

Elaborado por:



Con el apoyo de:



INFORME SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES Y LA LEY DE REFUGIO EN CHILE



Santiago, enero de 2024.

INFORME: SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES Y LA LEY DE REFUGIO EN CHILE

Área de Incidencia y Estudios, Servicio Jesuita a Migrantes.

Fundación Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), Lord Cochrane 104, Santiago, Chile.

Directora Nacional SJM: Waleska Ureta Cañas.

Director del Área de Incidencia y Estudios: Ignacio Eissmann Araya.

Investigadores/as: Francisca Rodríguez Tapia, Jorge Castillo Tabilo y Juan Pablo González Quezada.

Edición del informe: Ignacio Eissmann Araya.

Diseño y diagramación: Josefa Caballería Abarca.

Para referenciar en APA: Servicio Jesuita a Migrantes (2024) Informe: Monitoreo del estado de la movilidad humana y la protección internacional en Chile. Santiago, Chile.

ÍNDICE

GLOSARIO	5
1. NORMATIVA CONSULTADA	5
2. CONCEPTOS	7
PRESENTACIÓN	9
MARCO CONCEPTUAL	12
1. Ley de Migración y Extranjería y la Política Nacional de Migración y Extranjería (PNM)	13
2. Vinculación de la PNM con el sistema de protección internacional chileno y los mecanismos de regularización de personas con necesidades específicas	14
3. Ley de Refugio y Política Nacional de Migración y Extranjería	16
4. Mecanismos de regularización para necesidades específicas	17
ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES	18
1. Diagnóstico del contexto de la política nacional de migración y extranjería	18
2. Análisis de las medidas y proyectos de ley que componen la PNM	22
2.1. Objetivos y medidas orientadas a la regularización	22
2.2. Análisis de objetivos y medidas orientadas a protección internacional	24
2.3. Regularización de personas con necesidades específicas	24
2.4. Medidas de expulsión	25
2.5. Medidas de integración	27
PROPUESTAS	28
REFERENCIAS	31
ANEXOS	33
Anexo 1: Síntesis de ejes y medidas de la Política Nacional de Migración y Extranjería	33
Anexo 2: Artículos de la ley 21.325 que referencian la PNM	40
Anexo 3: Estado de los proyectos de ley comprometidos en la PNM	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Principales hitos de la Política Nacional de Migración y Extranjería	11
Figura 2: Modelo de política pública: formulación, implementación, monitoreo y evaluación (FIME)	12
Figura 3: Estado del ciclo de la política migratoria a la PNM 2023	13
Figura 4: Estructura del sistema de protección internacional y regularización humanitaria	15

GLOSARIO

1. NORMATIVA CONSULTADA

- **Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería de Chile**

Esta ley regula la entrada, estadía y salida de extranjeros en Chile, estableciendo un marco legal para la migración. Enfoca la gestión de la migración bajo principios de derechos humanos y seguridad nacional, incluyendo procedimientos para solicitudes de visas, residencia y expulsiones.

- **Decreto N° 177**

Establece las subcategorías de permisos de residencia temporal, integrando los requisitos para visados regulares y visados humanitarios.

- **Decreto N° 296**

Es el reglamento de la Ley 21.325, el cual especifica procedimientos sobre el otorgamiento de visados y atribuciones del SERMIG, especificando el ingreso condicionado y derivando la definición de la protección complementaria en la PNM.

- **Resolución Exenta N° 25.425 del Servicio Nacional de Migraciones**

Establece la creación de un registro nacional biométrico de extranjeros en situación irregular que hayan ingresado por paso no habilitado. Publicada el 14 de junio de 2023.

- **Ley N° 20.430 sobre Protección de Refugiados:**

Esta ley establece disposiciones sobre la protección de refugiados en Chile. Establece el marco normativo para el reconocimiento de la condición de refugiado, los derechos y deberes de los refugiados, y los procedimientos de asilo.

- **Decreto N° 837**

Es un decreto que establece el reglamento para implementar la Ley 20.430, estableciendo disposiciones sobre la protección de refugiados en Chile. Define el ámbito de aplicación de la ley, los principios fundamentales de protección, y los derechos y obligaciones de los solicitantes de refugio y refugiados. Además, detalla el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, incluyendo los criterios para el reconocimiento, exclusión, cesación, cancelación y revocación de esta condición. También establece las autoridades competentes en el proceso y los principios interpretativos para la aplicación del reglamento.

- **Boletín 16.072-06:**

Unifica varias iniciativas legislativas relacionadas con migración y extranjería en Chile. Incluye medidas como el aumento de multas a empresas de transporte por embarcar a pasajeros sin los requisitos necesarios, modificación de la Ley 21.325 para establecer procedimientos de filiación para niños, niñas y adolescentes, establecimiento como causal de prohibición de ingreso las condenas por delitos de violencia intrafamiliar, modificaciones a las causales de rechazo o revocación de los permisos de residencia, ampliación de causales de expulsión y prohibición de ingreso, sanciones a empresas de transporte que rechazan transportar expulsados y la inclusión de nuevas causales para la cancelación de la nacionalización por comisión de crímenes.

- **Boletín N° 16.034-06**

Modificación a la Ley 20.430 para establecer una etapa inicial de admisibilidad del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Actualmente se encuentra en tercer trámite constitucional.

- **Boletín N° 15.204-07**

Modificación a la Ley 21.325 para establecer una nueva causal de expulsión para extranjeros con permisos de residencia. En primer trámite constitucional.

- **Boletín N° 15.258-25:**

Modificación para aplicación del control de identidad preventivo en zonas fronterizas. En primer trámite constitucional.

2. CONCEPTOS

- **ACNUR**

Agencia de la ONU para los Refugiados.

- **Expulsiones administrativas**

Son aquellas sanciones al incumplimiento de la normativa migratoria. Son dictadas por la autoridad administrativa e implican el inicio de un proceso administrativo sancionatorio que permite la presentación de descargos, previo a la ejecución de la medida.

- **Expulsiones judiciales**

La expulsión judicial es impuesta por un juez penal como medida sustitutiva de cumplimiento de la pena en un proceso penal. Puede aplicarse a extranjeros que hayan sido condenados a una pena igual o inferior a cinco años de presidio o reclusión menor en su grado máximo. Al igual que la expulsión administrativa, esta medida implica el retorno de la persona a su país de origen.

- **IPNH**

Ingresos por Pasos No Habilitados. Se refiere a aquellas personas que hacen ingreso al país a través de pasos no habilitados o autorizados para ese efecto por el Estado. Se utiliza como una forma de aproximación a la cantidad de personas que ingresan irregularmente a Chile. Este dato se obtiene de los registros administrativos de la PDI, por lo que no consideran a niños, niñas o adolescentes, ni las personas que quedan en situación irregular por sobreestadía o vencimiento de la visa.

- **Movimientos mixtos**

Los movimientos transfronterizos de personas con distintos perfiles de protección, razones para mudarse y necesidades, que se desplazan por las mismas rutas, utilizan el mismo transporte o medios de transporte, a menudo en números considerables.

- **Necesidades específicas de protección**

En situaciones de emergencia, algunos grupos o individuos de refugiados o desplazados internos enfrentan mayores riesgos de protección debido a sus circunstancias o el contexto. Entre quienes corren mayor riesgo se incluyen personas comúnmente conocidas como “personas con necesidades específicas” que enfrentan barreras específicas debido a la discriminación, su identidad u otros factores que les impiden disfrutar plenamente de sus derechos o acceder a los servicios que necesitan. (ACNUR, 2009)

- **Protección internacional**

De acuerdo con la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos OC 21/14 es “Aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o de residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva” (Corte IDH, 2014, p. 14). Dicha protección comprende: (a) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en los convenios internacionales o las legislaciones internas; (b) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; (c) la protección recibida por cualquier persona de nacionalidad extranjera con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria, y (d) la protección recibida por las personas apátridas de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia. (CIDH, 2019).

- **Protección Complementaria:**

“La protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La protección complementaria permite regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas pero “cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos” (Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, 2011 pp. 1): por ejemplo, el art. 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y el art. 13 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, los cuales se encuentran ratificados en Chile. En la legislación migratoria chilena, la protección complementaria se señala en la Ley 21.325 de Migración y Extranjería, en su artículo 10.

Reembarco

El reembarco se produce cuando a una persona, estando en frontera, le es aplicable una causal de prohibición de ingreso facultativa o imperativa, ante lo cual la persona es devuelta a su país de origen en el mismo vehículo en el que estaba tratando de ingresar.

- **Reconducción**

La PDI aplica esta medida para entregar a las autoridades del país vecino a aquellos extranjeros sorprendidos intentando ingresar de manera irregular o con documentación falsa a Chile. También se aplica esta medida a quienes tienen prohibido el ingreso al país. Esta medida implica el retorno de la persona al punto de ingreso en la frontera.

- **El Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG)**

Es un organismo público dependiente del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, cuyas funciones son ejecutar la Política Nacional de Migración y Extranjería, recolectar y analizar datos sobre migración, celebrar acuerdos relacionados con extranjeros, autorizar o denegar ingresos, estadías y salidas de extranjeros, gestionar permisos de residencia y permanencia, incluyendo sus cambios, determinar expulsiones conforme a ley, tramitar solicitudes de nacionalización, aclarar la condición migratoria de individuos, aplicar sanciones administrativas por infracciones a la ley de migración y mantener el Registro Nacional de Extranjeros.

- **Autorización previa o visa consular:**

Según la ley 21.325, se trata de la visa o autorización previa para extranjeros de ciertos países que es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus consulados en el exterior. Para estancias en Chile menores a 90 días, los ciudadanos de países sujetos a este requisito deben solicitar la visa a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para estancias superiores a 90 días, ya sea para residencia temporal o definitiva, las solicitudes son gestionadas por el Servicio Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior.

- **Visados Humanitarios**

Corresponden a aquellos permisos de residencia temporal de carácter migratorio que se otorgan a personas extranjeras en Chile víctimas de violencia o de vulnerabilidad, entre ellas se encuentran las víctimas de trata de personas, mujeres en situación de embarazo, personas víctimas de violencia intrafamiliar o de género en Chile, víctimas de tráfico ilícito de migrantes y a niños, niñas y adolescentes.

PRESENTACIÓN

El panorama de la movilidad humana en Chile se enmarca por un claro aumento de los movimientos mixtos a nivel mundial y regional. De acuerdo con la OIM (2022), la migración intrarregional sudamericana ha crecido a un ritmo alto, con una fuerte participación de mujeres, llegando, incluso, a equiparar los movimientos en otros continentes. En este escenario Chile ha mostrado un gran aumento de la población extranjera residente en los últimos 10 años (SERMIG e INE, 2023).

La última estimación llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG, 2023), que considera las personas con su condición migratoria regular, con el proceso de regularización iniciado y, por primera vez, integra aproximaciones, indicó que a diciembre de 2022 había 1.625.074 personas extranjeras residiendo en Chile, con una distribución por sexo relativamente similar. Por otra parte, los flujos de ingreso por paso no habilitado también han aumentado en los últimos 4 años (SJM, 2022), principalmente por las crisis sociopolíticas en países como Venezuela, Colombia, Cuba y Haití, así como por el aumento de las exigencias para ingresar a Chile a personas de Cuba, República Dominicana, Venezuela y Haití. Esto ha provocado que haya una gran población en movimientos mixtos que se encuentra en situación irregular.

Asimismo, en los últimos años se ha observado una creciente conflictividad entre nacionales y personas en movilidad humana; En efecto, de acuerdo con la encuesta CEP (2023), un 74% de los encuestados declaró tener una mala imagen de las personas extranjeras que llegaron en los últimos cinco años, lo que ha mostrado un marcado aumento con estudios anteriores (Servicio Jesuita a Migrantes, 2021; Universidad Andrés Bello, 2020), generando una politización de la gestión de personas extranjeras en Chile y una influencia mediática en las decisiones de las políticas públicas que abordan tanto la migración como el acceso a mecanismos de protección internacional para personas desplazadas forzosamente. En ellas se han buscado instalar medidas más restrictivas, tanto en lo que se refiere a procedimientos de acceso al territorio, obtención de una condición jurídica o regularización en el país para quienes buscan entrar a Chile, así como en el acceso a derechos de extranjeros que ya lo habitan, con un fuerte énfasis en la irregularidad (Caro & Quiral, 2023; Dammert & Erlandsen, 2020).

Estos elementos contextuales marcan los debates sobre política pública y los cambios institucionales en la materia, que comenzaron con la presentación de la propuesta de ley para derogar en 2013 el Decreto Ley 1.094 de 1975, y culminaron con la promulgación de la ley 21.325 de migración y extranjería que entró en vigor el 12 de febrero de 2022. El cambio de ley, en concreto, marcó el inicio de un nuevo marco institucional y legislativo, que aún se encuentra en construcción y que busca generar un equilibrio entre los diferentes enfoques respecto a cómo regular la migración (Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2023). En este sentido, la Ley 21.325 ha mostrado tener avances en materia humanitaria, reconociendo un catálogo de derechos y descriminalizando el ingreso irregular al país, además de integrar un recurso para apelar medidas de expulsión ante la Corte de Apelaciones que ejerce jurisdicción en la comuna de residencia de la persona extranjera e integra la protección complementaria al sistema de protección internacional.

¹ A la fecha de realización de este informe aún no se encuentra publicada la estimación para el año 2022.

² Al éxodo venezolano (CIDH, 2018), las vulneraciones estructurales en Cuba (CIDH, 2020), debemos también considerar los efectos de las protestas que se extendieron desde febrero hasta noviembre del 2019 en Haití (U. N. Integrated Office in Haiti, 2022), la crisis política de Bolivia en noviembre del 2019 (GIEI, Bolivia, 2022) y la prevalencia de la violencia política en Colombia (Human Rights Watch, 2023).

Una de las características de la nueva Ley de Migración y Extranjería, es que obliga al Estado a desarrollar una Política Nacional sobre esta materia, con la misión (art. 22 de la ley 21.325) de garantizar “El respeto y promoción de los derechos humanos del migrante, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, de los que son titulares los extranjeros con independencia de su situación migratoria”. Para lograr este objetivo, el art. 22 establece que la Política Nacional de Migración y Extranjería (en adelante PNM) debe considerar la realidad local en términos sociales, culturales, económicos, demográficos y laborales y elaborar medidas en el respeto y promoción de los derechos humanos de los migrantes, sin importar su situación migratoria, prestando especial atención a grupos vulnerables. También debe contemplar medidas de seguridad interna y externa, buscando prevenir y combatir el crimen organizado y otros delitos asociados a la migración, la política exterior y las relaciones internacionales del país, así como los intereses de los chilenos en el exterior. Asimismo, se prioriza la integración e inclusión de los migrantes, reconociendo la contribución de la migración al desarrollo nacional (Art. 22, Ley 21.325).

Cabe señalar, que la PNM no es la única normativa que afecta la gobernanza de la migración en Chile. Desde el año 2021 han entrado en vigor diversas iniciativas tanto a nivel infralegal, legal y constitucional para la gestión migratoria del Estado de Chile. Posterior a la publicación de la ley 21.325 de migración y extranjería, se inició la instalación del Servicio Nacional de Migraciones, reemplazando al antiguo Departamento de Migración y Extranjería (DEM), aumentando sus capacidades y financiamiento. En mayo de 2022 se emite el Decreto 177, el cual contiene todas las subcategorías de los permisos de residencia temporal y, para fines de este informe, aúna los permisos de residencia humanitaria. Un efecto que tuvo la emisión de este decreto es que todos los decretos que establecen permisos de residencias quedan derogados, incluyendo el Visado de Responsabilidad Democrática, creado como mecanismo para los nacionales venezolanos que buscaran radicarse en Chile. En junio del 2022, comenzó el proceso participativo no vinculante de formulación de la PNM, al que se convocó a diferentes actores de la sociedad civil, gobiernos locales y la academia, para integrar sugerencias al diseño de la política.

Durante 2022, también se promulga el Decreto 78, que delega el resguardo de las zonas fronterizas en el Ejército, facultad que previamente se encontraba bajo la Policía de Investigaciones (PDI). Al mismo tiempo entró en vigor la Ley de Infraestructura Crítica, que permite a la Presidencia de la República encomendar a las Fuerzas Armadas el resguardo de la infraestructura ante peligro grave o inminente, así como el cuidado de las fronteras y establece como atribuciones el control de identidad, registro de equipaje y vehículos, tomar las huellas digitales para acreditar la identidad y la capacidad de realizar detenciones en flagrancia, lo que también incluye a las personas que están entrando por paso no habilitado, institucionalizando lo dispuesto en el Decreto 78. En mayo del mismo año, luego de un pronunciamiento de la Corte Suprema, se crea una etapa adicional para evaluar el cumplimiento de requisitos formales, si las circunstancias del solicitante se encuentran dentro de las descritas en el artículo 2 de la Ley N° 20.430, por lo que las personas que se encuentren en este trámite no tendrían su procedimiento iniciado hasta la resolución de admisibilidad del SERMIG. Es en este marco, el Gobierno ingresa el texto de la PNM para la toma de razón de Contraloría en julio del 2023, proceso en el que finaliza en diciembre del mismo año. En la figura 1 se sintetizan los hitos que han marcado la política pública en gestión migratoria y de protección internacional a partir de la publicación de la nueva ley.

En la *figura 1* se sintetizan los hitos que han marcado la política pública en gestión migratoria y de protección internacional a partir de la publicación de la nueva ley

Figura 1. Principales Hitos de la Política Nacional de Migración y Extranjería.



Además de estos hitos, en este informe se examinan algunos proyectos de ley, que se han orientado a limitar el acceso a los estatutos de protección internacional y otros permisos de residencia, mientras que paralelamente hay otros que han buscado facilitar y agilizar el proceso de expulsión de refugiados y migrantes mediante una flexibilización de las garantías de un procedimiento justo y racional y sin salvaguardas que garanticen el principio de no devolución. En este contexto, el informe “seguimiento de la Política Nacional de Migraciones y la Ley de Refugio” busca realizar un seguimiento y análisis sobre la elaboración de la Política Nacional de Migraciones, a partir de la siguiente pregunta central: ¿Cómo aborda la propuesta de Política Nacional de Migración y Extranjería el acceso a procedimientos y derechos de las personas extranjeras en Chile? El documento se estructura en tres secciones. En la primera se presenta el marco conceptual del análisis, delimitando la parte del ciclo de las políticas que se analizará en este caso y la vinculación de la PNM con las leyes migratorias y de refugio. La segunda sección muestra el análisis de algunas de las principales medidas de la PNM. Finalmente, en la última sección se ofrecen recomendaciones para mejorar la política migratoria.

³Para ver los proyectos revisados para este análisis, consultar la sección “normativa consultada” en el glosario.

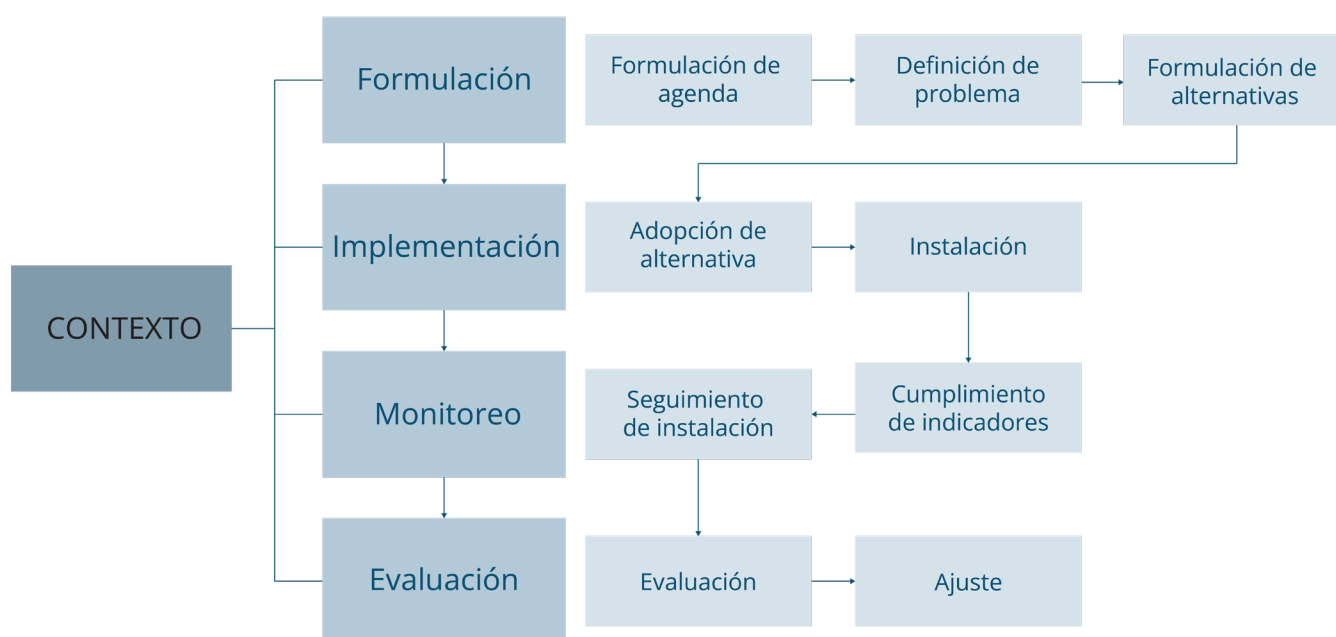
⁴La expresión “procedimiento justo y racional”, se utiliza para referirse a las garantías procedimentales que se deben tener en todos los actos administrativos relacionados con las personas extranjeras en Chile, las cuales son similares al debido proceso, pero cuentan con menores garantías al considerarse dentro del derecho administrativo y acogerse principalmente a las normas de la ley 19.880 (Tribunal Constitucional de Chile, 2007, 2019).

⁵Es importante tomar en cuenta que actualmente la PNM no se encuentra promulgada, estando a disposición la propuesta de PNM que contiene proyectos de ley, objetivos y medidas. Sin embargo, al ser un decreto supremo requiere de la toma de razón de la Contraloría General de la República, proceso independiente del ejecutivo, y no tiene fecha máxima para emitir una respuesta positiva.

MARCO CONCEPTUAL

La Política Nacional de Migración y Extranjería está pensada para organizar las acciones y medidas públicas, así como dar cumplimiento a los derechos y obligaciones consagrados en la Ley 21.325 de Migración y Extranjería. Ahora bien, a pesar de que algunas acciones del diseño de la PNM han comenzado a implementarse, no es posible evaluar su implementación y resultados, ya que aún se encuentra en proceso de toma de razón por parte de la Contraloría. Es por ello, que considerando el ciclo de políticas públicas (Antúnez, 2016), el análisis se centrará en la fase de la formulación o diseño, dejando la implementación, el monitoreo y la evaluación, para informes posteriores. De esta forma, el análisis se centrará en cómo desde el diseño de la PNM se están enfrentando los desafíos y necesidades de la movilidad humana en Chile.

Figura 2. Modelo de Política Pública FIME⁶.



Hay dos aspectos a destacar dentro del desarrollo de la PNM. Primero, que su proceso de diseño, así como la futura implementación, monitoreo y evaluación, están en un constante diálogo con su entorno, lo que puede afectar cómo se den dichas etapas y, por tanto, cómo se lleven a la práctica las definiciones iniciales. Por otra parte, la política pública es un proceso iterativo, en donde la evaluación puede ser utilizada no solo para determinar la eficacia de una política y la calidad democrática de los procesos, sino que también la identificación de nuevos problemas que den inicio a una nueva política pública (Antunes, 2016).

⁶**Formulación:** Etapa que cubre la identificación de un problema, incorporarlo a la agenda gubernamental y formular soluciones.

Implementación: Etapa en la cual comienza con la toma de decisión para luego pasar al

Monitoreo, etapa en la cual comprende el seguimiento de la instalación y el cumplimiento de indicadores de éxito.

Evaluación: Etapa en la cual se recaba la información diagnóstica para generar un ajuste en la política pública que permita medir su efectividad.

Como se ha señalado, la PNM se encuentra recientemente promulgada. Esta fase ha comprendido una serie de pasos: 1) La Subsecretaría del Interior y el Servicio Nacional de Migraciones son los organismos encargados de redactar el primer borrador de la PNM. 2) Se instaló un Consejo de Política Migratoria, un órgano dedicado a la discusión de los borradores de la política, con la participación de distintas carteras del poder ejecutivo, el SERMIG, representantes de las asociaciones chilenas de municipalidades y la asociación de gobernadores regionales. 3) Se desarrolló un proceso participativo de formulación de la PNM, donde se generaron diálogos no vinculantes con la sociedad civil, incluyendo organizaciones migrantes y promigrantes. 4) Finalmente, la Subsecretaría de Interior, como ente redactor, integra las propuestas del proceso participativo en el borrador de la PNM. Este proceso buscó adoptar las mejores alternativas entre las propuestas surgidas en las etapas anteriores y enviar el documento finalizado a la Contraloría para su toma de razón, proceso finalizado con la emisión del decreto 181 el 27 de diciembre del 2023.

Figura 3. Estado del ciclo de la política migratoria a la PNM 2023.



Otra particularidad importante para considerar es que la PNM contempla 15 proyectos de ley, los cuales fueron presentados al congreso sin esperar la toma de razón de la Contraloría para entrar en la discusión legislativa (para su revisión detallada, consultar el anexo 2). Entre los 15 proyectos de ley examinados en este informe, el 73% se centra en la implementación de medidas de expulsión, prohibiciones de ingresos o procedimientos sancionatorios diseñados para desalentar el ingreso por pasos no habilitados.

1.LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA Y LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

La Ley 21.325 de Migración y Extranjería establece los derechos y garantías que el Estado chileno debe cumplir, encomendando de forma directa al poder ejecutivo disponer de medidas concretas mediante la promulgación de la PNM. En este sentido, la Ley 21.325 establece el piso mínimo que la política debe cumplir, sin embargo, no agota las posibilidades de ésta, ya que contempla las medidas y proyectos de ley que el gobierno necesita para gestionar las fronteras.

El documento publicado sobre la PNM contiene 10 ejes, que abarcan la regularidad migratoria, desarrollo económico y productivo, reunificación familiar, sujetos de protección especial, seguridad, control de fronteras y crimen organizado, respuesta a emergencias, catástrofes y desplazamientos por el cambio climático, integración e inclusión social, chileno en el exterior, multilateralismo y relaciones exteriores y, finalmente, gobernanza y gestión migratoria. Para operacionalizarlos, se definieron objetivos específicos por cada eje y un total de 28 medidas y 16 proyectos de ley. Para abordar el acceso a procedimientos y derechos de las personas extranjeras es que se categorizaron las medidas, objetivos y proyectos de ley de acuerdo con cuatro ejes, de tal manera que nos permita hacer una caracterización sobre cómo éstas operan en conjunto.

Medidas orientadas a la regularización: Son las que buscan facilitar los trámites ordinarios y extraordinarios a las personas extranjeras, tanto a aquellas que solicitan su permiso por primera vez, como a quienes ya están en el país cuya estancia regular se ha vencido y se encuentra solicitando extensión u otro tipo de permiso de residencia.

Mecanismos de protección internacional: Estos mecanismos están diseñados para proteger a personas que huyen de persecuciones o conflictos en sus países de origen en donde su vida e integridad corren peligro, así como las personas en movimientos mixtos que carecen de una nacionalidad. Incluyen medidas que afectan al reconocimiento del estatus de refugiado, el otorgamiento de protección complementaria y el reconocimiento del estatus de apatridia.

Regularización de personas con necesidades específicas: Se refiere a las disposiciones que aluden a grupos vulnerables dentro de la población refugiada y migrante, como niños, niñas o adolescentes entre ellos separados y no acompañados, personas con discapacidad, víctimas de tráfico de personas o aquellos que buscan reunificación familiar. Estas medidas buscan garantizar que estos grupos reciban atención especial y facilitar su proceso de regularización y adaptación en Chile.

Medidas para facilitar la expulsión: Son aquellas medidas y proyectos de ley que regulan la capacidad del estado de prohibir el ingreso de personas al territorio nacional o expulsar a aquellas que ya cuenten con un permiso o hayan infringido la ley de migración.

Medidas de Integración: esto incluye medidas que afecten el acceso a derechos garantizados en las leyes 21.325 de migración y 20.430 de refugio.

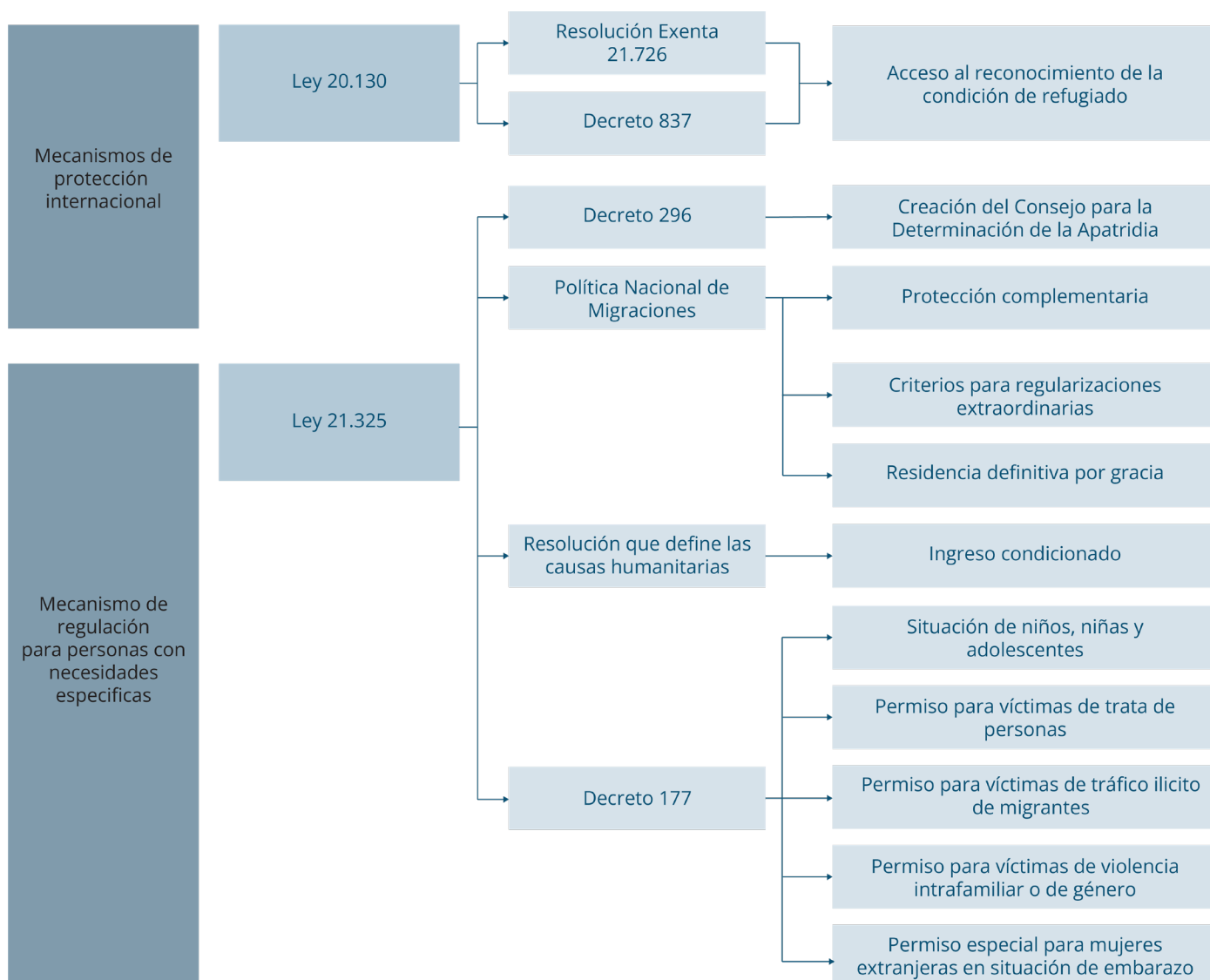
2. VINCULACIÓN DE LA PNM CON EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL CHILENO Y LOS MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN DE PERSONAS CON NECESIDADES ESPECÍFICAS

El Estado otorga protección internacional a personas extranjeras cuando se determina que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de origen o de residencia habitual, en donde la protección de ese Estado no está disponible, es ineficaz o inaccesible. Un elemento clave de esta protección es el principio de no devolución, que abarca la protección complementaria, el reconocimiento de la condición de refugiado y la determinación de la situación de personas apátridas (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 2015; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014). Ahora bien, paralelamente la CIDH también ha reconocido “la necesidad de incorporar enfoques diferenciados de protección para la atención de mujeres y otros grupos en especial situación de vulnerabilidad como lo son las víctimas de la trata de personas, víctimas de delitos, niñas, niños y adolescentes acompañados, no acompañados o separados, personas con discapacidad, personas

indígenas, personas mayores, personas LGBTI, y personas afrodescendientes (CIDH, 2022 pp. 25), lo que configura mecanismos de regularización para personas con necesidades específicas, las cuales, se canalizan a través de mecanismos de regularización migratoria de carácter humanitario.

En este sentido, la PNM contiene medidas que afectan al sistema de protección internacional y los mecanismos de regularización para personas con necesidades específicas. De esta forma, afecta tanto a la Ley 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados, como a la Ley 21.325 de Migración y Extranjería. En la figura 4 se puede observar que la PNM contiene la definición de protección complementaria, relacionada con la institución de refugio, pero también contiene criterios para potenciales regularizaciones extraordinarias y la residencia definitiva por gracia, lo que la conecta con mecanismos de regularización de personas con necesidades específicas. También se muestra cómo ambos sistemas se conectan, diferenciando las medidas que responden a mecanismos de protección internacional de aquellos destinados a personas con necesidades específicas; tales como, la creación del Consejo para la Determinación de la Apatridia y la protección complementaria, que se clasifican dentro del primer grupo relacionado a protección internacional y son creados mediante la Ley de Migración y Extranjería, mientras que refugio es regulado a través de la Ley 20.430.

Figura 4. Estructura del sistema de protección internacional y regularización humanitaria.



El tratamiento conjunto por la legislación chilena a nivel institucional del derecho migratorio y los mecanismos de protección internacional, aun cuando son mecanismos diferentes, es una situación que ha sido advertida con anterioridad (Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2023) y es en este marco que la PNM se ubica entre ambos;

- Al establecer criterios para las regularizaciones extraordinarias y residencias definitivas por gracia, permite el acceso a vías de regularización que apoyan los permisos humanitarios del Decreto 177, al mismo tiempo de dar cumplimiento al 5° principio interamericano sobre los derechos humanos de todas las personas refugiadas y migrantes establecido por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2019).
- La regulación de la protección complementaria es una práctica importante, en la medida que las “formas complementarias de protección” permiten regularizar la permanencia de personas que no son formalmente reconocidas como refugiados y cuyo retorno sería, sin embargo, contrario a las obligaciones generales sobre la no devolución contenidas en tratados internacionales de derechos humanos” (ACNUR, 2021 pp. 1), lo que permitiría expandir las capacidades de protección del Estado.

Es importante notar que la PNM no es la única normativa que requiere atención, ya que la misma ley menciona en su art. 29 la posibilidad de ingresar al país por causas de índole humanitaria, encomendando las instrucciones generales a la Subsecretaría del Interior respecto de las causas que podrán ser calificadas de índole humanitaria, sin embargo, esta no se ha emitido al momento de redacción de este informe.

3. LEY DE REFUGIO Y POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

La Ley de Refugio integra las definiciones contenidas en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y en la Declaración de Cartagena, en su art. 2°, integrando la persecución y las amenazas individuales, como las del entorno en que se encuentra la persona. También, en su artículo 4°, establece el principio de no devolución, con el cual no procede la expulsión o medida que devuelva a la persona al país donde su vida o libertad personal corre peligro, incluyendo la prohibición de ingreso en frontera de un solicitante de refugio, incorporando con ello la no sanción por ingreso clandestino y principio de confidencialidad del solicitante durante todo el procedimiento.

A pesar de contar con estas garantías, la aplicación reciente se ha enfrentado a diversas problemáticas, entre las que se ha detectado la solicitud de documentos adicionales y arbitrarios a los estipulados en la Ley 20.430 y demoras improcedentes en la gestión (Centro de Derechos Humanos UDP, 2020; Contraloría General de la República, 2020). Ahora bien, aunado a los problemas detectados para formalizar las solicitudes de refugio, el Estado chileno ha tenido una tendencia a tener una tasa baja de reconocimiento de la condición de refugiado. Para analizar entonces la relación de la PNM con la Ley de Refugio, es importante considerar el impacto de las medidas en el principio de no devolución, de tal manera que las personas cuenten con garantías en el acceso y en el desarrollo de todos los procedimientos relacionados, tanto en la solicitud de visa como en los procesos sancionatorios.

4. MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN PARA NECESIDADES ESPECÍFICAS

Tal como habíamos descrito anteriormente, las necesidades de protección de las personas migrantes o refugiadas no se agotan en los mecanismos de protección internacional, como reconoce la Comisión Interamericana en la resolución 04/19, sino que también está la responsabilidad de los Estados de brindar protección a diversos grupos con necesidades específicas (CIDH, 2019). Estos mecanismos se encuentran en los visados humanitarios establecidos en el Decreto 177: víctimas de trata de personas, víctimas de tráfico ilícito de migrantes, víctimas de violencia intrafamiliar o de género, mujeres en situación de embarazo y niños, niñas y adolescentes. Además de estos permisos, el Decreto 296 en su artículo 17 establece el ingreso condicionado, señalando tres criterios de autorización;

- Grave riesgo para la vida o la salud de la persona extranjera que solamente pueda ser superado mediante el ingreso a un hospital en Chile
- Quien tenga un familiar o cónyuge en dicha condición
- En el evento que en una determinada situación concurre alguna hipótesis distinta de las establecidas en los numerales 1) y 2) del art.17, la autoridad contralora podrá permitir la entrada al país de la o las personas extranjeras de que se trate, previa autorización del Director Nacional del Servicio, mediante la dictación de una resolución por escrito.

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES⁷

La Política Nacional de Migración y Extranjería se encuentra definida en el art. 22 de la Ley 21.325, en donde se establece que debe integrar elementos esenciales para gestionar de manera integral los movimientos mixtos, considerar la realidad local de Chile en términos sociales, culturales, económicos, demográficos y laborales. Se enfoca en el respeto y promoción de los derechos humanos de las personas refugiadas y migrantes, independientemente de su estatus migratorio, poniendo especial atención en grupos vulnerables como niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores. La PNM también aborda la seguridad interior y exterior del país, enfocándose en la prevención y represión del crimen organizado, narcotráfico, terrorismo, y tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Para poder dar cumplimiento a esto, la PNM establece:

- Los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, que definen las metas y propósitos específicos que el Estado de Chile busca alcanzar en relación con la movilidad humana, con 10 ejes temáticos y 81 objetivos específicos
- 28 medidas específicas diseñadas para apoyar y facilitar la consecución de los objetivos establecidos.
- 15 proyectos de ley con el objetivo de enmendar la Ley 21.325. Estas propuestas buscan actualizar y mejorar el marco legislativo actual

Estas medidas se organizan en los siguientes ejes principales⁸:

1. Regularidad Migratoria
2. Desarrollo económico y productivo
3. Reunificación familiar
4. Sujetos de protección especial
5. Seguridad, control de fronteras y crimen organizado
6. Respuesta a emergencias, catástrofes y desplazamientos por el cambio climático
7. Integración e inclusión social
8. Chilenos en el exterior
9. Multilateralismo y relaciones internacionales
10. Gobernanza y Gestión Migratoria

1. DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Para diagnosticar el contexto en que se inserta el diseño de la PNM, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores de la sociedad civil que participaron en la etapa de formulación participativa de la PNM. El foco de la entrevista fue indagar sobre cuáles son las problemáticas que se deberían abordar en la PNM y cómo estas afectan el acceso a procedimientos y derechos de la población migrante en Chile. En este sentido, se busca analizar la relación entre el entorno institucional y los principales desafíos que la política pública busca resolver, para situar las propuestas concretas que se encuentran en la PNM.

Dentro de los principales resultados de este levantamiento de información, se destacan:

⁷Se excluye de este resumen el eje sobre chilenos en el exterior, dado que este informe se centra en la PNM en la medida que afecta a las personas extranjeras en Chile.

⁸Más detalles en Anexo 1.

A. Se observa una falta de trabajo intersectorial en el diseño de la PNM, situación que se produce desde la entrada en vigor de la ley de migraciones. En este sentido, en las entrevistas a servicios estratégicos, muchos comentaron no haber sido parte de las instancias de trabajo o de tener instancias de trabajo regulares que permitieran un trabajo intersectorial. Esta tiene dos complejidades que son importantes dentro del análisis de acceso a la protección para personas migrantes y refugiadas a la PNM, la primera, tal como plantea el INDH, es que el flujo usual por el que se detectan casos de protección internacional o casos de regularización humanitaria comienza por el acercamiento de la persona extranjera para obtener acceso a necesidades básicas, la que conecta a la persona con los aparatos del Estado.

“Entonces como con necesidades básicas y dificultad para acceder, como por ejemplo a salud, a vivienda, a trabajo. Y entonces la regularización para ellos quedaba en cuarto, quinto lugar. O sea, no era una preocupación, no era una prioridad”.

(Informante, INDH).

B. En segundo lugar, abordando la implementación de los visados humanitarios, la entrevista de la Clínica UDP indica problemas significativos. Se menciona que muchas de las instituciones encargadas de solicitar estos visados no estaban informadas adecuadamente sobre sus responsabilidades, lo que sugiere una implementación apresurada de las políticas, previa a la capacitación necesaria para las personas involucradas. Una segunda dificultad planteada por la entrevistada del MINSAL y la del INDH, alude a las problemáticas de las personas refugiadas y migrantes son escasamente divisibles, por lo que requieren coordinación con otros ministerios, como el de la Mujer, Desarrollo Social, Educación y el de Interior. situación que se ve agravada por la falta de esto se debe a la falta de capacitación específica para tratar con las personas refugiadas y migrantes y la detección de posibles casos de protección internacional y/o regularización por motivos humanitarios.

“Las oficinas migrantes, que, bueno, son parte de las municipalidades, pero yo creo que hay harto también, como que ahí hay un tema bien grande, porque la mayoría de los organismos, que no son de la sociedad civil, pero que trabajan con población migrante, no están capacitados para trabajar con población migrante”.

(SJM Santiago).

C. Un hallazgo respecto a las trabas en el acceso a procedimiento de refugio se relaciona con el uso de faltas de orden procedimental para denegar el acceso, detectado por las clínicas jurídicas de la UAH, la UDP y el área Jurídica del SJM Antofagasta, las cuales en muchos casos no cumplen con el estándar de razonabilidad⁹ al no involucran un examen substantivo del riesgo que implica a la persona el rechazo a la condición de refugio y por lo tanto podrían entrar en problemas de proporcionalidad y comprensión de las atribuciones que tiene la administración respecto al derecho de no devolución.

“Ahora surgió uno nuevo tipo de rechazo, que ahora hemos recibido mucho en la clínica, que es que le llega una resolución de rechazo de solicitud de refugio, o sea, no le dejan siquiera solicitar refugio porque la persona al ingresar a Chile no cumplió con el requisito de presentarse en la PDI y hacer el auto denuncia en los 10 días”.

(Clínica Jurídica UAH).

⁹La Constitución chilena no contiene ninguna norma que consagre expresamente el principio de razonabilidad, sin embargo, su Art. 7 consagra el principio de imperio del derecho, el cual establece que los poderes públicos no pueden actuar de manera arbitraria. Ello implica que deben actuar dentro de su competencia, y según los procedimientos fijados en la ley. En tal sentido, la competencia de los órganos estatales debe entenderse no solo formalmente, sino que además desde un punto de vista material o de fondo, constituido por los “derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”, o mejor dicho, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que estén vigentes (Art. 5°) (Martínez & Zúñiga, 2011).

Esta situación se ve agravada por el registro de problemas en el sistema de notificación que se derivan tanto de la falta de notificación, así como también de infraestructura del SERMIG, el cual solo se encuentra en las capitales regionales y, en varios casos, informa a los solicitantes cuando se acercan a preguntar por el estado de sus trámites.

“Estamos poniendo recurso de protección a las personas por falta de notificación a las personas en caso de subsanaciones que tienen que realizar. Generalmente se le dan 10 días para subsanar algún requisito que no cumplieron o algún documento que no acompañaron y están notificando a la gente cuando van a la oficina diciéndoles que ya se les venció el plazo y que se le notificó en el correo electrónico que indicó en el formulario y ese correo electrónico no es correcto al que le mandan” .

(SJM Antofagasta).

Esto ha redundado en que la forma más común de resolución de solicitudes sean desistimientos; de las 1.739 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas en 2022, hubo 59 reconocimientos de la condición de refugiado; 658 rechazos de la condición de refugiado, mientras que se registraron 483 solicitudes archivadas por desistimiento y 539 solicitudes archivadas por abandono del procedimiento.

Esta situación tiene un impacto importante en las medidas destinadas al acceso de las personas a la protección complementaria, ya que esta requiere que haya un rechazo. Sin embargo, los archivos provisionales o definitivos infieren que el procedimiento ha sido abandonado voluntariamente por la persona solicitando refugio y, por lo tanto, no sería necesario el acceso a la condición. Por otro lado, no hay una definición sobre la posibilidad de un mecanismo de desarchivo de la causa, por lo tanto se corre el riesgo que se comprenda que el plazo de ingreso de los 10 días se encuentre vencido, siendo imposible iniciar el procedimiento nuevamente.

D. Otro problema que se percibe, en el acceso a mecanismos de protección internacional y regularizaciones humanitarias, es que no hay un sistema de pesos y contrapesos que permitan moderar la discrecionalidad en las atribuciones que la ley le confiere a la autoridad administrativa en estas materias. Esto ha significado que, en los casos donde el poder judicial ha podido actuar, esta se limita a los relacionado con el acceso, pero no a la calidad y resultado final del procedimiento.

“Si hubo una decisión, la Corte no puede decir que esa decisión no está correcta porque es una competencia exclusiva de la autoridad. Lo que la Corte puede hacer es pedir que ellos reevalúen el caso (...), pero no dice: esa persona es refugiada, dale refugio”.

(SJM Santiago).

“Las resoluciones, cuando las mandan, no vienen lo suficientemente argumentadas donde solamente se entiende por parte de servicio muchas veces que hay una satisfacción del derecho, perdón, el principio es motivar los actos administrativos en solamente las normas, pero no hacen una aplicación de la norma al caso concreto para decirnos por qué rechazaron”.

(Clínica UDP).

Nuevamente esto puede generar que las medidas destinadas a proteger a las personas migrantes solo puedan ser afectadas en términos de acceso, pero no se pueda abordar la calidad de la argumentación y que tan apegada se encuentra a los compromisos internacionales en los que se basa esta protección .

E. En el marco de los problemas identificados en la PNM, un aspecto crítico que surge es la falta de protocolos para garantizar un mejor acceso en casos de solicitantes que, por diferentes características, podrían tener problemas con los mecanismos actuales. Este problema está estrechamente relacionado con las dificultades ya mencionadas, en términos de falta de trabajo intersectorial y el uso excesivo de requisitos administrativos. Una de las áreas donde se evidencia esta carencia es en el reconocimiento y tratamiento de personas apátridas. La Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado (UAH) señala que en Chile no existe un procedimiento establecido para reconocer a personas apátridas, es decir, aquellas nacidas en otros países pero que viven en Chile sin una nacionalidad. Esta falta de procedimiento deja a estas personas en una situación de mayor vulnerabilidad y sin un camino claro para acceder a derechos y servicios.

El Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) resalta otra brecha significativa: la calificación y certificación de discapacidad en el contexto migratorio, esto se vuelve grave si consideramos que la presentación de la evidencia debe ser acompañada de entrevistas verbales, situación que puede presentar un barrera particular para personas neurodivergentes o con problemas de habla. Por otro lado, la Colectiva Manifiesta enfatiza la falta de atención diferenciada para personas que buscan protección internacional, señalando que ni siquiera los instrumentos administrativos consideran la realidad de las personas que tenga una identidad sexo-genérica que no esté en el binario masculino femenino, lo que denota una falta de sensibilidad y adaptabilidad a las circunstancias particulares de cada solicitante de refugio o asilo.

“Desde el Servicio de Migraciones, si es que, si llegase a acercarse a alguien que necesita protección internacional por temas de persecución, por su pertenencia a un grupo determinado, que serían las personas a las cuales nosotros servimos, no hay ninguna atención diferenciada para personas en esta situación. Entonces, de hecho, ni siquiera dentro de los instrumentos que tienen como que se considera esta realidad dentro de lo que se va consignando la documentación”.

(Colectiva Manifiesta).

Así también, un elemento importante a tomar en cuenta son las personas que no comprenden el español. La Ley 21.325 delega en la Política Nacional de Migraciones la determinación de los idiomas de atención, mediante el objetivo específico 2, en donde se señala el “español, inglés, lenguaje de señas y aquellos idiomas de las comunidades extranjeras con mayor presencia en territorio nacional incluyendo el idioma creole”. Sin embargo si observamos las nacionalidades que más se encuentran representadas en las solicitudes de refugio , encontramos a afganos (237), sirios (160) y ucranianos (105), los cuales no hablan español ni son coincidentes con los grupos de mayor presencia nacional, convirtiéndose en una barrera que afecta la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

Ahora bien, teniendo en cuenta los desafíos recién enumerados, la ley encomienda una serie de objetivos para la PNM, sin embargo, no la agota necesariamente. Por lo que nos centraremos en tres ejes de integración, mecanismos de protección internacional y en las medidas de regularización de personas con necesidades específicas de protección.

2. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS Y PROYECTOS DE LEY QUE COMPONEN LA PNM

Para realizar este análisis, se llevó a cabo un proceso en dos partes: la primera fue una ronda de entrevistas cualitativas con informantes de ONGs del sector humanitario que abordan la protección de personas refugiadas y migrantes, de tal manera que se pueda analizar su experiencia sobre el proceso de elaboración de la PNM y los vacíos que esta debería cubrir en cada materia. Posteriormente se hizo un análisis de cada medida para abordar su interacción con el resto de la normativa y el contexto institucional chileno, de tal manera que se pudieran proyectar los efectos que cada norma podría tener.

2.1. Objetivos y medidas orientadas a la regularización

En lo que se refiere al análisis de las medidas orientadas a la regularización ordinaria, es decir, de personas que están solicitando permisos de residencia que se encuentran en situación irregular, se observa que no hay una propuesta concreta que permita abordar a las personas que actualmente se encuentran en el país en situación de irregularidad de forma permanente, ni se menciona la posibilidad de un proceso de regularización extraordinaria. Sin embargo, se detectaron elementos que permitirían ampliar el sistema de visados, además de medidas tendientes a agilizar la gestión de visados y dar respuesta a los que se encuentren con demora.

En el objetivo 1.6 se menciona el mecanismo de regularización por gracia, dispuesto en el art. 155 de la Ley 21.325, agregando consideraciones a los vínculos familiares y/o relaciones laborales y las mujeres que desempeñan labores de cuidado. Esto se ve mermado en la medida que establece que este mecanismo es solo para quienes hayan participado en el empadronamiento, es decir, lo circunscribe a quienes hayan ingresado a Chile hasta el 30 de junio de 2023 por un paso no habilitado y tengan un informe de denuncia o una declaración voluntaria de ingreso por paso no habilitado, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Exenta 27.896 del Servicio Nacional de Migraciones.

En el marco de los permisos ordinarios, la PNM también cuenta con medidas para mejorar el sistema de permisos de residencia temporal, particularmente la medida n.º 3 “Desarrollo de una Plataforma Empleabilidad para Migrantes, la cual facilita la solicitud de permisos de residencia a través de SIMPLE y la postulación a empleos formales vía BNE.” Y el objetivo 2.7 “Evaluar la creación de una nueva subcategoría, que abarque tanto cortas como largas estadías de estudiantes, estudiantes de posgrado, investigadores y académicos” propone evaluar la introducción de una subcategoría que englobe tanto a estudiantes de corta y larga estadía como a investigadores y académicos” son medidas que, junto con expandir el sistema de permisos de residencia chilenos, buscan actualizarlos a las dinámicas actuales de movilidad de capital humano transnacional.

En este sentido, la facilitación de la solicitud de permisos de residencia para actividades remuneradas lícitas y la creación de una subcategoría para largas estadías de estudiantes tienen un aspecto importante que afecta a los mecanismos de protección internacional, para que personas que enfrenten crisis humanitarias puedan acceder a un tercer país seguro, creando “oportunidades para refugiados residiendo en un primer país de asilo, sin prospectos de integrarse localmente o retornar al país de origen, de lograr la admisión y una estadía prolongada en un tercer país donde puedan reconstruir sus vidas” (Wood, 2020 pp. 2), en la medida que además de criterios de empleabilidad, se integren criterios humanitarios en su entrega.

El objetivo 1.7 aborda la residencia definitiva por gracia, estableciendo que el Servicio Nacional de Migraciones podrá proporcionar un informe previo que evalúe el cumplimiento, por parte de los extranjeros, de las causales del artículo 70 de la ley 21.325¹⁰, sumando también a quienes hayan renunciado a la nacionalidad chilena, quienes hayan perdido la residencia definitiva por revocación tácita. Además, se valorarán situaciones como casos humanitarios y aportes significativos en áreas sociales, culturales, artísticas, científicas y/o deportivas.

Lo dispuesto en el objetivo 1.7 permitiría generar un proceso de estandarización de la residencia por gracia, al integrar criterios adicionales, permitiendo reglamentar la naturaleza discrecional de la residencia definitiva por gracia. Sin embargo, es importante notar que hasta el momento no ha sido definida la resolución que establecerá los casos humanitarios, por lo que la causal de residencia definitiva por gracia por razones humanitarias aún estaría pendiente.

Por último, el objetivo 3.1 “Garantizar el cumplimiento del principio de reunificación familiar, otorgando prioridad a los procedimientos de regularización de niños, niñas y adolescentes en el marco de los procedimientos establecidos en la legislación” permite dar prioridad a los procedimientos de regularización para niños, niñas y adolescentes, siguiendo los lineamientos establecidos en la legislación vigente y que se reflejan en los altos números de solicitudes que se han otorgado en lo que va del año. En este sentido, el protocolo de filiación para niños, niñas y adolescentes mencionado en la medida n.º 5, permitirá un mejor acceso a la tramitación de visa para ese grupo específico en los casos en que los cuidadores tengan dificultades para acceder a los documentos en el país de origen o mediante embajadas, a su vez el Protocolo de Protección y Garantías de NNA Migrantes mencionado en la medida n.º 7 permitirá dar seguimiento institucional a menores de edad extranjeros que se encuentren en el territorio o ingresen a él y no cuenten con toda la documentación requerida, esté incompleta o se encuentren sin la compañía de sus padres, madres o cuidadores. Estos avances se enmarcan en uno de los principales desafíos detectados por los organismos humanitarios respecto a la barrera que la documentación podría convertirse:

“Nos pasa bastante con la población de niños, niñas y adolescentes, la falta de acceso a la documentación de identidad sobre todo para poder acceder posteriormente a un visado. Ahí se nos atrapa bastante la situación”.

(Entrevistada 1, Clínica Jurídica de la UDP).

Asimismo, responde a lo planteado en la segunda sesión del Consejo de Políticas Migratorias, donde se expresó la necesidad de evaluar la aplicación de la Ley 21.325 en lo relativo a las facultades de regularización por motivos humanitarios, respecto de cuidadoras de niños, niñas o adolescentes que también estén postulando a los visados humanitarios, pero carecen de los documentos requeridos por razones fuera de su control.

¹⁰ Este artículo comprende a los extranjeros que demuestren tener lazos familiares con ciudadanos chilenos o con residentes permanentes, así como aquellos que ingresen al país para desarrollar trabajos remunerados de manera independiente o en dependencia de un empleador, los estudiantes extranjeros que deseen cursar estudios en instituciones educativas reconocidas por el Estado chileno y a los trabajadores de temporada que llegan para empleos estacionales específicos dentro de plazos determinados. Asimismo, se considera a aquellos que, desde consulados chilenos en el extranjero, busquen oportunidades laborales que sean coherentes con la Política Nacional de Migración y Extranjería.

2.2. Análisis de objetivos y medidas orientadas a la Protección Internacional

A pesar de que se considera un eje de protección internacional dentro de la PNM, en términos prácticos, específicamente la medida n.º 10 que mandata la redacción de un decreto que fije procedimiento y criterios de Protección Complementaria y el objetivo 4.4 para “Otorgar protección complementaria a los extranjeros/as solicitantes de refugio que no les fuere reconocida tal calidad” podrían considerarse un avance orientado a generar un procedimiento de acceso a la protección complementaria, independiente que ya se han ingresado solicitudes en términos prácticos (Servicio Jesuita a Migrantes, 2023). Sin embargo, se enmarca en el artículo 10 de la Ley 21.325 y lo dispuesto en el Decreto 296, promulgado en febrero del 2022, que establece el mandato de crear dicho decreto y delega en la PNM las características del procedimiento.

Un punto importante de análisis es que, dado que la protección complementaria se establece para “extranjeros solicitantes de refugio que no les fuere reconocida tal calidad”, se puede deducir que requiere haber ingresado al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, lo que se está haciendo crecientemente más difícil, tal como se describe en la siguiente cita:

“Tema de refugiados, se está negando, digamos, el acceso por no haberse autodenunciado dentro de los primeros 10 días de ingreso, lo que pone de relevancia que son gran parte de los venezolanos los que no han hecho ese trámite de autodenuncia ¿ya? Y probablemente una dificultad nueva que se venga el tema de que van a establecer estos 10 días en la ley, ya no en el reglamento y por tanto un argumento menos para poder defender esa causa”.

(Entrevistado 11, SJM Iquique).

En este marco también es importante tomar en cuenta que el proyecto de ley n.º 3 busca incorporar una etapa de análisis de admisibilidad para solicitantes de refugio con el fin de acelerar la resolución de solicitudes consideradas como manifiestamente infundadas por una autoridad que no es competente para resolver el fondo de la solicitud, lo cual constituye un obstáculo de ingreso al procedimiento que está contemplado en la Ley 20.430. Lo cual se relaciona con la Resolución Exenta 21.726 que establece el Manual de Procedimiento y agrega como requisito la realización de la declaración voluntaria por ingreso clandestino ante la PDI dentro de los primeros 10 días desde su ingreso o estadía irregular, con una posibilidad de subsanar dentro de 10 días hábiles para cumplir con la solicitud o antecedentes que indique el Servicio, lo cual implica un nuevo requisito para acceder al procedimiento.

2.3. Regularización de personas con necesidades específicas

Un punto importante de la propuesta de PNM es que integra medidas para gestionar flujos de movilidad humana derivados de crisis medioambientales. Concretamente los objetivos 6.2. “Colaborar con las acciones multisectoriales de respuesta frente a emergencias y riesgos de desastres en Zonas Aledañas al Límite Político Internacional, tanto a nivel nacional como local, en consistencia con iniciativas de alcance internacional - bilaterales y multilaterales- de Chile en la región” y el objetivo 6.3. “Promover esfuerzos regionales e internacionales para prevenir y abordar los factores de riesgo medioambientales y efectos del cambio climático sobre los flujos migratorios, evitando la migración forzosa a consecuencia de factores ambientales, proteger a las poblaciones afectadas por estos flujos y preparar a las comunidades afectadas”, lo que se complementa con la medida n.º 15 “Constitución de mesa para la respuesta a los efectos migratorios derivados de las emergencias y el cambio climático”.

Otro conjunto de propuestas importantes en términos de mejorar la accesibilidad respecto a los permisos de residencia temporales por razones humanitarias dispuestos en el Decreto 177, se concentran en el visado de sobreviviente de violencia basada en el género, entre ellas víctimas de violencia Intrafamiliar, así como que el permiso para víctimas de trata y tráfico de personas, y no se exige el paso de la persona afectada por tribunales, sino que otra institución del sistema de protección puede solicitar estos permisos. Estas son las medidas n.º 8 que busca establecer la certificación de víctimas de VIF y violencia de género a través del Servicio Nacional de la Mujer para que puedan solicitar el permiso respectivo y la medida n.º 9 “Aplicación del protocolo de Palermo para la certificación de las víctimas de trata, que integra el derecho a las víctimas a no judicializar. Sin embargo, la normativa vigente en el Decreto 177 establece que la condición de víctima de trata debe ser acreditada por el Ministerio Público, el que debe informar al Servicio Nacional de Migraciones para que este tramite la visa humanitaria correspondiente.

Es importante destacar que, respecto a la medida n.º 9, la Circular n.º 10 del Servicio Nacional de Migraciones, reconoce que la calidad de víctima no depende de una acción procesal o administrativa, visibilizando que existen víctimas que, viéndose incluidas entre las beneficiarias de la visa contemplada en el artículo 71 de la Ley 21.325, no podrán obtener el certificado expedido por el Ministerio Público al que refiere el Decreto 177, por lo que la solicitud de permiso para víctimas de este delito también podrá ser realizada por cualquier institución integrante de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (MITP).

2.4. Medidas de expulsión

En lo que se refiere a las medidas de expulsión, se observa un énfasis en aumentar las capacidades del Estado para expulsar, un 73% de los proyectos de ley presentados en la PNM tratan de expandir las causales de expulsión o facilitar la revocación de visados. En esta línea, el proyecto de ley n.º 5 busca aumentar las causales de expulsión y prohibición de ingreso y dar al SERMIG la capacidad de materializar expulsiones a pesar de la existencia de causas judiciales pendientes cuando la causal de expulsión sea la comisión de simples delitos, y cuente con la debida autorización del tribunal; esta medida es de particular preocupación dado que la sanción sería ejecutada sin que el procedimiento haya sido terminado, obstruyendo la posibilidad de interponer el recurso especial contra medidas de expulsión ante la Corte de Apelaciones descrito en el art. 141 Ley 21.325. Las problemáticas respecto a la aceleración y flexibilización de las garantías en proceso de expulsión también fue algo que encontramos en las entrevistas:

“Yo creo que eso es complejo y en cualquier caso, cualquiera de esos proyectos hay que darle celeridad a la expulsión, si es un caso de asilo, por ejemplo, ahí se nos entrapa porque hasta que no nos hagamos cargo de la expulsión, no podemos ingresarlo al procedimiento asilo. Entonces si le dan celeridad a lo otro quedamos cortas para ingresarlo al procedimiento asilo.”

(Entrevistada 1, Clínica Jurídica UDP).

En este contexto, la posibilidad de un tribunal de autorizar la expulsión de un extranjero en un juicio cuya sentencia conlleva la expulsión del territorio nacional significa que la sanción sería ejecutada antes del término del procedimiento, sin normar una forma de detener la expulsión ni una obligación de restitución.

Lo anteriormente discutido se torna más relevante si tomamos en cuenta que el proyecto de ley n.º 9 que busca ampliar la zona de control fronterizo a 10 km del límite nacional, con exclusión de los centros urbanos ubicados a esa distancia de la frontera, incorporando la posibilidad de reconducción y registro para la prevención de delitos a las autoridades fronterizas. En este sentido es importante tomar en cuenta que, a diferencia de la expulsión, la reconducción no se encuentra dentro del recurso de reclamación dispuesto en el art. 141 de la Ley 21.325, sino que debe ser recurrida en los consulados de Chile en el extranjero, tal como se describe en el art. 35 de la misma ley, lo que mantiene a la persona en situación irregular y dificulta el acceso a asistencia letrada para poder presentar su apelación, además de involucrar que la persona es llevada al punto de ingreso en vez de ser enviada a su país de origen.

El proyecto de ley n.º 14 incluye nuevas sanciones migratorias a faltas y prácticas que perjudiquen la convivencia, creando una nueva causal de rechazo y revocación facultativa de los permisos de residencia temporal, asociada a condenas reiteradas por faltas reguladas en el Código Penal o cualquiera que sea de competencia de los Juzgados de Policía Local, siendo particularmente una facultad de expulsión por infracciones o faltas de Juzgado de Policía Local, lo que representa un serio problema en lo que respecta a la proporcionalidad en las atribuciones expulsivas de la administración, situación que ya ha sido detectada anteriormente (Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2023), además teniendo en cuenta que la condena por delitos reiterados de la misma especie no puede considerar circunstancias atenuantes para disminuir la magnitud del castigo en un Tribunal de Policía Local (Corte Suprema, 2021).

En el análisis podría considerarse desproporcionado que cometer tres faltas desencadene una orden de expulsión, pues la sanción asociada a faltas del código penal es pecuniaria (de 1 a 4 UTM) y prescriben en un plazo de seis meses. Lo que generaría problemas con el principio de proporcionalidad, que refiere a que la gravedad de la pena o medida de seguridad debe corresponderse con la gravedad del hecho cometido o con la peligrosidad del sujeto respectivamente. Este principio implica que la previsión, la determinación, la imposición y la ejecución de la medida se lleven a cabo en función de la peligrosidad criminal del individuo. Además, este principio exige que un medio sea en el caso concreto, idóneo y necesario para conseguir el fin deseado.

En el contexto de la decisión de expulsar a un ciudadano extranjero, esto implica la dictación de un acto administrativo terminal, el que debe necesariamente ser antecedido de un proceso contencioso administrativo que se subordine a los principios contemplados en el artículo 4 la Ley N.º 19.880 sobre Procedimientos Administrativos (Corte Suprema, 2022). Por otro lado, esta modificación pretende incorporar en el artículo 129 de la Ley 21.325, respecto del cual no existe una prelación, gradualidad o criterios de aplicación entre los numerales de consideración por lo que se estaría ponderando un castigo similar a personas que cometen faltas o delitos, con el resultado de que se dicte una orden de expulsión o revocación del permiso de residencia en su contra.

¹¹Los simples delitos son delitos cuya pena se extiende desde los sesenta y un días hasta los cinco años de cárcel y se encuentran definidos en el Código Penal, arts. 3 y 21.

2.5. Medidas de integración

La política nacional de migraciones incluye varias medidas claves que son altamente beneficiosas para la integración de personas refugiadas y migrantes. Entre estas, la medida n.º 16 destaca por su enfoque en la mediación intercultural. Este programa, dirigido a funcionarios municipales y líderes sociales, tiene como objetivo prevenir y resolver conflictos territoriales a través de la formación en mediación, al equipar a los actores clave con las habilidades necesarias para manejar las diferencias culturales, lo que permitiría abordar la percepción de conflictividad comentada en la sección de antecedentes. Otra medida importante es la agilización del proceso de inscripción en FONASA para personas refugiadas y migrantes en situación irregular. Al facilitar el acceso a los servicios de salud, esta medida asegura que las personas refugiadas y migrantes reciban la atención médica necesaria, un aspecto crucial para su bienestar y su capacidad para integrarse. Además, el desarrollo de un modelo de atención directa al público en todas las regiones del país representa un paso significativo hacia la inclusión, medida que responde a una de las dificultades que se encontraron en las entrevistas.

Finalmente, la publicación del reglamento para la certificación y validación de estudios superiores obtenidos en universidades extranjeras es otra medida crucial. Al reconocer las calificaciones educativas de los refugiados y migrantes, se facilita su incorporación al mercado laboral y se valora su contribución potencial al desarrollo socioeconómico del país. Esta medida no solo beneficia a los migrantes, permitiéndoles aprovechar sus habilidades y conocimientos, sino que también enriquece al país receptor con un espectro más amplio de talento y experiencia.

PROPUESTAS

A partir del análisis del diseño de la Política Nacional de Migración y Extranjería, se han elaborado un conjunto de propuestas orientadas al fortalecimiento de la gestión migratoria y protección de las personas extranjeras tanto en Chile como aquellas que buscan ingresar al país, las cuales se detallan a continuación:

1. Ante la promulgación de la nueva Ley de Migración y Extranjería, resulta crucial definir el rol de la institucionalidad frente a esta normativa. Para ello, se proponen diversas medidas orientadas a optimizar los mecanismos de protección internacional y regular el uso discrecional de las facultades de la autoridad administrativa responsable:

- Creación de una red de servicios de emergencia y referencia para personas que se encuentran en situaciones precarias y necesitan apoyo especializado como personas que estén experimentando situación calle.
- Establecer mecanismos de capacitación y comunicación permanente centrados en funcionarios que tratan directamente con personas refugiadas y migrantes, desde consulados hasta gobiernos u organismos locales. De esta manera, se permitiría transferir las consideraciones de los diversos organismos que generan interpretaciones de la ley, como la Contraloría, la Corte Suprema y el SERMIG, y entregar información periódicamente a los funcionarios, permitiendo agilizar y unificar la implementación de estos criterios.
- Contar con un cargo especializado en materia de interculturalidad y movilidad humana en aquellos servicios que trabajan con la atención directa a personas refugiadas y migrantes para mediar en conflictos interculturales.
- Formar a los funcionarios de la administración pública, Estado, y fuerzas de orden y seguridad en materias relativas a la migración, protección internacional y la sensibilización.
- A través de las relaciones diplomáticas del Estado de Chile con países de la región con altos flujos de movimientos mixtos, compartir la situación del mercado laboral a fin de insumar decisiones de población refugiada y migrante con relación a mejores oportunidades laborales.
- Elaborar perfiles regionales de personas en movilidad en los principales países emisores de migrantes y refugiados, para priorizar las campañas de información en regiones o espacios específicos de esos países y con información esencial para tomar decisiones migratorias hacia Chile.

2. El cambio climático y su impacto en los desplazamientos internacionales e internos es un tema crítico que necesita ser abordado de manera responsable y humanitaria. En este sentido, se propone una serie de medidas para que Chile asuma su rol en la protección de las personas desplazadas por crisis medioambientales, desastres naturales o desastres medioambientales de origen humano:

- Si bien es importante notar que los desastres naturales y la degradación climática no son, por sí mismos, causales para el reconocimiento de la condición de refugiado, es importante considerar las interacciones que los desplazamientos motivados por desastres naturales con el miedo fundado a ser perseguido, en la medida que los efectos adversos del cambio climático, como la degradación ambiental, pueden generar presiones sociales, económicas o políticas. Además, en la fase de reducción de riesgo/preparación, antes de que ocurra un desastre, o tras un desastre, ciertas poblaciones pueden quedar excluidas, lo que lleva a que algunas sean afectadas de manera desproporcionada o incluso sean objetivos específicos. Como resultado, los miembros de dichas poblaciones pueden tener un temor fundado de ser perseguidos, por ejemplo, cuando los recursos disminuyen y el acceso se niega de manera discriminatoria, lo que podría equivaler a persecución por uno o más motivos de la Convención de 1951 (ACNUR, 2020).

- Crear un permiso de residencia humanitario que permita brindar protección a personas desplazadas por desastres naturales y coordinar con otros estados para implementar medidas de protección.
- Mitigar las causas del cambio climático que puedan llevar a fenómenos de problemas de salud o necesidad de desplazarse internamente o hacia otro país. Chile puede contribuir mediante políticas públicas y programas de prevención y manejo de emergencias, así como la promoción del desarrollo sostenible.

3. La vinculación con la sociedad civil y el Estado es esencial para garantizar la participación de las personas y organizaciones que asisten personas refugiadas y migrantes en la creación y aplicación de políticas públicas que les afecten. Con este fin, se plantean las propuestas siguientes:

- Inclusión de mecanismos de participación en las políticas públicas que aseguren la voz de las personas refugiadas y migrantes, y promover la creación de organizaciones de sociedad civil lideradas por personas refugiadas y migrantes mediante una colaboración con la división de organizaciones sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Creación de instancias de participación efectivas y vinculante de la ciudadanía en general, incluyendo a las comunidades de refugiados y migrantes organizadas en el Consejo de Política Migratoria, para fortalecer el papel de los Consejos de la Sociedad Civil.
- Creación de instancias de participación efectiva y vinculante de la ciudadanía en general, incluyendo a las comunidades de refugiados y migrantes organizadas en el Consejo de Política Migratoria, para fortalecer el papel de los Consejos de la Sociedad Civil.
- Elaboración de programas que incentiven la existencia de una red cuyo eje central sean individuos y organizaciones que busquen financiar la llegada y manutención, orientar en el acceso a derechos y conectar con redes de empleabilidad a personas refugiadas y desplazados forzados que necesiten protección internacional.
- Fomentar la coordinación con organismos territoriales para implementar programas en el marco de la PNM y los principios de la Ley 21.325 de forma territorial. Esto permitiría aumentar la participación de las organizaciones lideradas por personas refugiadas y migrantes en fondos concursables destinados a promover su integración en la sociedad de recepción.

4. La comunicación con la población refugiada y migrante resulta crucial para garantizar su conocimiento de los procesos de regularización, así como sobre sus derechos. Con este fin, se propone las siguientes medidas:

- Fortalecer los canales institucionales actuales de información a través de la utilización de algoritmos de redes sociales.
- Agregar la opción de traducir la página web de Chile Atiende a los idiomas más prevalentes de la población refugiada y migrante en Chile.
- Robustecer y aumentar la información disponible en el sitio web del SERMIG, ofrecer atención presencial desde el SERMIG y potenciar el rol de instituciones clave como los municipios y servicios sociales.
- Aumentar los canales de difusión en lugares con alta afluencia de personas extranjeras, tales como puntos de paso habilitados y refugios con centros de información para consulta y apoyo.
- Comunicar y explicar información oficial de forma constante a las comunidades locales y organizaciones migrantes y refugiadas, a fin de que estén informadas sobre los cambios y actualizaciones de interés.

- Fortalecer las campañas de comunicación efectiva para informar acerca de los procedimientos y nuevas implementaciones en materia de trámites y procesos en relación con las materias de acceso a derechos y regularización de las personas refugiadas y migrantes en el territorio nacional.
- Desincentivar la oferta y demanda de tramitadores y personas que no están habilitadas para ejercer la profesión legal, a través de campañas públicas de la autoridad, dando sello a lugares reconocidos donde las personas refugiadas y migrantes pueden encontrar información fiable y asesoría por abogados habilitados para ejercer.

REFERENCIAS

- ACNUR. (2021). *Formas complementarias de protección*. En Buenas prácticas en materia de protección internacional. ACNUR. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9233.pdf?_gl=1*o8sq5g*_rup_ga*MTE4MzgzNjk1Mi4xNjkwOTlwMDMy*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTY5NzkyOTg1NS43LjAuMTY5NzkyOTg1NS4wLjAuMA..*_ga*MTE4MzgzNjk1Mi4xNjkwOTlwMDMy*_ga_N5E1DWNSS0*MTY5NzkyOTg1Ni43L
- ACNUR. (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. October 2020, available at: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734>.
- Antunes, F. (2016). *O Ciclo de Políticas Públicas*. Gestão Em Pauta. Secretaria Do Planejamento e Gestão Do Estado de Pernambuco, 6.
- Caro, I., & Quitral, M. (2023). *La nueva derecha radical chilena en el contexto internacional: auge e ideología*. *Política y Sociedad*, 60(1), e78303. <https://doi.org/10.5209/poso.78303>
- Centro de Derechos Humanos UDP. (2020). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2020*. Ediciones Dlego Portales.
- CIDH. (2022). *Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*.
- Cociña-Cholaky, M. (2022). *Contradicciones de la política migratoria chilena (2018-2022)*. *Derecho PUCP*, 89, 229–260. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202202.008>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Situación de derechos humanos en Cuba*. OEA. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Cuba2020-es.pdf>
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. (2019). *Resolución 04/19: Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. *Cuaderno Jurídico y Político*, 5(13), 69–102. <https://doi.org/10.5377/cuadernojurypol.v5i13.11134>
- Contraloría General de la República. (2020). *Informe Final de Investigación Especial N° 828*.
- Corte Suprema. (2021). *Sentencia ROL N° 84.407-2021*.
- Corte Suprema. (2022). *Sentencia Rol N° 12.100-2022*.
- Dammert, L., & Erlandsen, M. (2020). *Migración, miedos y medios en la elección presidencial en Chile (2017)*. *Revista CS*, 43–76. <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3730>
- Galdamez Zelada, L., Lages de Oliveira, R., & López Garrido, V. (2017). *Migración y derechos humanos*. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/142236>
- Human Rights Watch. (2023). *Situación de los derechos humanos en Cuba*. In Human Rights Watch (Ed.), *Informe Mundial 2023*. Human Rights Watch.

- INE, & SERMIG. (2021). *Estimación de personas extranjeras. Residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020. Distribución regional y comunal.*
- Martínez, J, & Zúñiga Urbina, Fr. (2011). *El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.* Revista de Estudios constitucionales, 9(1), 199-226. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002011000100007>
- Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana. (2023). *Desafíos y propuestas en materia humanitaria : Lecciones de la experiencia del primer año de implementación de la nueva institucionalidad de migraciones y refugio.*
- OECD. (2023). *International Migration Outlook 2023.* OECD Publishing.
- OIM. (2022). *World Migration Report 2022.*
- Servicio Jesuita a Migrantes. (2021). *Encuesta Voces Migrantes 2021.*
- Servicio Jesuita a Migrantes. (2023). *Anuario de estadísticas migratorias 2022: Movilidad humana en Chile: ¿Cómo avanzamos hacia una migración ordenada, segura y regular?.*
- Stang Alva, F., Lara Edwards, A., & Andrade Moreno, M. (2020). *Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile.* Si Somos Americanos, 20(1), 176–201. <https://doi.org/10.4067/s0719-09482020000100176>
- Toha, C. (2023). *Discurso de lanzamiento Política Nacional de Migración y Extranjería.* Canal oficial del Gobierno de Chile. https://www.youtube.com/watch?v=X_5v-gx7HKo
- Tribunal Constitucional de Chile. (2007). *Sentencia Rol N° 771-2007.* Repertorio Del Tribunal Constitucional.
- Tribunal Constitucional de Chile. (2019). *Sentencia N° 513.* Repertorio Del Tribunal Constitucional, 9–25.
- Universidad Andrés Bello. (2020). *Sondeo de percepción sobre migración en Chile.*
- Vargas Rivas, F., & Canessa Zamora, M. (2021). *Derechos de las personas migrantes y refugiadas: La desprotección colectiva.* F. Vargas Rivas (Ed.), Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2021. Centro de Derechos Humanos UDP.
- Vásquez, J., Finn, V., & Umpierrez de Reguero, S. (2021). *Cambiando la cerradura.* Intenciones legislativas del proyecto de ley de migraciones en Chile. Colombia Internacional, 106, 57–87. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.03>
- Wood, T. (2020). *The role of complementary pathways in refugee protection.* In Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention (Issue November).

ANEXOS

ANEXO 1: SÍNTESIS DE EJES Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

El eje de **Regularidad Migratoria** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile se enfoca en promover una migración ordenada y legal. Los objetivos específicos incluyen incentivar el ingreso regular al país, proporcionar información íntegra y oportuna a los migrantes, establecer canales institucionales de información en coordinación con embajadas y consulados, promover la regularidad migratoria como un instrumento de integración, facilitar que instituciones públicas soliciten el enrolamiento de migrantes, y garantizar la seguridad pública y el control migratorio. También se considera la concesión excepcional de residencia definitiva por gracia en casos específicos.

Medida N° 1: Programa de rezago de solicitudes migratorias para regularizar la tramitación de residencias definitivas históricas. Este proyecto ya se encuentra implementado, a través la creación del programa Rezago, el cual se concentra en solicitudes de residencia temporal y definitiva pendientes detectadas al 31 de diciembre del 2022 (SERMIG, 2023b).

Medida N° 2: Implementación escalada por el Servicio de Registro Civil del proceso de asignación de Rol Único Nacional a personas migrantes. Este hace referencia el mecanismo creado en el Decreto n.° 106 del 2021 que establece el reglamento para el procedimiento para el enrolamiento y otorgamiento de Rol Único Nacional a extranjeros, procedimiento que ya se ha desplegado a partir de mayo (Navarrete, 2023).

Proyecto de ley N° 1: Aumento del monto de las multas a empresas de transporte internacional por embarcar a pasajeros sin los requisitos para su ingreso regular al país. Este proyecto de ley ya se presentó al congreso, mediante el Boletín 16.072-06 y se encuentra en Primer Trámite Constitucional, siendo discutido por la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

En el eje de **Desarrollo Económico y Productivo** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se establecen objetivos específicos orientados a integrar la migración en el desarrollo productivo y económico del país. Estos objetivos incluyen la promoción de la regularidad migratoria enfocada en el desarrollo de capacidades y la atracción de personas extranjeras altamente calificadas (2.1), la consideración de las necesidades de desarrollo económico y empleo en distintos territorios, especialmente en áreas con escasez de mano de obra local (2.2), y la generación de información cuantitativa sobre las personas migrantes residentes en Chile, con énfasis en sus niveles de empleo y competencias laborales (2.3). Además, se busca evaluar los desajustes entre habilidades y demanda laboral (2.4), promover el reconocimiento de competencias y habilidades de migrantes (2.5), incentivar el emprendimiento y el acceso a educación financiera entre migrantes (2.6), y evaluar la creación de una nueva subcategoría de visa para estudiantes, posgraduados, investigadores y académicos (2.7).

Medida N° 3: Desarrollo de una plataforma de conectividad entre la Bolsa Nacional de Empleo y el Servicio Nacional de Migraciones, para vincular ofertas de empleo con solicitantes de permisos de residencia. Hasta el momento no se han encontrado registros de esta plataforma.

Medida N° 4: Firma e implementación de un convenio entre el Servicio Nacional de Migraciones y el servicio InvestChile, para agilizar la tramitación de residencias para inversionistas y personas altamente calificadas. Este convenio fue firmado el 31 de agosto del 2023 (SERMIG, 2023c).

En el eje de **Reunificación Familiar** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se establecen objetivos específicos centrados en la reunificación de las familias migrantes. Se busca garantizar el cumplimiento del principio de reunificación familiar, otorgando prioridad a los procedimientos de regularización de niños, niñas y adolescentes (3.1). También se adoptan medidas de coordinación intersectorial y con los estados de origen para facilitar la obtención de la documentación necesaria y el acceso a los mecanismos de regularidad migratoria por motivos de reunificación familiar (3.2), y se establecen canales de información eficaces y accesibles sobre los requisitos y vías de regularización existentes para la reunificación familiar (3.3).

Medida N° 5: Implementación de un protocolo de filiación para niños, niñas y adolescentes extranjeros sin documento válido de origen, coordinado por el Servicio Nacional de Migraciones junto con la Subsecretaría de la Niñez y Registro Civil. Este aún no se encuentra en vigencia.

Medida N° 6: Fortalecimiento del equipo del departamento de residencias temporales para el análisis prioritario de solicitudes de residencia por reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes. No se encontraron registros de que esta medida haya sido puesta en acción.

Medida N° 7: Protocolo de protección de las garantías de niños, niñas y adolescentes migrantes, coordinado por la Subsecretaría de la Niñez, para menores extranjeros en territorio nacional sin documentación completa o sin acompañamiento de sus padres o cuidadores legales. Si bien no se encontró un protocolo emitido por SERMIG con las características exactas de esta medida, es importante tener en cuenta la Resolución Exenta 186 del 2022, la cual aprueba procedimientos para la gestión de casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros (Mejor Niñez, 2022), además de un convenio con el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia – Mejor Niñez (SPE), el cual busca facilitar el ingreso al sistema de protección social especializado de infancia y adolescencia a hijas e hijos de familias de inmigrantes y/o refugiados vulnerados en sus derechos o infractores de ley, cualquiera sea la condición migratoria en que los NNA o sus familiares se encuentren, y entrega a funcionarios/as del SPE acceso al Portal de Trámites Digitales del SERMIG para presentar la documentación necesaria para obtener permisos de residencia de acuerdo al Decreto 177 y la Ley 21.325.

Proyecto de ley N° 2: Establece un procedimiento de filiación para menores extranjeros sin documentación de identidad adecuada, modificando la Ley 21.325 para incorporar esta facultad en el Servicio de Registro Civil y de Identificación. Este se presentó en el boletín 16.072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional para pasar a la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

En el eje de **Protección Internacional y Complementaria** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se enfocan en cumplir con las obligaciones internacionales y en responder a las necesidades de protección de grupos vulnerables. Los objetivos específicos incluyen el cumplimiento de obligaciones internacionales para la protección de refugiados, apátridas, asilados, mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (4.1). También se busca garantizar la protección y asistencia de migrantes residentes vulnerables y promover la no discriminación e inclusión (4.2), asegurar el pleno ejercicio de los derechos de niños y adolescentes migrantes (4.3) y otorgar protección complementaria a solicitantes de refugio no reconocidos como tales (4.4).

Medida N° 8: Certificación de víctimas de violencia intrafamiliar y de género a través del Servicio Nacional de la Mujer, modificando el Decreto N°177/2022 para ampliar los mecanismos de derivación de casos y agilizar el acceso a la residencia temporal. No se encontraron registros de esta medida.

Medida N° 9: Aplicación del protocolo de Palermo para la certificación de víctimas de trata, protocolizando la derivación de víctimas desde la Mesa Intersectorial de Trata de personas. En el marco de esta medida, es importante destacar la publicación de Circular N° 10 del Servicio Nacional de Migraciones, que reconoce que la calidad de víctima, no depende de una acción procesal o administrativa, por lo que la solicitud de permiso para víctimas de este delito también podrá ser realizada por cualquier institución integrante de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (MITP), canalizado por la Coordinación del Protocolo de Apoyo a Víctimas de Trata de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Medida N° 10: Firma del decreto que fija el procedimiento y criterios de Protección Complementaria, estableciendo los criterios para que solicitantes de refugio puedan optar a esta protección. No se encontró un decreto que diera avance a esta medida.

Medida N° 11: Implementación de un programa formativo sobre violencia contra las mujeres migrantes, destinado a equipos técnicos del Servicio Nacional de la Mujer. Esta medida se avanzó en el marco del primer programa anual de género, en el que se realizaron espacios de capacitación y sensibilización para toda la comunidad funcionaria del servicio en materia de género (SERMIG, 2023a).

Proyecto de ley N° 3: Establece un procedimiento de admisibilidad para solicitantes de refugio, modificando la Ley N° 20.430 para clarificar el proceso y asegurar un análisis de admisibilidad previo. Este proyecto se encuentra presentado en el boletín 16.034-06, el cual está en Primer Trámite Constitucional (En comisión de Gobierno Interior)

En el eje de **Seguridad, Control de Fronteras y Crimen Organizado** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se establecen objetivos específicos para fortalecer la seguridad en las fronteras y combatir el crimen organizado. Los objetivos incluyen el robustecimiento de las capacidades y tecnologías para el resguardo de fronteras, especialmente en pasos no habilitados (5.1), la contribución a la Política Nacional contra el Crimen Organizado (5.2), el fortalecimiento de los mecanismos de registro de información sobre delitos cometidos por extranjeros (5.3), la mejora de los procedimientos para aplicar sanciones administrativas por infracciones migratorias (5.4), la protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (5.5), el fortalecimiento de la operación de complejos fronterizos (5.6) y la fiscalización reforzada de ingresos irregulares para proteger el patrimonio fito y zoonosanitario del país (5.7).

Medida N° 12: Empadronamiento biométrico para identificar a personas que ingresaron irregularmente al país, el cual comenzó el 14 de junio con la entrada en vigencia de la resolución exenta 25.426 que da inicio y define el procedimiento de empadronamiento de personas extranjeras mayores de 18 años, que hayan ingresado a Chile por paso no habilitado o eludiendo el control migratorio hasta el día 30 de mayo de 2023 y cuenten con una declaración voluntaria de ingreso por paso no habilitado ante PDI o un informe policial con su denuncia de ingreso irregular. Este proceso se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2023.

Medida N° 13: Formalización de un comité interinstitucional para la materialización de expulsiones administrativas y judiciales. A la fecha no se ha registrado la creación de dicho comité.

Medida N° 14: Inversiones en zonas fronterizas para mejorar infraestructura y capacidades tecnológicas de vigilancia. Esto se ha materializado en el Plan Nacional de Complejos Fronterizos (Unidad de Pasos Fronterizos, 2023).

Proyecto de ley N° 4: Establece la violencia intrafamiliar como delito grave entre las causales de prohibición de ingreso y expulsión. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Proyecto de ley N° 5: Ampliación de causales de expulsión y prohibición de ingreso para extranjeros detenidos por delitos. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización

Proyecto de ley N° 6: Amplía las causales de expulsión para extranjeros con permanencia transitoria y residencia temporal. Proyecto de ley presentado en el boletín 15204-07, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización

Proyecto de ley N° 7: Establece sanciones para empresas de transporte que rechacen transportar expulsados. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización

Proyecto de ley N° 8: Agrega causales de cancelación de la carta de nacionalización por condenas en Chile o el extranjero. Establece sanciones para empresas de transporte que rechacen transportar expulsados. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Proyecto de ley N° 9: Amplía la zona de control fronterizo y establece medidas para la prevención de delitos. Establece sanciones para empresas de transporte que rechacen transportar expulsados. Proyecto de ley presentado en el boletín 15258-25, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados.

Proyecto de ley N° 10: Aumenta penas para el delito de tráfico ilícito de migrantes e incorpora sanciones para el transporte de personas indocumentadas. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Proyecto de ley N° 11: Modifica causales de rechazo y revocación de nacionalización por crímenes o razones de seguridad. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Proyecto de ley N° 12: Establece sanciones adicionales para empresas de transporte internacional por infracciones reiteradas. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Proyecto de ley N° 13: Crea un registro nacional biométrico de extranjeros en situación de irregularidad. Este se creó mediante la resolución 25.425.

En el eje de **Respuesta a los Efectos Migratorios Derivados de Emergencias, Catástrofes y a Consecuencia del Cambio Climático** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se establecen objetivos específicos para abordar los desafíos migratorios relacionados con emergencias y el cambio climático. Los objetivos incluyen cooperar en la implementación de medidas de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático y catástrofes (6.1), colaborar en acciones multisectoriales de respuesta a emergencias y riesgos de desastres en zonas cercanas al límite político internacional (6.2), promover esfuerzos regionales e internacionales para prevenir y abordar los factores de riesgo medioambientales y los efectos del cambio climático sobre los flujos migratorios (6.3) y fortalecer los espacios de primera respuesta de emergencia con enfoque de género frente a flujos migratorios (6.4).

Medida N° 15: Constitución de una mesa integral para la respuesta a los efectos migratorios derivados de las emergencias y el cambio climático, que integrará a varios ministerios y el Servicio Nacional de Migraciones, enfocándose en el desarrollo de propuestas para la prevención y respuesta a situaciones relacionadas con el cambio climático y desastres. Hasta el momento no se han encontrado documentos sobre la constitución de dicha mesa.

En el eje de **Integración e Inclusión de las Personas Migrantes** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se plantean objetivos generales y específicos para fomentar la integración armónica de los migrantes en la sociedad chilena. Se busca promover la incorporación y participación de los migrantes en la realidad social, cultural, política y económica del país (7.1), generar estrategias para identificar y desarrollar espacios de encuentro interculturales (7.1.1), fomentar la convivencia y cohesión social entre migrantes y comunidades de acogida (7.2) y reconocer los derechos y garantías constitucionales y legales a los migrantes que ingresan regularmente al país (7.3).

Los objetivos específicos abarcan áreas como trabajo decente, previsión social, vivienda, salud, educación y acceso a la justicia. Incluyen promover la inclusión laboral de los migrantes y asegurar el trabajo decente (7.3.1), fortalecer la fiscalización laboral para prevenir la contratación en condiciones precarias (7.3.2), prevenir la vulneración de derechos laborales fundamentales (7.3.3), capacitar a empleadores sobre legislación migratoria y laboral (7.3.4), fortalecer la formación sindical y el diálogo social (7.3.5), fomentar la información y educación previsional (7.3.6) y promover convenios internacionales de seguridad social (7.3.7). Además, se promueve la difusión de información sobre acceso a vivienda (7.3.8), se buscan medidas contra el arrendamiento abusivo (7.3.9) y se establecen mecanismos de intercambio de información en el ámbito habitacional (7.3.10).

En salud, se propician condiciones para reducir desigualdades en el acceso a la salud (7.3.11), se fortalece el acceso a la atención de salud (7.3.12), se conforman equipos de salud interculturales (7.3.13) y se promueven estrategias de atención con pertinencia cultural (7.3.14). En educación, se garantiza el derecho a la educación de estudiantes migrantes (7.3.15), se actualizan procedimientos de reconocimiento de estudios (7.3.16), se fortalecen apoyos para la transición a la educación superior (7.3.17) y se avanza hacia el reconocimiento de la diversidad cultural en la práctica educativa (7.3.18).

En cuanto al acceso a la justicia, se garantizan los derechos de los migrantes en procesos judiciales (7.3.19), se brinda asistencia jurídica (7.3.20), se promueve el enfoque de interseccionalidad en el acceso a la justicia (7.3.21), se mejora el acceso a la comunicación consular en establecimientos penitenciarios (7.3.22), se promueven medidas especiales para poblaciones penales extranjeras (7.3.23), se fortalece el acceso a la mediación familiar (7.3.24), se garantiza la representación jurídica de menores migrantes (7.3.25) y se facilita el acceso a procedimientos para reconocer derechos a la identidad y nacionalidad (7.3.26).

Medida N° 16: Programa de mediación intercultural para la prevención y solución de conflictos territoriales. No se han encontrado registros de esta medida.

Medida N° 17: Plan de fortalecimiento a la matrícula educativa 2023. No se han encontrado registros de esta medida.

Medida N° 18: Agilización de la inscripción en FONASA para personas migrantes. No se han encontrado registros de esta medida.

Medida N° 19: Nuevo sistema de información y atención a usuarios del Servicio Nacional de Migraciones. No se han encontrado registros de esta medida.

Medida N° 20: Desarrollo de modelo de atención directa a público en las 16 regiones del país. No se han encontrado registros de esta medida.

Medida N° 21: Publicación del reglamento para la certificación y validación de estudios superiores en universidades extranjeras. No se han encontrado registros de esta medida.

Medida N° 22: Programa de formación “Trabajo Decente y Migración” para empleadores y organizaciones de trabajadores. No se han encontrado registros de esta medida.

Proyecto de ley N° 14: Este proyecto introduce nuevas sanciones migratorias para faltas y prácticas que perjudiquen la convivencia. Crea una nueva causal de rechazo y revocación facultativa de los permisos de residencia temporal, asociada a condenas reiteradas por faltas reguladas en el Código Penal o de competencia de los Juzgados de Policía Local. Busca promover el respeto y observancia de las normas por parte de la población migrante, facilitando una mejor integración en las comunidades locales. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Proyecto de ley N° 15: Este proyecto busca aumentar los requisitos exigidos para obtener la carta de nacionalización. Propone extender la residencia mínima para optar a la nacionalidad chilena de 5 a 7 años y de 2 a 3 años para la nacionalidad calificada. También agrega la necesidad de rendir una prueba de conocimientos sobre la cultura y educación cívica de Chile, reflejando un nivel de integración y cumplimiento de deberes exigidos por la normativa interna. Proyecto de ley presentado en el boletín 16072-06, el cual se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

En el eje de **Fomento del Multilateralismo y Colaboración Internacional** en Migraciones de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se establecen objetivos específicos orientados a reforzar la cooperación internacional en el ámbito migratorio. Los objetivos incluyen fomentar la cooperación internacional y participar activamente en instancias bilaterales, regionales y multilaterales que estén alineadas con la política migratoria nacional y los instrumentos internacionales ratificados por Chile (9.1). También se busca generar acciones de colaboración y coordinación con el Sistema de Naciones Unidas para desarrollar instrumentos y programas vinculados a las migraciones internacionales (9.2), fortalecer los canales institucionales de información en coordinación con embajadas y consulados para divulgar información relevante a personas interesadas en residir en Chile (9.3) y profundizar las relaciones de colaboración mutua con los países de origen de los migrantes, generando proyectos de cooperación internacional, especialmente con países vecinos y de la región de América Latina y el Caribe (9.4).

Medida N° 24: Creación de una mesa de colaboración y protocolo de retorno humanitario en la frontera con Perú, que involucrará a autoridades migratorias de ambos países, para facilitar el retorno seguro y humanitario de personas a través del paso fronterizo de Chacalluta. No se encontraron registros de sesiones de esta mesa.

Medida N° 25: Implementación de facilidades para la migración regular de trabajadores bolivianos y para fomentar intercambios comerciales en zonas fronterizas. Esto incluirá la exención de visas de reciprocidad para ciertos trabajadores y la propuesta de un convenio bilateral para implementar visas de habitantes de zona fronteriza. No se han encontrado registros de avances de esta medida.

En el eje de **Gobernanza y Gestión Migratoria** de la Política Nacional de Migración y Extranjería de Chile, se plantean objetivos específicos para mejorar la administración y coordinación de la migración a nivel nacional y territorial. Los objetivos incluyen fortalecer las capacidades y facilitar la toma de decisiones en la gestión migratoria (10.1), promover el fortalecimiento del Sistema de Gestión Migratoria Nacional (10.2), establecer una instancia de coordinación interministerial permanente para implementar el Plan Nacional de Acción (10.3) y desarrollar capacidades en gobiernos regionales y municipalidades para la implementación de la política migratoria (10.4).

Además, se busca promover la participación ciudadana en la gestión migratoria, incluyendo a la población migrante y organizaciones de mujeres (10.5), modernizar los canales de atención e información para personas migrantes (10.6), generar sistemas de gestión e información integrados en el Servicio Nacional de Migraciones (10.7), impulsar la investigación y estudio sobre diversos aspectos de la migración (10.8) y desarrollar instancias de información y difusión a la comunidad sobre la política migratoria (10.9).

Medida N° 26: Desarrollo e implementación de un plan de fortalecimiento de capacidades locales y regionales para mejorar la atención a usuarios migrantes y la respuesta de los municipios afectados por el incremento de la migración. No se encontraron registros de avances en esta medida.

Medida N° 27: Lanzamiento de una aplicación de control migratorio desarrollada por el Servicio Nacional de Migraciones para que las policías puedan verificar la situación migratoria de las personas de manera inmediata. No se encontraron registros de avances en esta medida.

Medida N° 28: Implementación de sistemas de interoperabilidad de intercambio de información, enlazando al Servicio Nacional de Migraciones con varias instituciones clave. No se encontraron registros de avances en esta medida.

ANEXO 2: ARTÍCULOS DE LA LEY 21.325 QUE REFERENCIAN LA PNM

Artículo	Texto
Art. 153	Elaboración de la Política Nacional de Migración y Extranjería. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública será la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en la formulación, implementación y supervisión de políticas, planes y programas.
Art. 155 N° 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.
Art. 5	La Política Nacional de Migración y Extranjería definirá los idiomas adicionales en que la información deba comunicarse, de forma transparente, suficiente y comprensible, atendiendo a los flujos migratorios, lo que se evaluará anualmente.
Art. 6	A través de la Política Nacional de Migración y Extranjería, propenderá a la integración e inclusión de los extranjeros dentro de la sociedad chilena, en sus diversas expresiones culturales, fomentando la interculturalidad, con el objeto de promover la incorporación y participación armónica de los extranjeros en la realidad social, cultural, política y económica del país, para lo cual deberá reconocer y respetar sus distintas culturas, idiomas, tradiciones, creencias y religiones,
Art. 10	Protección complementaria. A los extranjeros solicitantes de refugio que no les fuere reconocida tal calidad, se les podrá otorgar protección complementaria de oficio o a petición de parte por la autoridad dispuesta en la Ley N° 20.430, conforme a los requisitos y visados que al efecto establezca la Política Nacional de Migración y Extranjería, la que asimismo establecerá las causales de cesación de dicha protección complementaria.
Art. 69	Criterios de otorgamiento. El permiso de residencia temporal se podrá conceder a quienes acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos, a aquellos cuya estadía sea concordante con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, y en otros casos según correspondan (permiso otorgado por SERMIG a quienes tengan el propósito de establecerse en Chile por un tiempo limitado).
Art. 70 N° 5	Establece que el Decreto 177 debe contener la siguiente situación para otorgar el permiso de residencia temporal: Extranjeros que ante los consulados chilenos en el exterior soliciten la búsqueda de oportunidades laborales, siempre que éstas sean autorizadas de acuerdo a los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería.
Art. 82	Residencia definitiva por gracia. Excepcionalmente, mediante resolución fundada, el Ministro del Interior y Seguridad Pública, previo informe del Servicio, podrá conceder la residencia definitiva por gracia a aquellos extranjeros que califiquen a dicho beneficio, de acuerdo a lo establecido en la Política Nacional de Migración y Extranjería.

ANEXO 3: ESTADO DE LOS PROYECTOS DE LEY COMPROMETIDOS EN LA PNM

	Contenido	Estado de tramitación ¹²	Boletín
Proyecto de ley 1	Aumento el monto de las multas a empresas de transporte internacional por embarcar a pasajeros sin los requisitos para su ingreso regular.	Primer Trámite Constitucional Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.	16.072-06
Proyecto de ley 2	Modifica la Ley 21.325 para establecer procedimiento de filiación para niños, niñas y adolescentes.	Primer Trámite Constitucional Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.	16.072-06
Proyecto de ley 3	Modifica la Ley 20.430 para establecer análisis de admisibilidad previo, antes de ser reconocida la condición de solicitante de refugio.	Primer Trámite Constitucional (En Comisión de Gobierno Interior).	16.034-06
Proyecto de ley 4	Establece la violencia intrafamiliar como delito grave entre las causales de prohibición de ingreso y a las causales de expulsión de extranjeros.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06
Proyecto de ley 5	Ampliación de causales de expulsión y prohibición de ingreso.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06
Proyecto de ley 6	Amplía las causales de expulsión. Incorpora la posibilidad de expulsar a extranjeros con permanencia transitoria y con residencia temporal.	Primer Trámite Constitucional (Cámara de Diputadas y Diputados).	15.204-07

¹²Última revisión al 15 de enero 2024

Proyecto de ley 7	Establece sanciones para empresas de transporte que se nieguen a transportar expulsados.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06
Proyecto de ley 8	Agregar como causal de cancelación de la carta de nacionalización, el haber sido condenado en Chile o en el extranjero por hechos que en nuestro país sean calificados de crímenes.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06
Proyecto de ley 9	Se amplía la zona de control fronterizo a 10 km del límite nacional con exclusión de los centros urbanos ubicados a esa distancia de la frontera, incorporando la posibilidad de reconducción y registro para la prevención de delitos.	Primer trámite Constitucional (Cámara de Diputadas y Diputados).	15.258-25
Proyecto de ley 10	Se propone aumentar las penas asignadas al delito de tráfico ilícito de migrantes al incorporar la situación de aquellos que facilitan la salida irregular desde el territorio.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06
Proyecto de ley 11	Se agregan como causales de rechazo de la carta de nacionalización el haber cometido crímenes, así como razones de seguridad y orden público.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06
Proyecto de ley 12	En relación a empresas de transporte internacional, se establece como sanción adicional a las multas, ante la reiteración de infracciones por parte de las empresas de transporte internacional, la suspensión y eventual cancelación de las respectivas licencias para operar en el país.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06

			Resolución
Proyecto de Ley 13	Establece la creación de un registro nacional biométrico de extranjeros en situación de irregularidad.	Promulgada 31 mayo 2023 (Resolución Exenta Implementada).	25.425
Proyecto de Ley 14	Incluye nuevas sanciones migratorias a faltas y prácticas que perjudiquen la convivencia. Para esto se crea una nueva causal de rechazo y revocación facultativa de los permisos de residencia temporal, asociada a condenas reiteradas por faltas reguladas en el Código Penal o cualquiera que sea de competencia de los Juzgados de Policía Local.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06
Proyecto de Ley 15	Aumentar los requisitos exigidos para obtener la carta de nacionalización. Se propone ampliar de 5 a 7 años la residencia mínima para optar a la nacionalidad chilena y de 2 a 3 años de residencia para optar a la nacionalidad calificada.	Primer Trámite Constitucional (Pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización).	16.072-06