

TRES DESAFÍOS ACTUALES DE LA MOVILIDAD HUMANA EN CHILE: CARTAGENA+40, LA RECONDUCCIÓN INMEDIATA Y EL PROTOCOLO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑEZ NO ACOMPAÑADA Y SEPARADA EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD¹

Ignacio Miranda Fuentes² y Valentina Rioseco Vallejos³

SÍNTESIS

Este capítulo tiene como objetivo evaluar, bajo estándares de derechos humanos, el Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional; la Declaración y Plan de Acción 2024-2034 (Cartagena +40) que lidera Chile, y la reconducción inmediata a tres años de su implementación.

Palabras claves: *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y separados; niñez migrante, Declaración y Plan de Acción 2024-2034, Cartagena +40, reconducción inmediata.*

INTRODUCCIÓN

Para Chile fue importante el 2024 en materia de migración y refugio. Según el Censo de ese año, se contabilizaron 1.608.650 personas migrantes

¹ Agradecemos la retroalimentación y guía de Felipe González, Judith Schönsteiner y Marcela Zúñiga en el desarrollo de este capítulo y los aportes, dedicación y constancia de los ayudantes Martín González y Sebastián Rocha.

² Abogado por la Universidad Diego Portales, candidato a magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la misma casa de estudios.

³ PhD Law, University of Edinburgh, LLM Human Rights, University of Edinburgh, abogada por la Universidad de Concepción. Académica en Derecho Público, Universidad del Bío Bío.

en el país, lo que equivale al 8,7% de la población nacional.⁴ De este total, la mayoría corresponde a personas venezolanas (669.408), seguidas por peruanas y colombianas. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante, INE) identificó 336.984 personas extranjeras en situación migratoria irregular en 2023.⁵ Estas cifras demuestran la necesidad de dar respuestas estatales coherentes y coordinadas, con un diseño que cumpla las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos.

En este contexto, el presente capítulo abordará tres dimensiones que desafían al país en materia migratoria. En primer lugar, 2024 fue relevante por la conmemoración del 40º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, reconocida por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR), como “uno de los instrumentos jurídicos más importantes de las últimas décadas en materia de protección y soluciones en América Latina y el Caribe”.⁶ Las celebraciones culminaron el 12 de diciembre de 2024 con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Chile, en el marco del Proceso de Cartagena +40, liderado por nuestro país.⁷ En ese documento los Estados reafirmaron su compromiso con los principios de la Declaración de Cartagena e incorporaron recomendaciones concretas, entre ellas la apertura de vías de regularización migratoria.⁸ Esta recomendación se alinea con el enfoque actual de derechos humanos en migración y refugio,⁹ y con una importante corriente de la literatura especializada.¹⁰ En esta dirección, la primera sección de este capítulo analiza el contexto nacional en el que se enmarca Cartagena +40, con especial énfasis en la situación de

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas, INE, *Censo 2024*. <https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/>

⁵ INE, Estimación de personas extranjeras, 2023, p. 13. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/sintesis-epe2023.pdf?sfvrsn=cc51129c_10

⁶ ACNUR, Cartagena+40, *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034*, 11 y 12 de diciembre de 2024. <https://www.acnur.org/cartagena40>

⁷ Cartagena+40, *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034*, 2024. <https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-12/Declaracion-y-Plan-de-Accion-de-Chile-2024-2034.pdf>

⁸ Cartagena+40, *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034*, 2024, capítulos 1 y 3. <https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-12/Declaracion-y-Plan-de-Accion-de-Chile-2024-2034.pdf>

⁹ Naciones Unidas, Asamblea General (UNGA), *Conseguir que la migración funcione para todos*, Informe del Secretario General. UN Doc A/72/643, 12 de diciembre de 2017, párr. 37. UNGA, *Derechos Humanos de los Migrantes, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, UN Doc A/71/285, 4 de agosto de 2016, párr. 21. CMW, Comentario General N°2; UNGA, *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, UN Doc A/SER/73/195, 11 de enero de 2019.

¹⁰ Entre ellos, François Crepeau, “Towards a Mobile and Diverse World: ‘Facilitating Mobility’ as a Central Objective of the Global Compact on Migration”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, 2018, pp. 650-656.

las personas venezolanas en Chile y los desafíos actuales para avanzar hacia un proceso de regularización.

En segundo lugar, los derechos de las personas en situación de movilidad humana se ven tensionados por políticas que priorizan el control fronterizo. Tal es el caso de la reconducción inmediata implementada en la Macrozona Norte de Chile desde la entrada en vigencia de la Ley 21.325. A tres años de su puesta en marcha, corresponde preguntarse si esta medida ha sido efectiva para gestionar los flujos migratorios irregulares mediante el control de ingresos por pasos no habilitados. En particular, la segunda sección de este capítulo examina datos obtenidos a través de solicitudes por Ley de Transparencia sobre reconducciones inmediatas, los recursos administrativos interpuestos en su contra y los tiempos de respuesta del Estado chileno frente a dichas reclamaciones.

Por último, el Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidades de protección internacional (en adelante, el Protocolo),¹¹ aprobado por la Corte Suprema en 2021,¹² constituye un mecanismo clave para responder a las necesidades específicas de protección de niñez migrante. La tercera sección de este capítulo analiza el contenido de dicho Protocolo y aspectos críticos de su implementación, incorporando respuestas obtenidas mediante solicitudes de información pública y dos entrevistas a actores claves.

En conjunto, las secciones de este capítulo abordan tres de los numerosos aspectos actuales del tema migratorio, lo que permitirá evaluar, al respecto, en qué medida las respuestas estatales recientes se ajustan a los estándares de derecho internacional de derechos humanos asumidos por Chile en esta materia.

1. CARTAGENA +40: LA DECLARACIÓN Y EL PLAN DE ACCIÓN DE CHILE COMO UNA EVENTUAL RESPUESTA A LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN SITUACIÓN IRREGULAR

El siguiente apartado analizará de qué manera el Estado de Chile, a partir de las recomendaciones formuladas en Cartagena +40 a los Estados participantes, podría implementar un mecanismo de regularización para las personas venezolanas que residen en el país en situación irregular y que cuentan con arraigo familiar y/o laboral. Con ello, se busca ofrecer una

¹¹ Corte Suprema, *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 13 de diciembre de 2021. <https://www.unicef.org/chile/media/6636/file/protocolo%20migrante.pdf>

¹² Ibid.

respuesta al escenario que actualmente enfrentan las personas de origen venezolano en Chile.

1.1. Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034

Durante el evento ministerial celebrado en Chile a fines de 2024, se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034, también conocida como Cartagena +40 (C+40).¹³

A modo de contexto histórico, es preciso recordar que, entre los años 70 y 80, América Latina (y en especial Centroamérica) atravesó por un periodo de guerras, conflictos civiles y agitación política, donde se produjeron importantes desplazamientos forzados de personas.¹⁴ Como consecuencia, en 1984, en Colombia, durante el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, se adoptó la Declaración de Cartagena, considerada uno de los principales aportes de la región en el ámbito de la protección internacional de refugiados. Este instrumento ha llevado a que numerosos países latinoamericanos incorporen sus principios y definiciones en sus respectivas legislaciones internas.¹⁵

Con el paso del tiempo, la Declaración de Cartagena fue renovándose en razón de las nuevas necesidades que afrontaba la región en materia de movilidad humana, dando paso a la elaboración de estándares y nuevas recomendaciones para los Estados a través de la Declaración y Plan de Acción de México para “Fortalecer la Protección Internacional de los

¹³ Con ocasión del evento ministerial celebrado en nuestro país a finales de 2024, se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034, que representa “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección y las Soluciones inclusivas para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas, y la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados en América Latina y el Caribe”, también conocido como Cartagena +40, en razón del 40º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. ACNUR.org: “Cartagena+40: La Declaración y Plan de Acción de Chile consolidan el liderazgo de América Latina y el Caribe en la protección de personas refugiadas, desplazadas y apátridas, 12 de diciembre de 2024. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/cartagena-40-la-declaracion-y-plan-de-accion-de-chile-consolidan-el>

¹⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005a), *Modelo autoinformativo No. 2. La Determinación del Estatuto de Refugiado, ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, septiembre de 2025, p. 11.

¹⁵ Tal es el caso de Chile que reguló en el artículo 2 N°2 de la Ley 20.430 –que establece disposiciones sobre protección de refugiados– la definición ampliada de lo que se entiende por persona refugiada, contenida en la Declaración de Cartagena, extendiendo el ámbito de protección de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, a aquellas situaciones no contenidas en esos instrumentos. Se define, entonces, a las personas refugiadas como aquellas “que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Refugiados en América Latina” en conmemoración del 20° aniversario de la Declaración de 1984, y después con la celebración de sus 30 años con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, en el que “participaron por primera vez Estados y territorios del Caribe”.¹⁶

El escenario actual que enfrenta el continente americano es totalmente distinto al de la década de los 80, cuando se elaboró la Declaración de Cartagena. Hoy en día, las rutas migratorias en la región presentan altos niveles de riesgo, incluyendo violencia, trata de personas y barreras para el acceso a documentación, lo que incrementa los casos de apatridia, afectando especialmente a mujeres, niños y adolescentes.¹⁷

En este contexto inédito, Chile asume, el 12 de diciembre de 2023, el liderazgo de este nuevo proceso de la Declaración de Cartagena, en acompañamiento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, para lo cual, se contempló “la coordinación de cuatro actividades fundamentales: Consultas Regionales, una Declaración política, el Plan de Acción Chile para el decenio 2024-2034 y un evento ministerial”.¹⁸

La Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034 reconoce la “imperiosa necesidad de adoptar un enfoque regional integral y solidario, con perspectiva de derechos humanos, en todas las fases del desplazamiento”,¹⁹ es decir, desde los países de origen, pasando por los países de tránsito, y terminando en los países de acogida y (eventualmente) de retorno.

Según datos de ACNUR,²⁰ en el continente americano el flujo migratorio y de quienes necesitan de protección internacional, ha ido al alza en los últimos años, destacando el aumento de las personas de nacionalidad venezolana.

Así, en América, en 2024 hubo cerca de 21 millones de personas desplazadas por la fuerza, representando un aumento del 25,1% en comparación con el año anterior, liderando Colombia con 7.619.603 y después Venezuela con 7.358.778 de desplazados y desplazadas.²¹ En lo que respecta a las y los solicitantes de asilo la tendencia es similar: en 2024 cerca de 4,7 millones de personas solicitaron refugio, aumentando en un 18,9% en relación al 2023; las y los venezolanos son quienes más han

¹⁶ Minrel.gob.cl: “Proceso de Cartagena +40”, 19 de julio de 2025.

¹⁷ *Declaración y Plan de Acción de Chile*, op. cit., p. 13.

¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Proceso de Cartagena +40*, 19 de julio de 2025.

¹⁹ *Declaración y Plan de Acción de Chile*, op. cit., p. 13.

²⁰ UNHCR, Refugee Data Finder, 2024. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/data-summaries>

²¹ *Ibid.*

requerido protección internacional con un total de 1.262.470 millones de solicitudes, quedando Nicaragua en el segundo lugar con 349.863.²² En relación a quienes fueron reconocidos y reconocidas como refugiadas, hubo un aumento de 1.086.566, en 2023, a 1.218.536 en 2024, lo que implica un incremento de un 12,1%, muy menor a la demanda por refugio.²³

En el escenario descrito, C+40 se perfila como un espacio renovado que ofrece respuestas innovadoras a los retos actuales, priorizando la colaboración entre los países de la región y articulándose con el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018. Se complementa, además, con “otros mecanismos de cooperación vinculados a la protección internacional y los principios de la Declaración y Proceso de Cartagena (...) bajo los principios de solidaridad, cooperación y responsabilidad compartida, con pleno respeto a los derechos humanos y contribuyendo a la búsqueda de paz”.²⁴

La Declaración y Plan de Acción 2024-2034 se estructura en cinco capítulos que abordan temáticas clave para las personas con necesidades de protección internacional: 1) necesidades de protección durante todo el ciclo del desplazamiento; 2) soluciones integrales, solidarias y sostenibles; 3) protección en contextos de desplazamiento por desastres; 4) mecanismos de seguimiento y coordinación para la implementación del Plan de Acción; y 5) cooperación de otras partes interesadas en el Plan de Acción de Chile.

En particular, el capítulo 1 de la Declaración destaca el hecho de que varios países de la región han “desarrollado o fortalecido mecanismos de protección complementaria o temporal, permitan el acceso a una estadía legal o regularización, para atender las llegadas a gran escala de personas desplazadas con necesidades de protección internacional”.²⁵

En base a estas prácticas, Cartagena +40 recomienda a los Estados que adopten “mecanismos alternativos y complementarios de protección”, tales como:

- a. Adoptar medidas de protección temporal que garanticen la no devolución y el acceso a servicios.
- b. Incorporar mecanismos de protección complementaria para quienes no califican como refugiados.
- c. Establecer vías de regularización con enfoque de protección.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ *Declaración y Plan de Acción de Chile*, op. cit., p. 14.

²⁵ *Declaración y Plan de Acción de Chile*, op. cit., p. 19.

- d. Favorecer la reunificación familiar, especialmente de NNA no acompañados.
- e. Capacitar técnicamente a agentes estatales en estas medidas.

Lo anterior evidencia que el Plan de Acción liderado por Chile no se limita al resguardo de personas con necesidades de protección internacional – como solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y personas en riesgo de apatridia–, sino que amplía sus recomendaciones a ámbitos como las residencias temporales por motivos humanitarios, los mecanismos de protección complementaria y las vías de regularización. El Estado chileno ha aplicado este tipo de medidas con anterioridad, mediante diversas regularizaciones extraordinarias para personas migrantes en situación irregular, siendo la más reciente la del año 2021.²⁶

En el escenario regional actual, caracterizado por la búsqueda de soluciones conjuntas y coordinadas entre los países de la región, la Declaración de Cartagena –en su 40° aniversario– y, especialmente, el liderazgo de Chile en la elaboración y ejecución del Plan de Acción para el decenio 2024-2034, se enfrentan al complejo desafío que plantea la situación de las y los venezolanos. Este aspecto será analizado a continuación, tanto a nivel regional como nacional.

1.2. Contexto actual venezolano

Desde la década pasada, Venezuela ha enfrentado la ausencia de un verdadero Estado de derecho –expresada en la represión y en el cierre de espacios democráticos–, graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, sanciones sectoriales y medidas coercitivas unilaterales, así como una crisis humanitaria que ha afectado de manera severa el acceso de los venezolanos a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, particularmente en materia de pobreza, alimentación, salud y educación. Todo ello ha generado “un flujo masivo y forzoso de personas” sin precedentes en la región.²⁷

De acuerdo con datos de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (en adelante, “R4V”), entre abril de 2018 y mayo de 2024 la población venezolana refugiada, migrante y solicitante de asilo –reportada en América Latina y el Caribe por los gobiernos de acogida– pasó de 1.263.631 a 6.702.332 personas. Colombia,

²⁶ Resolución Exenta N°1769, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba proceso de regularización contemplado en el artículo octavo transitorio de la Ley N°21.325, de Migración y Extranjería, 20 de abril de 2021.

²⁷ CIDH, *Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela*, 20 de julio de 2023, pp. 1.

Perú, Brasil y Chile se posicionan como los principales países receptores, con 2.808.968, 1.662.889, 626.885 y 532.714 personas, respectivamente. Asimismo, hasta el 31 de diciembre de 2024, las autoridades chilenas habían recibido 1.360.041 solicitudes de asilo aún pendientes de resolución y reconocido la condición de refugiadas a 370.169 personas.²⁸

Estos datos permiten concluir que la decisión de migrar desde Venezuela no responde a una elección libre, sino a una necesidad urgente de proteger derechos fundamentales. En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), “la decisión de desplazarse no es libre, sino que obedece a una estrategia de supervivencia para salvaguardar derechos como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la libertad de expresión, la salud, la alimentación y el trabajo, entre otros”.²⁹

La CIDH ha recomendado, entre varias medidas, “implementar procedimientos o facilitar el acceso, según sea el caso, para conceder formas complementarias de protección a personas que no solicitaron o no fueron reconocidas como refugiadas, pero que tienen necesidades de protección internacional y deben ser protegidas contra la devolución”.³⁰ Esta orientación se vincula en forma directa con las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción 2024-2034, como se ha señalado previamente.

En este marco, la Declaración y el Plan de Acción liderados por Chile se erigen como una oportunidad estratégica para que los Estados de la región ofrezcan respuestas y soluciones frente al momento migratorio actual, en particular en relación con el flujo masivo de personas venezolanas. Sobre esta base, a continuación, se examinará la situación de las y los venezolanos en Chile, con especial atención a quienes se encuentran en situación migratoria irregular.

1.3. Situación de las y los venezolanos en Chile: alta población, quiebre de relaciones diplomáticas Chile-Venezuela, e imposibilidad de materializar expulsiones

A raíz del Censo de Población y Vivienda 2024 realizado en Chile, el 30 de abril de 2025 se publicó la base de datos correspondiente a “inmigrantes internacionales”, por sexo (según región), por grupos de edad (según región), por país de nacimiento (según región y comuna), y por periodo de llegada a Chile (según región).

²⁸ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes, RMRP. <https://www.r4v.info/>.

²⁹ CIDH, 2023, op. cit., p. 9.

³⁰ CIDH, 2023, op. cit., p. 78.

En Chile residen 1.608.650 personas migrantes, lo que equivale al 8,7% de la población total del país. Su presencia se concentra principalmente en las regiones Metropolitana (964.835), de Antofagasta (124.006) y de Valparaíso (100.655). En términos de edad, los grupos más numerosos corresponden a personas entre 30 y 44 años (618.829) y entre 15 y 29 años (415.219). Respecto de la nacionalidad, las personas venezolanas constituyen la comunidad más amplia (669.408), seguidas por las de origen peruano (233.432) y colombiano (197.813). En cuanto a los flujos de ingreso, el periodo de mayor llegada de personas extranjeras fue entre 2017 y 2019 (533.689), seguido por 2020-2022 (366.878) y 2014-2016 (190.158).³¹

En 2023, el Servicio Nacional de Migraciones (en adelante, SERMIG) y el Instituto Nacional de Estadísticas lanzaron el “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras” que, a diferencia del Censo 2024, contiene un aproximado de las personas migrantes en situación irregular en el país. Para 2023, se estimaba que en Chile residían alrededor de 336.984 personas extranjeras en situación irregular. Esta cifra ha mostrado un crecimiento sostenido desde 2018, cuando se registraban solo 10.375 personas en esta condición.³² Del total estimado en 2023, la región Metropolitana concentra el 43,1% (145.163), seguida a distancia por Valparaíso (21.162) y Antofagasta (13.644).³³

En cuanto a las nacionalidades, se repite el patrón observado en el Censo 2024: las personas de origen venezolano representan el grupo más numeroso en situación irregular (252.591), seguidas por bolivianas (26.042) y colombianas (16.917). Lo interesante de este apartado es la evolución del componente irregular. En 2018, los tres colectivos con mayor peso relativo eran Bolivia (15,4%), Perú (13,6%) y Colombia (13,5%), sin embargo, a partir de 2019 la población venezolana pasó a concentrar la mayor proporción, con un 26,3%,³⁴ hasta llegar en la actualidad a representar aproximadamente el 75% del total.³⁵

De estos datos se desprenden, al menos, dos conclusiones. En primer lugar, la población venezolana constituye, con amplia diferencia, el grupo extranjero más numeroso en Chile, representando aproximadamente el 41,6 % del total de personas extranjeras en el país. En segundo lugar, Chile

³¹ Censo 2024, op. cit.

³² Informe INE SERMIG, “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras”, 2024, p. 19.

³³ Ibid., p. 22.

³⁴ Ibid., p. 21.

³⁵ Ibid., p. 21.

enfrenta el mayor flujo migratorio de su historia, lo que exige que el Estado adopte medidas para abordar esta realidad desde un enfoque humanitario y de derechos humanos.

Otro aspecto a considerar es el aumento de la tensión diplomática entre Chile y Venezuela. La decisión del presidente Gabriel Boric de no reconocer los resultados de las elecciones presidenciales venezolanas del 28 de julio de 2024, llamando a “respetar íntegramente los derechos humanos de los manifestantes en Venezuela y poner fin a las detenciones arbitrarias y a la violencia”,³⁶ generó que Nicolás Maduro ordenara la expulsión de todo el cuerpo diplomático chileno de la embajada en Caracas, acusando “intervención en los asuntos internos de Venezuela”.³⁷ Asimismo, anunció el retiro inmediato “de sus misiones en el territorio chileno y en otros seis países de la región que cuestionaron la proclamación de Maduro como presidente reelecto”.³⁸ Posteriormente, en enero de 2025, la Cancillería de la República Bolivariana de Venezuela solicitó a los consulados de Chile en Caracas y Puerto Ordaz el cese de sus servicios consulares, como consecuencia de la suspensión de las relaciones diplomáticas entre ambos países.³⁹ A la fecha, ambas sedes permanecen cerradas y sin atención al público.

Esta compleja situación diplomática tiene graves repercusiones, con consecuencias directas para las cerca de 700 mil personas venezolanas residentes en Chile,⁴⁰ así como aquellas que quisieran ingresar al país. Una de ellas, consiste en que el cierre de los consulados venezolanos implica la suspensión indefinida de todos los trámites, incluyendo solicitudes de citas, gestiones ante la AFP, solicitudes de visas y emisión de documentos de viaje.⁴¹ Procesos esenciales para la tramitación de permisos de residencia –como la presentación de un documento de identidad vigente (pasaporte o cédula de identidad) con el fin de acreditar la identidad, o la legalización de documentos, certificados de antecedentes penales, entre otros– se vuelven imposibles de realizar en el corto, mediano e incluso largo plazo.

³⁶ Biobiochile.cl: “Boric ‘no reconoce’ a Maduro como ganador de las elecciones en Venezuela, pero tampoco a González”, 3 de agosto de 2024.

³⁷ France24.com: “Tensión entre Chile y Venezuela: expulsión de diplomáticos, cierre de embajadas y el futuro de los migrantes”, 11 de agosto de 2024. MINREL.gob.cl: “Chile pone término a la misión de su embajada ante Venezuela”, 7 de enero de 2025.

³⁸ DW.com: “Chile confirma que sus diplomáticos dejarán Venezuela”, 31 de julio de 2024.

³⁹ MINREL.gob.cl: “Comunicado de prensa”, 31 de julio de 2024.

⁴⁰ DW.com: “Chile cierra sus dos consulados en Venezuela”, 31 de enero de 2025.

⁴¹ Diario Financiero.com: “Por cierre de embajada de Venezuela, Servicio Jesuita a Migrantes advierte que conseguir documentación para realizar trámites ‘se vuelve imposible’”, 30 de julio de 2024.

Sobre este punto, las y los niños venezolanos resultan especialmente perjudicados por el cierre de la atención consular, ya que en Venezuela las cédulas de identidad se emiten a partir de los nueve años. Aquellos que hayan llegado a Chile sin DNI ni pasaporte no podrán regularizar su situación migratoria, al no tener la posibilidad de obtener este último documento.⁴² Ante esta afectación a los derechos de niñas y niños venezolanos, cabe hacer un paréntesis para recalcar un tema ya abordado en el *Informe 2023*: en nuestro todas y todos los menores de 18 años –independiente de su nacionalidad y situación migratoria–, tienen la posibilidad de acceder a derechos básicos, como son la educación y la salud.

Otra consecuencia directa de esta tensión diplomática consiste en la imposibilidad de ejecutar las órdenes de expulsión de nacionales venezolanos. Al respecto, el entonces subsecretario del Interior, Manuel Monsalve, señaló que el quiebre de las relaciones diplomáticas tiene un impacto significativo en los procesos de expulsión, dificultando seriamente su materialización. Esto se explica, porque para deportar a una persona se requieren dos documentos que solo puede emitir el consulado del país de origen, instancia que en el caso de Venezuela ya no existe en Chile.⁴³ A su vez, la Policía de Investigaciones (en adelante, PDI) ha planteado la imposibilidad de ejecutar estas medidas debido a la ausencia de representación consular venezolana, puesto que “para concretar las expulsiones judiciales y administrativas de ciudadanos venezolanos se requiere que la representación consular de ese país verifique identidad, documente y autorice a sus connacionales dentro del territorio nacional, así como a los oficiales escoltas que, necesariamente, deben acompañar a los expulsados hasta Venezuela”.⁴⁴

Según cifras del Gobierno, ya a mediados de 2024 existían alrededor de 8.000 resoluciones exentas que decretaban la expulsión de personas de nacionalidad venezolana y que no se habían ejecutado, lo que se irá volviendo cada vez más complejo dado el actual escenario diplomático entre ambos países.⁴⁵ En consecuencia, una persona venezolana con orden

⁴² El País.com: “Un mes sin representantes consulares en Chile: el desamparo de los venezolanos”, 30 de agosto de 2024.

⁴³ La Tercera.com: “Coletazos del cierre del consulado: más de 8 mil venezolanos no pueden ser expulsados y PDI advierte que es ‘imposible materializar estas deportaciones’”, 8 de agosto de 2024.

⁴⁴ Radio UChile.cl: “PDI advierte que es ‘imposible’ materializar expulsiones de venezolanos”, 19 de julio de 2025.

⁴⁵ La Tercera.com: “Coletazos del cierre del consulado: más de 8 mil venezolanos no pueden ser expulsados y PDI advierte que es ‘imposible materializar estas deportaciones’”, 8 de agosto de 2024.

de expulsión –al haber ingresado a Chile por un paso no habilitado– se encuentra en un limbo jurídico: no puede ser expulsada, pero tampoco regularizar su situación migratoria, incluso si lleva años residiendo en el país y cuenta con arraigo familiar y/o laboral.

Resulta fundamental que el Estado chileno aborde el flujo masivo de personas venezolanas desde una perspectiva de derechos humanos, considerando tanto la magnitud de esta población en Chile como el contexto político, económico y social por el que atraviesa Venezuela, así como el complejo escenario diplomático que se ha intensificado entre ambos Estados.

En este sentido, C+40 se presenta como un instrumento pertinente a los desafíos actuales que enfrenta Chile, ofreciendo la posibilidad de dar una respuesta a gran escala a la llegada de población venezolana con necesidades de protección internacional. Ello incluye la implementación de mecanismos alternativos y complementarios de protección, especialmente para quienes se encuentran en situación migratoria irregular y poseen arraigo en el país, priorizando medidas como la reunificación familiar.

1.4. Regularización extraordinaria como una respuesta por parte del Estado de Chile

Tal como se mencionó, en Chile se han llevado a cabo cuatro procesos de regularización migratoria de carácter extraordinario. El más reciente, realizado en 2021, estuvo dirigido a personas que habían ingresado al país por pasos habilitados antes del 18 de marzo de 2020 y que se encontraban en situación migratoria irregular. A estas personas se les otorgó un plazo de 180 días, contado desde la publicación de la Ley 21.325, para solicitar una visa de residencia temporal sin ser sancionadas administrativamente.⁴⁶ Por tanto, dicho proceso no contempló a quienes habían ingresado de manera irregular al país, siendo el proceso de 2018 el último que permitió regularizar la situación de personas con ingreso por paso no habilitado.

En comparación con 2018, el escenario actual para quienes ingresan por pasos no habilitados es radicalmente distinto. Según la Política Nacional de Migración y Extranjería (en adelante, PNME), publicada en diciembre de 2023, a partir de 2018 se registró un aumento sostenido y significativo en el número de denuncias por ingreso irregular ante la PDI: 6.310 denuncias en 2018, 8.048 en 2019 y 16.848 en 2020. Los años 2021 y 2022 alcanzaron cifras récord, con 56.586 y 53.875 denuncias,

⁴⁶ Ley 21.325, Ley de Migración y Extranjería, art. octavo transitorio.

respectivamente.⁴⁷ Estos datos reflejan un incremento sustancial de ingresos irregulares, sin que hasta entonces se hubiera implementado un proceso de regularización específico para este grupo.

En 2024, con la promulgación de la PNME, el Estado chileno dio señales de una posible regularización extraordinaria, señalando que esta tiene por objetivo “promover la regularidad migratoria” mediante la facultad del subsecretario del Interior para establecer mecanismos de regularización dirigidos a personas extranjeras en situación irregular. Dichos mecanismos podrían considerar factores como el tiempo de permanencia en el país, el arraigo familiar y/o laboral, la contribución de la residencia al país –incluyendo labores de cuidado en el caso de mujeres–, la inexistencia de antecedentes penales o policiales, así como el registro biométrico, más conocido como empadronamiento biométrico.⁴⁸

En esa línea, la entonces ministra del Interior precisó que el empadronamiento biométrico –consistente en el registro de personas extranjeras mayores de 18 años, que hubieran ingresado al país por un paso no habilitado hasta el 30 de mayo de 2023– constituía un requisito base para acceder a una eventual regularización, la cual se limitaría exclusivamente a las personas empadronadas.⁴⁹ Finalizado el proceso, se alcanzó un total de 180.000 registros.⁵⁰ Asimismo, el Servicio Nacional de Migraciones, a través de un comunicado sobre su gestión migratoria, informó que el Gobierno “se encuentra estudiando un proceso al que podrían acceder, como máximo, las 180.000 personas que participaron del proceso de empadronamiento de 2023, sin perjuicio de que se establecerán condiciones que harán que esa última cifra sea menor”.⁵¹

En el contexto del evento ministerial de C+40, el entonces subsecretario del Interior, Luis Cordero, manifestó que Chile se encontraba evaluando un proceso de regularización acotado, en línea con las recomendaciones de la Declaración y Plan de Acción 2024-2034. Al respecto, señaló: “En el marco de este plan de acción y de los mecanismos que propone, quiero informar que el Estado de Chile está estudiando llevar a cabo un proceso

⁴⁷ Decreto N°181, de 27 de diciembre de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que establece Política Nacional de Migración y Extranjería.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ *Informe 2023*, pp. 237-278. Servicio de migraciones.cl: “Empadronamiento biométrico se extiende hasta fin de 2023”, 22 de septiembre de 2023. <https://serviciomigraciones.cl/empadronamiento-biometrico/>

⁵⁰ Biobiochile.cl: “Regularización acotada: Cordero descarta ‘efecto llamado’ y apunta a razones económicas y de seguridad”, 12 de diciembre de 2024.

⁵¹ Servicio Migraciones.cl: “Comunicado público sobre gestión migratoria”, 29 de diciembre de 2024.

de regularización acotado de personas que se encuentren en situación irregular y que cumplan con los requisitos y criterios de tener arraigo laboral o familiar en nuestro país”.⁵² De esta manera, según el Gobierno, Chile estaría cumpliendo con “el compromiso que adquirió con las personas que voluntariamente se acercaron a este empadronamiento”.⁵³ Sin embargo –tal como han reconocido autoridades del presente Gobierno–, continúa sin implementarse un proceso de regularización, situación que ha generado incertidumbre en la población migrante, en especial, estando a las puertas del término del actual mandato presidencial.

En el ámbito nacional, la Declaración y el Plan de Acción 2024-2034 constituyen una instancia adecuada para dar una respuesta, desde un enfoque de derechos humanos, a la situación de movilidad humana actual, permitiendo al Estado chileno cumplir con sus compromisos internacionales. Esto puede darse mediante la dictación de un proceso de regularización, que es facultad del Subsecretario del Interior.⁵⁴

En este marco, una eventual regularización migratoria para personas en situación irregular se presenta como una oportunidad para que Chile demuestre coherencia entre sus obligaciones internacionales y su accionar concreto en la materia.

2. A TRES AÑOS DE LA EJECUCIÓN DE LA RECONDUCCIÓN INMEDIATA

A continuación, se abordará cuál es la presente situación en la Macrozona Norte de nuestro país, y cómo se ha avanzado en la securitización de la frontera para controlar el ingreso por paso no habilitado. Además, revisaremos cuál es el escenario actual de la reconducción inmediata y, en particular, de los problemas que subyacen en el procedimiento para reclamar administrativamente la prohibición de ingreso que viene aparejada.

⁵² Cooperativa.cl: “Gobierno evalúa “regularización acotada” de hasta 182 mil inmigrantes”, 12 de diciembre de 2024.

⁵³ Cooperativa.cl: “Gobierno evalúa ‘regularización acotada’ de hasta 182 mil inmigrantes”, 12 de diciembre de 2024.

⁵⁴ Ley 21.325, op. cit., art. 155 N°8. “Funciones de la Subsecretaría del Interior. Corresponderán a la Subsecretaría del Interior las siguientes funciones: 8. Disponer, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, el establecimiento de mecanismos de regularización de extranjeros que se encuentren en condición migratoria irregular, fijando los requisitos correspondientes, los cuales deberán ser determinados prudencialmente con el objeto de facilitar y promover la regularidad migratoria, pudiendo considerar el tiempo de permanencia en condición migratoria irregular que tuviere el interesado”.

2.1. Situación actual en la Macrozona Norte

El *Informe 2023* analizó el contexto migratorio de la Macrozona Norte de Chile, con especial énfasis en la implementación de la reconducción inmediata –tras la entrada en vigencia de la Ley 21.325– y la presencia de fuerzas militares en frontera, medida que continúa vigente. Este despliegue militar fue establecido para proteger la infraestructura crítica del país, incluyendo zonas fronterizas, ante un peligro grave o inminente.⁵⁵

Ambas medidas –la reconducción inmediata y la militarización fronteriza– fueron diseñadas para controlar y mitigar los flujos migratorios irregulares, con un enfoque en la seguridad nacional. En el mismo sentido, la Política Nacional de Migración y Extranjería, publicada a fines de 2023, incluyó –entre sus diez ejes– el control fronterizo. Uno de sus objetivos específicos es “robustecer las capacidades y tecnologías para el resguardo de las fronteras, particularmente de pasos no habilitados, de manera de mantener un control efectivo sobre ingresos y egresos irregulares de personas, así como mantener el control sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas”.⁵⁶

Desde 2023, el Estado de Chile ha fortalecido el control fronterizo con inversión tecnológica y operativa.⁵⁷ Ejemplo de ello es el Proyecto Sistema Integrado de Frontera (SIFRON), con un presupuesto de 12 mil millones de pesos, destinado a drones, equipos de vigilancia y puestos de observación.⁵⁸ Este proyecto se complementa con la iniciativa de Carabineros “Muralla Digital”, que dispone Puertos de Observación Fronteriza (POF) móviles, equipados con radares y cámaras.⁵⁹

A tres años de su implementación, es pertinente evaluar si la reconducción inmediata ha sido efectiva en su propósito de controlar la migración irregular. Los *Informes 2022* y *2023* ya identificaban falencias estructurales, destacando la falta de acuerdos de cooperación bilaterales con Perú y Bolivia.⁶⁰ La reconducción es el procedimiento mediante el cual

⁵⁵ *Informe 2023*, pp. 237-278.

⁵⁶ Decreto N°181, de 27 de diciembre de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que establece Política Nacional de Migración y Extranjería.

⁵⁷ Prensa Presidencia.cl: “Presidente Gabriel Boric Font: “Tener fronteras seguras contribuye a tener un país más seguro, que es lo que queremos entregarles a los chilenos y chilenas””, 3 de octubre de 2024.

⁵⁸ Subinterior.gob.cl: “Reforzamiento de seguridad fronteriza: llegan las primeras camionetas del proyecto SIFRON y se inicia el control biométrico en Tarapacá”, 6 de septiembre de 2024.

⁵⁹ Interior.gob.cl: “Ministra Tohá destacó proyecto Muralla Digital en la macrozona norte: ‘un país se hace cargo del control de su frontera con proyectos estructurales y sostenibles’”, 5 de junio de 2024.

⁶⁰ *Informe 2022*, pp. 271-318; *Informe 2023*, pp. 237-278.

una autoridad puede devolver inmediatamente a una persona extranjera a su país de origen o procedencia, bajo ciertas circunstancias. En respuesta a recomendaciones previas, Chile y Bolivia firmaron a fines de 2024 un acuerdo institucional que regula el retorno de personas migrantes de todas las nacionalidades, ampliando el alcance anterior que solo aplicaba a nacionales bolivianos.⁶¹

Si bien con el tiempo podrá analizarse la efectividad o no del referido acuerdo, en la actualidad se detectan otras dificultades estructurales en la reconducción inmediata, en particular, en lo que dice relación con el procedimiento para reclamar administrativamente contra la prohibición de ingreso a Chile como consecuencia de haber sido reconducido, lo cual será analizado a continuación.

2.2. Procedimiento para recurrir la prohibición de ingreso por reconducción

La Ley 21.325 contempla dos hipótesis en que procede la devolución de la o el migrante al país por donde se ingresó. Estas consisten en que la persona extranjera: i) haya ingresado al país mientras se encuentra vigente la resolución que ordenó su expulsión, abandono o prohibición de ingreso al territorio nacional, y ii) que la persona haya sido sorprendida por la autoridad contralora intentando ingresar al territorio nacional eludiendo el control migratorio, ya sea por pasos habilitados o no, o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona.⁶² Ambas circunstancias son sancionadas con la prohibición de ingresar a Chile por el lapso que determine la autoridad migratoria en conformidad a lo dispuesto por la legislación en la materia.⁶³ En el segundo supuesto, la sanción tiene el carácter de provisoria durante un año, siendo el Servicio Nacional de Migraciones la entidad que determina cuánto durará la prohibición definitiva.⁶⁴ En el evento de no dictarse dentro de los 365 días siguientes, la persona quedará sin ninguna sanción administrativa en su contra.

Con el objetivo de reclamar la prohibición de ingreso, las personas pueden interponer, en el plazo de quince días hábiles desde la notificación de la medida, un recurso administrativo especial ante los Consulados chilenos en el extranjero, los que disponen de 10 días hábiles para remitir

⁶¹ Interior.gob.cl: “ministra Tohá tras firma de acuerdos migratorios con Bolivia: ‘El cuidado de las fronteras es el cuidado de nuestra gente’”, 23 de diciembre de 2024.

⁶² Ley 21.325, op. cit., art. 131.

⁶³ Ley 21.325, op. cit., art. 32 números 3 y 4.

⁶⁴ Ley 21.325, op. cit., art. 131 inciso segundo.

los antecedentes al Servicio Nacional de Migraciones, debiendo resolver la petición.⁶⁵ Al respecto, la normativa no regula cuánto tiempo podrá demorarse SERMIG en dar respuesta.

Según cifras obtenidas por Ley de Transparencia, entre febrero de 2022 y febrero de 2025 se materializaron 5.664 reconducciones en la región de Arica y Parinacota, mientras que en la Región de Tarapacá esa cifra fue de 8.068.

Tabla N° 1: Total de reconducciones materializadas entre febrero 2022 y febrero 2025 en la Región de Arica y Parinacota.⁶⁶

Meses y año	Cantidad región Arica y Parinacota	Cantidad región Tarapacá
Febrero a diciembre 2022	1.723	1.337
Enero a diciembre 2023	2.535	3.979
Enero a diciembre 2024	1.375	2.398
Enero y febrero 2025	32	345
TOTAL	5.665	8.068

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida por solicitudes de transparencia a la PDI.

A su vez, en el mismo lapso, fueron presentados en los Consulados chilenos 3.363 recursos administrativos en contra de las prohibiciones de ingreso al país, de los cuales 885 tuvieron respuesta por parte del Servicio Nacional de Migraciones.

⁶⁵ Ley 21.325, op. cit., art. 35 inciso segundo.

⁶⁶ Solicitudes de acceso a la información realizadas a la Policía de Investigaciones de Chile –el 17 de abril de 2023, el 22 de junio de 2023, y el 10 de febrero de 2025– bajo los códigos de ingreso AD010T0020585, AD010T0020586, AD010T0021364 y AD010T0027729. Fueron respondidas las dos primeras el 23 de mayo de 2023, la tercera el 25 de julio de 2023, y la última el 01 de abril de 2025.

Tabla N°2: Total de recursos presentados ante Consulados chilenos en el extranjero, y total de recursos resueltos por el Servicio Nacional de Migraciones.⁶⁷

Meses y año	Recursos presentados ante Consulados chilenos	Recursos respondidos por SERMIG
Febrero a diciembre 2022	205	0
Enero a diciembre 2023	1.565	2
Enero a diciembre 2024	1.385	695
Enero y febrero 2025	208	188
TOTAL	3.363	885

Fuente: Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida por solicitudes de transparencia al Ministerio de Relaciones Exteriores.

En base a estos datos, se observa que, si bien en el año 2023 se registró un aumento significativo en la ejecución de reconducciones en el país, a partir de 2024 dicha tendencia ha disminuido. Esta variación podría responder a dos factores: i) una reducción en los ingresos al país por pasos no habilitados en los últimos meses, y/o ii) un cambio en las rutas utilizadas por las personas para ingresar a Chile, optando por caminos que actualmente no están siendo detectados por las autoridades fronterizas. Para confirmar cualquiera de estas hipótesis, resulta fundamental contar con información actualizada y confiable sobre la evolución del flujo de ingreso irregular al territorio nacional. Esa información, lamentablemente, no existe o está desactualizada.

Por otro lado, la región de Arica y Parinacota en conjunto con la de Tarapacá presentan un total de 13.733 reconducciones, entre febrero de 2022 y febrero de 2025. Si consideramos que ambas regiones concentran la gran mayoría de casos de devolución inmediata en el país, y lo contrastamos

⁶⁷ Fuentes: Solicitudes de acceso a la información realizadas al Ministerio de Relaciones Exteriores –el 22 de junio de 2023 y 10 de febrero de 2025– bajo los códigos de ingreso AC001T0005230 y AC001T0006526, respondidas el 03 de agosto de 2023 y 24 de marzo de 2025; y al Servicio Nacional de Migraciones –el 03 de agosto de 2023 y 10 de febrero de 2025– bajo los códigos de ingreso AB099T0061978 y AB099T0102041, respondidas el 08 de noviembre de 2023 y el 25 de marzo de 2025.

con el número de recursos presentados ante los Consulados chilenos en el mismo periodo antes mencionado, podemos apreciar que alrededor de un cuarto de las y los reconducidos han reclamado la sanción administrativa para que esta sea revocada, siendo considerable la cantidad de personas que, en contraposición, no han hecho uso de ese derecho.

Este dato es preocupante, y, en opinión de los autores de este capítulo, se relaciona en gran parte con la ineficacia de la reconducción inmediata como medida de control de la migración irregular. Esta disposición, además, se enfrenta a un escenario de importantes desafíos estructurales, como la dificultad para vigilar efectivamente la extensa frontera terrestre que Chile comparte con sus países vecinos.

Incluso cuando se materializa la reconducción –es decir, la devolución del migrante al país por donde ingresó–, no existen garantías efectivas de que esa persona no intente nuevamente ingresar de manera irregular, ya sea por el mismo sector o por otro punto fronterizo menos vigilado.

Las facilidades para reingresar al territorio chileno tras una reconducción, junto con los motivos personales y urgencias que suelen tener las personas migrantes, y la complejidad de presentar un recurso administrativo ante un consulado chileno en el extranjero (trámite que, como se analizará más adelante, puede demorar años), hacen que esta última vía no sea percibida como una opción viable. En consecuencia, la reconducción inmediata aparece como una medida desconectada de la realidad migratoria y de escasa eficacia práctica.

Otro punto de gran preocupación es la excesiva cantidad de recursos administrativos que no han sido respondidos por el Servicio Nacional de Migraciones, desde la implementación de la reconducción inmediata. Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, esta situación podría constituir una vulneración al derecho a ser oído dentro de un plazo razonable en sede administrativa, como garantía del debido proceso consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha señalado, en la sentencia *Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay*, que una demora prolongada en resolver un recurso en sede administrativa “puede constituir per se una violación de las garantías judiciales”.⁶⁸

En este contexto, preocupa especialmente que, durante el período comprendido entre febrero de 2022 y diciembre de 2023, de un total de

⁶⁸ Corte IDH, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 86.

1.770 recursos interpuestos por personas reconducidas ante consulados chilenos en el extranjero –y luego remitidos al Servicio Nacional de Migraciones– solo dos hayan sido resueltos.⁶⁹ Esta inactividad institucional temprana evidencia una seria disfunción en la implementación del procedimiento.

Posteriormente, entre enero de 2024 y febrero de 2025, se emitieron 1.073 respuestas, correspondientes en su mayoría a solicitudes presentadas en los años 2022 y 2023.⁷⁰ Esto permite concluir que, en el mejor de los casos, una persona reconducida que interpone un recurso contra una prohibición de ingreso recibirá respuesta tras un plazo aproximado de dos años.

En suma, se observa un Estado centrado en reforzar el control fronterizo ante ingresos por pasos no habilitados, pero que no ha demostrado capacidad institucional para resolver con celeridad los recursos administrativos derivados de sus propias medidas migratorias, lo que compromete seriamente el ejercicio efectivo de los derechos de las personas migrantes reconducidas. Urge una respuesta institucional clara por parte del Servicio Nacional de Migraciones ante esta situación, ya que, de no actuar de conformidad al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado chileno estaría incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia.

3. PROTOCOLO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN Y/O EN NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) no acompañados y separados en contexto de migración y/o necesidades de protección internacional (en adelante, el Protocolo) fue aprobado por el Pleno de la Corte Suprema de Chile el 7 de diciembre de 2021.⁷¹ Este documento es el resultado de la labor articulada de un grupo

⁶⁹ Solicitudes de acceso a la información AC001T0005230 y AC001T0006526, realizadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Solicitudes de acceso a la información AB099T0061978 y AB099T0102041, realizadas al Servicio Nacional de Migraciones. Solicitudes de acceso a la información AB099T0061978 y AB099T0102041, realizadas al Servicio Nacional de Migraciones.

⁷⁰ Solicitudes de acceso a la información AC001T0005230 y AC001T0006526, realizadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Solicitudes de acceso a la información AB099T0061978 y AB099T0102041, realizadas al Servicio Nacional de Migraciones.

⁷¹ AD-1251-2018 res, Oficio 21-2021, 7 diciembre 2021 pleno; Oficio 21-2021 Protocolo NNA en contexto de movilidad no acompañados y separados; Dirección de Estudios Corte Suprema: “Pleno de la Corte Suprema aprobó ‘Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes

de trabajo interinstitucional, compuesto por diez organismos públicos,⁷² que integró una de las dos mesas de trabajo convocadas por el Tribunal Pleno en enero de 2021.⁷³

La creación de estas mesas respondió a una alerta elevada por la judicatura de familia de Iquique, que informó a la Corte Suprema sobre un aumento considerable de solicitudes de protección judicial para NNA en situación de movilidad humana irregular y sin compañía de sus padres o madres o de adultos/as responsables.⁷⁴

El objetivo central del Protocolo es, según lo declara el propio documento, “avanzar en la protección integral de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en contexto de movilidad, y dotar de mejores herramientas a todos los actores que toman contacto con ellos, permitiendo hacer efectivos sus derechos”.⁷⁵

Esta sección tiene por objetivo analizar el alcance del Protocolo a la luz de dicho propósito y se pregunta: ¿en qué medida el Protocolo contribuye a la protección integral de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad, conforme al derecho internacional de los derechos humanos?

Para responder esta interrogante, la sección 3.1 examina el marco normativo de derechos humanos aplicable y los principales estándares internacionales en la materia, identificando las vulnerabilidades más importantes de este grupo. Luego, la sección 3.2 aplica estos estándares al contenido del Protocolo, incorporando información obtenida a través de dos entrevistas a actores claves y de solicitudes de acceso a información pública.

no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 8 de diciembre de 2021.

⁷² Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Defensoría de la Niñez, Subsecretaría de la Niñez, Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez), Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Agencia de la ONU para Refugiados (ACNUR).

⁷³ Dirección de Estudios Corte Suprema, “Segunda sesión de la Mesa Técnica Interinstitucional sobre la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, 10 de marzo de 2021; Dirección de Estudios Corte Suprema, “Conformación mesa NNA Migrantes no acompañados”, 17 de febrero de 2021.

⁷⁴ Corte Suprema, *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 13 de diciembre de 2021, p. 4.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 6.

3.1. Legislación aplicable, vulnerabilidades y derechos de NNA no acompañados/as y separados/as en el contexto de movilidad humana

Además de los derechos humanos de los que son titulares todas las personas, tanto el sistema internacional como el sistema interamericano de derechos humanos reconocen derechos específicos para los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana. Esta protección reforzada responde a varios factores que los hacen particularmente vulnerables: se trata de menores de edad, que se encuentran en una situación de migración y, para agravar su condición, no están a cargo de un familiar o adulto.

En este marco, son especialmente aplicables en la materia la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC),⁷⁶ la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW),⁷⁷ la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,⁷⁸ la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.⁷⁹ Esta sección se enfocará en la CRC y la ICRMW, con especial énfasis en las observaciones generales de sus organismos monitores.⁸⁰ A nivel regional, son también aplicables la CADH⁸¹ y la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte IDH, relativa a los derechos y garantías de NNA en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.⁸²

⁷⁶ Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1989, ratificada por Chile el 13 agosto de 1990, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

⁷⁷ Naciones Unidas, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobado el 18 de diciembre de 1990, entrado en vigor el 1 de julio de 2003, ratificado por Chile el 21 de marzo de 2005.

⁷⁸ ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, aprobada el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954, ratificada por Chile el 28 de enero de 1972.

⁷⁹ ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, aprobada el 28 de septiembre de 1954, entrada en vigor el 6 de junio de 1960, ratificada por Chile el 11 de abril de 2018; Convención para Reducir los casos de Apatridia, aprobada el 30 de agosto de 1961, entrada en vigor el 13 de diciembre de 1975, ratificada por Chile el 11 de abril de 2018.

⁸⁰ *Observación General N° 6* del Comité de los Derechos del Niño, la *Observación General conjunta N°3* (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N°22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional; y la *Observación General conjunta N°4* (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N°23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

⁸¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978, Serie de Tratados OEA N°36.

⁸² Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014.

El Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante, CMW) han identificado una serie de vulnerabilidades que, en muchos casos, coinciden con la realidad observada en Chile.⁸³ Los/as NNA migrantes no acompañados/as y separados/as están más expuestos/as a sufrir explotación y abuso sexual, situación que, a su vez, está comúnmente relacionada con delitos de trata de personas.⁸⁴ En Chile se identificó un aumento de la cantidad de NNA víctimas de explotación sexual,⁸⁵ incluyendo 17 casos de NNA víctimas de trata entre 2022 y 2024.⁸⁶ Existe también una relación entre niñez migrante no acompañada y trabajo infantil,⁸⁷ que ha sido identificada en Chile por un estudio reciente de la OIM en colaboración con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Organización Internacional del Trabajo y la Red de Empresas Unidas por la Niñez y Adolescencia.⁸⁸ Además, los/as NNA migrantes no acompañados/as y separados/as sufren discriminación y tienen dificultad para acceder a derechos económicos, sociales y culturales, como alimentación, vivienda, salud y educación.⁸⁹ Asimismo, las niñas y adolescentes están expuestas a violencia de género y violencia doméstica,⁹⁰ cuestión que se refleja en Chile, donde –entre 2022 y 2023– el 86% de las víctimas de explotación sexual fueron niñas y adolescentes mujeres.⁹¹ Además, el Comité de los Derechos del Niño identificó que es común que los/as NNA migrantes no acompañados/as y separados/as “no puedan obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, ni pueden solicitar documentos, instar la localización de la familia, ni acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico”.⁹² Son, además, vulnerables a que sus derechos no se respeten en frontera, que se

⁸³ Sobre vulnerabilidades de NNA migrantes en Chile, “Infancia Migrante en Chile y su situación de vulnerabilidad”, SENAME, *Revista Señales*, núm. 21, diciembre de 2019; y Subsecretaría Trabajo, OIM, OIT, “Estudio exploratorio sobre el trabajo de niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile”, 2024 p. 21.

⁸⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 3; Observación General Conjunta N°4 del CMW y N°23 del CRC, párr. 39.

⁸⁵ Defensoría de la Niñez, *Nota técnica N°5, Explotación contra niñas, niños y adolescentes, factores y caracterización en los últimos años*, mayo de 2024, p. 3.

⁸⁶ Defensoría de la Niñez y Cámara de Diputados y Diputadas, *Trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes*, 16 de abril de 2025.

⁸⁷ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 3.

⁸⁸ Organización Internacional para las Migraciones, OIM, *Estudio exploratorio sobre el trabajo de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) migrantes en Chile*, 2024.

⁸⁹ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 3.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Defensoría de la Niñez, *Nota técnica N°5*, op. cit., p. 5.

⁹² Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 3.

les deniegue el acceso a procedimientos de solicitud de asilo y que no sean tratados de acuerdo a su edad y sexo.⁹³ En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a Chile, en su último examen periódico, “facilitar el acceso al sistema de asilo a los niños que necesiten protección internacional, de conformidad con los artículos 6, 22, 37 de la Convención y con la Observación General núm. 6 (2005)”.⁹⁴ Por último, los/as NNA no acompañados/as y separados/as son vulnerables a enfrentar dificultades para solicitar la reunificación familiar, cuestión que también fue observada por el Comité de los Derechos del Niño a Chile, recomendándole al Estado “facilitar la reunificación de los niños con sus padres y conceder visados de reunificación a los niños, con independencia de la situación migratoria o el tipo de residencia de sus padres”.⁹⁵

Frente a estas vulnerabilidades, rigen como principios rectores:⁹⁶ la no discriminación,⁹⁷ el interés superior del niño,⁹⁸ el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo,⁹⁹ la participación y expresión libre de opiniones,¹⁰⁰ el respeto del principio de no devolución¹⁰¹ y la confidencialidad.¹⁰²

Sumado a ello, el Comité de los Derechos del Niño ha identificado un conjunto de medidas que los Estados, incluido Chile, deben adoptar para atender a las necesidades de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana. Estas medidas, complementadas por

⁹³ Ibid., párr. 3.

⁹⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Obs. Finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile*, párr. 35 d).

⁹⁵ Ibid., párr. 35 f).

⁹⁶ Pablo Ceriani, Emilse García et. al., “Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe”, *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 2014, p. 14.

⁹⁷ Convención de los Derechos del Niño, Art. 2; CRC, *Observación General N°6*, párr. 18; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 69; ICRMW, Art. 1 y 7; Observación General Conjunta N°3 del CMW y N°24 del CRC, párr. 21-2.

⁹⁸ Convención de los Derechos del Niño, Art. 3; CRC, *Observación General N°6*, párr. 19-22; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 69; *Observación General Conjunta N°3 del CMW y N°24 del CRC*, párr. 27-33.

⁹⁹ Convención de los Derechos del Niño, Art. 6; CRC, *Observación General N°6*, párr. 23; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 69; *Observación General Conjunta N°3 del CMW y N°24 del CRC*, párr. 40-44.

¹⁰⁰ Convención de los Derechos del Niño, Art. 12; CRC, *Observación General N°6*, párr. 25; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 69; *Observación General Conjunta N°3 del CMW y N°24 del CRC*, párr. 34-39.

¹⁰¹ Convención de los Derechos del Niño, Arts. 6 y 37; CRC, *Observación General N°6*, párr. 26; *Observación General Conjunta N°3 del CMW y N°24 del CRC*, párr. 45-47; Comité de los Derechos del Niño, *caso K.S. y M.S. versus Suiza*, CRC/C/89/D/74/2019, dictamen 10 de febrero de 2022, párr. 7.3; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 83, 217 y 220.

¹⁰² Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 29 -30.

el CMW y por la Corte IDH, constituyen estándares internacionales de actuación.

En primer lugar, se establece la obligación de realizar una evaluación inicial¹⁰³ previa a cualquier traslado o devolución.¹⁰⁴ Esta evaluación comprende cinco etapas:

- a. Determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a, inmediatamente tras su llegada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia, incluyendo la determinación de edad con beneficio de la duda.¹⁰⁵ El CMW precisa que esta estimación debe basarse en una evaluación global del desarrollo físico y psicológico,¹⁰⁶ realizada por profesionales capacitados, con celeridad y perspectiva cultural y de género,¹⁰⁷ y ser susceptible de revisión por un órgano independiente.¹⁰⁸ La importancia de proceder a una evaluación global es evitar errores de determinación de mayoría de edad, cuestión más probable en los años cercanos a los 18.
- b. Entrevista inicial para establecer identidad, vínculos familiares y nacionalidad, realizada en un idioma comprensible para el/la NNA,¹⁰⁹ con intérprete disponible durante todo el proceso¹¹⁰ y profesionales con formación en necesidades específicas de infancia, género, cultura y religión.¹¹¹
- c. Recopilación de información adicional sobre las causas de la separación, vulnerabilidades específicas y posibles necesidades de protección internacional, considerando las definiciones del Estatuto de los Refugiados y de la Declaración de Cartagena.¹¹²

¹⁰³ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31; Corte IDH, Opinión Consultiva OC 21/12, párr. 82.

¹⁰⁴ Comité de los Derechos del Niño, CRC, D.D. *versus España*, CRC/C/80/D/4/2016, 1 de febrero de 2019, párr. 14.3.

¹⁰⁵ CRC, *Observación General N°6*, párr. 31 (i); Comité de los Derechos del Niño, CRC, D.D. *versus España*, CRC/C/80/D/4/2016, 1 de febrero de 2019, párr. 14.3.

¹⁰⁶ *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 4.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31 (ii); D.D. *versus España*, op. cit., párr. 14.3.

¹¹⁰ *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°22 del CRC, párr. 36.

¹¹¹ *Ibid.*, párr. 36.

¹¹² Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31 (iii); D.D. *versus España*, op. cit., párr. 14.3.

- d. Entrega de documentos de identidad lo antes posible.¹¹³
- e. Búsqueda de familiares, priorizando siempre el interés superior del niño.¹¹⁴ Antes incluso de iniciar estas etapas, Chile debe cumplir la obligación de no rechazo en frontera reconocida en la Opinión Consultiva OC-21/14, que impide denegar el ingreso de NNA no acompañados/as, exigirles documentación o impedir su derivación a personal especializado en protección.¹¹⁵ Vinculado con el segundo apartado de esta investigación, el artículo 4 de la Ley 21.325 contempla que ningún niño, niña o adolescente que incurra en alguna de las infracciones migratorias que ella regula, estará sujeto a sanción alguna. Por tanto, no podrían ser reconducidos/as a la frontera los/as NNA que intenten ingresar por paso no habilitado.

La segunda obligación que los Estados deben adoptar –para garantizar la protección de los derechos de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana– deriva del artículo 20 inciso 1 de la CRC y se refiere a la exigencia del nombramiento de un tutor o asesor y, en el caso que el/la NNA solicite asilo, el nombramiento de un representante legal.¹¹⁶ En tercer lugar, de los artículos 120 y 121 de la CRC se ha interpretado que los/as NNA tienen derecho a recibir atención y alojamiento,¹¹⁷ y a mantenerse junto a sus hermanos/as y parientes,¹¹⁸ estando prohibida la privación de libertad por razones migratorias.¹¹⁹

Asimismo, los organismos monitores de derechos humanos han planteado que los Estados deben asegurar pleno acceso a la educación de NNA, inscribiéndoles ante las autoridades escolares competentes lo antes

¹¹³ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31 (iv).

¹¹⁴ *Ibid.*, párr. 31 (v).

¹¹⁵ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 83.

¹¹⁶ Convención de los Derechos del Niño, Art. 20 in. 1; CRC, *Observación General N°6*, párr. 33-38; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 133; *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°24 del CRC, párr. 36.

¹¹⁷ Convención de los Derechos del Niño, Art. 20 y 21; CRC, *Observación General N°6*, párr. 39- 40; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 133.

¹¹⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 40.

¹¹⁹ *Ibid.*; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 180.

posible.¹²⁰ Se debe además garantizar un nivel de vida adecuado y¹²¹ acceso a la salud en el mismo nivel que los nacionales.¹²²

Otras obligaciones aplicables al caso de Chile son la de prevenir la trata, la explotación sexual y de otra naturaleza, así como los malos tratos y la violencia.¹²³ Cuando el/la NNA no acompañado/a o separado/a trate de obtener asilo, es aplicable lo dispuesto en el artículo 22 de la CRC y, por lo tanto, Chile está obligado a adoptar todas las medidas adecuadas para que reciba la protección que necesite,¹²⁴ adecuando sus procedimientos “de asilo o de determinación de la condición de refugiado” para asegurar que los/as NNA tengan acceso a dicha protección y asistencia, considerando su situación específica.¹²⁵ Ello implica la obligación de mantener un “sistema operante en materia de asilo, así como de promulgar legislación en la que se refleje el trato especial de los menores no acompañados y separados”.¹²⁶ Más aún, Chile está obligado a instaurar procedimientos de identificación de NNA que requieran protección internacional.¹²⁷ Otra obligación relevante es que deberá ser prioridad la localización de la familia del/la NNA, salvo cuando ello vaya en contra de su interés superior.¹²⁸ Tanto para el caso de solicitud de asilo como para la reunificación familiar, el Comité de los Derechos del Niño y la Corte IDH fijaron obligaciones específicas aplicables.¹²⁹

Por último, los Estados deben prestar especial atención a la formación del personal que se ocupa de los/as NNA no acompañados/as y separados/as.¹³⁰ Dicha formación –que deberá evaluarse periódicamente– incluye conocer la Convención de los Derechos del Niño, conocer el país de origen

¹²⁰ Convención de los Derechos del Niño, Art. 28, 29 1) c), 30 y 32; CRC, *Observación General N°6*, párr. 41-43; ICRMW, Art. 30 y 45; Observación General Conjunta N°4 del CMW y N°23 del CRC, párr. 59-63.

¹²¹ Convención de los Derechos del Niño, Art. 27; CRC, *Observación General N°6*, párr. 44-45; ICRMW, Art. 45; *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 49- 53.

¹²² Convención de los Derechos del Niño, Art. 23, 24 y 39; CRC, *Observación General N°6*, párr. 46-49; ICRMW, Art. 28 y 45; *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 54-58.

¹²³ Convención de los Derechos del Niño, Art. 34, 35 y 39; *Observación General N°6*, párr. 50-52; ICRMW, Art. 11 y 27; *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 39-44.

¹²⁴ Convención de los Derechos del Niño, Art. 22.

¹²⁵ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 261.

¹²⁶ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 64.

¹²⁷ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 82.

¹²⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 79-94; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 280.

¹²⁹ *Ibid.*, párr. 74, 82, 83, 220, 2061. CRC, *Observación General N°6*, párr. 64-78.

¹³⁰ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 95 y 96; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 121.

de los/as NNA no acompañados/as y separados/as, y considerar técnicas apropiadas de entrevista, el desarrollo propio de la psicología infantil y la sensibilidad cultural y comunicacional específica que requiere un/a NNA.¹³¹

Para atender las vulnerabilidades identificadas en esta sección y garantizar la protección, garantía y respeto de los derechos de NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana, Chile tiene la obligación de “promulgar legislación, crear estructuras administrativas y articular actividades de investigación, información, acopio de datos y formación general necesarias para respaldar estas medidas”.¹³² Estas obligaciones, que se extienden a todos los poderes del Estado, incluyen tanto el deber negativo de abstenerse de adoptar medidas que vulneren los derechos de los/as NNA, como el deber positivo de adoptar acciones que garanticen el goce de estos derechos sin discriminación.¹³³

En este marco, la creación e implementación del Protocolo puede considerarse una acción que contribuye al cumplimiento de las obligaciones estatales de derechos humanos. Sin embargo, el Protocolo no alcanza a cumplir con la obligación de promulgar legislación y crear estructuras administrativas necesarias para respaldar las medidas de protección que contiene, pues no está amparado por una legislación específica y no surge de una planificación estratégica del Estado central, sino de una experiencia práctica a nivel local. Su origen se remonta a la judicatura de familia de Iquique, que enfrentó un aumento inédito de casos de NNA no acompañados/as y separados/as, a partir del cierre de fronteras por la pandemia de COVID-19. Así lo recuerda la entonces jueza de Familia María Olga Troncoso:

como la verdad que era una temática nueva para los jueces, desconocida, empezamos a hacer mesas de trabajo locales con la poca red que había, porque no había ningún organismo internacional en Iquique, estaban en Arica y en Antofagasta, históricamente, desde siempre, pero nunca se había considerado Colchane para los organismos internacionales como una frontera de grupos vulnerables, no era el perfil, era de un tránsito más bien cultural específico, laboral, y no había ningún organismo internacional. Entonces ahí empezamos a hacer una reunión local, con salud principalmente por el contexto de la pandemia, con la policía,

¹³¹ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 95 y 96.

¹³² *Ibid.*, párr. 1.3

¹³³ *Ibid.*

con Carabineros, con la PDI, etc., y se pidió autorización a la Corte de Apelaciones para que se constituyeran estas mesas.¹³⁴

El relato de la jueza revela el carácter local y, en particular, no planificado del origen del Protocolo. Las mesas que menciona la magistrada Troncoso fueron autorizadas por la Corte de Apelaciones y, con el tiempo, evolucionaron hacia instancias nacionales que derivaron en la aprobación del Protocolo por la Corte Suprema, en 2021.¹³⁵ Aun cuando la perspectiva local contribuye a la creación de mecanismos de protección de derechos que son realistas, es también cierto que dicha mirada plantea la necesidad –por parte del Estado central– de planificar estratégicamente medidas de protección de NNA migrantes separados/as y no acompañados/as, que abarquen todo el país.

La próxima sección analizará el contenido del Protocolo y lo confrontará con los estándares de derechos humanos hasta aquí identificados, a fin de evaluar su contribución a la protección integral de los/as NNA no acompañados/as y separados/as.

3.2. Aplicación de Estándares de derechos humanos al Protocolo

El Protocolo consta de siete capítulos. La estructura y contenidos generales de estos capítulos dan cuenta de la intención del Grupo de Trabajo en cuanto a elaborar un documento que protegiera a NNA no acompañados/as y separados/as en el contexto de la migración y alineado con los estándares internacionales de derechos humanos.¹³⁶ Sin embargo, es también posible detectar nudos críticos en la protección de derechos de este grupo de NNA. Las siguientes subsecciones presentarán el contenido del Protocolo, identificando dichos nudos críticos.

3.2.1. Presentación, contexto definiciones y principios incorporados en el Protocolo.

El segundo capítulo del Protocolo se refiere al contexto en que fue dictado, incluyendo el marco normativo que se tuvo en cuenta para su elaboración.

¹³⁴ Entrevista a magistrada María Olga Troncoso, realizada, el 8 de julio de 2025.

¹³⁵ Para un mayor análisis respecto a los orígenes del Protocolo, ver Estrella Aguilar, Franco Villalobos et. al., “Migración Venezolana en el norte de Chile: el caso de la infancia migrante no acompañada”, *Revista Simbiótica*, vol. 10, 2023, pp. 54-58.

¹³⁶ En este sentido, la presentación de Liliana Galdámez para la Academia Judicial, titulada: “Ley 21.325 y Protocolo NNA Migrantes no Acompañados. Una perspectiva desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. https://intranet.academiajudicial.cl/imagenes/temp/Galdamez_Ley_21325_Seminario_AJ.pdf

No solo se menciona la legislación aplicable,¹³⁷ sino que además se incluyen los instrumentos internacionales e interamericanos de derechos humanos mencionados en la sección anterior. Ello es relevante, pues permite incorporar a las prácticas de las instituciones del Estado tanto la normativa del derecho internacional de derechos humanos como la evolución que esta normativa ha desarrollado a través de los años, lo que es propio de su carácter “vivo” y “dinámico”.¹³⁸

El tercer capítulo del Protocolo incluye definiciones relevantes, las alinea con legislación chilena actualizada y, hasta cierto punto, con instrumentos internacionales. En primer lugar, el Protocolo no incorporó las diferencias de edad del artículo 26 del Código Civil, sino que mantuvo las definiciones de niño, niña y adolescente de la legislación chilena actualizada a dicha fecha sobre protección de la infancia.¹³⁹ En este sentido, define como niño/a “todo ser humano que no ha cumplido los catorce años de edad” y como adolescente a “todo ser humano desde los catorce años hasta que cumpla los dieciocho años de edad”.¹⁴⁰ Esta definición está en línea con la posterior Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de Niñez y Adolescencia, pero realiza una diferencia que no está incluida en la CRC, puesto que esta última no incorpora una definición específica sobre adolescencia. En su artículo 1 la CRC define niño como todo ser humano menor de 18 años y cuando interpretó los derechos extensivos a los adolescentes, abarcó “el periodo de la infancia que va desde los 10 a los 18 años”. Entender que la adolescencia es un periodo de la infancia es relevante, porque implica extender la aplicación de la CRC también a los y las adolescentes.

En segundo lugar, el Protocolo incorpora –en relación al/la NNA no acompañado/a y separado/a– las definiciones del Comité de Derechos del Niño. Define al primero como aquél / aquella “que está separado de ambos padres y otros parientes y no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”,¹⁴¹ mientras que NNA separado/a se entiende como aquél /aquella “separado de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de NNA acompañados por otros

¹³⁷ Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia; Ley 21.325 de Migración y Extranjería y Ley 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados.

¹³⁸ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, párr. 5.

¹³⁹ Ley 21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 22 de diciembre de 2020, artículo 3.

¹⁴⁰ Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p.9.

¹⁴¹ Ibid.

miembros adultos de la familia”.¹⁴² Ambas definiciones coinciden con las desarrolladas por el Comité de los Derechos del Niño en los párrafos 7 y 8, respectivamente, de la Observación General N°6. Un ejercicio similar se realiza con la definición de NNA apátrida, al citar la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.¹⁴³ Asimismo, el Protocolo considera una perspectiva más amplia de la protección de refugiados que la que está presente en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, al incluir no solo la definición clásica de un refugiado, sino también a aquellos NNA “que han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”¹⁴⁴

El cuarto capítulo del Protocolo identifica los principios que deberán ser observados al momento de implementar e interpretar sus disposiciones. Varios de ellos coinciden con los principios rectores identificados en la sección anterior, tales como, el principio de no discriminación,¹⁴⁵ el interés superior del/la NNA,¹⁴⁶ el derecho del/la NNA a ser oído/a, a expresar su opinión y a que ésta sea tomada debidamente en cuenta,¹⁴⁷ y la identificación de necesidades de protección internacional y garantías del principio de no devolución.¹⁴⁸ El Protocolo no hace mención expresa al derecho a la vida, supervivencia y desarrollo y la confidencialidad, pero sí al principio de protección integral de NNA¹⁴⁹ y la reunión de NNA con su familia.¹⁵⁰ Aun cuando podría entenderse que estos últimos principios protegen también el derecho a la vida, desarrollo y confidencialidad, una mención explícita a dichos derechos facilitaría la interpretación de su aplicación.

Lo anteriormente mencionado demuestra que la parte contextual y legislativa del Protocolo coinciden en gran medida con la legislación internacional e interamericana aplicable. Una situación de riesgo se identifica en la definición de NNA, pues, a diferencia de la CRC, el

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Aquel niño, niña o adolescente que no sea considerado como nacional suyo por ningún Estado, conforme su legislación. Art.1 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

¹⁴⁴ Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 10.

¹⁴⁵ Ibid., p. 11.

¹⁴⁶ Ibid., p. 12.

¹⁴⁷ Ibid., p. 20.

¹⁴⁸ Ibid., p. 20.

¹⁴⁹ Ibid., p. 11.

¹⁵⁰ Ibid., p. 20.

Protocolo incorpora la definición de adolescente. Se recomendará ajustar esta definición, o bien, indicar que se utilizará el concepto de adolescencia sólo si es en beneficio del/la NNA. Asimismo, se recomienda incorporar los principios del derecho a la vida, al desarrollo y a la confidencialidad, reconocidos en estándares internacionales y omitidos en el Protocolo.

3.2.2. De la primera acogida.

El quinto capítulo del Protocolo se refiere a la primera acogida e incluye cinco puntos. Primero, las condiciones necesarias para la primera acogida; segundo, la determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a; tercero, protección inmediata; cuarto, información al/la NNA no acompañado/a o separado/a respecto de sus derechos; quinto, el capítulo incorpora una pauta para evaluación de riesgos por vulneración de derechos de NNA no acompañados/as o separados/as y; sexto, la derivación al Juzgado de Familia. Aun cuando los estándares de la primera acogida del Protocolo coinciden, de forma general, con los estándares de derecho internacional de derechos humanos analizados en la sección anterior, los puntos uno, dos y cinco requieren especial análisis.

Condiciones necesarias para una primera acogida

Respecto de las condiciones necesarias para una primera acogida, el Protocolo contempla la acogida del/la NNA en un espacio adecuado, utilizar con él un lenguaje claro y sencillo, requerir servicio de traducción, si fuera necesario, y la especialización de los funcionarios que realizan la primera acogida.¹⁵¹

En lo relativo a la condición de acoger al/la NNA en un espacio adecuado, la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial de la Defensoría de la Niñez nos indicó que, a la fecha de la creación del Protocolo, existía una respuesta bastante humanitaria frente al tema y adecuados espacios de acogida, pero que esa buena disposición ha cambiado:

En ese tiempo, hubo una respuesta humanitaria en términos de los complejos fronterizos, particularmente en Iquique, [...] donde se habilita en ese tiempo una acogida con salas específicas para NNA, también unas pequeñas casas que daban cuenta, [...] de cómo el complejo estaba un poco alejado de la ciudad propiamente tal. Entonces, si es que llegaban

¹⁵¹ Ibid., pp. 22 y 23.

de noche, cómo atenderlos, la acogida del Estado respecto de niños migrantes y también cuando venía con su familia.

Hoy día los estándares del protocolo en términos de buena acogida se redujeron actualmente a una sala en el complejo donde hay sillitas para niños, antes había todo un despliegue con, no solamente pensando en los niños, porque el porcentaje es más chiquitito de niños no acompañados o separados, si uno piensa en los niños que vienen con sus familias y llegan, no sé, a las 3 de la mañana, 4 de la mañana, la sala es insuficiente, [...], antes se disponían desde el complejo hasta Iquique propiamente tal, había algún bus de acercamiento, ahora ya no existen, esto significa horas de las familias caminando. Hoy día la acogida del Estado ha cambiado mucho en relación a lo que teníamos en el año 2021. Entonces ahí, [...] la parte del protocolo de la acogida, yo diría que hemos retrocedido.¹⁵²

Esta descripción de cómo han cambiado las condiciones de acogida, coincide con el “Informe Final Observación Indagatoria de la Defensoría de la Niñez”,¹⁵³ emitido a fines de 2024 luego de una visita al Dispositivo de Primera Acogida ubicado en la región de Tarapacá, comuna de Colchane, “con la finalidad de realizar una observación indagatoria en respuesta a los cambios, transformaciones y, sobre todo, necesidades actuales de niños, niñas y adolescentes que ingresan a Chile de manera irregular por la zona fronteriza cercana a Colchane”.¹⁵⁴ Al analizar las condiciones generales, dicho informe constató:

un retroceso significativo respecto de las condiciones que el Estado recibe a familias que ingresan por dicho paso fronterizo y en particular a las que se relacionan directamente con niños, niñas y adolescentes y sus necesidades básicas como alimentación, acceso a agua potable, un espacio físico que les albergue mientras sus familias realiza los trámites migratorios y sobre todo, falta de personal que pueda asumir el acompañamiento en situaciones de vulneraciones de derechos.¹⁵⁵

¹⁵² Entrevista realizada el 1 de julio de 2025.

¹⁵³ Defensoría de la Niñez, “Informe Final Observación Indagatoria sede Regional Tarapacá”, oficio N°1846/2024 de la Municipalidad de Colchane y N°1828/2024 de la Subsecretaría de la Niñez.

¹⁵⁴ Defensoría de la Niñez, op. cit., p. 2.

¹⁵⁵ Ibid., p. 7.

También se dejó constancia en el informe de que, en la actualidad, los/as NNA no cuentan con un acceso adecuado a alimentación, abrigo, calzado o vestuario “que permitan reconocer una práctica de cuidado centrado en su interés superior”.¹⁵⁶

De lo que se ha podido constatar en el informe y por medio de las entrevistas realizadas para este trabajo, queda claro un retroceso en las condiciones de primera acogida. En este sentido, al faltar servicios básicos relacionados con el deber de acoger, Chile arriesga incumplir con su obligación de cautelar el interés superior del niño y de brindarle protección y asistencia, que forman parte del derecho de atención y alojamiento del que son titulares los/las NNA. Asimismo, arriesga incumplir con su obligación de garantizar un nivel de vida adecuado y acceso a la salud. Por su parte, al faltar personal que pueda asumir el acompañamiento en situaciones de vulneración de derechos, Chile arriesga incumplir con sus obligaciones de prevención de la trata, el tráfico, la explotación sexual, los malos tratos y la violencia que pueda comprometer a un grupo tan vulnerable como son los/as NNA. Además, arriesga no ser capaz de identificar situaciones de necesidad de protección humanitaria a través del refugio o la protección complementaria.

Se identifica, también, otro nudo crítico derivado del párrafo recientemente citado del “Informe Final Observación Indagatoria de la Defensoría de la Niñez”, pues se hace referencia a la situación de familias en general, es decir, se alude a NNA que migran acompañados/as y no a los/as que lo hacen solos/as. A mayor abundamiento, hace falta que, al hacer observaciones indagatorias, la Defensoría de la Niñez determine con mayor precisión, la condición del/la NNA, inmediatamente tras su llegada. Es decir, saber si está acompañado/a de su familia, si no lo está, o si está separado/a. Esta obligación ya se identificó en la sección anterior de este informe.

Lo señalado es especialmente relevante pues, como también fue indicado en la sección precedente, los/as NNA no acompañados/as y separados/as enfrentan mayores vulnerabilidades, especialmente relacionadas con explotación sexual y laboral; incluso, podrían estar relacionadas con explotación sicarial.¹⁵⁷

Parte de las vulnerabilidades recién mencionadas fueron reconocidas de manera general en el informe:

¹⁵⁶ Ibid., p. 9.

¹⁵⁷ Así, por ejemplo, ver, Insight Crime.org: “¿Cómo se relaciona el aumento de niños sicarios en Guatemala con la migración?”, 25 de agosto de 2014.

Los NNA que pasan por el Complejo Fronterizo de Colchane se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por su condición de NNA migrantes, por estar muchos no acompañados y/o en situación migratoria irregular. Lo anterior los pone en un riesgo mayor de verse afectados por maltratos físico y emocionales, violencia sexual y basada en género, afectaciones a su salud mental, trabajo infantil, entre otros graves riesgos. Es necesario que el Estado cumpla con su obligación de generar mecanismos especializados de prevención y protección oportunos frente a estos riesgos y amenazas. Debe existir presencia de dispositivos y profesionales que cuenten con preparación y formación adecuada para impedir que estos NNA sean gravemente dañados en sus derechos.¹⁵⁸

Ante estas vulnerabilidades, la Defensoría de la Niñez propone incorporar a las Oficinas Locales de la Niñez (OLN) en el dispositivo o complejo de acogida. La omisión de las OLN en el Protocolo demuestra una falta de actualización con la Ley 21.430. Al poseer estas oficinas formación y sensibilización en derechos humanos, resulta pertinente evaluar su incorporación en la primera acogida de NNA no acompañados/as y separados/as.

Tal como se mencionó más arriba, las otras condiciones necesarias para la primera acogida que contiene el Protocolo son “utilizar lenguaje claro y sencillo”¹⁵⁹ y “requerir servicio de traducción si es necesario”,¹⁶⁰ además de la “especialización de funcionarios que realicen la primera acogida”.¹⁶¹ Respecto del requerimiento de traducción, si bien a grandes rasgos se enmarca en los estándares analizados en la sección anterior, el Protocolo no incluye la necesidad de ofrecer el apoyo a través de una persona familiarizada con el origen étnico y el contexto religioso y cultural del/la NNA ni se refiere a la capacitación que estos profesionales debieran recibir en materias vinculadas a especificidades culturales, religiosas o de género de los niños, niñas y adolescentes durante la primera acogida.

El requerimiento de “especialización de los funcionarios que realicen la primera acogida”, es coherente con los estándares identificados en la sección anterior, al establecer que los funcionarios policiales encargados de esta labor deben contar con formación en movilidad humana, en derechos de NNA, en la identificación de necesidades de protección y en la implementación del Protocolo. Sin embargo, en la práctica, no

¹⁵⁸ Defensoría de la Niñez, op. cit., p. 11.

¹⁵⁹ Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 22.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid., p. 23.

parece existir una estructura organizada y sistemática de capacitación que garantice el cumplimiento efectivo de este requerimiento.

En una de las entrevistas se nos informó de capacitaciones para ciertos funcionarios policiales de Iquique abocados a esa misión específica.¹⁶² Sin embargo, las dos personas consultadas para el desarrollo de este capítulo, coinciden en la necesidad de capacitarlos a todos, dada la rotación de los funcionarios en diferentes labores. Por otra parte, las capacitaciones no parecen ser una constante en las regiones fronterizas, tal como se confirma en la respuesta de la Policía de Investigaciones frente a la solicitud de información respecto de la cantidad de capacitaciones que han recibido Fuerzas Armadas en las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá sobre el Protocolo.¹⁶³ En su respuesta, precisan que no tienen “registro de información respecto de capacitaciones de funcionarios institucionales, en la Región de Arica y Parinacota, sobre el Protocolo para la Protección de NNA no Acompañados y Separados en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional.”¹⁶⁴

Es importante considerar, en este sentido, que ciertas zonas fronterizas del norte del país son resguardadas por las Fuerzas Armadas, en virtud de la Ley 21.542, que las autoriza para proteger infraestructura crítica “en caso de peligro grave o inminente”. Sin embargo, el Protocolo solo hace referencia a los funcionarios policiales, omitiendo a las Fuerzas Armadas que también participan en labores de control y primera acogida. Este vacío se vería, en parte, cubierto por las capacitaciones implementadas por el Poder Judicial, según nos informa la magistrada María Olga Troncoso:

El 2023 nosotros realizamos al ejército capacitaciones grandes [...]. Fueron 3 regimientos: Pozo Almonte, en Iquique, en regimiento de Arica y en el de Calama. Más o menos había 200 funcionarios por regimiento, en total fueron 600 los que logramos capacitar de las fuerzas armadas (el Ejército, la FACH y la Armada).¹⁶⁵

La magistrada Troncoso destaca la iniciativa de autocapacitarse y la buena disposición de funcionarios de Fuerzas Armadas en frontera con NNA no acompañados/as y separados/as. Aun así, para cumplir con el estándar

¹⁶² Entrevista a magistrada María Olga Troncoso, realizada, el 8 de julio de 2025.

¹⁶³ Solicitud de acceso a la información pública, N°AD010T0028933, respondida el 30 de mayo de 2025.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Entrevista realizada el 8 de julio de 2025.

de derechos humanos –mencionado en la sección anterior– debe existir un modelo de capacitaciones sistematizado y efectivo para todos aquellos funcionarios que participan en la primera acogida de NNA.

Determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a.

La determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a constituye el segundo elemento de la primera acogida. El procedimiento planteado en el Protocolo coincide con los estándares de derechos humanos previamente analizados, en cuanto exige que se realice “con carácter prioritario”¹⁶⁶ e “inmediatamente tras su ingreso al país o tan pronto como los funcionarios tomen conocimiento”.¹⁶⁷ Asimismo, se mantiene el estándar conforme al cual, en caso de duda, debe considerarse la minoría de edad y la evaluación de la edad debe realizarse por profesionales capacitados.¹⁶⁸

No obstante, el Protocolo omite toda referencia a la posibilidad de recurrir ante un órgano independiente respecto de la decisión sobre la edad del/la NNA, aspecto relevante para garantizar de manera plena la protección de este derecho.

Aunque el Protocolo contempla la determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a ajustándose, en gran medida, con los estándares de derechos humanos, no es posible evaluar si este procedimiento se aplica efectivamente en la práctica. Ello se debe a la falta de claridad sobre cuántos/as NNA no acompañados/as o separados/as han sido objeto de este mecanismo. Esta información fue solicitada al Poder Judicial mediante un requerimiento de acceso a la información por Ley de Transparencia, pero, a la fecha de entrega de este capítulo no se había recibido respuesta, pese a haberse cumplido el plazo legal.¹⁶⁹

La ausencia de información verificable sobre la aplicación de este procedimiento contraviene la obligación de “crear estructuras administrativas y articular actividades de investigación, información, acopio de datos y formación general para respaldar estas medidas”, identificada en la sección anterior de este capítulo. El hecho mismo de que dicha información no esté disponible públicamente constituye ya una vulneración de esta obligación. En consecuencia, la falta de información

¹⁶⁶ Corte Suprema, Protocolo, op cit., p. 23.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Código de Solicitud NR001T0010441, 2 de mayo de 2025 (fecha de entrega del *Informe*, fines de septiembre de 2025).

genera un riesgo de ineficacia del Protocolo y, con ello, una potencial desprotección de los derechos de este grupo.

Derivación al Juzgado de Familia.

Finalmente, respecto de la derivación al Juzgado de Familia, el Protocolo indica que, concluida la primera acogida, el funcionario o la funcionaria policial deberá poner al/la NNA a disposición del juez o jueza de Familia competente. Indica además que “si no fuera hora de despacho”, se deberá tomar contacto telefónico con el juez o jueza de Familia de turno competente.¹⁷⁰ Dicho procedimiento cumple con los estándares de protección analizados en la subsección anterior, sin embargo, podría presentar dificultades en la práctica, que se relacionan con la falta de información detallada a la que nos referimos a propósito de la determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a. Así lo plantea la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial:

Pero por otro lado también hemos visto dificultades en términos prácticos, como que ha perdido fuerza el protocolo. Por un lado, en Iquique que funcionaba medianamente bien, ya no se están haciendo las audiencias inmediatas, se nota la falta de capacitación de parte de los funcionarios públicos, no en todo se está designando la curaduría, los teléfonos ya no están respondiendo en horarios inhábiles. Entonces, si bien al inicio como les comentaba, este protocolo fue la gran forma de actuación y de coordinación, hoy día se ha ido desinflando de alguna u otra forma en términos de la efectividad.¹⁷¹

Se rastreó también, sin éxito, en el buscador del Poder Judicial,¹⁷² la mención a este Protocolo en la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Juzgado de Letras de Familia de Iquique. Consultada sobre el tema, la magistrada Troncoso precisó que la derivación a los Juzgados de Familia por parte de los funcionarios de primera acogida de NNA con necesidades de medidas de protección –dentro de los cuales se encuentran los/as no acompañados/as o separados/as– es “un trabajo de joyería, es uno por uno”.¹⁷³ Recalcó, además, que es muy difícil asegurarse de que este procedimiento sea

¹⁷⁰ Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 32.

¹⁷¹ Entrevista realizada el 1 de julio de 2025.

¹⁷² Poder Judicial. <https://www.pjud.cl>

¹⁷³ Entrevista realizada el 8 de julio de 2025.

replicado exactamente en otras jurisdicciones, como Iquique y Antofagasta, porque “es voluntario, son orientaciones, son directrices”.¹⁷⁴

Esto último refuerza la idea de que la protección de NNA no acompañados/as y separados/as depende, en especial, más de la voluntad de funcionarios/as que de una directriz vinculante que asegure efectivamente la garantía de sus derechos.

3.2.3. Etapa Judicial.

El último capítulo del Protocolo aborda la etapa judicial e incluye la recepción del caso en el Juzgado de Familia; la designación de un curador o curadora *ad litem*; la celebración de una audiencia inmediata y la entrevista al NNA; la apertura de la causa en SITFA; la entrega de documentos personales de identidad; el derecho a la reunificación familiar; el cuidado alternativo familiar; el derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación; y el cumplimiento de las medidas de protección.¹⁷⁵

En cuanto a esta etapa judicial, cabe destacar que para efectuar la entrevista al/la NNA, están contempladas una serie de precauciones orientadas a garantizar una adecuada protección y a proporcionar lineamientos claros a los jueces en la resolución de este tipo de causas. Entre dichas medidas, es necesario verificar que el espacio sea adecuado, adaptar el lenguaje a la edad y madurez del/la NNA, utilizar materiales concretos de apoyo a la entrevista y aplicar un enfoque diferenciado según el rango etario, distinguiendo entre menores de 4 años y adolescentes. Asimismo, el Protocolo incorpora sugerencias para identificar si la persona es víctima de delitos como trata o tráfico, o si requiere protección internacional.

Un elemento ausente en el Protocolo, referido a la etapa judicial, es la verificación de la condición migratoria del/la NNA no acompañado/a o separado/a para que, en caso de encontrarse en una situación migratoria irregular, se aplique un procedimiento de regularización. Este procedimiento debería considerar la especial situación de NNA no acompañados/as o separados/as que no poseen los documentos necesarios para acreditar adecuadamente su identidad. Así lo detalla la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial:

Si bien el protocolo no declara una regularización, sí declara un enrolamiento, la facultad del juez de poder oficiar al Servicio Nacional de Registro Civil e Identificación para proceder al enrolamiento. ¿Cuál es

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Corte Suprema, Protocolo, op. cit., pp. 33-42.

la dificultad? Que los niños que vienen de determinados países como Venezuela o Haití no vienen con todos los documentos necesarios para lograr la regularización, obtener la visa temporal humanitaria, le faltan documentos asociados a la legalización propiamente tal, o al apostillado, o incluso en algunos casos vienen sin ningún documento de filiación, y cuando vienen sin ningún documento de filiación ahí sí es importante el rol del tribunal de familia, porque se tiene que hacer una entrevista, se tiene que ver que no hayan otras condiciones de riesgo, por ejemplo asociado a alguna trata o alguna explotación sexual que venga de fondo, para lograr la regularización del niño. Distinta es la situación cuando al niño le falta algún documento de legalización o falta algún documento. En ese caso, la Oficina Local de la Niñez podría actuar.¹⁷⁶

De esta manera, aun cuando contiene significativas protecciones a los derechos de NNA no acompañados/as y separados/as en el contexto de la migración que llegan a la etapa judicial, el mencionado Protocolo no contempla un procedimiento adecuado y actualizado de regularización, que incluya las OLN.

3.2.4. Mecanismo de Monitoreo y seguimiento a la implementación de este Protocolo.

El último capítulo del Protocolo se refiere al “Mecanismo de monitoreo y seguimiento a la implementación del Protocolo”, que contempla tres fases: (i) la Mesa Técnica Interinstitucional para la Implementación del Protocolo; (ii) la elaboración de reportes trimestrales sobre la situación de NNA migrantes no acompañados y separados; y (iii) un mecanismo de participación de NNA no acompañados y separados, así como de organizaciones de la sociedad civil.¹⁷⁷

La Mesa Técnica sesiona ordinariamente cada seis meses y debe elaborar informes semestrales que serán puestos en conocimiento de las autoridades de las distintas instituciones que la integran. En cuanto a los reportes trimestrales, estos deben ser elaborados por la Corte Suprema, informando sobre la cantidad de NNA no acompañados/as con medida de protección vigente y su situación actual.¹⁷⁸

Respecto de los mecanismos de participación, el Protocolo establece que, para conocer las dificultades que enfrenta este grupo, “se dispondrá de

¹⁷⁶ Entrevista realizada el 1 de julio de 2025.

¹⁷⁷ Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 43.

¹⁷⁸ Ibid.

un mecanismo que permita escuchar y garantizar la participación de NNA no acompañados y separados y de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esta temática”.¹⁷⁹

La inclusión de un mecanismo de monitoreo y seguimiento que contemple la elaboración de informes y sesiones periódicas, así como la participación de NNA, representa un avance significativo en la implementación de los derechos de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados. Probablemente, el mayor progreso radica en la recolección mensual de información sobre NNA no acompañados/as y/o separados/as con medida de protección, así como en la obtención de una panorámica sobre la situación de aquellos ingresados a residencias de protección del país. Dicha labor ha sido asignada a la Unidad Operativa de la Corte Suprema (Acta 37-2014) encargada de recolectar y monitorear las medidas de protección decretadas en favor de NNA.¹⁸⁰ Sin embargo, pese a estos avances, la información recabada no permite identificar con precisión las necesidades específicas de cada NNA migrante no acompañado o separado.

Más aún, se verifica falta de información pública suficiente en relación a las sesiones semestrales de la Mesa Técnica, lo que generaría dificultades en la puesta al día del Protocolo con los estándares de derechos fijados por las Leyes 21.325 y 21.430. En este sentido, se nos indicó:

... los primeros años nos llegaban estos informes de parte del acta 37, como muy rigurosamente nos llegaban todo. Pero después, qué es lo que pasó, que nosotros dejamos de recibir la información, pero estaba pública, pero claro, la información estadística es totalmente insuficiente para conocer la realidad de cada uno de los niños, por ejemplo, si es que se hubiese conformado efectivamente este mecanismo, probablemente la actualización del protocolo la tendríamos que haber hecho el año 2022 y no el año 2025, porque el año 2022 se publicó la Ley de Garantías.¹⁸¹

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Poder Judicial, Unidad de Seguimiento de la Corte Suprema, Acta 37-2014, 10 de diciembre de 2024. <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/docs/download/90061>; Poder Judicial, *Política de efectivización de derechos de niños, niñas y adolescentes del Poder Judicial*, p. 3. <https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2025/05/politica-efectivizacion-derechos-nna-1.pdf>

¹⁸¹ Entrevista a la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial, 1 de julio de 2025.

Por otra parte, la mayor dificultad para la implementación de los mecanismos de monitoreo y seguimiento, es que estos no tienen carácter obligatorio. Esto no sólo afecta el cumplimiento de la obligación estatal de “promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y articular las actividades de investigación, información, acopio de datos y de formación general, necesarias para apoyar estas medidas”,¹⁸² sino que además arriesga que el Protocolo no sea efectivamente aplicado por todos los tribunales del país. En este sentido, se nos indicó:

...en relación al monitoreo, es un protocolo que funciona en una región pero que no ha logrado, de una u otra forma, adecuarse y adoptarse en otros tribunales del país, particularmente aquellas regiones en que son zonas fronterizas.¹⁸³

... la última parte del protocolo relacionado con el monitoreo que debía estar como constante de parte de la Corte Suprema, de los demás actores, no se efectivizó, no se realizó.¹⁸⁴

Las declaraciones antes citadas coinciden con la poca información pública disponible sobre la implementación de este Protocolo.¹⁸⁵ En esta línea, se solicitó a la Corte Suprema, vía solicitud de acceso a la información pública, copia de documentos relacionados con el seguimiento del cumplimiento del protocolo, pero no se obtuvo respuesta.¹⁸⁶

El análisis de esta sección nos permite responder a la pregunta inicial planteada en este capítulo, a saber, en qué medida el Protocolo contribuye a la protección integral de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad. Verificamos, en este sentido, que el Protocolo constituye un avance significativo y necesario en la protección de los derechos de este grupo vulnerable de personas, especialmente durante los primeros años de su implementación, sin embargo, se identifican nudos críticos que arriesgan una menor garantía de protección.

En primer lugar, no logra ser aplicado en todo el territorio del país, sino que se mantiene localizado en la región de Iquique y en algún otro tribunal con suficiente interés e iniciativa para conocerlo e implementarlo. En

¹⁸² CRC, *Observación General N°6*, párr. 13.

¹⁸³ Entrevista a la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial, 1 de julio de 2025.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Dirección de Estudios de la Corte Suprema, Participación en mesas y comisiones. https://direcciondeestudios.pjud.cl/category/participacion_en_mesas_y_comisiones; Corte Suprema, Unidad de Seguimiento, op. cit.

¹⁸⁶ Solicitudes NR001T0010442, NR001T0010443 y NR001T0010446, 2 de mayo de 2025.

segundo lugar, si bien se verifica un cierto grado de cumplimiento de gran parte de los estándares identificados en la primera parte de esta sección, se identificaron vacíos que serán mencionados en las recomendaciones. En tercer lugar, no existe una capacitación organizada y uniformada para los/as agentes que deban implementarlo, en especial aquellos relacionados con la primera acogida. En cuarto lugar, el Protocolo no es obligatorio, lo que dificulta un monitoreo y seguimiento efectivos. Finalmente, se hace necesaria una puesta al día del Protocolo en relación con las Leyes 21.325 y 20.430.

RECOMENDACIONES

1. Dar pleno cumplimiento a la Declaración y Plan de Acción 2024-2034, fortaleciendo el sistema establecido en la legislación chilena para las personas con necesidades de protección internacional, en especial aquellas de origen venezolano desplazadas forzosamente de su país.
2. Implementar un proceso extraordinario de regularización para personas migrantes en situación irregular que se encuentren empadronadas y acrediten algún tipo de arraigo en el país, especialmente de carácter familiar y/o laboral.
3. Adoptar medidas para agilizar los trámites consulares, otorgando prioridad a la resolución de los recursos interpuestos en consulados chilenos por personas afectadas por prohibiciones de ingreso derivadas de procedimientos de reconducción inmediata.
4. Evaluar la eficacia de la medida de reconducción mediante estudios que permitan monitorear la situación de las personas migrantes que ingresan al país y los resultados de su aplicación.
5. Asegurar la aplicación homogénea del Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en contexto de migración y/o necesidades de protección internacional en todo el país, en especial en zonas fronterizas. Para ello, se recomienda establecer un sistema permanente de formación obligatoria para todos los actores intervinientes –incluido el personal policial, militar y judicial–, junto con un mecanismo de monitoreo efectivo, con plazos definidos y responsabilidades claras.
6. Actualizar el Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en contexto de migración y/o necesidades de protección internacional en todo el país con-

forme a las Leyes 21.325 y 21.430, incorporando estándares internacionales, tales como la definición de niño de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, el derecho a recurrir las decisiones de determinación de edad, el acceso a apoyos culturalmente pertinentes y mecanismos de regularización adaptados a NNA sin documentación.

7. Mejorar las condiciones materiales y humanas de la primera acogida, garantizando estándares mínimos de alimentación, acceso a agua potable, espacios adecuados para la estadía de NNA, transporte seguro y atención primaria en salud física y mental.