

NUEVA LEY QUE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Estas últimas semanas, a partir del contexto noticioso, se ha discutido mucho sobre el refugio en Chile. Sin embargo, en el mismo debate público ha pasado un tanto desapercibida la promulgación de la Ley 21.655, que entró en vigencia el pasado martes 20 de febrero, y de la que más que nada se ha hablado sobre las modificaciones en materia de reconducciones, pero poco de los cambios en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

La modificación se justificó de acuerdo al ejecutivo, en el significativo aumento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. En base a los datos compartidos por el propio Servicio Nacional de Migraciones, entre los años 2010 a julio 2023 se presentaron 30.597 solicitudes. Solo 957 solicitudes terminaron exitosamente en reconocimiento, o sea, un 3.13% de las solicitudes presentadas. Venezuela concentra el 41.3% de las solicitudes y una de las tasas más bajas de reconocimiento ya que solo han sido reconocidos como refugiados 36 personas de nacionalidad venezolana.

En general, la nueva ley introduce varias modificaciones. Tales modificaciones no se concentran exclusivamente en el procedimiento. En el artículo 2° se incorporan nuevos requisitos que modifican la definición de refugio. Se incorpora en dicha norma lo siguiente, *“Sólo tendrán derecho a que se les reconozca la calidad de refugiado de conformidad con los numerales 1 y 2 quienes lleguen directamente desde el territorio en que su vida o libertad esté amenazada. Se entenderá que llegan directamente quienes lo hacen en un viaje con escalas siempre que la estadía en un tercer país no se haya extendido por más de sesenta días. En casos calificados, el Subsecretario del Interior podrá ampliar este plazo”*.

El concepto de tercer país seguro se ha aplicado en casos en los que una persona podría haber encontrado protección en un tercer Estado, ya sea en virtud de un acuerdo formal, bilateral o multilateral entre Estados para los solicitantes de asilo. Los acuerdos base se orientan a mejorar la cooperación internacional y regional y la responsabilidad compartida¹.

La idea de tercer país seguro se sustenta en que habiendo un acuerdo de coordinación regional, los Estados miembros sean considerados países seguros para los solicitantes de asilo, por ello se presume que el paso de un Estado a otro no vulnera el principio de no devolución.

En este sentido, de aplicarse, se crea indirectamente una obligación de buscar asilo en el Estado ‘seguro’, geográficamente más cercano al país desde donde se huye, castigando el incumplimiento con la expulsión. En consecuencia, si este mecanismo no va acompañado

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2011), *Reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades*. Párr. 8

de las garantías adecuadas, el riesgo de infringir el principio de no devolución puede ser considerable². Es importante hacer presente que obligaciones derivadas del principio de no devolución se encuentran contenidas en tratados internacionales de derechos humanos (por ejemplo, artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes) cuyo cumplimiento es materia constitucional.

El tercer país seguro aplica en casos en que una persona podría haber encontrado o recibido protección en otro Estado mediante una solicitud individual o dado a que existe un acuerdo entre Estados para enviar a los solicitantes de asilo. Ejemplo de esto es el acuerdo que existe en la Unión Europea conocido como el Convenio de Dublín. También en Norte América se han acordado convenios específicos entre países como Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, en Chile se ha incorporado a la ley esta medida sin haber precedido a estos esfuerzos de acuerdos con otros países de la región.

Se agrega un nuevo inciso al artículo 26 que establece que para el reconocimiento de la condición de refugiado se debe considerar, entre otras cosas, la inminencia del peligro que sufre el solicitante en su país de origen o el país donde sufrió persecución política. Si bien esto puede parecer armónico con la definición de refugiado que se incluye en el artículo 2, en el que se habla de que tienen derecho a que se les reconozca la condición de refugiados quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad, dicha modificación no es inocua. La decisión de incluir la inminencia del peligro en el país de origen, aumenta las exigencias probatorias, incluyendo un nuevo elemento a considerar.

A su vez, se contempla en esta modificación una etapa inicial de admisibilidad que tendrá una duración máxima de 90 días hábiles. Hasta la dictación de la Ley 21.655, ni la ley 20.430 ni su reglamento contemplaban una etapa preliminar, sin embargo, en la práctica se aplicaba un análisis previo sin certezas para los solicitantes. Ahora, al menos, hay mayor claridad acerca de las etapas de dicha etapa, y un plazo comprometido, sin perjuicio de que en dicha etapa, las personas no podrán acceder a regularización, de ahí que sea fundamental que el mandato legal de los 90 días hábiles se cumpla. Los solicitantes de refugio deberán esperar entre cuatro y cinco meses para saber si su solicitud es admisible, y solo en dicho caso, podrán acceder a un permiso de residencia. Se señala expresamente que durante esta etapa se dará cumplimiento al principio de no devolución y que la constancia de haberse presentado la solicitud servirá para acreditar la situación migratoria regular solo para efectos de control de identidad de acuerdo a la Ley 20.391.

² Cortinovis Roberto (2018). *The Role and Limits of the Safe Third Country Concept in EU Asylum*. Research social platform on migration and asylum, Discussion Brief.

Cumplidos los requisitos formales de la solicitud, la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado deberá emitir un informe técnico acerca de si la solicitud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º, es manifiestamente infundada. La ley en ningún momento señala qué se entenderá por manifiestamente infundada, o qué indicios permitirán concluir una u otra categoría con respecto a la solicitud. De esto se desprende qué es posible que el análisis preliminar pueda ser, finalmente, un análisis de fondo, que solo replique en una etapa más breve la etapa posterior a esta nueva etapa inicial. Por lo mismo, será clave las medidas que se tomen desde el Servicio Nacional de Migración, junto con jurisprudencia desde las acciones que se puedan presentar en tribunales de justicia ante la eventual vulneración de derechos, para evitar que esta etapa sea en definitiva una etapa espejo de la etapa que sigue, dado que se incluyen en ambas entrevistas de elegibilidad e informes técnicos, lo que no necesariamente podría resultar más eficiente y puede ser contraproducente con una de las motivaciones que tenía este proyecto de ley que era la de dar mayor celeridad a la decisión de quién es refugiado.

Un tema controvertido previamente era sobre si había o no un plazo desde el ingreso al territorio para acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Esta ley contempla explícitamente que el plazo para solicitar refugio será de 7 días hábiles desde el ingreso al país. Esto implica mayores barreras de acceso al procedimiento ya que se trata de un plazo extremadamente acotado a nivel comparado (a modo de ejemplo, en Estados Unidos dicho plazo es de un año). En esos siete días, la autoridad asume que la persona podrá contar con la debida información que le permita identificar que su situación podría entenderse dentro de la definición de refugiado, acceder a información sobre cómo es el procedimiento de refugio en Chile y recopilar la prueba documental correspondiente a su petición para presentarse en Oficina del Servicio Nacional de Migración dentro de plazo. Todo esto, habiendo manifestado en frontera la intención de solicitar refugio.

De acuerdo a las cifras del propio Servicio, entre los años 2010 hasta julio de 2023 se habían recibido 28.947 solicitudes de las cuales 7.765 fueron rechazadas y solo 797 se aprobaron, lo que da cuenta de 20.385 solicitudes sin resolver aún. Habrá que estar atentos a si estas modificaciones darán mayor celeridad y eficiencia al proceso, tal como se manifestó en la tramitación legislativa. Más importante aún, será observar si el acceso al refugio en Chile, que ya se encuentra en situación crítica, se torna casi imposible, vulnerando así no sólo compromisos internacionales como Estado, sino derechos fundamentales de personas que requieren de nuestra protección.