

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2023



**Judith Schönsteiner (ed.)
Cristóbal Carmona (ed.)**

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.
Judith Schönsteiner (Editora general).
Cristóbal Carmona (coeditor).

Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2023.

Santiago de Chile. Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2023, 1ª edición, p. 588, 15x23 cm.

Dewey: 341.4810983.

Cutter: In38.

Colección Derecho.

Incluye referencias bibliográficas, notas y biografías de los autores.

Materias:

Desastres, seguridad pública y reformas sociales/ Justicia transicional/ Estallido social / Medidas estatales de seguridad/ Derechos de las personas migrantes / Derechos de las personas mayores / Derechos de los pueblos indígenas / Deber de restauración / Sistema de salud / Transparencia en materia de sustentabilidad corporativa / Institucionalidad de infancia / Institucionalidad de derechos humanos.

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2023

© vv.aa

© Ediciones Universidad Diego Portales 2023

Primera edición: noviembre 2023

Inscripción en trámite del Departamento de Derechos Intelectuales

ISBN 978-956-314-577-9

Universidad Diego Portales
Facultad de Derecho
República 112
Teléfono (56-22) 676 8806
Santiago de Chile

Editora general: Judith Schönsteiner

Co-editor: Cristóbal Carmona

Edición: vigésimo primera

Diseño: María Fernanda Pizarro Muñoz

Licencia Creative Commons: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo condición de reconocer a los autores/las autoras y mantener esta licencia por las obras derivadas.

Las opiniones y análisis en los artículos son de responsabilidad de sus autores.



INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2023

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

ÍNDICE

Desastres, seguridad pública y reformas sociales: los grandes desafíos para una mejorada regulación con enfoque de derechos humanos 13

Judith Schönsteiner, Cristóbal Carmona

Justicia Transicional	14
Nueva Constitución: La respuesta “desconfigurada” al estallido social	18
La amenaza del <i>backlash</i> en materia de derechos humanos	25
A cuatro años del estallido social: la responsabilidad de los superiores	28
Seguridad, migración y crimen organizado	30
Seguridad y derechos humanos en la Macrozona Sur / Wallmapu	35
Ordenamiento territorial, desastres y derechos humanos	39
Medioambiente, derechos sociales, derechos indígenas y empresas	43
Institucionalidad de derechos humanos y de infancia	46

“Que las promesas se vuelvan ciertas”: verdad, justicia, reparación, memoria y garantías de no repetición en Chile a 25 años de la reanudación de causas penales 50

Cath Collins, Andrea Ordóñez, et al.

Síntesis	50
Introducción	52
1. Verdad	54
1.1. Balance	54
1.2.1. Desaparición forzada: Chile y el Grupo de Trabajo de la ONU sobre desapariciones forzadas e involuntarias	55
1.2.2. Búsqueda e identificación	58
1.3. Novedades en la identificación y restitución de personas	63
1.4. Plan Nacional de Búsqueda	66
1.5. Otras noticias en torno a la desaparición forzada	71
1.6. Acta del Pleno de la Corte Suprema que limita acceso público a expedientes y carpetas electrónicas de causas	74

2. Justicia	76
2.1. Balance general	76
2.2. Actuación de tribunales nacionales	85
2.3.1. Tendencias recientes en materia penal: autoría mediata, atenuantes y agravantes, y usos novedosos del derecho	105
2.3.2. Ministras y ministros en visita y acciones de la Oficina de Coordinación Nacional de causas de DDHH	110
2.3.3. Procesos de DDHH ante el Tribunal Constitucional	113
2.4. Otros Actores Relevantes: la Corporación de Asistencia Judicial	116
2.5. Agentes	117
2.5.1. Número preocupante de agentes prófugos	118
2.5.2. Agentes fallecidos e impunidad biológica a nivel de causa	121
2.6. Chile ante el Sistema Interamericano de DDHH y ante las Naciones Unidas	122
3. Reparación	125
3.1. Reparación por vía administrativa: programas y medidas de políticas públicas	125
3.2. Reparación por vía judicial: demandas civiles	131
3.3.1. Reparación simbólica por vía judicial – disolución de condenas espurias dictadas por tribunales militares en tiempo de guerra	137
3.3.2. Otras formas de reparación no monetarias por vía judicial	139
4. Memoria	142
5. Garantías de no repetición	147
5.1. Protagonismo feminista y sobreviviente contra la tortura	149
5.2. Homenajes universitarios y judiciales a profesionales del Derecho	150
5.3. Universidad de Valparaíso inicia proceso de reflexión y reparación	152
5.4. Conmemoración ecológica intergeneracional e internacional	153
5.5. Interpelaciones a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública: cultura institucional y garantías de no repetición	154
6. Conclusiones	156
Recomendaciones reiteradas	159
Recomendaciones	159

Responsabilidad de los superiores por los delitos cometidos por sus subordinados con ocasión del “estallido social” en Chile **162**

Sabrina Alejandra Perret Neilson

Síntesis	162
Introducción	163
1. Dinámica y peligros de la criminalidad cometida por miembros de organizaciones	168

2. La responsabilidad de los superiores jerárquicos en la Ley 20.357	171
2.1. El elemento internacional	172
2.2. La responsabilidad del superior en el artículo 35 de la Ley 20.357	174
2.2.1. Elementos materiales del delito	174
2.2.2. Elementos subjetivos: conocimiento por parte del superior de la perpetración de ilícitos cometidos por subordinados	177
3. Responsabilidad por el mando en el Artículo 150 letra A y D del Código Penal	178
3.1. Tipicidad objetiva	179
3.1.1. La organización y el sujeto activo del delito	179
3.1.2. Conducta: omisión y capacidad de actuar	181
3.1.3. Posibilidad de evitar el hecho (elemento “causal”)	184
3.2. Tipicidad Subjetiva	189
4. Conclusiones	191
Recomendaciones	193

Medidas estatales en materia de seguridad **194**

Victor Beltrán Román, Angélica Torres Figueroa, Judith Schönsteiner

Síntesis	194
Introducción	194
1. La agenda de seguridad	197
1.1. Panorama general de la agenda legislativa	198
1.2. Selección de leyes y proyectos	199
2. Análisis de las medidas estatales en materia de seguridad a la luz de las obligaciones estatales	202
2.1. Prevención y detección temprana de estructuras delictivas organizadas que pueden poner en riesgo la seguridad	206
2.1.1. Estándares	206
2.1.2. Análisis	208
2.2. Investigación y detección	213
2.2.1. Estándares	214
2.2.2. Análisis	215
2.3. Persecución e intervención en el territorio	218
2.3.1. Estándares	218
2.3.2. Análisis	221
2.4. Enjuiciamiento	223
2.4.1. Estándares	224
2.4.2. Análisis	224

2.5. Sanción y reinserción	229
2.5.1. Estándares	229
2.5.2. Análisis	230
3. Conclusiones	233
Recomendaciones	235
Estado de Chile y migración: desafíos en la protección de los derechos de las personas migrantes	237
<i>Isadora Castro Zumarán, Ignacio Fuentes Miranda, Constanza Nazar Ortiz</i>	
Síntesis	237
Introducción	238
1. Gobernanza de frontera: estándares de derechos humanos	241
1.1. Medidas para controlar el ingreso irregular en frontera y registrar a quienes están en situación irregular	245
1.1.1. “Devoluciones en caliente”: la reconducción inmediata como medida ineficaz para controlar la migración irregular en frontera	246
1.1.2. Participación de militares en frontera: ley de infraestructura crítica	251
1.2. Autodenuncia: incentivos y beneficios poco claros	254
2. Acceso al derecho a la educación de la población migrante y chilena	258
2.1. Contexto nacional	259
2.2. ¿Colapso de matrícula?	260
2.2.1. Medidas propuestas	262
2.2.2. Cuestiones pendientes	264
3. Demora en respuesta a la residencia definitiva	264
3.1. Datos entregados por el Servicio Nacional de Migraciones y el análisis realizado por la auditoría de la Contraloría	265
3.2. Derechos fundamentales en la Ley 21.325 y su acceso durante la tramitación de la residencia definitiva	270
3.4. Avances y desafíos	272
4. Conclusiones	273
Recomendaciones	277
El sistema de salud chileno en tiempos de reforma: Evaluación de un modelo segregado	279
<i>Catalina Milos Sotomayor</i>	
Síntesis	279
Introducción	280

1. Breve reseña sobre el sistema de salud chileno	283
1.1. Cómo funcionan los sistemas público y privado de salud	284
1.2. Financiamiento de ambos sistemas	286
1.3. Las agencias reguladoras y el rol de las Tribunales Superiores de Justicia	287
2. Problemas identificados en el sistema de salud chileno desde una perspectiva de derechos humanos	288
2.1. Los estándares de derecho internacional de los derechos humanos en materia de derecho a la salud	288
2.1.1. Obligaciones generales	291
2.1.2. Elementos esenciales del derecho a la salud	293
2.2. Problemas identificados en el sistema de salud chileno	293
2.2.1. Falta de equidad entre el sistema de salud público y privado	293
2.2.2. Mayores tiempos de espera en Fonasa e Isapres	301
2.2.3. Aumento de los y las afiliadas en Fonasa	303
2.2.4. Falta de claridad y equidad en los criterios de priorización en la atención de salud para los y las usuarias de Fonasa	305
2.2.5. Falta de respuesta del Poder Ejecutivo y Legislativo frente a las advertencias del Poder Judicial en materia de salud	309
2.2.6. Problemas de acceso a la justicia ante las Cortes Superiores de Justicia y Superintendencia de Salud	313
2.2.7. Fragilidad financiera del sistema privado de salud e incertidumbre	314
2.2.8. Notas generales sobre gasto público focalizado en el sistema de salud, avances y desafíos	315
3. Propuestas de reforma para mejorar el sistema de salud	316
3.1. Informe Comisión Asesora Presidencial Presidenta Bachelet sobre Reforma al Sistema Privado de Salud (2014)	316
3.2. Informe Final de Acuerdos Comisión de Expertos para las Reformas de las Isapre y del Fonasa, Informe Accorsi (2020)	317
3.3. Propuestas de solución para la crisis que enfrenta el sistema de Isapres. Informe exsuperintendentes (2023)	319
3.4. Proyecto de Ley Corta (2023)	320
4. Lineamientos para una futura reforma a la salud en Chile	322
Recomendaciones	324
¿Quién cuida a las cuidadoras de los establecimientos de larga estadía para personas mayores?	326
<i>Lidia Casas Becerra, Valentina Salazar Wattier</i>	
Síntesis	326
Introducción	327

1. El derecho internacional de los derechos humanos y las personas mayores	330
2. Estándares de derechos humanos sobre la protección a trabajadoras y trabajadores	334
3. “Casa de reposo”, “asilo” o “guardería de viejitos”: los establecimientos de larga estadía	337
4. Las trabajadoras en el ámbito del cuidado	344
5. Deber del Estado de fiscalizar los ELEAM y proteger a trabajadoras y trabajadoras	355
6. Conclusiones	362
Recomendaciones	364
¿Compartiendo beneficios en el Salar de Atacama? Recursos naturales, explotación del litio y modelo(s) de desarrollo en territorio del pueblo atacameño	365
<i>Cristóbal Carmona Caldera</i>	
Síntesis	365
Introducción	366
1. La explotación del litio en el Salar de Atacama	368
1.1. Marco normativo y regulación jurídica del litio en Chile	369
1.2. Explotación del litio y relacionamiento entre empresas y comunidades indígenas	370
2. El derecho a participar en los beneficios presente en el Convenio N°169	374
2.1. Fundamentos	374
2.1.1. Derecho al desarrollo	374
2.1.2. Proporcionalidad: la distribución equitativa de los costos y beneficios	376
2.2. Objetivos del derecho	379
2.3. Forma de implementación	380
2.3.1. Dimensiones de implementación	380
2.3.2. Obligaciones procesales	380
2.3.3. Sujetos activos	383
2.3.4. Tipos de beneficios	385
3. Participación en los beneficios en la explotación del litio en el Salar de Atacama	385
3.1. Medidas de participación en los beneficios incorporadas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	386
3.1.1. Resultados	387
3.2. Acuerdos privados entre empresas y comunidades indígenas	389
3.2.1. Los acuerdos negociados para compartir beneficios en el Salar de Atacama	390

3.3. Mecanismo de distribución de beneficios Corfo-SQM	394
4. Análisis: ¿Beneficios compartidos en el Salar de Atacama?	398
4.1. Territorialidad y afectación: la necesidad de una aproximación en dos niveles	398
4.2. Desarrollo y proporcionalidad: los objetivos de la participación en los beneficios	401
4.2.1. Mejoramiento de condiciones de vida en el Salar	401
4.2.2. Proporcionalidad en la distribución de cargas y beneficios: las tensiones y oportunidades con la protección ambiental del territorio	402
4.3. Participación en diseño e implementación	407
5. Conclusiones	408
Recomendaciones	409

El deber de restaurar ecosistemas a la luz de instrumentos y estándares sobre derechos humanos y del medio ambiente, y su implementación en Chile 410

Paula Candia Inostroza

Síntesis	410
Introducción	411
1. La restauración desde las ciencias	414
1.1. Gradiente de actividades para recuperar ecosistemas dañados	415
1.2. La recuperación mínima necesaria para lograr un ambiente sano	419
2. Fuentes internacionales y regionales	420
2.1. El deber de restaurar en el derecho ambiental internacional	421
2.2. El derecho humano a un ambiente sano en relación con el deber de restaurar	423
2.3. Estándar del deber de restaurar en relación con el derecho humano a un ambiente sano	428
3. Tratamiento e implementación del deber de restaurar en Chile	430
3.1. Referencias regulatorias a la restauración en Chile	431
3.2. Contenido de los proyectos de restauración	437
3.3. Ausencia de restauración en el norte de Chile	444
3.3.1. Ejemplos de acciones recuperativas defectuosas en ecosistemas contaminados de la zona norte	445
3.3.2. Consideraciones finales en relación a la implementación de la restauración en Chile	451
4. Conclusiones	452
Recomendaciones	454

Transparencia en materia de sustentabilidad corporativa desde una perspectiva de derechos humanos 456

Carlos Miranda, Danny Rayman

Síntesis	456
Introducción	456
1. Estándares internacionales	459
1.1. El deber del Estado de proteger	459
1.2. La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos	464
1.3. Acceso a la justicia y a mecanismos de reparación	468
2. Institucionalidad de transparencia sobre sostenibilidad corporativa	470
2.1. Entidades fiscalizadas y obligaciones de información	470
2.2. Contenido de la obligación de informar cuestiones ASG	472
2.3. Responsabilidad y sanciones por incumplimiento	477
3. Transparencia corporativa en materia de derechos humanos en Chile	480
3.1. Enfoque de derechos humanos en la información	483
3.1.1. Identificación de grupos afectados y localización geográfica	484
3.1.2. Enunciación de derechos impactados por empresa	485
3.2. Reclamación y remediación	488
3.3. Consideración de fuentes de terceros	491
3.4. Verificación externa de la información	491
4. Conclusiones	493
Recomendaciones	496

“Mejor Niñez”, ¿mejor servicio? Análisis del nuevo Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia 498

Francisco Estrada, María José Jara

Síntesis	498
Introducción	499
1. La creación de un nuevo servicio de protección	503
2. Marco normativo nacional	508
3. Análisis de la implementación	510
3.1. Desinstitucionalización	510
3.1.1. Prevención de la separación	512
3.1.2. Priorización de formas de cuidado familiar	516
3.1.3. Idoneidad del acogimiento residencial	518
3.2. Violencia en el sistema residencial	525

3.3. Instalación del Servicio	531
3.3.1. La normativa de la instalación	532
3.3.2. Las diversas dimensiones de la instalación	537
4. Conclusiones	544
Recomendaciones	546
La institucionalidad de derechos humanos en Chile: un balance a 30 años de los Principios de París	548
<i>Vicente Aylwin, Elvira Vergara</i>	
Síntesis	548
Introducción	549
1. La institucionalidad de derechos humanos a 30 años de los Principios de París	550
1.1. Estándares y evolución	550
1.2. Autonomía e independencia	554
2. La institucionalidad autónoma de derechos humanos: evaluación, balance y seguimiento de recomendaciones	559
2.1. INDH	559
2.1.1. Sobre la nueva composición del Consejo y el mecanismo de designación de sus miembros	559
2.1.2. La autonomía a la luz de la Ley de Presupuesto 2023	562
2.1.3. Autonomía frente a las querellas presentadas contra el exdirector por decisiones tomadas por el Consejo	566
2.2. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones	567
2.2. Defensoría de la Niñez	570
2.2.1. Autonomía en el proceso de designación del nuevo Defensor o Defensora de la Niñez	571
2.2.2. Autonomía financiera de la Defensoría de la Niñez	574
2.2.3. Pluralismo y participación de la sociedad civil en la Defensoría de la Niñez	576
2.2.4. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones	576
2.3. Comité para la Prevención de la Tortura	578
2.3.1. Autonomía en el mandato legislativo y autonomía funcional del Comité	578
2.3.2. Autonomía financiera del Comité	583
2.3.3. Pluralismo al interior del Comité	584
2.3.4. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones	585
3. Conclusiones	586
Recomendaciones	587

ESTADO DE CHILE Y MIGRACIÓN: DESAFÍOS EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES¹

Isadora Castro Zumarán²
Ignacio Fuentes Miranda³
Constanza Nazar Ortiz⁴

SÍNTESIS

Este capítulo tiene como objetivo evaluar, bajo estándares de derechos humanos, las medidas implementadas por el gobierno para el control de la migración irregular en la Macrozona Norte, y su posterior registro en el país por medio de los trámites de identificación; la situación de los importantes retrasos en la tramitación de residencias definitivas, y el acceso al derecho a la educación de la población migrante y chilena. Mostrará que hubo avances en materia de expulsión colectiva; al mismo tiempo, el atraso en la implementación de la Política Nacional de Migración no ha permitido aún coordinar las medidas en torno a la migración con otras relacionadas con la seguridad, que deben ser claramente diferenciadas porque persiguen objetivos distintos. Por último, mostraremos que el despliegue de militares en la frontera no resulta *per se* contrario al derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, al autorizar la participación militar el Estado debe ratificar la clara y explícita subordinación de las FFAA a las autoridades del Ministerio del Interior y a las reglas que la Constitución y

¹ Agradecemos enormemente los aportes, la dedicación y constancia de los y las ayudantes Javiera Acuña, Camila Blanco y Jaime Leyton, que trabajaron para lograr este capítulo.

² Abogada, profesional de apoyo del Área Jurídica de la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes de Santiago.

³ Abogado, responsable del Área Jurídica de la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes de Arica.

⁴ Abogada, candidata al Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid.

las leyes establecen para su operación, asegurándoles, además, la capacitación y el equipamiento necesarios para las labores de resguardo fronterizo.

PALABRAS CLAVES: Participación de militares en zonas fronterizas, reconducción, ingreso por paso no habilitado, residencia definitiva, derecho a la educación.

INTRODUCCIÓN

La llegada de un nuevo Gobierno, tal como se señaló en la edición 2022 de este *Informe*, nos daba indicios de que la gestión sería más acorde al derecho internacional de los derechos humanos⁵ y, por consiguiente, que la situación de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, iba a mejorar. Sin embargo, un año después, el contexto sigue siendo complejo. Por una parte, la crisis migratoria en el norte del país, de seguridad a nivel nacional y el colapso de ciertos servicios básicos continúan siendo un desafío para el Estado. Por otra, la implementación de la nueva Ley de Migraciones, con más de un año de vigencia, y las medidas tomadas bajo el lema de una “migración segura, ordenada y regular”, parecen no ser la solución definitiva, al problema, como pretendemos demostrar en este capítulo.

Al igual que en 2021 y 2022, y a pesar de las medidas tomadas por el Gobierno,⁶ en enero de 2023, territorios del norte de nuestro país volvieron a enfrentar un complejo escenario con cientos de personas intentando ingresar por nuestras fronteras. Según cifras del Servicio Nacional de Migraciones (en adelante, SERMIG), en enero de 2023, 1.992⁷ personas adultas fueron detectadas ingresando por pasos no habilitados. Esta situación ha gatillado la adopción de un conjunto de medidas por parte del Ejecutivo –las cuales serán analizadas en este capítulo– y, además, ha generado una constante tensión con la población chilena, y denuncias,⁸ debido a la reticencia de autoridades locales y habitantes ya instalados ante el ingreso a sus comunas de migrantes en situación irregular. Una serie de sucesos con importante repercusión en los medios de información nacionales, junto con las medidas implementadas por el Estado en esta materia,

⁵ Manifiesto Programático, *Gabriel Boric Presidente, Proceso de Primarias 2021*, pp. 26, 45 y 53. https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/06/5_PROGRAMA_GABRIEL_BORIC.pdf

⁶ Ver *Informe 2022*, pp. 271- 318.

⁷ Migraciones Chile, *Comisión investigadora Macro Zona Norte*, 6 de marzo de 2023, p. 2. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=271319&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION .

⁸ Meganoticias.cl: “Detectan bus que transportaba migrantes irregulares en Estación Central: Provenían de Colchane”, 29 de junio de 2023. <https://www.meganoticias.cl/nacional/418352-migrantes-irregulares-bus-estacion-central-fiscalizado-29-6-2023.html>

constituyen el contexto para el análisis de este capítulo. Así, el 5 de abril de 2023, se produjo una balacera en la comuna de Santiago, durante la cual el carabinero Daniel Palma fue agredido con dos disparos en el rostro, que provocaron su muerte.⁹ A horas de este hecho, el Ministerio Público difundió dos fotografías de los presuntos agresores, informando, junto a otros datos, sobre su nacionalidad. Se consignó que los sospechosos eran venezolanos, y que habían ingresado por paso no habilitado; sin embargo, la investigación estableció que uno de ellos ingresó como turista y que incluso tuvo visación temporaria. En este contexto, surgieron diferentes declaraciones y propuestas de medidas para frenar la crisis de inseguridad, entre ellas la orden de parte del Fiscal Nacional a los fiscales del país de “solicitar la prisión preventiva para todo imputado detenido, sea chileno o extranjero”, “que no cuente con un documento identificatorio chileno que permita acreditar su identidad” o pasaporte en regla de su país de origen,¹⁰ independiente de la gravedad del delito que se le acusa haber cometido y de si califica o no para prisión preventiva según los criterios establecidos. Es decir, cualquier persona extranjera imputada de un delito, que esté en situación irregular en el país, pasará a prisión preventiva.

Días más tarde, la frontera entre Arica y Tacna vivió un nuevo hecho noticioso: cientos de personas, en su mayoría de nacionalidad venezolana, intentaron cruzar hacia Perú, buscando avanzar de regreso hacia su país de origen.¹¹ Por un lado, la gran mayoría de personas en la frontera habían ingresado a Chile por pasos irregulares, por tanto, la policía y autoridades peruanas no permitían su ingreso, por no tener una residencia regular en Chile. Nuestro país, para intentar solucionar el problema, propuso que se creara un corredor humanitario, sin encontrar mayor acogida por parte de los otros Estados.¹² Luego de días de ver a personas dormir a la intemperie sin acceso a derechos básicos, como agua, comida o abrigo, provocando una crisis humanitaria, diferentes reuniones diplomáticas, tanto con los países vecinos como con Nicolás Maduro, presidente de Venezuela, lograron una solución inmediata con la implementación de un vuelo de retorno para los ciudada-

⁹ Emol.cl: “Cómo fue el procedimiento en que asesinaron al cabo Palma: Carabineros llegaron tras una balacera”, 6 de abril de 2023. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/04/06/1091541/procedimiento-muerte-cabo-palma.html> .

¹⁰ Oficio No. 298/2023 de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público.

¹¹ El País.com: “Crisis migratoria en Chile y Perú: qué está pasando en la frontera entre Arica y Tacna”, 6 de mayo de 2023. <https://elpais.com/chile/2023-05-05/crisis-migratoria-en-chile-y-peru-que-esta-pasando-en-la-frontera-entre-arica-y-tacna.html>.

¹² Swissinfo.ch: “Presidente Congreso chileno propone corredor humanitario para crisis con Perú”, 28 de abril de 2023. https://www.swissinfo.ch/spa/chile-per%C3%BA_presidente-congreso-chileno-propone-corredor-humanitario-para-crisis-con-per%C3%BA/48472018 .

nos venezolanos,¹³ que no estuvo exento de polémicas, principalmente por la aerolínea que propuso el gobierno venezolano para efectuar el traslado.¹⁴

En paralelo a las situaciones antes descritas, se producían otros acontecimientos noticiosos, como las alertas de autoridades de la macrozona norte del país por el colapso de las matrículas para niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) en los colegios de sus comunas,¹⁵ debido al aumento de solicitudes por parte de NNA extranjeros y chilenos.¹⁶

Ante este escenario migratorio complejo, se han presentado diversos proyectos de ley que buscan regular la migración de personas.¹⁷ Algunos de ellos representan, desde nuestra perspectiva, un retroceso en materia de derechos humanos, como el que vuelve a criminalizar la migración irregular,¹⁸ cuestión que había sido superada con la Ley 21.325, donde el ingreso clandestino sólo es visto como una falta administrativa y no como un delito.

Sumado a lo anterior, se observa que la migración regular no está tampoco exenta de dificultades, al haber una acumulación de solicitudes de residencias definitivas por resolver,¹⁹ cuestión que ha derivado en tiempos de espera importantes y obstáculos en el acceso a derechos de las personas migrantes.²⁰

El presidente Gabriel Boric ha tomado diferentes medidas, bajo el lema de “asegurar una migración regular, segura y ordenada”;²¹ similar consigna a la usada por el anterior presidente, Sebastián Piñera, precisamente en el

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ El Mostrador.cl: “Canciller confirma repatriación de venezolanos varados en la frontera con Perú en aerolínea privada”, 4 de mayo de 2023. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2023/05/04/canciller-confirma-repatriacion-de-venezolanos-varados-en-la-frontera-con-peru-en-aerolinea-privada/>

¹⁵ La Tercera.com: “Macrozona Norte: dos diputados alertan sobre colapso de matrículas escolares por crisis migratoria”, 2 de noviembre de 2022. <https://www.latercera.com/politica/noticia/macrozona-norte-diputados-alertan-sobre-colapso-de-matriculas-escolares-por-crisis-migratoria/SISR65OV5REWDFJFQ25F5WFXLY/>

¹⁶ Solicitud de acceso a la información No. AJ001T0010242, realizada al Ministerio de Educación.

¹⁷ Proyecto de Ley, Boletín 15270-06, Modifica la ley N°20.931, para ampliar las facultades de control policial para efectos de aplicar las medidas establecidas en la ley N°21.325, de migración y extranjería, 10 de agosto del 2022.

¹⁸ Proyecto de Ley, Boletín 15261-25, Modifica la ley N°21.325, de migración y extranjería, para tipificar el delito de ingreso clandestino al territorio nacional, 9 de agosto del 2022.

¹⁹ SERMIG, Estadísticas generales registro administrativo, tabla 11, p. 29.

²⁰ Biobiochile.cl: “Mis derechos no fueron respetados: la ‘letra muerta’ que complica a los migrantes en regla de Chile”, 21 de mayo de 2023. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2023/05/21/mis-derechos-no-fueron-respetados-la-letra-muerta-que-complica-a-los-migrantes-en-regla-de-chile.shtml>

²¹ Prensa.presidencia.cl: “Presidente de la República Gabriel Boric Font sostiene reunión con alcalde de Colchane y organizaciones de la sociedad civil”, 15 de marzo de 2023. <https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=210819>

lanzamiento de la nueva Ley de Migraciones. Dicha ley pretendía evitar y contener la migración irregular, como lo señaló el exmandatario: “[e]l principal objetivo de esta nueva Ley de Migraciones es poner orden en nuestra casa a través de una política de migraciones ordenada, segura y regular, que permita la migración legal y combata la inmigración ilegal.”²²

Considerando el contexto señalado de acontecimientos noticiosos ligados a la migración y los proyectos de ley y medidas para regularla, en el presente capítulo nos hacemos las siguientes preguntas, que trataremos de responder durante su desarrollo: ¿son idóneas y proporcionales las medidas tomadas para evitar el aumento de la migración irregular?, ¿cuáles son las medidas que el Estado debiera haber tomado para garantizar el acceso al derecho a la educación de NNA extranjeros y chilenos, frente al aumento de solicitudes de matrículas?, ¿el Estado es eficiente en la tramitación de la residencia definitiva de migrantes en situación migratoria regular? Revisaremos, entonces, si las medidas tomadas por este Gobierno para contener el ingreso por pasos no habilitados, así como también el registro de personas que lograron ingresar, cumplen con los estándares de derechos humanos, y si han resultado o no eficientes para hacer realidad el lema de tener “una migración ordenada, segura y regular”. Asimismo, analizaremos si existe o no un colapso en las matrículas de los NNA en las comunas con más población migrante, y si el Estado ha tomado medidas al respecto para garantizar el acceso al derecho de la educación. Por último, y no menos importante, abordaremos lo que ha pasado con quienes entraron de manera regular al país y que se han mantenido en dicha regularidad, traducida en visas que los habilitan para solicitar la residencia definitiva, preguntándonos si existe un proceso que garantice el acceso a sus derechos en el país, y si estamos –o no– frente a una tramitación eficiente que asegure una migración ordenada a esas personas.

1. GOBERNANZA DE FRONTERA: ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

El sistema universal e interamericano de protección de los derechos humanos consagra el derecho a la libre circulación, entendido como aquel que posee toda persona a salir libremente de cualquier país. De esta forma lo estipula la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) en su artículo 13 N°2 al señalar que “toda persona tiene derecho

²² Prensa.presidencia.cl: “Presidente Piñera promulga ley para prevenir el ingreso irregular de extranjeros y promover la migración ordenada y legal: ‘Estamos poniendo orden en nuestra casa’”, 11 de abril de 2021. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=173777> .

a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”, y la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH) en su artículo 22 N°2, al disponer que “toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio”. Sin embargo, el ejercicio de este derecho entra en colisión con la potestad soberana que tienen los Estados de decidir quién entra y quién no a sus territorios, pudiendo establecer mecanismos de control para ingresar a los países, y de esa forma proteger sus fronteras.

Adelantaremos desde ya, que aquella potestad soberana de los Estados no es ilimitada y debe respetar los derechos humanos y la dignidad de las personas migrantes. En lo relativo al ejercicio de fijar políticas públicas en materia de movilidad humana, “los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes”²³ y solicitantes de asilo.²⁴

Por tanto, estas políticas migratorias adoptadas por los Estados deben respetar y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de la población en movilidad humana y “las distinciones que establezcan deben ser objetivas, proporcionales y razonables”.²⁵

Según el Comité de Trabajadores Migrantes –órgano que dentro de sus funciones tiene la interpretación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares–, los Estados partes deben buscar una armonía entre la facultad soberana “para controlar sus fronteras y regular la entrada y la permanencia de los trabajadores migratorios y sus familiares, por una parte, y, por otra,

²³ Corte IDH, *Vélez Loor contra Panamá*, 23 de noviembre de 2010, párr. 97.

²⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951, ratificada por el Estado de Chile.

²⁵ En este sentido, la sentencia de la Corte IDH *Vélez Loor contra Panamá*, del 23 de noviembre de 2010, señala en el párrafo 248 que: “Este Tribunal ya ha considerado que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, ha ingresado, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, en el dominio del *ius cogens*. En consecuencia, los Estados no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, el Estado puede otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”.

la protección de [sus] derechos (...) incluidos los que se encuentran en situación irregular”.²⁶

No existe en el sistema universal e interamericano de protección de los derechos humanos un derecho como tal a ingresar por paso no habilitado y los Estados pueden establecer mecanismos para controlar sus fronteras. No obstante, los Estados deben garantizar el respeto a los derechos humanos y la dignidad humana de las personas migrantes, y su derecho a solicitar asilo, lo cual debe estar presente a lo largo de todo el proceso migratorio.²⁷

Por lo mismo, debemos enfatizar dos cuestiones sumamente relevantes. En primer lugar, el proyecto migratorio de la población en movilidad humana desde el país de origen al de destino, se desarrolla en un contexto de peligrosidad, donde la vida e integridad se encuentran constantemente amenazadas por el crimen organizado, redes de trata y tráfico, devoluciones o detenciones arbitrarias en frontera y más, que impiden el efectivo goce de los derechos humanos del migrante.²⁸ En segundo lugar, las zonas fronterizas no son una excepción para que los Estados incumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos, sino más bien debieran asumir “una función aún mayor de cuidar a los migrantes que se encuentran en una situación de vulnerabilidad en sus fronteras, y que necesitarán intervenciones específicas para su protección”.²⁹

Sin perjuicio de que los Estados deben cumplir con estas obligaciones internacionales, tal como ha señalado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales, en el último tiempo los Estados han implementado nuevas “tácticas deshumanizadoras de gobernanza en frontera”.³⁰ En este sentido, legislar en base a la seguridad nacional –desplegando fuerzas militares en zonas fronterizas así como ejecutar “devoluciones en caliente”,³¹ ambas medidas implementadas en el último tiempo por el Estado chileno–, puede producir, en

²⁶ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación General N°2, 2013, párr. 13.

²⁷ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/17/33, párr. 11.

²⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe sobre el compendio de principios, buenas prácticas y políticas sobre una migración segura, ordenada y regular de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos*, A/HRC/36/42, 5 de octubre de 2017, párr. 19.

²⁹ *Ibid.*, párr. 18.

³⁰ Naciones Unidas, *Violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales: tendencias, prevención y rendición de cuentas*, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Felipe González Morales, A/HRC/50/31, 26 de abril de 2022, párr. 24.

³¹ Naciones Unidas, *Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar*, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Felipe González Morales, A/HRC/47/30, 12 de mayo de 2021, párrafo 34.

determinadas circunstancias, vulneraciones a los derechos humanos de las personas migrantes.

En lo que respecta a la presencia militar en frontera, la CIDH ha manifestado su preocupación, pues “podrían resultar contrarias a las obligaciones de los Estados relacionadas con la protección y garantía de los derechos humanos de las personas en movilidad humana y son contrarias a los estándares y principios interamericanos”.³² Además, la CIDH puntualiza que el perfil de formación de los militares no es ad hoc para el control de la migración, al no contar sus efectivos con “la capacidad para responder adecuadamente a las personas con necesidades de protección internacional”,³³ a menos que reciban una capacitación particular para ejercer esas funciones. En términos de eficacia, en tanto, el despliegue de militares en la zona fronteriza –junto con las medidas de desarrollo económico, inversión social y seguridad ciudadana, implementadas por el Gobierno–, parece haber tenido algún efecto; la reducción de ingreso por paso no habilitado fue de un 56% entre enero y abril del 2023, comparado con el mismo trimestre del año anterior.³⁴ Ahora, si bien la eficacia de una medida es necesaria para establecer su idoneidad según los estándares internacionales, no es suficiente, dado que las medidas deben ejecutarse de tal manera que los derechos humanos de las personas sean limitados en la menor forma posible.

Por otra parte, las devoluciones “en caliente” como la reconducción inmediata son utilizadas por los Estados para obligar a las personas migrantes a retornar a los países por donde ingresaron (en ocasiones en coordinación con estos), no existiendo evaluación individual alguna sobre las necesidades de protección de los derechos humanos de las y los retornados.³⁵

Tal como se abordó en el *Informe 2022*, en Chile encontramos ciertos “incentivos perversos”, a saber, las expulsiones masivas y la construcción de una zanja que, argumentamos, fomentaron la migración irregular en vez de reducirla. Durante el periodo analizado en este capítulo, no hemos tomado conocimiento de nuevas expulsiones masivas ni de construcción o ampliación de zanjas, lo que es una noticia positiva en materia de cumplimiento con las obligaciones internacionales mínimas del Estado y es una posición que debiera mantenerse en el tiempo. Sin embargo, aún existen casos de expulsiones individuales a pesar de existir lazos familiares con

³² OEA: “La CIDH llama a los Estados de la región a adoptar políticas migratorias y de gestión de fronteras que incorporen un enfoque de derechos humanos”, 01 de abril de 2021.

³³ *Ibid.*

³⁴ Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, Cuenta Pública Participativa 2023, disponible en <https://www.interior.gob.cl/media/2023/05/presentaci%C3%B3n-cuenta-publica.pdf>.

³⁵ Naciones Unidas, *Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar*, op. cit., párr. 34.

personas que tienen la nacionalidad chilena, en particular, hijos o hijas nacidos en territorio nacional.

Muchas veces, las medidas adoptadas son consecuencia de políticas públicas deficientes en materia migratoria y de seguridad pública que no logran enfrentar, a pesar de invocar este fin, al crimen organizado que se inmiscuye en los flujos migratorios masivos. Se ha observado que las herramientas para el control y la mitigación de los flujos migratorios –como la reconducción inmediata o la presencia de militares en frontera– redujeron –sin que podamos establecer la causalidad de esta reducción– la cantidad de personas que fueron sorprendidas ingresando por pasos no-habilitados en un 56%. Esta cifra del Ministerio del Interior solo abarca las personas detectadas en flagrancia,³⁶ lo que no nos permite saber cuántas personas han ingresado sin ser descubiertas. En general, como observó el Consejo de Derechos Humanos de la ONU 2017, “las “medidas cada vez más restrictivas que se aplican a la migración y la gobernanza de las fronteras, sumadas a la falta de canales accesibles para una migración segura y regular pueden crear condiciones o actuar como un incentivo para que los migrantes adopten rutas más peligrosas y recurran a traficantes de personas para que los ayuden con el viaje, la vivienda, el empleo y otros asuntos.”³⁷ No hay datos, a la fecha, para saber con certeza si este fenómeno señalado por la ONU se da a causa del despliegue de militares en la frontera norte. Analizaremos, a continuación, la reconducción inmediata y la aplicación de la Ley de infraestructura crítica, así como la autodenuncia como vía para regularizar, eventualmente, el estatus migratorio.

1.1. Medidas para controlar el ingreso irregular en frontera y registrar a quienes están en situación irregular

A lo largo de los últimos años, el Estado chileno ha ido paulatinamente implementando ciertas medidas desde un enfoque de seguridad nacional para controlar los flujos migratorios. Estas medidas, como veremos a continuación, son en parte contrarias a los estándares ya enunciados previamente, y sin mayores resguardos arriesgan atentar, en la práctica, contra el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana de las personas migrantes que intentan ingresar por paso no habilitado.

³⁶ Ministerio del Interior, Política Nacional de Migración. Resumen Ejecutivo, 6 de julio de 2023, p. 4.

³⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Informe solicitado al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el compendio de principios, buenas prácticas y políticas sobre una migración segura, ordenada y regular de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos*, Al HRC/36/42, 5 de octubre de 2017, párr. 24.

1.1.1. “Devoluciones en caliente”: la reconducción inmediata como medida ineficaz para controlar la migración irregular en frontera

La reconducción inmediata, consagrada en la Ley 21.325, ya lleva más de un año desde su implementación, y en este tiempo hemos sido testigos de diversos problemas en su ejecución. Algunos ya fueron identificados en el *Informe 2022*, donde se detalló en profundidad en qué consiste esta medida y cómo ha implicado incumplimiento de diversas obligaciones internacionales en materia de derechos humanos vigentes para el Estado de Chile, en relación a la población migrante. Esta medida se ha seguido aplicando a gran escala y sin la coordinación adecuada con Perú y Bolivia, lo que ha provocado ciertos roces bilaterales con esos países.

Según cifras obtenidas por Ley de Transparencia, en la Región de Arica y Parinacota, entre febrero de 2022 y junio de 2023, se materializaron 3.161 reconducciones, mientras que en la Región de Tarapacá esa cifra fue de 3.714, con concentraciones en los meses de verano. A partir de las cifras entregadas, no se puede excluir de manera cierta que una persona haya sido reconducida más de una vez. Sin embargo, no nos constan casos concretos de que esto haya ocurrido.

Tabla 1: Total de reconducciones materializadas entre febrero 2022 y junio 2023 en la Región de Arica y Parinacota.

Mes y año	Cantidad región Arica y Parinacota	Cantidad región Tarapacá
Febrero 2022	362	290
Marzo 2022	130	145
Abril 2022	49	114
Mayo 2022	36	13
Junio 2022	10	Sin datos
Julio 2022	17	1
Agosto 2022	82	14
Septiembre 2022	70	28
Octubre 2022	16	141
Noviembre 2022	82	199
Diciembre 2022	869	392

Mes y año	Cantidad región Arica y Parinacota	Cantidad región Tarapacá
Enero 2023	705	784
Febrero 2023	264	434
Marzo 2023	248	606
Abril 2023	95	265
Mayo 2023	21	103
Junio 2023	105	185

Fuentes: Solicitudes de acceso a la información realizadas a la Policía de Investigaciones de Chile el 17 de abril de 2023 y el 22 de junio de 2023, bajo los códigos de ingreso AD010T0020585, AD010T0020586 y AD010T0021364, respondidas las dos primeras el 23 de mayo de 2023, y la última el 25 de julio de 2023.

Efectivamente, hay un aumento en las reconducciones materializadas si comparamos los primeros meses de 2022 y 2023 y esto podría llevar a pensar que, por ello, la medida se hizo más eficaz. Sin embargo, la reconducción no significa necesariamente que luego de la entrega del acta de reconducción, la persona no vuelva a intentar ingresar el mismo día –o posteriormente– por un paso no habilitado. No existe claridad respecto al grado de cumplimiento del objetivo de la medida, a saber, mitigar el ingreso irregular e incentivar la solicitud de visas desde fuera del país. Al igual que en 2022,³⁸ diferentes autoridades señalan que la medida no cumple con su objetivo de reconducir a sus países de origen a las personas que tratan de ingresar por un paso no habilitado. En este sentido, el actual gobernador de la región de Arica y Parinacota expresó a fines de marzo del presente año: “Hemos visto en todo este tiempo, desde que se promulgó la nueva Ley de Migración y Extranjería, que la reconducción es una figura que no ha servido para nada. En el caso de Bolivia, la reconducción es inexistente. Con Perú es irregular, porque una vez que ingresa esa persona al país, se le lleva a un recinto policial, se le hacen los trámites de reconducción y cuando se le reconduce, no [vuelven a ingresar] por un paso fronterizo habilitado, lo vuelven a hacer por un paso no habilitado”.³⁹ No podemos decir si la medida es más o menos eficaz en

³⁸ Radio Cooperativa: “Alcalde de Colchane critica ‘reconducción’ de migrantes: ‘al día siguiente están todos en territorio chileno’”, 15 de febrero de 2022. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-tarapaca/alcalde-de-colchane-critica-reconduccion-de-migrantes-al-dia/2022-02-15/132811.html>

³⁹ La Tercera: “Jorge Díaz (DC), Gobernador de Arica y Parinacota: ‘La reconducción ha sido una de las políticas públicas más fracasadas y ahí es donde la Cancillería está al debe’”, 28 de marzo de 2023. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/jorge-diaz-dc-gobernador-de-arica-y-parinacota-la-reconduccion-ha-sido-una-de-las-politicas-publicas-mas-fracasadas-y-ahi-es-donde-cancilleria-esta-al-debe/HUQHQBQX5ZAGXCSWPBWGAIKMUU/>

razón del número de reconducciones dictadas, porque, tal como señala el gobernador, las y los migrantes buscarían otros caminos para reingresar al territorio nacional. Dicho eso, no hemos encontrado indicaciones de que una misma persona haya sido aprehendida en dos o más oportunidades, lo que podría hablar tanto de la eficacia de la medida, como del ingreso irregular por áreas no controladas.

Ahora bien, y tal como explicó la autoridad regional, el conducto regular para la reconducción es que, una vez que se tenga conocimiento por parte de las policías y/o militares de que alguien está tratando de ingresar por un paso no habilitado, se le lleve al recinto policial ubicado en el paso fronterizo respectivo para notificarle del acta de reconducción y posteriormente sea reconducida. Sin embargo, y tal como pudimos averiguar en las entrevistas realizadas para este capítulo,⁴⁰ es común que las fuerzas policiales y militares no sigan el conducto legal antes descrito. Así, según una persona entrevistada, es “muy frecuente” (especialmente de noche) que tanto policías como militares en los espacios físicos de frontera, al sorprender a personas ya en territorio nacional, las disuadan a viva voz, expresándoles que deben devolverse por donde ingresaron. Esta práctica es ilegal al incumplir con el procedimiento establecido en la Ley 21.325: al no ser notificada a la persona el acta de reconducción, quien sea reconducido no puede ejercer, posteriormente, su derecho a apelar dicha decisión ante un consulado chileno en el extranjero, como indican las garantías de un debido proceso. Asimismo, con este ejercicio de disuasión informal no se da la oportunidad a la persona que intenta ingresar a nuestro país, de que explique si tiene necesidades de protección internacional, y tampoco es posible fiscalizar el actuar estatal. En nuestra opinión, esta disuasión es además compleja porque si hay niños, niñas y adolescentes entre las personas disuadidas a viva voz, se transgrede la legislación nacional en materia migratoria, donde se consagra que NNA no están sujetos a las sanciones que contempla la ley, como es el caso de la reconducción.⁴¹

Esta práctica conlleva, además, otras dificultades que se dan en el momento de la disuasión, y que afectan a quienes tratan de ingresar al país, por ejemplo, tener que caminar tramos extensos en busca de otras rutas de ingreso a Chile; mayor exposición al sol o el frío; falta de indumentaria y alimentos para recorrer largos trayectos en el desierto; climas extremos

⁴⁰ Entrevista con funcionaria/o del INDH Arica, 28 de julio de 2023.

⁴¹ Los niños, niñas y adolescentes no están sujetos a sanciones migratorias como la reconducción inmediata, en virtud del artículo 4 de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería. Por esta razón, padres y madres con sus hijos e hijas deberían poder ingresar al territorio nacional por un paso no habilitado, sin ser reconducidos.

(especialmente en altura); condiciones geográficas adversas e inhóspitas, como la altitud en muchos territorios de frontera; aumento del riesgo a ser víctimas de las redes de tráfico y bandas criminales que operan en zonas fronterizas, en particular, desde la plaza de la ciudad de Tacna,⁴² entre otras amenazas. Esto resulta en especial preocupante si se considera que cada vez migran más familias con niños, niñas y adolescentes, según indica la información proporcionada al respecto por el Servicio Jesuita a Migrantes.⁴³

Tal como manifestaron nuestros entrevistados para este capítulo,⁴⁴ la vulnerabilidad de los migrantes continúa, si es que logran ingresar por alguna vía irregular, al territorio nacional. Por ejemplo, existe toda una oferta de automóviles que prestan servicios de transporte a pocos metros del estacionamiento del complejo fronterizo de Chacalluta hacia el terminal de buses en la ciudad de Arica, cobrando precios exorbitantes. Así, no solo el crimen organizado se beneficia económicamente de la necesidad de desplazamiento irregular, sino personas particulares que aprovechan también de lucrar con las necesidades del migrante. Se estructura, de este modo, un verdadero negociado en torno al ciclo migratorio.

Por último, es necesario señalar que no existen acuerdos bilaterales de los cuales emanen obligaciones internacionales para los Estados de los países fronterizos, en especial Perú y Bolivia, que los inste a recibir a quienes sean sorprendidos tratando de ingresar a Chile desde sus territorios y sean reconducidos a ellos. En el caso de Bolivia, el alcalde de Colchane lo sintetiza de esta manera: “Hoy día, el migrante irregular que ingresa sin identificación a Chile de todas maneras ingresa al país porque no hay posibilidad de devolverlos hacia Bolivia.”⁴⁵ Recordemos que Chile, actualmente, no tiene relación diplomática alguna con Bolivia para materializar las reconducciones, salvo que se trate de personas bolivianas que sean sorprendidas tratando de ingresar al territorio nacional.⁴⁶ Respecto a la situación con

⁴² Entrevista con funcionaria/o del SJM Arica, 27 de junio, y con funcionaria/o del INDH Arica, 28 de julio de 2023.

⁴³ SJM, *Migración en Chile: aprendizajes y desafíos para los próximos años. Balance de la movilidad humana en Chile 2018-2022*, 2022, p. 72.

⁴⁴ Entrevista con funcionaria/o del INDH Arica, 28 de julio de 2023.

⁴⁵ Emol.com: “Alcalde de Colchane por despliegue militar en la frontera: ‘No va a solucionar el problema del ingreso irregular de migrantes’”, 27 de febrero de 2023. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/02/27/1087910/alcalde-de-colchane-despliegue-militar.html>.

⁴⁶ El Mostrador.cl: “Ministra Tohá y discrepancia de Bolivia por reconducción de migrantes: ‘Esto se resuelve con acuerdos bilaterales’”, 16 de marzo de 2023. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2023/03/16/ministra-toha-y-discrepancia-de-bolivia-por-reconduccion-de-migrantes-es-to-se-resuelve-con-acuerdos-bilaterales/>.

Perú, ese país, al día de hoy, acepta las reconducciones que ejecuta Chile, independiente de la nacionalidad de la persona reconducida.

Sobre esta disímil respuesta de ambos países, la ministra del Interior, Carolina Tohá, explicó: “Nosotros no tenemos relación diplomática plena con Bolivia, como sí la tenemos con Perú, por lo tanto, con Perú hemos avanzado más rápido en tener acuerdos que significan que si personas pasan la frontera por un paso no habilitado sin cumplir los requisitos, se les devuelve y reingresan al territorio peruano”.⁴⁷ Sin embargo, se dio una compleja situación, en abril de 2023, cuando la presidenta peruana Dina Boluarte, ante la crisis migratoria decretó estado de emergencia en ciertos distritos fronterizos desplegando militares en diversas ciudades, entre ellas Tacna.⁴⁸ Esta medida se tradujo en que cientos de personas –en su mayoría venezolanas– que deseaban retornar a sus países de origen quedaron varadas en suelo chileno sin poder ingresar a Perú.⁴⁹ Esto provocó una crisis humanitaria en plena frontera que significó el regreso de nacionales venezolanos a su país a través de un vuelo de repatriación.⁵⁰

En suma, al día de hoy, la reconducción hacia ambas naciones vecinas, es –en el caso de Bolivia–, o parece –en el de Perú–, ineficaz como herramienta de control de la migración irregular, demostrando que los flujos migratorios requieren de una respuesta conjunta entre los países involucrados, resguardando, por supuesto, el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. Creemos que acuerdos de cooperación, inexistentes en la actualidad, serían la pieza clave para el éxito de la reconducción. Por ahora, como herramienta de control del ingreso irregular, parece tener un resultado muy incierto, en la medida que Perú y Bolivia no tienen obligación internacional de recibir a la persona reconducida.⁵¹

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Presidencia de la República del Perú, Decreto Supremo N° 055-2023-PCM.

⁴⁹ BBC.com: “Lo que quiero es irme a Venezuela, pero no me dejan: el drama de los migrantes varados en la frontera entre Chile y Perú”, 28 de abril de 2023. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65416045> .

⁵⁰ BBC.com: “115 migrantes venezolanos regresaron a su país en un vuelo desde Chile en medio de la crisis migratoria en la frontera con Perú”, 08 de mayo de 2023. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-65487552>

⁵¹ El Mostrador.cl: “Bolivia responde a Presidente Boric y dice que no están obligados a hacer ‘reconducciones’ de migrantes: ‘Es normativa chilena’”, 16 de marzo de 2023. <https://www.elmostrador.cl/dia/2023/03/16/bolivia-responde-a-presidente-boric-y-dice-que-no-estan-obligados-a-hacer-reconducciones-de-migrantes-es-normativa-chilena/> .

1.1.2. Participación de militares en frontera: ley de infraestructura crítica

Nuestro país dio inicio a la participación de militares en frontera, el 27 de febrero de 2023, luego de que una modificación constitucional⁵² estableciera que podrán, mediante decreto emitido por el presidente de la República,⁵³ hacerse cargo de la protección de la infraestructura crítica del país cuando exista peligro grave o inminente, facultad que incluye el resguardo de las zonas fronterizas.

Esta medida tiene como base dos supuestos: En primer lugar, el “aumento de los flujos migratorios hacia Chile, lo que ha incidido en la llegada masiva de población a través de pasos no habilitados, cuestión que se ve potenciada por la extensión territorial y las características geográficas de las fronteras de nuestro país”.⁵⁴ Y, en segundo lugar, más desde una perspectiva de seguridad nacional, el aumento de los “índices de criminalidad en estas áreas, lo que ha afectado la calidad de vida de sus habitantes.”⁵⁵ A partir del decreto señalado, los militares pueden realizar tareas policiales en el área fronteriza. Así, dentro de sus funciones, las Fuerzas Armadas podrán: i) controlar la identidad de quienes se encuentren en las áreas de zonas fronterizas, además de registrar sus vestimentas, equipaje o vehículo, en los términos del artículo 85 y 86 del Código Procesal Penal;⁵⁶ ii) practicar detenciones en caso de flagrancia (artículo 129 y 130 Código Procesal Penal);⁵⁷ iii) colaborar con la Policía de Investigaciones en el control del ingreso y egreso de personas extranjeras del territorio nacional, además de fiscalizar la legalidad de sus estadías en el país;⁵⁸ y por último, iv) poner a disposición de la PDI a quienes se sorprenda ingresando o egresando de Chile por paso no habilitado.⁵⁹ Al mismo tiempo, tanto el cambio constitucional como el decreto reiteran el deber de respetar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y todos los tratados de derechos humanos ratificados por Chile (para un resumen de estándares al respecto, ver capítulo “Medidas estatales en materia de Seguridad” de este *Informe 2023*). Asimismo, el DFL reitera los principios del uso de la fuerza, necesidad estricta, gradualidad,

⁵² Artículo 32 N°21 CPR en virtud de la ley 21.542 que Modifica la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente, publicada 3 de febrero de 2023.

⁵³ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, DFL 1 para el resguardo de las áreas de zonas fronterizas, 20 de febrero de 2023.

⁵⁴ Considerando 6, Decreto 78.

⁵⁵ Considerando 7, Decreto 78.

⁵⁶ DFL 1, artículo 4.

⁵⁷ DFL 1, artículo 5.

⁵⁸ DFL 1, artículo 6.

⁵⁹ DFL 1, artículo 7 y disposición quincuagésima tercera transitoria CPR.

proporcionalidad y el deber de asistir a las personas eventualmente heridas. Exige explícitamente proteger a niños niñas y adolescentes de especial forma y evitar usar la fuerza en su presencia.

Al igual que en 2020 cuando militares fueron desplegados en el contexto de la pandemia de Covid-19,⁶⁰ varias organizaciones de la sociedad civil en Chile y el extranjero se han manifestado en contra de la participación de militares en la frontera y planteado su preocupación al respecto.⁶¹ Ahora, según una Cuenta Pública del Ministerio del Interior, las denuncias de extranjeros infractores bajaron en un 26%, comparando el primer semestre del 2023 con el mismo periodo del año anterior.⁶²

Mientras que, en principio, el apoyo a tareas policiales por parte de militares no es *per se* contrario al derecho internacional de los derechos humanos, recurrir a personal militarizado requiere de una serie de garantías para que la medida esté en conformidad con las obligaciones que Chile ha contraído. Así, el análisis de estas normas debe hacerse en tres niveles: primero, en relación a su contenido específico; segundo, en el contexto de la rendición de cuentas, fiscalización interna y acceso a la justicia dispuesto para el actuar de las fuerzas policiales y en particular, militares; y tercero, en relación con la aplicación de la norma en terreno. Estando los primeros dos puntos abordados en la Introducción de este *Informe*, solamente agregaremos algunos aspectos específicos y analizaremos el tercero, con los datos que pudimos recabar a través de entrevistas. Solicitamos a Carabineros, PDI y al Ejército los datos sobre denuncias por malos tratos en la frontera y recibimos el registro de casos que revisten carácter de delito. Así, el Ejército reportó no haber recibido denuncias y Carabineros reportó, entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023, tres casos por “apremios ilegítimos” y “abusos contra particulares”.⁶³ En tanto, no recibimos datos por parte de la PDI. Aunque la situación de irregularidad en la que se encuentran las personas migrantes probablemente actúe como desincentivo

⁶⁰ Diario Uchile: “Organizaciones sociales rechazan accionar del gobierno en las fronteras y restricción de vacunas Covid a inmigrantes irregulares”, 12 de febrero de 2021. <https://radio.uchile.cl/2021/02/12/organizaciones-sociales-rechazan-accionar-del-gobierno-en-las-fronteras-y-restriccion-de-vacunas-covid-a-inmigrantes-irregulares/>

⁶¹ Observatorio Ciudadano: “El avance de políticas migratorias regresivas en el continente: falta de canales de regularización accesibles, militarización de fronteras y control de la migración”, 6 de junio de 2023. <https://observatorio.cl/el-avance-de-politicas-migratorias-regresivas-en-el-continente-falta-de-canales-deregularizacion-accesibles-militarizacion-de-fronteras-y-control-de-la-migracion/>.

⁶² Ministerio Interior, Cuenta Pública, p. 40.

⁶³ Solicitud de acceso a la información a Carabineros de Chile AD009W 0068533 del 29 de agosto de 2023, respondida 27 de septiembre de 2023. Solicitud de acceso a la información a PDI AD010T0021995, y al Ejército AD006T0011434, del 29 de agosto de 2023, respondida 11 de octubre de 2023. Sin respuesta en la fecha de cierre de edición.

de denunciar, no detectamos un problema sistémico cruzando los datos de las ONGs y de los organismos públicos. Sin embargo, preocupa no haber recibido los datos de la PDI ni del Ministerio de Defensa, en particular, porque el derecho internacional de los derechos humanos requiere poner estos datos a disposición de la ciudadanía, en virtud del derecho de acceso a la información pública consagrado en el art. 13 CADH.

En relación al contenido de la norma, solo puede consistir en una medida específica y limitada y, en ningún sentido, constituir o reemplazar a una política migratoria. En este contexto se extraña, en particular, la adopción de esa política que estaba comprometida para marzo del 2023, que fue dada a conocer en una versión ejecutiva en julio del 2023⁶⁴ y, al cerrar este capítulo, está en el proceso de toma de razón de Contraloría. Por ahora representa solo una respuesta muy parcial ante el aumento de ingresos irregulares, fenómeno que responde, en gran parte, a la falta de mecanismos de regularización y a las barreras para obtener permisos de residencia en el país, invisibilizando a quienes requieren de una respuesta humanitaria. La medida no se hace cargo de dos preguntas claves: porqué se produce la migración irregular y cuáles son los contextos de crisis que viven las personas en sus respectivos países. El ACNUDH indica, sin detallar la evidencia empírica sobre la cual se basa la observación, que las personas con la necesidad o el deseo de migrar van a buscar otras rutas más lejanas y peligrosas, asumiendo el costo humano, con tal de llegar a los países de destino donde esperan encontrar mejores condiciones de vida, y en algunos casos, protección como refugiados.⁶⁵

Tal como la medida está siendo ejecutada y sin estar inserta en una política migratoria más amplia, no creemos que sea la más idónea para mitigar la migración irregular, por varias razones. Por una parte, aunque la normativa lo disponga, los funcionarios militares no necesariamente cuentan todavía con una formación adecuada en derechos humanos que les permita dar respuesta a las necesidades de quienes requieran protección internacional. Este desconocimiento puede dar pie a posibles malos tratos y abusos por parte del personal militar, reforzado por el hecho que las fuerzas policiales –en particular, Carabineros– muchas veces carecen de esta capacitación ellos mismos. Una formación en derecho humanitario como

⁶⁴ Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023). Política Nacional de Migración. Resumen Ejecutivo. Disponible en <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/07/PNM-VERSION-EJECUTIVA.pdf>.

⁶⁵ Consejo de Derechos Humanos, *Informe solicitado al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el compendio de principios, buenas prácticas y políticas sobre una migración segura, ordenada y regular de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos*, Al HRC/36/42, 5 de octubre de 2017, párr. 24.

la que reciben los militares chilenos no puede ser considerada suficiente, porque la situación en la que se desempeñan no es la de un conflicto armado. En este sentido, el Estado tiene la obligación de proporcionar una formación sólida en derechos humanos a cualquier funcionario que realice tareas de control fronterizo. No hemos recibido información de que se haya realizado esta capacitación.

A esto se suma el hecho de que la presencia y el actuar de militares no solo significa posibles violaciones de derechos humanos para las personas en movilidad humana, sino que también para quienes residen en las zonas fronterizas, por ejemplo, pastores de ganado camélido que suelen trabajar sin portar sus cédulas de identidad.⁶⁶ Se puede suponer que personal militar o policial no preparado para entender esas formas de vida en espacios fronterizos se arriesga a cometer atropellos durante los controles de identidad.

Por último, hay que recordar que las fronteras son permeables. Mientras más se refuerza un sector de la frontera, las rutas cambian, el movimiento migratorio varía, porque muchas personas van a intentar, por necesidad y a cualquier costo, cumplir con su proyecto de movilidad.

En la evaluación de la medida, debería demostrarse qué tan idónea y eficaz ha sido en el cumplimiento de su objetivo, en particular, el de detectar la comisión de delitos de trata de migrantes, tráfico de drogas y, en general, la fiscalización del crimen organizado; además de verificar si disminuyó de manera significativa el ingreso clandestino de migrantes. Estos datos serán necesarios para definir la prórroga de la medida.

1.2. Autodenuncia: incentivos y beneficios poco claros

Uno de los desafíos que el gobierno enfrenta en materia migratoria, consiste en que no se ha logrado frenar los ingresos por paso no habilitado, pues se asume por parte de la autoridad que la “frontera del país es permeable”.⁶⁷ Las medidas que han tomado los diferentes gobiernos a lo largo de los últimos años apuntan a un enfoque desde la óptica de la seguridad nacional, que obliga a las personas a someterse al proceso comúnmente conocido como “autodenuncia”, para luego seguir el procedimiento de dictación de orden de expulsión contemplado antiguamente en el DL 1.094 y hoy en día en la Ley 21.325 de Migración y Extranjería. Esta autodenuncia es imprescindible para quienes quieren regularizar su situación migratoria.

⁶⁶ Entrevista a, funcionaria/o del INDH Arica, 28 de julio de 2023.

⁶⁷ La Tercera.com: “Gobierno cifra en 127 mil los migrantes en situación irregular o mecanismos para regularizarlos”, 14 de julio de 2022. <https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/gobierno-cifra-en-127-mil-los-migrantes-en-situacion-irregular-y-busca-mecanismos-y-criterios-para-regularizarlos/PN6FVKPRORH3TEXWSGKTFOPFH4/>

Esto, porque es la única forma de que la autoridad verifique que la persona se encuentra en Chile, y así poder iniciar el proceso de dictación de una orden de expulsión y en el caso de no dictarla, o revocarla por medio de un recurso judicial, poder la persona regularizar su situación en el país a través de, por ejemplo, una solicitud de regularización ante el subsecretario del Interior.⁶⁸

Este proceso de autodenuncia es llevado a cabo ante la PDI que es la autoridad contralora de frontera, fiscalizando tanto el ingreso y egreso, además de la estadía de las y los extranjeros en el país.⁶⁹ Este trámite consta de dos etapas: la primera, que denominaremos ‘fase online’, consiste en la solicitud que realiza el o la solicitante en la página web de la PDI por medio de un formulario que debe ser completado con datos personales. Posteriormente, sigue la fase que llamaremos ‘presencial’, en que se cita a la persona al cuartel de la PDI del respectivo domicilio, y se le entrega la Tarjeta de Identificación de Extranjero Infractor –que es la autodenuncia propiamente tal–, pudiendo quedar con firma periódica como medida de control en el país.⁷⁰ A nuestro parecer, este proceso de autodenuncia conlleva cuatro problemas tanto en el plano legal como en el terreno práctico. En primer lugar, en virtud de lo señalado en el artículo 166 de la Ley 21.325, existe solo una alusión muy vaga a la “autodenuncia” y no conocemos de una norma con rango legal en que se identifique o sustente como un proceso de control, identificación y registro de la persona en situación irregular. Solo figura, en las páginas oficiales del Gobierno y la Policía de Investigaciones, como un trámite administrativo bajo el nombre de “Declaración voluntaria de ingreso clandestino”. En segundo lugar, el Estado cuenta con una herramienta de registro de quienes hayan ingresado irregularmente, que es el Registro Nacional de Extranjeros. Este registro, que es administrado por el Servicio Nacional de Migraciones, debe contener toda la información relacionada con las personas migrantes que se encuentren en Chile,⁷¹ y sería el instrumento ad hoc para la identificación de las y los migrantes con ingreso irregular. No obstante, como nos informó el Servicio Nacional de Migraciones, no existen a la fecha actos administrativos en relación a la creación e implementación del Registro Nacional de Extranjeros.⁷² Por ahora, en esta materia, y para alimentar el futuro Registro cuando se implemente, solo se

⁶⁸ Ley 21.325, Artículo 155 N°9.

⁶⁹ Ley 21.325, Artículo 166.

⁷⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Visas y otras formas de regularización*. <https://help.unhcr.org/chile/visas-y-otras-formas-de-regularizacion/>

⁷¹ Ley 21.325, Artículo 165.

⁷² Solicitud de acceso a la información N°AB099T0048522, realizada el 17 de abril de 2023 al Servicio Nacional de Migraciones, solicitando copia de los protocolos, circulares, o cualquier otro

cuenta con datos de aquellos migrantes con residencia regular, mientras que en el apartado de ingreso y egreso se está a la espera de la elaboración de un convenio con la PDI.⁷³

Además, la autodenuncia implica varios problemas prácticos. Por ejemplo, hay una demora excesiva –de meses, incluso años, en algunos casos– entre que la persona realiza la solicitud –en la página web de la PDI– hasta la citación presencial para obtener la tarjeta de extranjero infractor. Esto impide que, en el intertanto, las personas puedan ser notificadas del proceso de dictación de orden de expulsión para, eventualmente, conseguir regularizar su estadía en el país. A veces, inclusive, deben realizar el trámite en más de una ocasión ante la no citación de la PDI, perpetuando la situación de irregularidad en que se encuentran al haber ingresado por un paso no habilitado.⁷⁴

Por último, nos parece importante resaltar que la autodenuncia como está diseñada resulta ser una autoincriminación del o la migrante para iniciar un proceso de expulsión que –en el mejor de los escenarios– puede llevar, eventualmente, a que la persona logre regularizar su condición migratoria.

En principio, no parece existir un problema en que sea la propia persona la que tenga que informar a la autoridad de que ingresó por paso no habilitado. Sin embargo, sería deseable que tuviera beneficios claros por el hecho de colaborar con la autoridad, es decir, que se le otorgaran mayores probabilidades de regularizar su situación, en comparación a las de una persona que no se haya autodenunciado, y el Estado debiera proporcionar certeza jurídica en relación tanto a los principios y normas legales, como en relación con los detalles de la normativa administrativa.

La autodenuncia no es la única medida que ha implementado el Estado para el registro de las personas migrantes en situación irregular en el país. En junio del presente año comenzó la ejecución piloto del denominado “empadronamiento biométrico”, cuyo fin es fortalecer la seguridad nacional. Consiste en el registro de extranjeros y extranjeras, mayores de 18 años, que hayan ingresado al país por un paso no habilitado hasta el 30 de mayo de 2023, y hayan realizado previamente la respectiva autodenuncia por internet (“autodenuncia online”), con el fin de agendar una cita en la

documento sobre la creación e implementación del Registro Nacional de Migrantes, mandatado por el artículo 165 de la Ley 21.325.

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Infomigra: “Origen y respuesta por llamado a realizar nuevamente la declaración voluntaria por ingreso clandestino online”, 04 de abril de 2023. <https://www.infomigra.org/origen-y-respuesta-por-llamado-a-realizar-nuevamente-la-declaracion-voluntaria-por-ingreso-clandestino-online/>

página del Servicio Nacional de Migraciones para la toma de datos biométricos (huellas y foto de parte frontal).⁷⁵

Desde una perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, y en particular, el derecho a la privacidad, la medida se justifica tanto por la necesidad de implementar políticas sociales y migratorias, como por la seguridad nacional y el orden público. La medida no excede lo que se le pide a cualquier persona con visación o chilena; son datos que el Registro Civil maneja de todas las personas que habitan el territorio de forma regular.⁷⁶ El empadronamiento es un requisito necesario, pero no suficiente, para regularizar la situación migratoria,⁷⁷ y la disposición de colaborar en el registro debiera considerarse un factor positivo en la evaluación de la regularización, debiendo transparentarse esta ventaja.

Lo mismo debiera ocurrir en relación a la priorización de quienes tengan arraigo laboral y familiar en el país, previo empadronamiento. En este ámbito, en pos de una mayor certeza jurídica, los criterios y sus consecuencias debieran quedar claramente establecidos. Asimismo, el Estado tiene la obligación de resguardar la privacidad de los datos, tal como sucede con los antecedentes de cualquier otra persona que se encuentre en el territorio.

Ahora, el Estado advirtió que la creación de esta base de datos no significa que se vaya a producir una regularización “general y masiva” como en años anteriores.⁷⁸ En este sentido, creemos que el Estado debe hacer todo lo que esté a su alcance para dar una respuesta real al fenómeno migratorio y no eternizar la irregularidad de los migrantes en el país. En el caso del empadronamiento, se debe proporcionar y difundir información oportuna y precisa, que evite malentendidos e incertidumbres entre quienes desean regularizar su situación en Chile. Así se podrá más claramente distinguir entre personas que buscan la regularización y otras que, por distintos motivos, no la buscan.

⁷⁵ <https://serviciomigraciones.cl/empadronamiento-biometrico/>

⁷⁶ <https://serviciomigraciones.cl/empadronamiento-biometrico/>

⁷⁷ Política Nacional de Migración y Extranjería.

⁷⁸ Biobiochile.cl: “Gobierno y empadronamiento de extranjeros: ‘No va a haber una regulación general, ni masiva’”, 6 de julio de 2023. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/07/06/gobierno-y-empadronamiento-de-extranjeros-no-va-a-haber-una-regulacion-general-ni-masiva.shtml> .

2. ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y CHILENA⁷⁹

En el *Informe 2022*⁸⁰ se analizó el derecho al acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes con ingreso irregular al territorio nacional; se expuso la obligatoriedad del Estado chileno, según estándares internacionales de derechos humanos, de no discriminar a los NNA por su condición migratoria⁸¹ y que puedan acceder al sistema educativo en igualdad de oportunidades como cualquier otro NNA,⁸² y la obligación del Estado de adoptar medidas para que no exista discriminación en la admisión de alumnos a los establecimientos de enseñanza.⁸³ Concluimos que el Identificador Provisorio Escolar (IPE), efectivamente, cumple con las obligaciones internacionales.

Como podemos ver, existe una obligación por parte del Estado de brindar acceso a la educación primaria y secundaria de manera universal a NNA, ya sean chilenos o extranjeros. Sin embargo, el acceso de los NNA migrantes al sistema educativo ha provocado algunas asperezas y en algunas ocasiones un enfrentamiento con nacionales, debido a la falta de cupos para el ingreso de los estudiantes a los centros educacionales. Se ha denunciado que existe una preferencia por admitir a estudiantes extranjeros en desmedro de los chilenos⁸⁴ y que es tal el nivel de colapso que se debiera legislar para priorizar a los NNA de Chile.⁸⁵

En los siguientes párrafos veremos si, efectivamente, existe una preferencia para extranjeros en el sistema educacional, si es real que exista un

⁷⁹ En esta edición decidimos solamente considerar el derecho social de acceso a la educación. Los derechos de acceso a vivienda y salud no serán abordados: el primero debido a que la situación respecto del *Informe* anterior, no ha variado mayormente y en el caso del acceso a la salud, los datos más actualizados siguen siendo los de la encuesta CASEN del Servicio Jesuita a Migrantes, SJM, 2020. SJM, *Casen y Migración: Avances y brechas en el acceso a salud de la población migrante residente en Chile* (Informe N°3), 2022.

⁸⁰ *Informe 2022*, ver capítulos: “Accesibilidad: el primer paso para garantizar el derecho a la educación” y “Derechos de las personas migrantes y refugiadas: ingresos por pasos no habilitados y desprotección”.

⁸¹ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 2, con relación al 28 y 29 del mismo tratado; y Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, artículo 1, ratificada en 1971.

⁸² *Ibíd.*, art. 28 inciso primero.

⁸³ OHCHR, *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, 14 de diciembre de 1960, artículo 3 letra b.

⁸⁴ La Tercera.com: “Macrozona norte: Dos diputados alertan sobre colapso de matrículas escolares por crisis migratoria”, 2 de noviembre 2022. <https://www.latercera.com/politica/noticia/macrozona-norte-diputados-alertan-sobre-colapso-de-matriculas-escolares-por-crisis-migratoria/SIS-R65OV5REWDFJFQ25F5WFXLY/>.

⁸⁵ El Mercurio.com: “Presión migratoria colapsa matrículas escolares en el norte y parlamentarios proponen dar prioridad a los chilenos”, 2 de noviembre de 2022. <https://digital.elmercurio.com>.

aumento de extranjeros matriculados y si eso ha provocado una afectación para NNA chilenos.

2.1. Contexto nacional

En los establecimientos educacionales conviven NNA chilenos y extranjeros, independiente de su situación migratoria, es decir con o sin RUT. Para este último caso, el Estado se hizo cargo, en 2017,⁸⁶ creando el Identificador Provisorio Escolar, IPE. En todo caso, que un NNA tenga IPE no significa, necesariamente, que haya ingresado por pasos no habilitados al territorio chileno, porque ese documento provisional se entrega a todos aquellos que no poseen una visación vigente para permanecer en el país, al margen de si entraron o no de manera irregular.

Zanjado lo anterior y teniendo en cuenta que el sistema permite el ingreso de NNA extranjeros al sistema educativo: ¿Es cierto que tienen preferencia por sobre los NNA chilenos? A nivel preescolar podemos observar que existe una cierta preferencia por aquellos NNA en situación irregular de migración o familia refugiada,⁸⁷ debido a que, el convenio entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines (en adelante, JUNJI), establece, que a este grupo de NNA les corresponde la Prioridad N°1, al momento de ingresar a sus centros. Sin embargo, si bien en principio esto podría parecer una preferencia por los NNA extranjeros, lo cierto es que en este grupo prioritario también están los NNA pertenecientes al Sistema Interseccional de Protección Social y los NNA vulnerados en sus derechos, entre otros.⁸⁸ Más que una preferencia discriminatoria, entonces, se trata de una prioridad en función de su situación vulnerable, como hemos explicado en ediciones anteriores del *Informe*.⁸⁹ Estamos hablando de niños y niñas en situación migratoria irregular, solicitantes de la condición de refugiados y refugiadas, altamente vulnerados, sobre todo por las condiciones precarias que los llevaron a migrar junto a sus familias desde sus países de origen o de residencia.

Respecto a la Educación Superior, al igual que lo señalado en otra edición de este *Informe*, para poder rendir la PAES es necesario contar con un RUT y el número IPE no sirve para estos efectos, sino sólo para inscribirse a rendir la prueba.⁹⁰ Frente a este punto, podemos señalar que ha existido un

<https://digital.elmercurio.com/2022/11/02/C/9C46OBR7#zoom=page-width>

⁸⁶ Ministerio de educación, ordinario N°02/00894, 7 de noviembre de 2016.

⁸⁷ JUNJI, Resolución exenta 6677 que fija convenio entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la Junta Nacional de Jardines Infantiles, del 20 de noviembre de 2007.

⁸⁸ *Ibíd.*, pp. 5 y 6.

⁸⁹ Ver *Informe 2021*, pp. 305-344, *Informe 2022*, pp. 271-318.

⁹⁰ *Informe 2022*, op. cit., p. 300.

avance por parte del Servicio de Migraciones, puesto que se ha permitido que los NNA con ingreso por paso no habilitado, puedan hacer una solicitud de visa de NNA a través del sitio web de Extranjería. Anteriormente había que hacer una solicitud de regularización, lo que significaba en la práctica un tiempo mayor de tramitación, resultando más engorroso para las familias poder hacer esta solicitud, lo que causaba que muchos NNA al cumplir la mayoría de edad, siguieran indocumentados.⁹¹

Por otro lado, en la incorporación a la educación básica y media, existe un ingreso igualitario para cualquier tipo de nacionalidad y situación migratoria que tenga el NNA. En el Sistema de Admisión Escolar actual,⁹² la situación socioeconómica de los postulantes no es un factor determinante para el otorgamiento de una matrícula.

2.2. ¿Colapso de matrícula?

Según la información obtenida del Ministerio de Educación,⁹³ para 2017 el total de alumnos matriculados en el sistema educativo⁹⁴ ascendía a 3.558.142, de ellos un 2,2%, (es decir, unos 77.607 estudiantes) eran alumnos extranjeros, ya sea matriculados con RUN o con IPE. En 2020 el total de estudiantes matriculados eran 3.608.158, de ellos 178.806 eran estudiantes extranjeros, lo que representa un 5% del total de los alumnos matriculados ese año. Para 2023, el total de matriculados era 3.626.077 y el porcentaje de alumnos extranjeros fue de un 7,4%, lo que equivale a 268.375.

Es evidente que se ha producido un aumento de los alumnos extranjeros matriculados en los últimos 6 años. Entre 2017 y 2023, en números concretos hay 190.768 matrículas más de niños y niñas migrantes. Lo anterior, es un reflejo del aumento progresivo de migrantes que han ingresado al territorio nacional, como parte de un fenómeno evidente en los últimos años. Con la información obtenida del Ministerio de Educación podemos señalar que en todas las regiones existen alumnos extranjeros, sin embargo algunas destacan por su mayor concentración de población migrante y, en consecuencia, por una demanda creciente de matrículas para este tipo de alumnos. Las regiones de la Macrozona Norte del país, junto a la Metropolitana, son las que han tenido un mayor aumento en los últimos 6 años.

En la región de Arica y Parinacota, en 2017 la cantidad de alumnos chilenos matriculados fue de 48.441, y la suma de matrícula extranjera fue

⁹¹ Art. 4, Ley 21.325 en concordancia con el art. 45 Decreto 177 de fecha 14 de mayo de 2022.

⁹² *Informe 2022*, pp. 247-270.

⁹³ Solicitud de acceso a la información No. AJ001T0010242 realizada al Ministerio de Educación.

⁹⁴ Es importante señalar que los números involucran a NNA matriculados en colegios públicos, particulares subvencionados y particulares.

de 3.182; en el año 2020 la cantidad de alumnos chilenos fue de 48.128 (estable) y de extranjeros 4.919; mientras que en 2023, 46.218 matrículas fueron para alumnos chilenos y 7.488 para extranjeros.⁹⁵

En la región de Tarapacá, para 2017 la cantidad de alumnos extranjeros matriculados fue de 6.973 y de chilenos 70.834. Dos años más tarde, en 2020, la cantidad de alumnos chilenos presentó un aumento llegando a 71.093, y la de alumnos extranjeros aumentó significativamente a 10.458. Para 2023 la situación ha cambiado bastante: los alumnos chilenos han disminuido a 68.968, mientras que los alumnos extranjeros tuvieron un gran aumento llegando a 16.272.⁹⁶

Alto Hospicio es otra de las comunas con una alta alza en matrículas. Para 2019 el total de matriculados fue de 30.741 personas, de los cuales 3.066 eran alumnos extranjeros⁹⁷ y para 2023 el total de inscritos ascendió a 33.418, de los cuales 6.186 son alumnos extranjeros⁹⁸ es decir, en 4 años hubo un incremento de 2.677 matrículas más.

En la región de Antofagasta la situación es parecida. En 2017 la cantidad de alumnos chilenos matriculados fue de 119.565, mientras que la de migrantes ascendió a 11.001; tres años más tarde, en 2020, hubo una disminución de alumnos chilenos llegando a 115.377, mientras que la cantidad de los extranjeros alcanzó la suma de 16.803. En 2023, la cifra de estudiantes chilenos ha seguido disminuyendo, llegando a 110.686, y la de alumnos extranjeros matriculados aumentó, llegando a 23.906.⁹⁹

En la Región Metropolitana, la situación no es tan diferente. En 2017, la cantidad de alumnos chilenos matriculados fue de 1.321.586 y de extranjeros de 46.040; en 2020, la suma de estudiantes chilenos ascendió a 1.279.680, mientras que las matrículas extranjeras fueron 105.140; y en el año 2023, la cifra de estudiantes chilenos disminuyó llegando a 1.218.604, y la de estudiantes extranjeros aumentó llegando a 144.755.¹⁰⁰

Resulta claro que el aumento de la matrícula migrante ha sido sostenido en el tiempo, incrementándose de manera proporcional más que la chilena, como se ve en los datos anteriores. En un comienzo este aumento fue bien evaluado, puesto que ayudó a atenuar el descenso de matrículas en establecimientos públicos, debido a que, antes de este aumento, la población no-migrante prefería los establecimientos particulares subvencionados,

⁹⁵ Solicitud de acceso a la información No. AJ001T0010242 realizada al Ministerio de Educación.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ Solicitud de acceso a la información No. AJ001T0010242 realizada al Ministerio de Educación.

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*

en desmedro de los centros educacionales públicos.¹⁰¹ En el año 2017 este aumento de la matrícula de migrantes contribuyó a reducir la cantidad de colegios cerrados por falta de matrículas.¹⁰²

Sin embargo, el aumento, en la actualidad, se ha presentado como un problema; se habla de un “colapso de matrículas escolares”; alcaldes y diferentes autoridades sobre todo de la Macrozona Norte, han declarado que se encuentran en una compleja situación debido a la falta de cupos y espacios dentro de los centros educacionales.¹⁰³

La Macrozona Norte, tal como se señaló en las cifras anteriores, ha sido de las más afectadas ante el aumento de matrículas en sus establecimientos educacionales, lo que ha generado que se encuentren sobrepasados por una infraestructura educacional pensada para menos estudiantes y con una mayor cantidad de alumnos que los habituales.¹⁰⁴

La alcaldesa de Sierra Gorda, por ejemplo, ha señalado a la prensa que el aumento ha sido progresivo, nunca antes visto.¹⁰⁵ Para 2019 en esa comuna la cantidad de alumnos extranjeros matriculados era de 74 y este año los matriculados son 113.¹⁰⁶ La diferencia total de estudiantes matriculados, contabilizando a chilenos y extranjeros, en esa localidad entre los años 2019 y 2023, es de 48 alumnos (en 2019 el total de alumnos fue de 290 y en 2023 de 338).¹⁰⁷

2.2.1. Medidas propuestas

Esta situación problemática que se plantea en la Macrozona Norte del país, provocó que un grupo de senadores y senadoras presentara, con fecha 8 de noviembre de 2022, un proyecto de ley que busca modificar en los siguientes términos el art. 17 de la Ley 21.325: “los chilenos gozarán siempre de preferencia para optar a los cupos de matrícula y a los beneficios de

¹⁰¹ Servicio Jesuita a Migrantes, *Acceso e inclusión de persona migrantes en el ámbito educativo*, Informe N°2, enero de 2020, p. 1. <https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2020/06/Informe-2-Educaci%C3%B3n-2020.pdf>

¹⁰² El Ciudadano.com: “Matrícula migrante’ hace bajar cantidad de colegios cerrados en los últimos cinco años”, 21 de mayo de 2018. <https://www.elciudadano.com/chile/matricula-migrante-hace-bajar-cantidad-de-colegios-cerrados-en-los-ultimos-cinco-anos/05/21/>

¹⁰³ Cnn Chile.com: “Macrozona norte: Alcaldesa de Sierra Gorda denunció colapso en matrícula escolar por aumento de población migrante”, 20 de marzo de 2023. https://www.cnnchile.com/pais/aumento-poblacion-migrante-colapso-matriculas-escolares_20230320/

¹⁰⁴ Bio Bio.cl: “Aumento de población migrante provoca colapso en matrículas escolares de la Macrozona Norte”, 20 de marzo de 2023. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-tarapaca/2023/03/20/aumento-de-poblacion-migrante-provoca-colapso-en-matriculas-escolares-de-la-macrozona-norte.shtml>

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Solicitud de acceso a la información No. AJ001T0010242 realizada al Ministerio de Educación.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

gratuidad”.¹⁰⁸ En suma, los parlamentarios buscan que se le dé prioridad a los alumnos chilenos frente a extranjeros, en el eventual escenario de que escaseen los cupos en un colegio. De aprobarse esta normativa, se estarían vulnerando tratados internacionales que prohíben la discriminación arbitraria, además de obviar la Ley de Inclusión Escolar,¹⁰⁹ que prohíbe la discriminación arbitraria en procesos de admisión. A la fecha de cierre del presente *Informe*, el proyecto se encuentra en su primer trámite constitucional.

Ante la propuesta de los parlamentarios, el alcalde de la comuna de Alto Hospicio, Patricio Ferreira (DC), planteó que al Estado le correspondía resolver el problema considerándolos a todos, alumnos chilenos y extranjeros, sin discriminación. “Todos los niños tienen derecho a la educación, independientemente de su nacionalidad”, señaló el edil. Ante la presión por matrículas en su localidad, optó por planificar la construcción de un nuevo establecimiento, a mediano plazo, y en lo inmediato generar más vacantes arrendando un colegio privado que estaría disponible para marzo con 595 matrículas “para todos los chilenos y para los migrantes”.¹¹⁰

En marzo de 2022, el Ministerio de Educación presentó el Plan Fortalecimiento de Matrícula.¹¹¹ El motivo es precisamente ocuparse de la falta de cupos en establecimientos educacionales que reciben recursos públicos en diferentes comunas del país.¹¹² Se tomaron varias medidas en esa dirección. Entre las principales, la primera fue el lanzamiento de la plataforma vacante.mineduc.cl en la que se puede filtrar y revisar por región y comuna, en qué colegios y en qué cursos hay vacantes. La segunda, es la posibilidad de crecimiento de cupos en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, el cual debe ser solicitado por el propio

¹⁰⁸ Proyecto de Ley, Boletín 15489-06, Modifica la ley N°21.325, de Migración y Extranjería, para favorecer los intereses de los nacionales frente a los extranjeros, 8 de noviembre de 2022. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=16010&prmBOLETIN=15489-06>

¹⁰⁹ Ley 20.845 De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, 8 de junio de 2015.

¹¹⁰ Cooperativa.cl: “Proyecto UDI exige dar prioridad a escolares chilenos ante ‘colapsos’ de matrículas en el norte”, 3 de noviembre de 2022. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/regiones/zona-norte/proyecto-udi-exige-dar-prioridad-a-escolares-chilenos-ante-colapso-de/2022-11-03/182229.html>
Cooperativa.cl: “Junji y colapso en matrículas: ‘Se construyeron conjuntos habitacionales sin pensar en más jardines’”, 24 de marzo de 2023. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/junji-y-colapso-en-matriculas-se-construyeron-conjuntos-habitacionales/2023-03-24/180201.html>

¹¹¹ Mineduc.cl: “Ministerio de Educación presenta el Plan de Fortalecimiento de Matrícula en coordinación con distintas organizaciones”, 24 de marzo 2022. <https://www.mineduc.cl/plan-de-fortalecimiento-de-matricula/>

¹¹² *Ibíd.*

establecimiento ante el Mineduc. Como tercera medida, se diseñará un plan a mediano plazo que permitirá ir levantando información sobre la oferta y demanda de matrícula y otro de infraestructura focalizada para las comunas donde se requiere ampliar la cobertura.¹¹³ A la fecha, más allá del anuncio no se ha publicado información en las redes del Ministerio de Educación respecto a algún avance en dicho plan de fortalecimiento, y no hemos podido entender el retraso del Ministerio ante nuestras solicitudes de información por transparencia.¹¹⁴

2.2.2. Cuestiones pendientes

Creemos que no es pertinente que grupos de parlamentarios presenten proyectos que puedan implicar una vulneración de derechos, como el que pretende darle prioridad a NNA chilenos sobre extranjeros en las vacantes de los colegios, sin más argumento que la nacionalidad del postulante. Es esencial que el Estado en su conjunto establezca y proponga medidas que no propicien ni la discriminación ni la segregación de la sociedad, menos en casos de NNA. En este sentido, se valora la postura de algunos diputados y alcaldes,¹¹⁵ quienes entienden que este problema no se soluciona con segregación social, sino con un esfuerzo mancomunado para entregar educación de calidad y en una infraestructura adecuada, a todos los NNA que lo requieran, ya sean chilenos o extranjeros (ver *Informes 2022 y 2019*).

3. DEMORA EN RESPUESTA A LA RESIDENCIA DEFINITIVA

En los últimos años hemos visto un aumento de los flujos migratorios en nuestro país, ya sean ingresos de personas por pasos no habilitados o realizados de manera regular. Los primeros han aumentado exponencialmente y han sido objeto de constante debate público (*Informe 2022*, y sección 1 de este capítulo). Analizados, entonces, los principales desafíos jurídicos de este fenómeno, queremos ahora referirnos a la situación de las personas que se encuentran en situación migratoria regular, en específico, respecto a la tramitación de las residencias definitivas en Chile y cuál es la afectación

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ Solicitud de acceso a la información No. AJ001T0011651 realizada al Ministerio de Educación.

¹¹⁵ Biobío.cl: “Aumento de población migrante provoca colapso en matrículas escolares de la Macrozona Norte”, 20 de marzo de 2023. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-tarapaca/2023/03/20/aumento-de-poblacion-migrante-provoca-colapso-en-matriculas-escolares-de-la-macrozona-norte.shtml>

de derechos que se produce a raíz de la demora, para resolver estas solicitudes, por parte del Servicio Nacional de Migraciones.¹¹⁶

La residencia definitiva está definida en el artículo 78 de la nueva Ley de Migración y Extranjería, señalando que se entiende como “el permiso para radicarse indefinidamente en Chile”. Para poder obtener esta residencia se debe haber residido un tiempo determinado en el país con un permiso de residencia temporal.¹¹⁷ Este último permiso se otorga, por regla general, bajo la nueva Ley, por un periodo de 2 años, y antes del vencimiento de este (desde 90 días y hasta 10 días previos al vencimiento), se debe solicitar la residencia definitiva.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido la necesidad de los Estados de garantizar la integración de las personas migrantes en las comunidades de acogida, mediante la facilitación de procedimientos que garanticen la adquisición de residencia definitiva;¹¹⁸ por tanto, su tramitación es un tema de gran importancia.

Cuando se observa la tramitación de la residencia definitiva, nos encontramos con algunos problemas, sobre todo con el tiempo de tramitación por parte del Servicio Nacional de Migraciones. Por lo anterior, no es extraño encontrarse con personas que hayan esperado la respuesta de su solicitud de residencia definitiva por más de 2 años, afectando así su integración en la sociedad chilena, en especial por las barreras existentes en el acceso a sus derechos por falta de la cédula de identidad vigente, problemas en el acceso al trabajo, a la educación, a realizar trámites bancarios o a procedimientos médicos.

3.1. Datos entregados por el Servicio Nacional de Migraciones y el análisis realizado por la auditoría de la Contraloría

Cuando revisamos las solicitudes de residencia definitiva nos encontramos con problemas en la tramitación de estas. En distintas publicaciones de periódicos de circulación nacional se dio cuenta del retraso que llevaban estas residencias, informando el director nacional del Servicio Nacional de Migraciones (en adelante, SERMIG) que, a enero del 2023, existían alrededor de 300 mil solicitudes de residencias definitivas por resolver.¹¹⁹

¹¹⁶ Se determinó no realizar el análisis de las residencias temporales, ya que el mayor número de solicitudes pendientes corresponden a las residencias definitivas y se refieren a personas que quieren residir de manera indefinida en Chile.

¹¹⁷ Ley 21.325, Ley de Migración y Extranjería, art. 79.

¹¹⁸ CIDH, *Guía Práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, 2022, pp. 37.

¹¹⁹ Emol.com: “Extranjeros denuncian largas esperas para obtener residencia definitiva: Migraciones reconoce ‘cuello de botella histórico’”, 17 de febrero de 2023. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/02/17/1086984/extranjeros-espera-residencia-migraciones-botella.html>

Es necesario revisar los datos que entrega el SERMIG para poder realizar un análisis del proceso de tramitación de las solicitudes de residencias definitivas en Chile, y cuál es su afectación a las personas migrantes.

En el mes de abril del presente año, el Servicio Nacional de Migraciones publicó su informe de Estadísticas generales del Registro Administrativo. En este documento, se entregó información sobre los datos respecto a la tramitación de las residencias en Chile, proporcionando el número de solicitudes y de residencias otorgadas en los últimos años.

En 2019 nos encontramos con 218.264 solicitudes enviadas, y luego vemos una reducción de estas en los siguientes años, con 195.748, en 2020; 134.203, en 2021; y con 105.793 en 2022.¹²⁰ Además, es necesario tener presente que, de estas solicitudes, solamente fueron acogidas a trámite –pasando la etapa de admisibilidad (instancia en la cual se verifica que el postulante presente toda la documentación requerida)–¹²¹ 143.720, en 2019; 55.984, en 2020; 50.843, en 2021 y 84.990 en 2022. Es importante tener en cuenta esta información, ya que también es un elemento a considerar para observar el proceso de tramitación de las residencias en cuestión. Las cifras no permiten conocer la tasa de eventuales errores en la clasificación de las postulaciones. Sin embargo, existe un mecanismo que faculta para cuestionar la decisión, interponiendo un recurso de reposición en un plazo de 5 días desde la notificación del acto.

Por otro lado, observamos los datos entregados por el Servicio Nacional de Migraciones respecto a las residencias definitivas otorgadas. En el año 2019 se otorgaron 88.770; en 2020, 74.344; en 2021, 20.956; y 93.824 residencias definitivas para el año 2022, volviendo a aumentar este número de residencias.¹²² Mientras tanto, hasta el mes de agosto del presente año, se han otorgado 41.890.¹²³

Respecto a los rechazos de las solicitudes de residencia definitiva, se observa que el año 2019 se rechazaron 17.960; en 2020, 35.343; el año 2021, 6.876 y en 2022, 1.965 rechazos,¹²⁴ los cuales pueden venir aparejados de sanciones migratorias,¹²⁵ con el otorgamiento de una residencia

¹²⁰ SERMIG, *Estadísticas generales registro administrativo 2021-2022*, 22 de mayo de 2023, página 11.

¹²¹ Contraloría General de la República, *Informe 718/2022*, 12 de mayo de 2023, página 53.

¹²² *Ibíd.*, p. 21.

¹²³ <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/registros-administrativos/>

¹²⁴ *Ibíd.*, p. 18.

¹²⁵ Artículo 91 de la Ley de Migración y Extranjería.

temporal para volver a postular con posterioridad a la residencia definitiva, o solamente del rechazo de la solicitud.

Tabla 3: Total de residencias definitivas por etapa de tramitación desde el año 2019 al año 2022.

Año	RD solicitadas	RD acogidas a trámite	RD otorgadas	RD Rechazadas
2019	218.264	143.720	88.770	17.960
2020	195.748	55.984	74.344	35.343
2021	134.203	50.843	20.956	6.876
2022	105.793	84.990	93.824	1.965

Fuente: Datos obtenidos en las estadísticas generales registro administrativo de SERMIG.

Continuando con lo anterior, el SERMIG señala en su informe de estadísticas generales del registro administrativo, el tiempo de espera desde el envío de la solicitud hasta la fecha de resolución. Las residencias definitivas otorgadas durante 2022, corresponden a solicitudes realizadas durante los años 2019, 2020, 2021 y 2022, por tanto, se pueden apreciar tiempos de demora considerables. Así el SERMIG establece que el tiempo promedio de espera es de 605,35 días respecto a las residencias definitivas solicitadas el año 2019, 550,59 días del año 2020; 345,74 días del año 2021 y 173,31 días de espera respecto de las solicitudes del 2022.¹²⁶

El Servicio Nacional de Migraciones da cuenta de las residencias definitivas pendientes aún de resolución, existiendo, al 31 de diciembre del año 2022, 305.344 residencias definitivas que aún se encuentran en la etapa de tramitación.¹²⁷

Tabla 4: Total de residencias definitivas pendientes de resolución por año de solicitud.

Residencias definitivas pendientes de resolución por año de solicitud			
2019	2020	2021	2022
9.901	76.477	116.914	102.045

Pendientes de resolver al 31 de diciembre del año 2022.

Fuente: Datos obtenidos en las estadísticas generales registro administrativo del Servicio Nacional de Migraciones.

¹²⁶ SERMIG, Estadísticas generales registro administrativo, 2023, p. 28.

¹²⁷ *Ibíd.*, tabla 11, p. 29.

Es importante señalar que las Solicitudes de Acceso a la Información, efectuadas para este *Informe*, consultando sobre las solicitudes de residencia definitiva realizadas y otorgadas durante el año 2023, no han sido respondidas.¹²⁸

Por otro lado, la Contraloría General de la República, el 12 de mayo del 2023, publicó el Informe N°718/2022 sobre auditoría al proceso de solicitudes de residencias temporales y definitivas en el Servicio Nacional de Migraciones entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de mayo de 2022, incorporando periodos anteriores y/o posteriores en la medida que la Contraloría lo consideró pertinente,¹²⁹ comprendiendo un total de 408.694 solicitudes de residencias definitivas.¹³⁰ Esta auditoría se realizó dado el impacto social que genera el proceso de entrega de residencias, el cual repercute en el acceso a derechos fundamentales de los extranjeros que se encuentran esperando resolución de su trámite.¹³¹

Respecto a lo anterior, ante la Contraloría General de la República, al 12 de julio de 2022, se habían presentado 3.578 denuncias por la ausencia de respuestas sobre el estado de la solicitud de las residencias, retraso en estampado de visa, dilación en la tramitación de la residencia y problemas con la plataforma.¹³² Respecto a esto, se buscó verificar si el ingreso de las solicitudes, el análisis y la validación de la información de las residencias se ajustaban a la normativa que los rige.¹³³

En la auditoría, se realizó un análisis detallado de la demora de la tramitación de las solicitudes de residencia definitiva, especificando el tiempo de demora en cada etapa de esta en el sistema simple¹³⁴ y mediante la plataforma B-3000,¹³⁵ tales como, admisibilidad, análisis adicional,¹³⁶ análisis calificadorio,¹³⁷ y la etapa de análisis resolutivo¹³⁸ en el sistema simple. En la

¹²⁸ Solicitud de Acceso a la Información, AB099T0048242, AB099T0048525.

¹²⁹ Contraloría General de la República, Informe N°718/2022, 2023, p. 3.

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 12.

¹³¹ *Ibíd.*, p. 7.

¹³² *Ibíd.*

¹³³ *Ibíd.*, p. 11.

¹³⁴ Contraloría General de la República, *Informe final N° 718-2022 Auditoría al proceso de solicitud de residencias temporales y definitivas*, 12 de mayo de 2023, p. 1.

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 54.

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 55.

¹³⁸ *Ibíd.*

plataforma B-3000, se analizan las etapas de análisis de ingreso¹³⁹ y la etapa de emisión de resolución.¹⁴⁰

En el sistema simple, en la etapa de admisibilidad, de 185.897 solicitudes que iniciaron y finalizaron esta fase desde 2019 a mayo de 2022, 8.388 solicitudes se demoraron entre 540 y 990 días (entre 1 año y 4 meses hasta 2 años y 6 meses) solamente en la etapa de admisibilidad.¹⁴¹

En la etapa de análisis adicional, de un total de 55.271, el 85% (47.318 solicitudes) tuvo una demora de 0 a 90 días, pero nuevamente existiendo residencias que, solo en esta segunda etapa, demoraron hasta 900 días en tramitar.¹⁴² En la fase de análisis calificadorio, de un total de 95.320 solicitudes que se encontraban en esta etapa entre 2019 y mayo de 2022, 93.738 se demoraron entre 0 a 270 días en pasar a la siguiente fase.¹⁴³ Por último, en la etapa de análisis resolutorio, de 40.779 solicitudes que se encontraban en esta fase, 28.015 (68%) demoraron entre 270 y 540 días en terminar este último trámite.

Mediante la plataforma B-3000, la situación no es muy distinta, encontrándonos nuevamente con que las solicitudes tramitadas bajo este sistema, tienen altos niveles de demora en cada una de sus etapas. Así, en la etapa de análisis de ingreso, la mayor parte de las solicitudes encontradas se demoraron entre 0 y 270 días, pero observando que en un número no menor de solicitudes (47.532 solicitudes de residencia definitiva) existió una demora entre 270 y 990 días.¹⁴⁴ En la fase de emisión de resolución, la mayor parte de las solicitudes que se encontraban en esta etapa, 146.077, tuvieron una demora, solamente en este período, de 90 a 270 días, pero nuevamente existiendo residencias que demoraron hasta 990 días en la etapa de emisión de resolución.

En base al análisis de los datos anteriormente expuestos, la Contraloría General de la República señala que el Servicio Nacional de Migraciones no se ha ajustado al principio de celeridad contenido en el artículo 7 de la Ley 19.880¹⁴⁵ y en los artículos 3 y 5 de la Ley 18.575 que establecen los principios de eficiencia y control: “Las autoridades y funcionarios deberán

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 59.

¹⁴¹ *Ibíd.*, p. 54.

¹⁴² *Ibíd.*, p. 54-55.

¹⁴³ *Ibíd.*, p. 55.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁴⁵ Ley 19.880, artículo 7.

velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”.¹⁴⁶

3.2. Derechos fundamentales en la Ley 21.325 y su acceso durante la tramitación de la residencia definitiva

La Ley 21.325 de Migración y Extranjería, establece en su normativa distintas disposiciones que refieren al acceso a derechos de las personas migrantes. De esta manera, el artículo 3 señala que “Tratándose de derechos económicos, sociales y culturales, el Estado se compromete a adoptar todas las medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles y por todo medio apropiado, para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, para lo cual podrá recurrir, si ello no fuere posible, a la asistencia y cooperación internacional. El Estado asegurará a los extranjeros la igualdad ante la ley y la no discriminación”.

Luego, en concordancia con lo anterior, el artículo 7 del mismo cuerpo normativo señala como objetivo de esta legislación, la migración, segura y regular, debiendo el Estado chileno promover que los extranjeros cuenten con las autorizaciones y permisos de residencia o permanencia necesarios (...) para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus derechos,¹⁴⁷ y, posteriormente, establece distintos derechos de las personas migrantes. Así, el artículo 14 indica los derechos laborales; el artículo 15 el derecho al acceso a la salud; el artículo 16 el acceso a la seguridad social y beneficios de cargo fiscal; el artículo 17 el derecho al acceso a la educación, y el artículo 18 el derecho de acceso a la vivienda propia.

Por consiguiente, es necesario preguntarse: ¿Existen trabas administrativas que dificultan el acceso a derechos sociales cuando la persona está esperando la resolución de su solicitud de residencia definitiva?

Para continuar con el análisis sobre las implicancias de la demora de la tramitación de la residencia en el acceso a los derechos de las personas migrantes, es importante señalar que según la Ley 21.325, se entenderá que la cédula de identidad mantiene su vigencia, siempre y cuando el extranjero acredite que cuenta con un certificado de residencia en trámite vigente o hasta que la autoridad migratoria resuelva la respectiva solicitud.¹⁴⁸

En base a lo anterior, podríamos entender que las personas que se encuentran tramitando su residencia definitiva, a la espera de una resolución

¹⁴⁶ Contraloría General de la República, *Informe final N° 718-2022 Auditoría al proceso de solicitud de residencias temporales y definitivas*, 12 de mayo de 2023, p. 62.

¹⁴⁷ Ley 21.325, artículo 7.

¹⁴⁸ Ley 21.325, artículo 43.

final (que puede llegar a demorar un promedio de 605 días, según datos entregados por el SERMIG, ya señalados antes), no tendrían inconvenientes y no encontrarían dificultades en ejercer sus derechos sociales establecidos en la Constitución y las leyes, ya que el documento de identificación, la cédula de identidad, se entendería vigente.

En la práctica se ha observado una situación diferente, no cumpliéndose lo establecido en la Ley de Migración y Extranjería respecto a la vigencia de la cédula de identidad mientras se tramita un permiso de residencia dentro de Chile. Lo anterior lo ha podido constatar Felipe Muñoz, responsable de acogida de la Oficina de la Región Metropolitana de la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, quien orienta a las personas migrantes en su primer acercamiento con esta Fundación.

Al ser consultado sobre las atenciones realizadas respecto a las residencias definitivas, señala que el 20,2% de las primeras atenciones realizadas en acogida en la Fundación, desde febrero a julio del presente año, dicen relación con la demora de la tramitación de las solicitudes de residencia, es decir, se trata de personas migrantes que buscan algún tipo de ayuda para poder obtener respuesta. Ha llegado a observar personas migrantes que están en proceso de tramitación de residencias definitivas desde hace cuatro años, específicamente, con solicitudes realizadas en 2019.

Cuando se le pregunta por los problemas que presentan las personas que se encuentran en esta situación o si se cumple lo establecido en la Ley sobre la vigencia de las cédulas de identidad, señala que lamentablemente las personas migrantes están en una posición de vulnerabilidad al no tener acceso a sus derechos por no poseer una cédula de identidad vigente (sin una fecha de expiración anterior) y permanecen en la incertidumbre un tiempo prolongado por la demora excesiva en la tramitación de su residencia permanente. Así, como principal problema se observan vulneraciones del derecho al trabajo, ya que las personas se encuentran con que los empleadores no quieren suscribir un contrato laboral por tener una cédula de identidad expirada. También tienen dificultades para acceder a beneficios sociales de cargo fiscal. Asimismo, se les presentan trabas cuando quieren acceder a la educación superior mediante la gratuidad, ya que, salvo que hayan cursado toda su enseñanza media en Chile,¹⁴⁹ requieren que se les haya otorgado una residencia definitiva, trámite que puede demorar años, como ya fue explicado. Además, se observan problemas entre las personas migrantes para realizar trámites bancarios –no pueden acceder a sus propias cuentas bancarias por falta de una cédula de identidad en regla– y en el

¹⁴⁹ Ley 21.091, artículo 103.

acceso a la salud, al ser requerida, por las instituciones de salud, una cédula de identidad vigente para acceder a los procedimientos.

Al respecto, un reportaje de Radio Biobío da cuenta de los distintos problemas que enfrentan las personas que se encuentran tramitando su residencia definitiva: dificultades para hacer inicio de actividades ante el SII; para abrir una cuenta bancaria, en el acceso a la salud al no poder comprar un bono de atención médica.¹⁵⁰

Por otro lado, el 20 de marzo de 2023, la Corte Suprema dictó sentencia en esta materia, con carácter general debido a la proliferación de recursos de protección por hechos similares. En este fallo se refiere a la aplicación del artículo 43 de la Ley 21.325, respecto a la vigencia de la cédula de identidad, señalando que las personas migrantes que se encuentran tramitando su residencia definitiva podrían realizar trámites esenciales ante cualquier entidad pública o privada.¹⁵¹ También establece que el Servicio Nacional de Migraciones debe responder –en un plazo razonable– para evitar la incertidumbre de los solicitantes.¹⁵²

Lo que nos parece relevante de esta sentencia es que la Corte Suprema reconoce que existe una problemática respecto a la aplicación del artículo 43 de la Ley 21.325, es decir, que las personas migrantes se enfrentan a dificultades ligadas a la carencia de una cédula vigente, cuando deben realizar trámites ante entidades públicas o privadas.¹⁵³

3.4. Avances y desafíos

Sobre los avances, es importante reconocer una mayor respuesta a las solicitudes: en 2021 hubo 27.832 solicitudes resueltas, entre acogidas y rechazadas, en cambio, en 2022 son 95.780 solicitudes las que ya tienen resolución final.¹⁵⁴

Con el lanzamiento de la Política Nacional de Migración y Extranjería –durante la redacción de este capítulo– el Gobierno reconoció las dificultades del Estado para responder, de manera rápida y oportuna, a las solicitudes de residencia de quienes han ingresado al país en forma regular y se comprometió a promover la regularidad migratoria “como un instrumento que facilita la integración de las personas migrantes en el territorio

¹⁵⁰ Radio Biobío: “‘Mis derechos no fueron respetados’: la ‘letra muerta’ que complica a los migrantes en regla en Chile”, 21 de mayo de 2023. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2023/05/21/mis-derechos-no-fueron-respetados-la-letra-muerta-que-complica-a-los-migrantes-en-regla-de-chile.shtml>

¹⁵¹ Corte Suprema, *Márquez con Servicio Nacional de Migraciones*, 20 de marzo de 2023, considerando 7.

¹⁵² *Ibíd.*, considerando 10.

¹⁵³ *Ibíd.*, considerando 11.

¹⁵⁴ Tabla 3, Residencias Definitivas otorgadas más rechazadas, años 2021 y 2022.

nacional”. En consecuencia, el Ejecutivo anunció el Programa rezago de solicitudes migratorias,¹⁵⁵ “con el objeto de regularizar la tramitación de residencias definitivas históricas”, para lo cual se incorporaron 62 nuevos analistas de solicitudes al Servicio Nacional de Migraciones, entre otras medidas. Asimismo, se estableció el objetivo de promover la regularidad migratoria, como un instrumento que otorga las condiciones de acceso a un trabajo decente, a los sistemas de seguridad social, educativo y de salud, y que previene y atenúa riesgos de vulneración de los derechos de las personas migrantes.¹⁵⁶

Respecto a los desafíos, hay que tener presente que a las residencias definitivas pendientes (que a fines de 2022 eran un total de 305.344)¹⁵⁷ se deberán agregar las nuevas solicitudes que realicen aquellas personas migrantes que actualmente tengan residencia temporal y que puedan cumplir con los requisitos de postulación. Ante esto, y observando que durante el año 2022 existió un aumento de residencias temporales –otorgadas por vía ordinaria y por medio del proceso masivo de regularización extraordinario del año 2021 (de 98.849, en 2021, a 255.436, en 2022)–,¹⁵⁸ el Estado tendrá que prever la instalación de la capacidad necesaria para tramitar las solicitudes de residencia definitiva, observando que ya existe un número considerable de requerimientos pendientes.

4. CONCLUSIONES

Es urgente y necesario que el Estado adecúe la política migratoria a los estándares internacionales de derechos humanos, en particular, en relación a las medidas aplicadas en frontera, respecto a la tramitación de residencias definitivas, y en lo relativo al derecho a la educación, como hemos detallado en este capítulo. La Política Nacional de Migración resolvería –de implementarse tal como esta propuesta– varios de los problemas identificados; y para su análisis habrá que conocer el detalle finalmente aprobado cuando la Contraloría tome razón. De cualquier forma, el Estado debe garantizar que los derechos humanos de las personas migrantes siempre sean respetados y que las políticas migratorias no se reduzcan a figuras como la reconducción inmediata o el despliegue en zonas fronterizas de militares

¹⁵⁵ *Ibíd.*, Medidas inmediatas de implementación, medida N°1.

¹⁵⁶ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Política Nacional de Migración y Extranjería*, punto 1.4.

¹⁵⁷ Servicio Nacional de Migraciones, *Estadísticas generales registro administrativo 2021-2022*, abril 2023, p. 29, tabla 11.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 22.

–no necesariamente capacitados, equipados y supervisados en forma adecuada para esas labores.

Por lo tanto, se debe comprender y regular la migración desde una perspectiva de derechos humanos –cuestión recogida formalmente en la Política propuesta–, y dejar de verla solo desde la perspectiva de la regularización o desde un enfoque de seguridad. Ciertamente, la regularización es imprescindible para poder garantizar los demás derechos humanos en forma idónea; así como es una obligación del Estado garantizar la seguridad ciudadana. Sin embargo, estos deberes del Estado deben abordarse a través de políticas de seguridad pública coordinadas con la política de migración, para impedir que los flujos migratorios sean utilizados por el crimen organizado. Las políticas que criminalizarían a las personas migrantes de manera general, no parecen ser el camino a seguir. Consideramos como un avance –en el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes– la suspensión de las expulsiones masivas o colectivas, y el hecho que no se haya avanzado con la construcción de una zanja en la frontera.

La reconducción, implementada bajo la óptica de seguridad pública, lleva más de un año operando y no está comprobada su eficacia –a pesar de la baja en un 56% del ingreso por pasos no-habilitados, descubierto en flagrancia–. Sin embargo, no hemos sabido de casos de personas que fueran descubiertas dos veces entrando por paso no-habilitado, presumiendo que algunas de las personas reconducidas podrían intentar volver a ingresar al país por otras vías. No es concluyente esta observación y se requieren datos adicionales para definir el efecto disuasivo de esta medida que pretende reducir el ingreso irregular. Dicho esto, las personas que han querido devolverse a sus países de origen, han experimentado serias dificultades para hacerlo y, de acuerdo a lo analizado en este capítulo, es evidente que para una reconducción exitosa es necesaria la cooperación y coordinación con los países con los que compartimos fronteras y, por supuesto, con el respectivo país de origen del migrante.

Otra de las medidas impulsadas bajo la óptica de la seguridad del Estado, es el despliegue de personal militar en las zonas fronterizas del norte de Chile, disposición que busca controlar el ingreso por paso no habilitado a lo largo de la frontera de Chile, que como sabemos, es bastante inhóspita y de difícil control por su gran extensión y altura. En relación a esto, es necesario considerar que la gran mayoría de quienes entran, o intentan ingresar al país, no son delincuentes, sino personas que vienen en busca de mejores oportunidades de vida. En la misma línea, no debemos olvidar que el perfil de la formación militar, sin una capacitación adicional especializada en

materia de migración, no es el adecuado para controlar a quienes ingresan por un paso no habilitado. Por las razones enunciadas, tal como señala Claudio Nash, “más que medidas restrictivas o de controles fronterizos, lo que se requiere son medidas para: aportar en la solución de los problemas de fondo que están ocasionando la migración, adoptar medidas para que esa migración que se produce poder regularizarla adecuadamente, generar condiciones dignas a las personas que están en estos procesos migratorios, y facilitar el acceso a condiciones mínimas de vida, en términos de vivienda, salud, educación, a quienes han tenido que moverse internacionalmente para poder enfrentar las crisis de sus propios países”.¹⁵⁹

El sistema de autodenuncia para personas que hayan ingresado por pasos no habilitados no refleja, en este momento, un incentivo que permita calificarlo como idóneo y eficaz, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. Así, no existe suficiente claridad sobre los beneficios que tiene la autodenuncia, en comparación con una detección realizada por las autoridades del Estado. En este sentido, la autodenuncia de personas sin antecedentes penales debiera tener consecuencias claramente menos gravosas que la autodenuncia de personas con antecedentes penales, para que este incentivo fuera eficaz. Estos beneficios, además, tendrían que ser claramente comunicados a las personas en situación migratoria irregular. Por último, mientras el levantamiento de datos biométricos no constituye en sí una discriminación –todos los habitantes chilenos en situación regular deben registrarse– no se justifica un registro distinto o una doble registración ni que el trámite genere demoras excesivas, como acontece en la actualidad.

El ingreso de migrantes ha aumentado de manera sistemática durante los últimos años. Si bien las autoridades han tenido tiempo para observar esta situación, no se han tomado medidas que anticipen el colapso de ciertos derechos básicos, como es el de acceso a la educación. Incluso, tal como se reportó ya en el año 2016, tenían información de que las solicitudes de matrículas para NNA migrantes habían llegado a tal nivel que ayudaron a evitar el cierre de colegios por falta de matrículas. A partir de esa señal se tendrían que haber implementado políticas públicas para evitar el colapso que actualmente se vive en el norte del país con comunas saturadas, y con la misión de crear más cupos en lugares que estaban destinados a una menor cantidad de alumnos. La Política Nacional de Migración, en su eje

¹⁵⁹ Diario Constitucional: “Proyecto de ley busca tipificar como delito el ingreso clandestino al país, ¿Solución o mero parche a la crisis migratoria?”, 31 de mayo de 2023. <https://www.diarioconstitucional.cl/entrevistas/proyecto-de-ley-busca-tipificar-como-delito-el-ingreso-clandestino-al-pais-solucion-o-mero-parche-a-la-crisis-migratoria/>

7 sobre “Integración e inclusión de las personas migrantes”, propone medidas en este contexto que mejorarían la garantía de los derechos sociales como la salud y la educación.

Es importante que los NNA migrantes tengan acceso al sistema de educación para lograr una correcta integración a la sociedad, además como una medida de seguridad para la prevención de delitos, vencer la desigualdad y romper los contextos de exclusión.¹⁶⁰ Por lo anterior, celebramos el avance por parte del SERMIG al permitir una tramitación más rápida, que incluye a los NNA con ingreso irregular, para la obtención de visación temporal. Es importante porque les asegura poder seguir estudiando en la educación superior, y con eso se reduce la irregularidad en este grupo de la población. Sin embargo, este avance se ve opacado, porque al existir tal nivel de demanda por una matrícula, principalmente en las comunas de la Macrozona Norte, es inevitable que la población chilena que vive en esas zonas se sienta amenazada. El Estado debe intervenir e implementar medidas para evitar la discriminación y segregación de la población migrante, y promover un acceso a la educación igualitario y que esto no signifique una baja en su calidad. Por lo señalado, no podemos hablar tampoco, hasta la fecha, de una migración ordenada. El Estado chileno, teniendo información y pudiendo prevenir la saturación de ciertos servicios públicos, no ha actuado a tiempo, propiciando la competencia y los roces entre chilenos y extranjeros y, por ende, situaciones de caos y desorden.

Finalmente, a pesar de considerables mejoras durante el año 2022, consideramos que el Estado no ha logrado resolver a tiempo las solicitudes de residencia definitiva, llegando incluso a producirse un reconocimiento, por parte del Servicio Nacional de Migraciones de la demora en la tramitación de las residencias definitivas y la acumulación de solicitudes pendientes de tramitación. Asimismo, la Contraloría General de la República estableció las falencias existentes en las distintas etapas de la tramitación de estas residencias, señalando el incumplimiento a distintos principios de los procedimientos administrativos, tales como el principio de celeridad, eficiencia y control.¹⁶¹ Por otro lado, la Corte Suprema reconoce la existencia del problema en la aplicación del artículo 43 de la Ley por instituciones públicas y privadas, en específico, el reconocimiento de la vigencia de la cédula de identidad de un extranjero que tiene en tramitación su residencia definiti-

¹⁶⁰ Prensa Presidencia: “Presidente Gabriel Boric Font: Todos los niños y niñas importan. No importa su nivel económico, por estar en nuestro país, tiene derecho a aprender”, 26 de julio de 2022. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=198332>

¹⁶¹ Contraloría General de la República, *Informe final N° 718-2022 Auditoría al proceso de solicitud de residencias temporales y definitivas*, 12 de mayo de 2023, p. 62.

va, dado que esto afecta, en la práctica, el acceso a derechos de las personas migrantes que se encuentran en esta situación. Por esto, tampoco podemos hablar de una migración regular, porque ante la llegada masiva de migrantes y la decisión –hasta el año 2021– de no subir la dotación de funcionarios y funcionarias dedicadas a la tramitación de permisos de residencia, el Estado aún no ha sido capaz de recuperar el atraso en el otorgamiento de una regularidad material a las y los migrantes que han respetado la norma, en tiempo y forma, solicitando las visas y residencias respectivas.

El 6 de julio de 2023, ya finalizando la redacción de este capítulo fue presentada la Política Nacional de Migración y Extranjería, puntualizando que está orientada a promover una migración segura, ordenada y regular.¹⁶² Esperamos que se implementen medidas que, efectivamente, se orienten en ese sentido para dar respuesta a los flujos migratorios que van en crecimiento y, también, reviertan la ineficacia de las políticas migratorias analizadas en este capítulo.

RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones de los distintos acápite del presente capítulo, el Centro de Derechos Humanos hace las siguientes recomendaciones:

1. Revisar la aplicación de la medida de reconducción inmediata, para que proteja adecuadamente a las personas con necesidades de protección internacional.
2. Evaluar la eficacia de la medida de reconducción, mediante la realización de estudios que monitoreen a los migrantes que vienen entrando a Chile con el apoyo de las organizaciones que trabajan con población en movilidad humana.
3. Asegurar que el personal militar que se desempeñe en zona fronteriza esté claramente sujeto a la normativa y al mando de la policía civil; reciba las capacitaciones y equipamientos necesarios para realizar sus tareas; y que existan vías explícitas y conocidas de denuncia en caso de abusos. Estas denuncias deben poder interponerse desde fuera del territorio nacional, de forma simple y accesible.

¹⁶² Ministerio del Interior y Seguridad Pública: “Nueva Política Nacional de Migración y Extranjería”, 6 de julio de 2023. <https://www.interior.gob.cl/noticias/2023/07/06/nueva-politica-nacional-de-migracion-y-extranjeria/>

4. Trabajar coordinadamente con Perú y Bolivia, así como otros países de la región, tanto en dar respuesta a los flujos migratorios (considerando que la base de esta política debe ser el respeto a la dignidad humana y los derechos de las personas migrantes) como en la persecución, fiscalización y sanción de las bandas criminales que operan en las zonas fronterizas.
5. Incrementar la dotación de policías en las zonas fronterizas para la persecución, fiscalización y sanción del crimen organizado.
6. Regular el proceso de la autodenuncia por ley, con sus respectivos pasos a seguir, y establecer un proceso de regularización una vez que la persona no tenga orden de expulsión en el país. Comunicar claramente los beneficios de la autodenuncia en comparación con un control de identidad no-voluntario, informando las consecuencias diferenciadas de ambas situaciones.
7. Promover el aumento de matrículas para NNA, sin distinción por su nacionalidad, en las comunas con alta demanda, resguardando que exista infraestructura y personal capacitado para garantizar un real acceso al derecho a la educación. Además, fomentar una distribución de población migrante a lo largo del territorio nacional, para evitar el colapso de los centros educativos.
8. Fortalecer el sistema de tramitación de residencias definitivas con la contratación de funcionarios adicionales encargados de la revisión de antecedentes y robustecer los sistemas informáticos de tal forma que se acorten los tiempos de espera.
9. Implementar medidas para que efectivamente se respete la vigencia de la cédula de identidad, mientras se encuentra en tramitación la residencia definitiva, de manera que las personas puedan acceder sin problemas a sus derechos sociales.