten de complicaciones para tramitar sus visas". 14 de noviembre de 2018.

78 Canal 13: "Negocio por venta de horas en extranjería" (video). 13 de enero de 2019.

79 La Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la UDP, en su experiencia ha observado que, dependiendo del trámite a realizar, la espera por la obtención de citas por el sistema automatizado tarda aproximadamente 2 meses.

80 Ibíd.

81 Solicitud de Acceso a la Información Código AB001W0009990, respondida el 11 de abril de 2019.

de citas online, visible desde su sitio web (inicialmente estuvo disponible en el mismo portal de citas del DEM) y reportó haber agendado 253.773 citas para trámites migratorios, desde agosto de 2018 a marzo de 2019. El motivo de cita más frecuente es para el registro de visa por primera vez, correspondiendo a 73.603 (29% de las citas agendadas).[82]

Ahora bien, en relación a lo mencionado anteriormente, el DEM se antepuso a los problemas que podrían tener los usuarios para realizar sus reservas online, por lo que la Circular 15 señala que, ante la imposibilidad de obtener cita, se dispondrá de un módulo de ayuda con el objeto de asistir y facilitar que los migrantes obtengan su cita de atención. Además, se señala que no se les exigirá el requisito de reserva de atención en línea a mujeres en estado de gravidez o personas con capacidades limitadas.[83] Sin embargo, la problemática que se da en la práctica es que no se permite el ingreso al edificio del DEM, ubicado en Matucana –que es el único lugar donde se pueden hacer trámites migratorios–, si la persona no tiene una cita previamente agendada mediante el sistema en cuestión. Esto hace que la excepción a la reserva de cita para acceder al módulo de ayuda pierda todo sentido, pues se puede asistir presencialmente en el caso de las excepciones mencionadas, pero para entrar al edificio se requiere tener una hora previa.[84]

Respecto al problema relacionado con la venta de espacios en filas afuera del DEM y PDI por bandas organizadas que se daba anteriormente, podemos mencionar que dicho negocio continuó, ahora con la venta de horas online. Al respecto, es de público conocimiento que dicha venta ocurre a plena luz del día, en la puerta de acceso al edificio de Matucana; además de que hay oficinas de particulares con avisos en sus puertas o locales publicitando sus servicios de obtención de citas.[85] Esta compra-venta de citas, según lo señalado por el jefe del DEM,[86] es realizada por bandas o particulares, quienes agendan una cantidad de citas bajo un nombre y cuenta, y, al venderlas, anulan la cita para ser asumida inmediatamente por la persona que la compró.

En noviembre de 2018, el DEM hizo frente al problema en cuestión, de manera formal, mediante la dictación de la Circular 15-A, la cual señala que a fin de proveer una mejor y más eficaz atención, se dispone que aquellas personas que anulen, modifiquen y/o cambien su cita por más de tres veces en un período de 30 días, serán penalizadas con 180 días

82 Solicitud de Acceso a la Información Código AD010T0006835, respondida el 15 de abril de 2019.

83 Departamento de Extranjería y Migración, Circular N°15, de fecha 3 de agosto de 2018.

84 Circunstancias observadas por alumnos y alumnas de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales, en el ejercicio de sus funciones, el primer semestre de 2019.

85 Canal 13: "Negocio por venta de horas en extranjería" (video). 13 de enero de 2019.

86 Ibíd.

de prohibición del uso de la herramienta de reserva de horas.[87] A su vez, la Subsecretaría del Interior[88] informó que algunas de las medidas que se han implementado para descongestionar el colapso en el sistema de reservas de atención en línea son, por ejemplo, el desarrollo de plataformas separadas para la reserva de horas entre el DEM y la PDI, para que el usuario pueda distinguir con facilidad a qué institución debe recurrir. Además, la misma autoridad señaló que cada cita agendada genera un comprobante de la misma con un código QR enviado a los datos registrados en el sistema. Este comprobante es revisado con el documento de identidad de la persona verificando el nombre y número de documento al momento de ingresar a las dependencias del DEM. De esta forma, se asegura que quien pide la cita sea la misma persona que concurre a realizar el trámite. Sin embargo, en la actualidad, no se estaría escaneando dicho código sino que solo se exhibe la información de la cita.[89]

Como indicamos anteriormente, el problema del colapso del sistema de citas ha sido denunciado por distintas personas y organizaciones. Esto se ha hecho a través de distintos medios en reiteradas oportunidades. Al respecto, la sección de Economía y Negocios del diario El Mercurio se ha referido a esta problemática, señalando que han sido muchos los extranjeros que han escrito al periódico denunciando que no han podido conseguir cita.[90] Respecto a esta problemática y los trámites a los que se accede mediante obtención de cita on line, Jonathan Pisco, administrador del sitio *Un peruano en Chile*, declaró que "los más críticos son los que están pidiendo documentos para acceder a la visa definitiva".[91]

En cuanto a la imposibilidad de los usuarios para conseguir citas de trámites en la PDI, el comisario Pablo Merino, jefe del Departamento de Control de Fronteras, afirmó que "la agenda se abre todos los viernes por la tarde, con más de 1.300 horas disponibles para la semana siguiente".[92] Cabe destacar que los trámites que se realizan ante esta institución, son trámites esenciales para la obtención de cédulas de identidad y solicitud de permanencia definitiva en el país, tales como el registro de visa[93] o la solicitud de certificado de viaje.

87 Departamento de Extranjería y Migración, Circular 15-A, de fecha 19 de noviembre de 2018.

88 Solicitud de Acceso a la Información Código AB001W0010010, respondida el 23 de abril de 2019.

89 Información obtenida durante la tramitación de causas por alumnos de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales.

90 Economía y Negocios.cl: "Brasileña complicada por lo difícil que es obtener hora para acceder a la visa". 23 de enero de 2019.

91 Publimetro: "El calvario de los migrantes para pedir una cita en la PDI: advierten de complicaciones para tramitar sus visas". 14 de noviembre de 2018.

92 Ibíd.

93 El DL 1.094 en su artículo 52 establece que hay un plazo de 30 días para registrar la visa y para obtener la cédula de identidad, de lo contrario, según el artículo 72, serán sancionados con multas de 1 a 20 sueldos vitales y, en caso de reincidencia, se podrá disponer el abandono o expulsión del país.

Respecto de la ilegalidad de las ventas de atenciones en línea, el jefe del DEM, Álvaro Bellolio, ha declarado que no se trata de un delito en sí mismo, ya que no es una conducta típica.[94] Sin embargo, se ha reportado que se ha podido sancionar a estas personas cuando han cometido otros delitos punibles, como es el caso de un sujeto que agendaba citas con la finalidad de ofrecer servicios relacionados a trámites de extranjería, utilizando el logo y nombre de la PDI, incurriendo, entonces, en el delito de infracción a la Ley Orgánica de la PDI.[95]

Para hacer frente al problema de no obtención de horas de atención en línea debido a la alta demanda y las otras problemáticas mencionadas, la Subsecretaría del Interior señaló que generaría nuevos mecanismos técnicos para evitar los obstáculos de las personas al momento de reservar sus horas. Con ese objetivo crearon una "lista de espera" en el orden de ingreso de la solicitud de reserva.[96] Para anotarse en la lista de espera, los usuarios deben ingresar al mismo portal de la reserva de atención en línea, en el cual se les permitirá, cada martes desde las 12:00 horas, reservar su cita de manera online, y, en caso de haber alcanzado el máximo diario de horas agendadas, se generará un "número de espera" que les permitirá a los usuarios no perder su orden de preferencia.

De acuerdo a lo señalado por Bellolio, en los 10 primeros días de implementación de la lista de espera, se habían inscrito 16 mil migrantes lo que, de acuerdo a la sección de Economía y Negocios del diario El Mercurio, duplicaría la lista de espera de pacientes que necesitan una atención incluida en el plan AUGE que, a diciembre de 2018, era de 7.593 personas.[97] El asesor de la Subsecretaría del Interior en temas de modernización, Vartan Ishanoglu, sostuvo en su momento que la saturación de citas para extranjeros podría solucionarse en un lapso de tres a seis meses, aproximadamente. Por su parte, Guillermo Pérez Ciudad, investigador del Instituto de Estudios Sociales (IES), considera que los trámites por internet no son una solución duradera en el tiempo, pues el DEM no tiene la infraestructura necesaria para hacerse cargo de casi 1,5 millones de personas.[98] Desde nuestra experiencia, concordamos con que el DEM no tiene la infraestructura adecuada para atender las necesidades de las personas migrantes y solicitantes de asilo y observamos que a un año de haberse implementado el sistema de citas en la

94 Ahora Noticias: "Negocio ilícito: Detectamos nuevos grupos que venden número en largas filas de inmigrantes" (video). 17 de octubre de 2018.

95 Canal 13: "PDI detuvo a sujeto que usó nombre y logo de institución para ofrecer citas por temas de extranjería". 16 de enero de 2019.

96 A dicha información se tuvo acceso mediante Solicitud de Acceso a la Información, de fecha 23 de abril de 2019, N°AB001W0010010.

97 Economía y Negocios: "Lista de espera para citas en Extranjería duplica la del AUGE: Hay 16 mil inscritos". 8 de marzo de 2019.

98 Ibíd.

Región Metropolitana, la espera por la obtención de hora de atención sigue siendo la misma. Si bien el sistema de citas disminuyó las filas en las afueras del edificio del DEM a altas horas de la madrugada, no ha sido suficiente para resguardar la dignidad de las personas migrantes. La tramitación de una visa temporaria cualquiera o de una visa sujeta a contrato de trabajo implica, al menos, 2 citas en el DEM (de entrega de vale vista con el pago del derecho a la visa y para el estampado de la misma) lo que implica, por lo bajo, 10 meses solo de espera para la realización del trámite. Si una persona chilena tuviera que esperar casi 1 año para renovar su carné de identidad, ¿sería concebible? Creemos que no, y tampoco lo es para una persona migrante.

Estimamos, además, que es de suma importancia que haya certeza respecto de cuáles son las implicancias de estar en lista de espera cuando hay un trámite migratorio con un plazo específico, cuyo incumplimiento acarrea una sanción. Mediante llamada al call center del DEM el 24 de junio de 2019,[99] nos informaron que, al estar en lista de espera para otorgamiento de hora de atención, se suspenden todas las sanciones que pudieran generarse por el transcurso del tiempo en que la persona está en la lista de espera o esperando su cita; sin embargo, no existe información oficial y escrita al respecto. Además, consideramos que es fundamental que haya un servicio de apoyo en el proceso de reserva de horas de atención para aquellas personas que no tengan acceso a conectividad online o que carezcan de los conocimientos necesarios para poder hacer el trámite por sí mismas.

Si bien en un inicio el sistema de reserva de horas en línea solo se aplicaba en la Región Metropolitana, pronto se comenzó a implementar en las distintas gobernaciones provinciales del país. Así, Ricardo Spröhnle, abogado y jefe de la unidad que depende de la Gobernación de Elqui, ha señalado que el colapso en la atención en la Gobernación respondía a cambios estructurales producidos por la creación de un futuro Servicio de Migración.[100] Por su parte, Rodrigo Aracena, abogado y ex trabajador de la Oficina de Extranjería de Coquimbo, indica que no existe un avance real en mejorar el servicio en tema migratorio ya que el año 2016 se otorgaban diariamente 150 números de atención diaria, luego se disminuyó a 125, y hoy se efectúan solo 50 atenciones diarias, lo que para él es clara señal de un retroceso.[101]

Bajo la óptica del ordenamiento jurídico chileno, lo descrito atenta directamente contra el principio de celeridad consagrado en la Ley 19.880, la cual establece las bases de los procedimientos administrativos

99 lamada realizada por Fernanda Gutiérrez, co-autora de este capítulo.

100 Diario El Día: "Migrantes denuncian largas filas y pernoctaciones en oficinas de Extranjería". 15 de enero de 2019.

101 Ibíd.

que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. El artículo 7 de la ley en comento señala que los órganos de la Administración del Estado deberán hacer expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y remover todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión. Por lo anterior, disminuir el número de atenciones diarias para realizar los trámites, está reñido con lo que dicho principio señala.

Además, desde el punto de vista de los estándares internacionales, cuando hay niños, niñas y adolescentes envueltos en un proceso migratorio –de forma directa cuando ellos/as son titulares de visa o de forma indirecta cuando son sus padres y madres quienes tramitan sus residencias–, las largas esperas para la obtención del visado pueden vulnerar el interés superior de niñas y niños,[102] exponiéndolas/os a estar meses sin tener un carné de identidad vigente, lo que puede obstaculizar o demorar su acceso a la educación o a la salud, e incluso, eventualmente, vulnerar su derecho a la protección de la familia, si sus padres son sancionados por esta espera.

Por su parte, Chile ha suscrito la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, donde se estipula que se debe asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos (según raza, color, linaje u origen nacional o étnico) con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute de sus derechos humanos y de sus libertades fundamentales.[103] El sistema de citas, al ser un sistema diferenciado de tramitación de actos administrativos creado, exclusivamente, para las personas migrantes como grupo social, refleja un tratamiento diferenciado que contraviene la Convención en cuestión, por cuanto las personas chilenas no están sujetas a esperas de 5 o más meses para realizar trámites administrativos análogos, como pago de multas, obtención de certificados u otro tipo de gestiones ante autoridades administrativas.

Así también, Chile suscribió la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,[104] la cual asegura que los Estados partes deben propiciar que los/las trabajadores/as migrantes tengan acceso e información sobre la tramitación de sus documentos. Esto en razón de que puedan ejercer sus derechos en óptimas condiciones por lo que, al no darse esas condiciones, se vulneran los artículos 65, 69, y 70 que señalan, entre

102 Asamblea General, Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1577, 1989, p. 3.

103 ONU: Asamblea General, Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, United Nations, Treaty Series. 1965, Art. 2.2.

104 Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, 18 de diciembre de 1990, 45/158.

otras cosas, que el Estado debe asegurar el suministro de información y asistencia apropiada en todo el proceso migratorio (desde la partida del país de origen hasta la llegada e, incluso, un eventual regreso), su disposición a evitar la persistencia de la irregularidad de trabajadores/as migratorios/as y sus familiares, y la consideración de las circunstancias particulares de cada persona al momento de evaluar su regularización, como sus circunstancias de entrada, duración de su estancia en el Estado donde será empleada y su situación familiar. La implementación del sistema actual de reservas de horas que expone a las personas a quedar en situación de irregularidad migratoria y, por tanto, en riesgo de ser expulsadas, mientras esperan su asignación de hora y su cita, contraviene los preceptos mencionados, por cuanto la autoridad tiene la potestad discrecional de emitir órdenes de expulsión, aun cuando las personas se encuentren a la espera de su hora de atención para realizar su trámite migratorio.[105]

Asimismo, se transgrede el derecho de circulación y residencia prescrito en el artículo 22 de la CADH, puesto que las personas no tienen acceso a los documentos que acreditan su regularidad migratoria en el país, mientras esperan poder realizar sus trámites. En este sentido, no pueden circular ni residir de manera regular –y sin temor—en el país por motivos ajenos a su voluntad.

Por último, con el propósito de realizar una investigación a cabalidad sobre esta arista del problema migratorio, el 7 de junio del presente año, Fernanda Gutiérrez –coautora de este capítulo del *Informe*– solicitó audiencia con Álvaro Bellolio, exponiendo que requeriría información sobre el sistema de reserva de horas. Dicha audiencia fue denegada bajo el argumento de que "no corresponde con las materias asociadas a la Ley de Lobby. Información requerida se encuentra en la web de extranjería".[106]

Consultada la Subsecretaría del Interior por reclamos frente al sistema online de toma de citas analizado, dicha institución reportó que no es posible informar sobre la cantidad de quejas recibidas por el DEM respecto del sistema de citas, ya que no cuentan con una sistematización de la información en cuestión. Argumentaron que, para generar dicha información, la totalidad de los y las funcionarios/as de la Sección de Estudio del DEM tendría que trabajar cruzando el contenido de los reclamos que ingresan por los diversos canales de atención ciudadana a la Subsecretaría, lo cual sería excesivamente oneroso para el organismo.[107]

105 Decreto Ley N° 1.094 que Establece las Normas de los Extranjeros en Chile, artículo 71.
106 Respuesta a solicitud de audiencia mediante Ley de Lobby.
107 A dicha información se tuvo acceso mediante Solicitud de Acceso a la Información, de fecha 23 de abril de 2019, N° AB001W0010009.

En conclusión, un sistema de citas que tuvo como objetivo inicial restablecer la dignidad de las personas, evitando filas por largas horas en espera de la atención, terminó generando lo que prometía eliminar. La dignidad de las personas se ve igualmente vulnerada por un sistema excesivamente lento, que no permite acceder oportunamente a los trámites migratorios, obligando a las personas, incluso, en los casos ya explicados, a permanecer en el país con documentos vencidos o a caer en manos de las redes de venta ilegal de citas. Esto atenta contra los derechos de las personas trabajadoras migrantes y sus familias, los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la igualdad ante la ley. Si bien el sistema de citas ha ido mejorando en su eficiencia, se requieren medidas más drásticas que permitan reducir las listas de espera y disminuir la cantidad de meses para acceder a los trámites en cuestión.

4. CAMBIOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA

4.1. Antecedentes

Ante el importante movimiento de flujos mixtos[108] provenientes de Venezuela durante los últimos años, debido a la crisis política y social en ese país, Chile ha visto un importante ingreso de personas de esa nacionalidad, por lo que el actual gobierno ha implementado medidas administrativas para ordenar la entrada e integración de las personas venezolanas al territorio nacional.

La primera medida fue la creación del Visado de Responsabilidad Democrática,[109] (en adelante, VRD). que entró en vigencia el 16 de abril de 2018. Esta visa fue analizada en el capítulo sobre "cambios en materia migratoria", del *Informe* 2018.[110] Dicha visa permite a los nacionales de Venezuela residir en Chile por un año, prorrogable por el mismo período de tiempo. Durante ese lapso se les permite trabajar y, eventualmente, solicitar la permanencia definitiva, si las personas desean pedirla. Inicialmente, esta visa debía solicitarse en los consulados

108 Según la 3ª Edición del Glosario sobre Migración de la OIM (2019), el flujo mixto (migración mixta o movimiento mixto) puede definirse como "un movimiento en el cual una cierta cantidad de personas viajan juntas, generalmente de manera irregular, usando las mismas rutas y medios de transporte, pero debido a distintas razones. Quienes viajan como parte de un flujo mixto tienen diversos perfiles y necesidades, y pueden incluir personas solicitantes de asilo, refugiadas, personas víctimas de tráfico, niños, niñas y adolescentes no acompañados/separados, y migrantes irregulares". Traducción libre.

109 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 2018.

110 Francisca Vargas, "Derechos de la personas migrantes y refugiadas: Cambios en materia migratoria en Chile", en Tomás Vial (ed.), *Informe 2018*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2018, pp. 485-538.

chilenos en Venezuela y requería pasaporte vigente –en un principio no se señaló cuanto tiempo de vigencia requería, luego se especificó que se requería 18 meses de vigencia del documento al momento de ingresar la solicitud–[111], certificado de antecedentes penales y fotografía tamaño carnet. Sin embargo, desde el 24 de junio de 2019, la VDR puede solicitarse en cualquier Consulado de Chile en el exterior según la información oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores en su página web y el Oficio Circular N° 160 de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 5 de junio de 2019. La circular solo especifica que, tratándose de solicitudes tramitadas en el exterior de Venezuela, quien la solicite debe contar con situación migratoria regular en el país donde postule. El resto de los requisitos fueron difundidos a través de internet,[112] y la información que no aparece en ese sitio web debe ser solicitada directamente al consulado en que se pedirá la visa.

Se trata de una visa consular adicional, independiente de la visa de turismo o de la solicitud de asilo en frontera, para hacer ingreso al territorio chileno. Sin embargo, al momento de anunciar la visa, se dio a entender que la única forma de ingresar a Chile desde Venezuela para residir en el país sería por medio de esta nueva visa consular y que, a partir del 8 de abril del 2018, una persona venezolana que ingresara al país no podría cambiar su estatus migratorio,[113] lo que provocó gran confusión.

Adicionalmente, y como segunda medida, la Subsecretaría del Interior y Seguridad Pública, en virtud de lo acordado en la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, resolvió calificar documentos de viaje vencidos de nacionales venezolanos, tanto pasaportes como cédulas de identidad, emitidos desde 2013, como documentos de viaje de análoga naturaleza por un período de 2 años, desde el 22 de abril de 2019, cuando se publicó dicha resolución en el Diario Oficial.[114] Aunque esta medida facilitó el ingreso y residencia de personas venezolanas en Chile, no se transparentó la razón de fijar como fecha de corte el año 2013, solucionando solo de forma parcial el problema que tienen las personas de ese país de origen para conseguir documentos de identidad y poder migrar de

111 Así lo instruía el Consulado de Chile en Caracas en su cuenta Twitter (@cgchilecaracas), primero, el 15 de abril de 2018 y, luego, el 6 de junio de 2018, respectivamente.

112 Chile.gob: "Información sobre visa de responsabilidad democrática, Chile en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores".

113 Venepress: "Venezolanos que ingresen a Chile como turistas no podrán solicitar residencia". 14 de abril 2018.

114 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Resolución Exenta N°2.087 Califica documentos de viaje vencidos de nacionales venezolanos como documentos de viaje de análoga naturaleza en los términos y vigencia que se indican e imparte instrucciones generales que señala,* 18 de abril 2018.

una forma segura y regular. Esto dejó a la deriva a miles de venezolanas y venezolanos que no tienen pasaporte emitido desde el año 2013 y que, a pesar de haber obtenido algún visado para residir en Chile, se ven impedidos/as de poder ejercer su derecho a concluir el proceso de regularización. Lo anterior resulta discriminatorio.

4.2. Crisis migratoria

A mediados de junio del presente año, diversos medios[115] reportaron un colapso en la frontera de Perú con Chile, específicamente, en el paso fronterizo Chacalluta, lo que atrajo la atención de la opinión pública. Para hacer frente a esta situación en la frontera norte del país, el 22 de junio del presente año, mediante una publicación en El Mercurio,[116] el gobierno dio a conocer una nueva medida administrativa mediante resolución exenta: la creación de visto consular de turismo para los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela.[117]

Esto, según señala el decreto en el considerando 7°,[118] debido a que Perú habría comenzado a solicitar pasaporte ordinario con visto consular para su ingreso al país, desde el 15 de junio, lo que, según la autoridad, hacía prever un aumento del flujo de migrantes venezolanos, en calidad de turistas, hacia las fronteras de Chile.

La inmediatez de la medida provocó gran angustia y desesperación, tanto a las personas que se encontraban en la frontera como a quienes ya habían adquirido previamente sus pasajes de ingreso a Chile con fecha posterior a la entrada en vigencia del visado en cuestión. La aglomeración de personas, tanto en el paso fronterizo de Chacalluta como en el paso fronterizo Pisiga-Colchane, fue multitudinaria,[119] y tuvieron que ser trasladadas a los consulados de Tacna y La Paz. Sobre esto volveremos más adelante. La situación de decenas de niñas, niños, adolescentes, personas enfermas y mujeres embarazadas acampando a la intemperie se hizo crítica a tal extremo que una mujer en séptimo mes de gestación sufrió un aborto espontáneo intentando obtener visa consular en Tacna. La mujer habría

115 En este sentido, Mega: "Cientos de personas intentan ingresar a Chile por el paso fronterizo de Chacalluta". 19 de junio 2019; y T13.cl: "La larga travesía de los venezolanos hacia Chile". 21 de junio 2019.

116 El Mercurio: "Gobierno exigirá a partir de hoy visa consular a venezolanos, tal como lo hizo con los haitianos". 22 de junio de 2019.

117 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.

118 Ibíd.

119 T13: "Gobierno por venezolanos en la frontera: 'Hay personas que llevan uno o dos años en el Perú'". 24 de junio de 2019. Frente a esta situación, el director del Servicio Jesuita a Migrantes, José Tomás Vicuña, en distintos medios de comunicación, señaló la existencia de lactantes en estas aglomeraciones, quienes pasaron días a la intemperie y sin alimentación. En este sentido, ver Emol.com: "Servicio Jesuita a Migrantes por situación de venezolanos en la frontera: 'Los DD.HH. no son hasta que me convenga'". 24 de junio de 2019.

acampado en las afueras del consulado chileno en dicha ciudad por 10 días sin que le dieran prioridad de atención en el consulado.[120]

Parte del caos en Tacna, principalmente, se ha provocado por la falta de información certera y congruente. En relación con esto, las autoridades del gobierno de Chile han manifestado, en reiteradas oportunidades y por distintos medios, que las personas que no cuenten con pasaporte podrán optar por un salvoconducto consular.[121] Además, han insistido en que las personas adultas o niños/as que tengan familiares en Chile, podrán solicitar reunificación familiar.[122] Con motivo de esta investigación y para corroborar lo señalado por el gobierno, en los meses de julio y agosto, se realizaron llamadas a los servicios de atención al público en distintos días para preguntar sobre los procedimientos tendientes a solicitar el salvoconducto y/o la reunificación familiar. El *call center* del DEM[123] respondió que dichos procedimientos no existen, mientras que el c*all center* del Ministerio de Relaciones Exteriores puntualizó que no tenían conocimiento de esos procedimientos y que recomendaban solicitar la información directamente en los consulados. Siguiendo el consejo, se tomó contacto con los consulados chilenos en Caracas, Puerto Ordaz, Bogotá, Quito, Lima y Tacna,[124] el 19 de julio del presente año mediante correo electrónico y, a la fecha del cierre de este capítulo, no se ha recibido respuesta alguna. Asimismo, el día 12 de agosto de 2019 se intentó tomar contacto telefónico con los consulados chilenos en Caracas, Puerto Ordaz y Maracaibo, sin éxito.

Además, mediante solicitud de acceso de información, se pidió el sustento normativo y detalle de los procedimientos de solicitud del salvoconducto[125] y de reunificación familiar,[126] respecto a las cuales solo se respondió de manera parcial la solicitud respecto del salvoconducto consular. Dicha respuesta indica que, en virtud del artículo 66 del Decreto Supremo N° 172 de 1977, en casos calificados y de justificada excepción, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá autorizar a los

120 La Tercera: "Venezolana sufre aborto tras pasar 10 días fuera de consulado en Tacna". 13 de julio de 2019.

121 Cooperativa: "Director de Extranjería: Los venezolanos ingresan mintiendo al oficial de frontera". 1 de julio de 2019.

122 C13: "Venezolanos que quieren entrar a Chile siguen durmiendo en la frontera". 24 de junio de 2019.

123 Llamada realizada por Claudia Charles Pacheco, co-autora de este capítulo, con fecha 17 de julio de 2019.

124 Nuestros agradecimientos a Begoña Asunción Vergara Yarza, integrante del Proyecto VenSit ACNUR-Centro de Derechos Humanos de la UDP, por las gestiones realizadas.

125 Solicitud de Acceso a la Información al Ministerio de Relaciones Exteriores, Código AC001T0001950, respondida el 17 de julio mediante carta del Ministerio de Relaciones Exteriores.

126 Solicitud de Acceso a la Información a la Subsecretaría del Interior y Seguridad Pública, Código AB001T0000972, sin respuesta a la fecha.

funcionarios consulares a otorgar salvoconductos a un extranjero para el solo efecto de ingresar a Chile.[127]

No fue sino hasta el día 13 de agosto de 2019 cuando, mediante la plataforma de mensajería Whatsapp y por motivos ajenos a esta investigación, las coautoras recibieron la Resolución Exenta N° 3.042[128] que imparte instrucciones para el otorgamiento de salvoconductos para nacionales venezolanos, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2019. En esta parte es importante detenerse, ya que la resolución en cuestión sólo instruye a los funcionarios de los consulados chilenos en el exterior respecto de quiénes son aptos para solicitar dicho documento, siendo la principal causal facilitar la reunificación con familiares residentes en Chile. Cabe hacer notar que, según el artículo 22 del Decreto Ley 1.094, "residentes" son aquellas personas que cuenten con una visa sujeta a contrato de trabajo, visa de estudiante, visa temporaria o visa de refugiado, por lo que el salvoconducto no aplica a personas con visa de turismo en Chile, o con ingreso o residencia irregular. Explícitamente se señala –de manera confusa, a nuestro juicio– que los vínculos familiares en Chile podrán ser aplicables a cónyuges, a personas con las que mantengan una relación, de conformidad a la ley chilena, equivalente al matrimonio, o a hijos solteros menores de edad o que estén a su cargo. Además, señala que los adultos con necesidades humanitarias también podrán solicitar salvoconductos. En este sentido, no queda claro si la persona que reside en Chile debe ser el hijo o la hija de quien se encuentra fuera del país, debiendo el padre o madre solicitar la reunificación familiar desde el exterior o, por el contrario, pueda también tratarse de hijos/as mayores de edad en Chile, con independencia de su estado civil, que sostengan económicamente a sus padres, pues la frase "o que estén a su cargo" es ambigua y puede interpretarse en ambos sentidos. Como la redacción es confusa, también podrían generarse situaciones, que no sabemos si están o no contempladas en la norma, como, por ejemplo, el caso de un niño o una niña no acompañado/a, o acompañado/a de algún otro familiar, que esté solicitando desde fuera de Chile reunificarse con sus padres que residen en Chile. Nos parece que la redacción de la resolución debe ser modificada, para incluir de forma expresa una situación como la anterior. Si hablamos de reunificación familiar y de razones humanitarias para solicitar el salvoconducto, podemos con seguridad concluir que el salvoconducto está pensado para grupos vulnerables

127 La respuesta no indica el procedimiento para solicitar dicho documento por lo que se realizó un recurso de amparo por denegación de acceso a la información, con fecha 23 de julio de 2019, con rol C5300-19.

128 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Resolución Exenta N°3.042, de fecha 9 de agosto de 2019, que "Imparte instrucciones para el otorgamiento de salvoconductos a nacionales venezolanos".

como las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, en el caso de la reunificación familiar, y para personas con enfermedades graves, en situación de discapacidad, entre otras, dentro del concepto de "casos excepcionales y de especial complejidad". Siendo así, la resolución debe asegurar que los grupos anteriores puedan acceder sin problemas al salvoconducto, disminuyendo el espacio a una interpretación desfavorable de la norma, sobre todo cuando no queda claro si el listado que se allí se señala es o no taxativo.

Al momento de la emisión de la resolución exenta, no se comunicó cuál es el procedimiento para solicitar dicho documento. No fue sino hasta el día 01 de septiembre de 2019 que, en la página informativa de Servicios Consulares de Chile, se informó que en el marco de una solicitud de VRD, la persona que quiera solicitar salvoconducto debe completar una solicitud de visado[129] y adjuntar en sección "Pasaporte" los siguientes documentos: a) cédula de identidad, b) certificado de matrimonio, acta de nacimiento y de estado civil, los cuales deben estar apostillados, para acreditar relación familiar con el pariente residente en Chile, c) si los hijos son mayores de edad, deberá adjuntar declaración jurada firmada ante notario y apostillada que viven a expensas de sus padres y que, a su vez, no poseen familia propia.

En virtud de lo anterior, concluimos que la protección del derecho a la reunificación familiar y de los "casos excepcionales y de alta complejidad" se realizaría de forma concreta solo mediante la entrega de salvoconductos con el único objeto de solicitar la VDR. El procedimiento para solicitar el salvoconducto, entonces, está estrechamente vinculado al creado para solicitar dicha visa. De esta forma, no es que exista un salvoconducto para la reunificación familiar o para casos excepcionales y complejos, sino que la vía de protección sigue siendo la VDR y el salvoconducto solo viene a hacerse cargo de la imposibilidad de las personas venezolanas de contar con un pasaporte vigente que les permita solicitarla.

El traslado de las aglomeraciones en el paso fronterizo de Chacalluta a las inmediaciones del consulado chileno en Tacna, derivó en que muchas personas decidieran acampar en ese lugar mientras esperaban ser atendidas,[130] causando gran incomodidad en la localidad de Tacna[131] y provocando, incluso, el malestar de la autoridad local.[132] El 26

129 Servicios consulares: "Visa de Responsabilidad Democrática", https://serviciosconsulares.cl/tramites/visa-de-responsabilidad-democratica.

130 C13: "Venezolanos que quieren entrar a Chile siguen durmiendo en la frontera". 24 de junio de 2019.

131 CHV Noticias: "Locutor radial peruano exhortó a que venezolanos se tomen el consulado chileno en Tacna". 17 de julio de 2019.

132 Cooperativa: "Gobernador de Tacna emplazó a Chile a solucionar situación de venezolanos en consulado". 27 de julio de 2019.

de junio de 2019, el Consulado General de Chile en Tacna publicó un comunicado mediante su página de Facebook,[133] donde anunció que la tramitación de las visas consulares de turismo y VRD se realizarán, exclusivamente, de forma online con el fin de disminuir las aglomeraciones en los alrededores del consulado. Además, se informó que la VRD solo se podrá solicitar si la persona tiene menos de 90 días de estadía en Perú y que los documentos de salvoconducto se tramitarán únicamente para menores de 18 años.

Posteriormente, el 9 de agosto de 2019, el canciller chileno Teodoro Ribera anunció en rueda de prensa[134] la creación del Centro de Atención de Visados en la ciudad de Lima, el cual será el encargado de gestionar la documentación que requieran las personas venezolanas para optar a las visas chilenas. Las solicitudes ingresadas con posterioridad al 16 de agosto del presente año, se realizarían de forma online solo a través del Consulado de Chile en Lima para centralizar la información. Esto significó que centenares de personas que se encontraban en Tacna esperando tramitar allí sus visas, tuvieran que movilizarse más de 1.222 kilómetros desde Tacna a la capital peruana, lo que implica poco más de 17 horas por carretera, movilizados en automóvil o transporte público, y más de 300 horas haciendo el trayecto a pie[135]. Es cuestionable que un cambio de tal envergadura se hiciera con una semana de anticipación a su entrada en vigencia, tiempo que no permite una adecuada coordinación y organización de las personas que se encontraban en Perú teniendo a Chile como destino, mucho menos para quienes se encontraban hace días acampando en la intemperie en la frontera Tacna-Arica, muchos de ellos con el dinero justo para los trámites migratorios y para asegurar su ingreso a Chile mediante la VDR, imposibilitados de pagar transporte para dirigirse a Lima.

Por otra parte, para esta investigación se realizó una solicitud de acceso de información al Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de las solicitudes de visas de turismo consular para personas venezolanas y de visa consular para personas venezolanas aprobadas.[136] Este Ministerio informó que, hasta el 23 de julio de 2019, se habían solicitado un total de 15.141 visas de turismo, siendo aprobadas un total de 1.678. El 68% del total de las solicitudes fueron ingresadas a los consulados en Venezuela y solo el 23,8% fueron aprobadas en esos consulados.

133 Facebook: Consulado General de Chile en Tacna. En virtud de la información en la página oficial del Consulado en esta plataforma, la tramitación de la VRD será exclusivamente mediante la página web https://tramites.minrel.gov.cl/.

134 24horas, "Venezolanos en Tacna tendrán que viajar a Lima para tramitar ingreso a Chile". 11 de agosto de 2019.

135 Distancia y tiempo informado de acuerdo a Google Maps.

136 Solicitud de acceso a la Información Código AC001T0001953 a Ministerio de Relaciones Exteriores, respondida el 26 de julio de 2019.

Únicamente en Tacna se habrían solicitado 181 visas de turismo y aprobado 69 en el mismo periodo de tiempo. Esta información contradice un comunicado del Ministerio, publicado el 13 de julio, donde declaraba que hasta el 12 de julio se habrían entregado 530 visas de turismo en el consulado de Tacna.[137]

Desde nuestro punto de vista, es óptimo que exista la opción de tramitar las solicitudes de visado en línea. Sin embargo, discrepamos de su implementación exclusiva en un consulado determinado, pues ello es caldo de cultivo para el surgimiento de redes inescrupulosas que cobran por facilitar la tramitación o que, derechamente, estafan a las personas prometiéndoles el otorgamiento de la visa sin necesidad de seguir el conducto regular. Por otra parte, el "cambio de planes" realizado por las autoridades traspasando la tramitación de la VDR al Consulado de Lima, provocó desesperación y una gran incertidumbre en la población que quería conseguir esa visa. Dentro de las opciones que tenía, estaba movilizarse a Lima con el gran costo en dinero y tiempo que eso significaba, enfrentando los riesgos de movilizarse con niños/as pequeños/as, adultos mayores y personas enfermas en dicho trayecto; quedarse en Tacna sin la posibilidad de obtener documentación; o, peor aún, contratar los servicios de redes de tráfico de migrantes para ingresar a Chile en forma clandestina, lo que expone a las personas a graves vulneraciones, como violencia sexual si se trata de mujeres o niñas, campos minados en el trayecto, o a morir de hambre, sed o fatiga en medio del desierto. El haber sometido a personas, con opciones muy limitadas, a cambios administrativos casi inmediatos y con consecuencias graves, demuestra que estas medidas no fueron implementadas bajo la óptica de los estándares de los derechos humanos.

4.3 Estándares internacionales

Si bien el Estado de Chile está facultado, en virtud de su soberanía, para decidir quiénes pueden –o no– entrar a su territorio, esta facultad tiene como límite los derechos humanos de las personas.[138,139] La norma que permite la exigencia de visados de turismo consular señala que las mismas son excepcionales y pueden establecerse por motivos de interés nacional o por motivos de reciprocidad internacional.[140] Presumir que la exigencia de visa consular por parte de Perú a personas provenientes de Venezuela significará un aumento indudable de venezolanos/as en

137 El Dínamo: "Muere un hijo en gestación de venezolana en las puertas del Consulado en Tacna". 13 de julio de 2019.

138 Corte IDH. *Caso Vélez Loor contra Panamá*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2010.

139 Corte IDH. Opinión Consultiva 18-03. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Decisión del 17 de septiembre de 2003, párr. 168.

140 Ministerio del Interior, Decreto N°597 del 24 de noviembre de 1984 que establece el Reglamento del Decreto Ley 1.094, artículo 89.

la frontera de Chile, como se fundamenta en el decreto supremo que establece la visa consular analizada, no es suficiente para justificar una medida de este tipo. Así, no encontramos verdaderos argumentos para establecerla.

Por cierto, consideramos que la de visa de turismo consular es una medida regresiva si lo que se pretendía, de acuerdo a lo planteado por el gobierno, era "ordenar la casa". Como se señaló en el *Informe 2018,* las visas consulares de turismo frente a altos flujos migratorios generan un aumento en los ingresos clandestinos. Eso ocurrió con el aumento de ingresos irregulares de personas de República Dominicana tras la implementación de la visa consular de turismo para dichos nacionales.[141] Así, hoy, tras la implementación de la visa de turismo consular para personas venezolanas, las autodenuncias ante PDI por ingreso irregular son lideradas por personas nacionales de este país.[142]

En un segundo orden de ideas, es importante mencionar que el Gobierno de Chile ha participado de variadas instancias internacionales donde se han consensuado los estándares de la comunidad internacional en la materia.

Así por ejemplo, Chile ha adherido a la Agenda 2030 donde el punto 29 señala que los Estados cooperarán "en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio (...)".[143] Asimismo, Chile participó de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes,[144] donde se reafirma que los Estados parte comparten la responsabilidad de gestionar los grandes desplazamientos de personas refugiadas y migrantes, en todas las etapas de la migración, de manera humana, respetuosa, compasiva y centrada en las personas, debiendo siempre respetar plenamente sus derechos humanos y libertades fundamentales. Además, se señala que los Estados velarán y cooperarán para que las migraciones sean seguras, regulares y ordenadas, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario y digno a los migrantes, sea cual fuere su situación migratoria.

Nos parece que lo anterior no se cumple por cuanto la implementación de medidas administrativas, respecto del fenómeno migratorio

141 Vargas, op. cit., pp. 503-504.

142 Diario U Chile: "Ingresos irregulares aumentan en directa relación con el aumento de restricciones para inmigrantes". 25 de julio de 2019.

143 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformando nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible,* 21 de octubre 2015, A/RES/70/1.

144 Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes,* 13 de septiembre 2016, A/71/L.1, disponible en https://undocs.org/es/A/71/L.1.

de personas provenientes desde Venezuela, obedece, principalmente, a una perspectiva de seguridad nacional y no de derechos humanos, postergándose así las necesidades reales y prioritarias de esta población migrante.

A mayor abundamiento, desde el inicio de la implementación de las medidas administrativas migratorias del gobierno actual, se ha utilizado el planteamiento de una *migración segura, ordenada y regular* como sinónimo de "ordenar la casa". La utilización de este concepto, como explicaremos, obedece a una perspectiva de seguridad nacional. Sin embargo, la comunidad internacional visualiza esta aspiración desde una óptica centrada en las personas y sus derechos fundamentales. Así lo establece el Glosario de Migración, publicado en julio de 2019 por la Organización Internacional para las Migraciones,[145] que define *migración segura, ordenada y regular* como el "movimiento de personas de conformidad con las leyes y reglamentos que rigen el abandono, la entrada y el retorno y la permanencia en los Estados, y las obligaciones de los Estados en materia de derecho internacional, de manera que se respete la dignidad humana y el bienestar de los migrantes, sus derechos son respetados, protegidos y cumplidos y los riesgos asociados con el movimiento de personas se reconocen y mitigan".[146]

Al respecto, es difícil estimar que la intención de "ordenar la casa", que señala el gobierno, se desarrolle bajo un enfoque de derechos humanos cuando distintas situaciones nos muestran lo contrario. Por ejemplo, tenemos, como se indicó, un grave problema en el acceso a la información respecto al visado de turismo consular para personas venezolanas, problema dado tanto por la premura en su implementación, como por la falta de información pública al respecto, tal cual como fuera mencionado más arriba a propósito de los salvoconductos y la reunificación familiar. Así, la entrega de información de los requisitos de este visado y sus procedimientos fue contradictoria con la realidad al no coincidir lo declarado por las autoridades con el acceso real de los migrantes a dicha información. De esta manera, se transgrede el artículo 65 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, ya que no se ha suministrado información y asistencia apropiada y no se ha facilitado la provisión de servicios consulares adecuados. Esto se ve avalado por el hecho de que solo el 10% de las visas de turismo consular para personas venezolanas solicitadas en el primer mes se han aprobado.[147]

145 Organización Mundial para las Migraciones (OIM), *Glosario de Migración,* julio de 2019.
146 Traducción libre.
147 Solicitud de acceso a la información, Código AC001T0001953, a Ministerio de Relaciones Exteriores, respondida el 26 de julio de 2019.

Además, el procedimiento de implementación de la visa consular de turismo para personas venezolanas transgrede el Objetivo 3[148] del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular,[149] que señala que los Estados deben proporcionar información precisa y oportuna en todas las etapas de la migración.[150] Si bien Chile no adhirió al Pacto Mundial de Migración, sí participó del proceso de elaboración y negociación. Es importante destacar que el Pacto, a pesar de no ser un instrumento vinculante, es un estándar internacional, toda vez que los estándares internacionales fijan una orientación general –en ocasiones, una meta a alcanzar–, aunque no dicten las políticas públicas que deben implementarse en cada caso.[151]

El anuncio de la entrada en vigencia de un requisito fundamental para ingresar al país, con efectos inmediatos, no permitió que las personas que tenían planes de viajes concretos pudieran prepararse para esta situación, causando un caos que se agravó por la falta de información cierta y que continúa, hasta el cierre de este informe. Se informó de procedimientos que a la fecha de la implementación de la visa de turismo consular no existían y recién luego de dos meses se entregó información respecto del procedimiento de salvoconductos.

Por último, nos parece que las declaraciones de personeros de gobierno vinculados al tema tampoco resultan muy alentadoras. Es el caso de Mijail Bonito, asesor de políticas migratorias del gobierno, quien descartó ingresar al procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiados/as a 200 venezolanas y venezolanos luego de la implementación de la visa consular, señalando textualmente que: "Si se pide refugio en el cuarto o quinto país después de salir del país de origen donde sufre una amenaza, la verdad es que no se está pidiendo refugio sino que se está buscando al país donde mejor estar".[152] Estos dichos ponen en evidencia que el Gobierno de Chile no está llano a proveer de protección internacional a personas venezolanas, a pesar de que se ha señalado que, debido a la crisis social y política en dicho país, estas personas pueden necesitar protección internacional.

148 Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), *Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular*, 11 de diciembre de 2018, A/RES/73/195.

149 Si bien Chile no adhirió al Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular, es importante aclarar que el pacto en sí mismo –aunque no es vinculante, como se señala en su texto–, es un parámetro para la comunidad internacional en cuanto a migración.

150 Traducción libre.

151 OIM: "Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratoria". 2 y 3 de 2007.

152 Eknuus: "Chile descartó dar refugio a venezolanos varados en Chacalluta". 24 de junio de 2019.

Al respecto, el ACNUR en su reciente nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos,[153] ha señalado que, debido al deterioro de las circunstancias en Venezuela, es probable que personas de dicho país requieran protección internacional bajo la Convención de 1951. Además, indica que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados –que en Chile, a pesar de ser un instrumento regional no vinculante, ha sido incorporada en la legislación nacional– adquiere especial relevancia, pues la mayoría de las personas venezolanas cumplen los criterios establecidos en la Declaración para ser consideradas refugiadas.[154]

En cualquiera de estos casos, los Estados deben cumplir los estándares mínimos de legalidad, accesibilidad y acceso a los derechos básicos para garantizar la protección que estas personas requieren. De los señalados, cabe relevar el estándar de accesibilidad, según el cual el mecanismo para acceder al refugio (esto es, el contenido de la Ley 20.430 y su Reglamento) debe ser accesible a todas las personas venezolanas, independientemente de su fecha de entrada al país de acogida, su ingreso o residencia irregular al país, como tampoco la falta de documentos de identidad. Ninguna de estas últimas circunstancias es una razón válida para denegar el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.[155]

Sobre la base de lo anterior, Chile no estaría cumpliendo el compromiso adquirido en la Declaración y Plan de Acción de Brasil.[156] Esto se comprueba al no reforzar la presencia institucional necesaria en frontera para la determinación de la condición de refugiado/a, privando de un trato digno a las personas con necesidades de protección internacional con pleno respeto de sus derechos humanos, y denegándoles su derecho a buscar y recibir asilo.

Conclusiones

Respecto al Plan de Retorno Humanitario llevado a cabo en nuestro país, la información recabada sobre las cifras de los vuelos realizados para trasladar a inmigrantes de regreso a sus países de origen, las nacionalidades de las personas inscritas, la forma en que fue presentado dicho Plan, la priorización y el manejo comunicacional realizado, han

153 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 de mayo de 2019.

154 Ibíd.

155 Ibíd.

156 ACNUR: *Declaración de Brasil, "Un Marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe"*, 3 de diciembre de 2014.

demostrado que se diseñó, principalmente, para personas de nacionalidad haitiana. No puede pasar desapercibido el hecho de que el 96% de las personas inscritas en este plan son de dicho país, que se encuentra en una profunda crisis social y económica, por lo cual estas personas están retornando a condiciones de vida precarias y de alta vulnerabilidad. En relación a la formulación del Plan, no parece razonable ni justificado que un tiempo muy similar de prohibición de retorno al país que se aplica a individuos que, por ejemplo, han cometido delitos graves, se use con personas sin antecedentes penales y que, además, se retiran voluntariamente del territorio nacional. Por otra parte, el Plan tiene una deuda grave referente al acompañamiento y la reintegración de las personas que se acogen al mismo, quedando al debe frente a los estándares internacionales en la materia y a otros países que han implementado planes similares y que sí se hacen cargo de este importante aspecto. Esta situación cobra aún mayor relevancia cuando se considera que, dentro de los inscritos para retornar a su país de origen, puede haber niños, niñas y adolescentes, y mujeres que pueden estar siendo vulneradas, cuyo bienestar debiera primar en relación a los intereses del Estado.

Por esta razón, si el Estado de Chile planea realizar nuevos vuelos con personas rumbo a sus países de origen dentro del marco del Plan, debe responsabilizarse de la medida adoptada y adecuarla a las exigencias internacionales, incluyendo etapas de investigación e información previa a la población, y acompañamiento de las personas que retornan, antes y después del viaje. En este sentido, no debe establecerse un plan de este tipo para una sola nacionalidad, y deben estudiarse las condiciones de retorno al país de origen. Al respecto, nos parece inadecuado desde los estándares internacionales y el trato digno que toda persona merece, instar a retornar a personas que vienen de un país en crisis. Junto a lo anterior, al establecer el Estado un plan de retorno asistido, debe, a nuestro juicio, evaluar las posibilidades de proveer subvenciones que permitan, a quienes regresan a su país de origen, satisfacer las necesidades básicas por, al menos, los primeros días y, en todo caso, coordinar con autoridades locales, residencias y/u hogares de acogida, la llegada de quienes, muchas veces, vendieron sus pertenencias –incluso sus bienes inmuebles– con el objeto de migrar a Chile.

En relación a las denegaciones de ingreso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a, se produce una vulneración al derecho a buscar y recibir asilo, la que puede resumirse en tres aristas claves: la existencia de una entrevista de admisibilidad no contemplada en la ley para ingresar al procedimiento de asilo, la entrega de citas para dicha entrevista con un importante tiempo de espera, y la denegación de recepción de solicitudes de asilo mediante cartas en la oficina de partes de la institución encargada. Estas tres aristas vulneran, a su vez,

tres dimensiones del derecho a buscar y recibir asilo. En primer lugar, hay una imposibilidad de acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado debido a la existencia de la entrevista de admisibilidad, la cual no está consagrada en la ley. En segundo lugar, la solicitud en cuestión, al no ser ingresada y tramitada en conformidad a la ley, no alcanza a ser evaluada ni estudiada según las etapas establecidas en la Ley 20.430 y su Reglamento. En tercer lugar, debido a que el resultado de la entrevista de admisibilidad es informal y no deja constancia de la negativa, impide el ejercicio legítimo de los recursos que la ley establece ante el rechazo de la solicitud. No obstante estas expresas vulneraciones, y en el contexto de que la mayoría de los casos judicializados han sido acogidos por los Tribunales Superiores de Justicia, nos parece grave que la autoridad administrativa no haya adecuado su actuar y, en los hechos, haya aumentado las trabas para el ingreso al procedimiento de asilo. Esto ha dejado a personas inmigrantes en una situación de desprotección grave.

En cuanto a la atención al público e implementación del sistema de reservas de hora de atención en línea, el digitalizar la realización de algunos trámites y otorgar citas por internet es un avance bien intencionado cuyo objetivo es evitar las largas filas a las afueras de las oficinas del DEM y la PDI. Sin embargo, la buena intención se transformó en una dilación de los trámites, que en algunos casos se convierte en meses de espera, desde que se ingresa la solicitud de cita hasta que se concurre a realizar el trámite en cuestión. De esta forma, por ejemplo, las personas que desean renovar sus visas temporarias, indefectiblemente, quedan por un periodo de tiempo con residencia irregular, mientras esperan su cita para presentar el vale vista que acredita el pago de los derechos de la visa en cuestión, o esperan su cita para estampar la visa una vez que la misma fue otorgada. Se les vulnera, de esta manera, su derecho a residir legalmente en el país, quedando expuestas a la expulsión del territorio. Finalmente, han sido las personas extranjeras quienes, además de cargar con el peso de dejar sus países atrás y enfrentar un escenario de incertidumbre en tierras chilenas, han debido soportar las graves falencias en la institucionalidad y coordinación del DEM, siendo además víctimas de otros fenómenos que han surgido producto de este sistema, como es la venta ilegal de citas.

Por último, los cambios administrativos ante la crisis migratoria venezolana han sido cuestionables, por decir lo menos. Desde la creación de la VDR hasta la fecha de cierre de este *Informe*, se han generado importantes cambios que, nos parece, son una prueba de la falta de planificación respecto a los flujos migratorios, en general, y al flujo migratorio producido por la crisis en Venezuela, en particular. El primero de ellos fue la creación de la VDR que se podía tramitar únicamente en los consulados chilenos en Venezuela, medida que tuvo que

modificarse en el sentido de extender la tramitación de la misma a cualquier consulado de Chile en el exterior. Posteriormente, y haciendo frente a que muchas personas venezolanas tenían pasaporte vencido, se decidió estimar como válidos aquellos documentos de viaje, como pasaporte y cédulas de identidad, que se encontraran vencidos pero que hubiesen sido emitidos desde el año 2013. Luego, debido a que la autoridad estimaba que el ingreso de personas venezolanas al país era excesiva, se impuso un visado consular de turismo para este país. Siguiendo con las problemáticas de la VDR, y debido a que muchas personas sin pasaporte esperaban ingresar a Chile para reunirse con sus familias, se creó oficialmente el salvoconducto a efectos de solicitar el visado. Además de todos los cambios administrativos, en agosto se difundió la noticia de la creación del Centro de Atención de Visados en el Consulado de Chile en Lima, fijando la tramitación de las visas para personas venezolanas únicamente a través de este Consulado, lo cual dejó a centenares de personas varadas en la frontera entre Tacna y Arica. Esta determinación terminó por destruir la esperanza de muchos y muchas de ingresar a Chile. En el lapso de un año y 4 meses, aproximadamente, la autoridad realizó al menos siete cambios administrativos importantes en relación al flujo migratorio venezolano. Esto nos da una idea de la falta de una debida consideración a las características propias de esta migración, así como de la carencia de planificación demostrada en la implementación de cambios, de un día para otro, con escasa información oficial.

Uno de estos cambios merece un análisis especial. La situación en el paso fronterizo Chacalluta obligó al gobierno a tomar medidas y, por motivos inentendibles, se optó por la herramienta de política migratoria consistente en exigir la visa consular de turismo. Esta opción válida en abstracto, pero difícil de entender considerando nuestra realidad migratoria, redundó en el aumento de la vulnerabilidad de venezolanos y venezolanas y de los ingresos clandestinos por parte de esta población que se convirtió, en ocasiones, en víctima desesperada de las redes de tráfico de personas.

Todas estas medidas se contradicen con la lógica de respeto, protección y promoción de los derechos humanos de las personas venezolanas que el gobierno chileno dice querer mantener. También resultan reñidas con los compromisos internacionales que ha adoptado el Estado de Chile en la materia a lo largo de los años, como la Agenda 2030, la Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y la Declaración y Plan de Acción de Brasil. De esta manera el Estado de Chile ignora, por cierto, que las personas venezolanas pueden ser solicitantes de asilo y que necesitan con urgencia de protección internacional.

Recomendaciones

1. Admitir, en concordancia con el derecho a buscar y recibir asilo, el ingreso de las personas al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, de acuerdo a lo establecido en la ley, sin imponer trámites no contemplados en la misma o trabas en el ingreso al procedimiento en cuestión. Esto implica que no exista una entrevista de admisibilidad previa, ni citas para tener dicha entrevista, haciendo entrega inmediata, a las personas que solicitan asilo, del formulario de formalización de la solicitud o recepcionando sin trabas las cartas solicitando el ingreso al procedimiento de asilo a través de la oficina de partes.
2. Proveer información oficial, certera y unificada sobre los requisitos y el proceso de solicitud de la Visa de Responsabilidad Democrática y de la visa consular de turismo para personas venezolanas, como así también de las posibilidades de cambio de categoría migratoria dentro del país y del general de las visas a las que las personas extranjeras tienen acceso, según el Decreto Ley 1.094. Explicitar los requisitos y procesos para otros trámites como el salvoconducto y trasparentar el proceso de reunificación familiar anunciado por las autoridades. Estos requisitos y procesos deben responder a los principios de igualdad y no discriminación.
3. Promover mejoras en el sistema de citas para que las personas puedan acceder de forma efectiva y en el tiempo adecuado, a los trámites migratorios que deban realizar, sin caer por motivos ajenos a su voluntad en irregularidad migratoria y sin quedar expuestas a ser expulsadas del país. Esto guarda relación con generar la posibilidad de permitir la tramitación especial en casos urgentes o que involucren grupos vulnerables.
4. Formalizar la entrega y divulgación de información oficial respecto a la no imposición de sanciones por residencia irregular cuando la persona pueda acreditar la reserva de cita en el Departamento de Extranjería, dando una mayor estabilidad y seguridad a las personas extranjeras que se encuentran en la tramitación de sus solicitudes.
5. Reevaluar la imposición de la visa consular de turismo para personas de Venezuela, considerando la situación de crisis que vive dicho país y los problemas de ingreso clandestino que ha generado este visado, lo cual afecta, primeramente, a los derechos fundamentales de las personas y, en segundo lugar, a los intereses del Estado.
6. Aumentar la capacidad institucional en los consulados de más alta demanda, sobre todo en países fronterizos y en el país de

origen de las personas, que permitan una tramitación fluida de las visas consulares establecidas a los países de la región.

7. Realizar mejoras en la formulación e implementación del Plan de Retorno "humanitario" para cualquier nacionalidad, que permitan, en un futuro, aplicar dicho Plan con pleno respeto a los derechos fundamentales de las personas y a los estándares internacionales. Lo anterior debe contemplar una etapa de análisis de la situación del país de retorno, información previa y posterior a las personas, y un plan de apoyo a la reintegración en el país de origen.
8. Implementar una perspectiva desde los derechos humanos en toda la política migratoria, evitando el enfoque securitista de la migración.