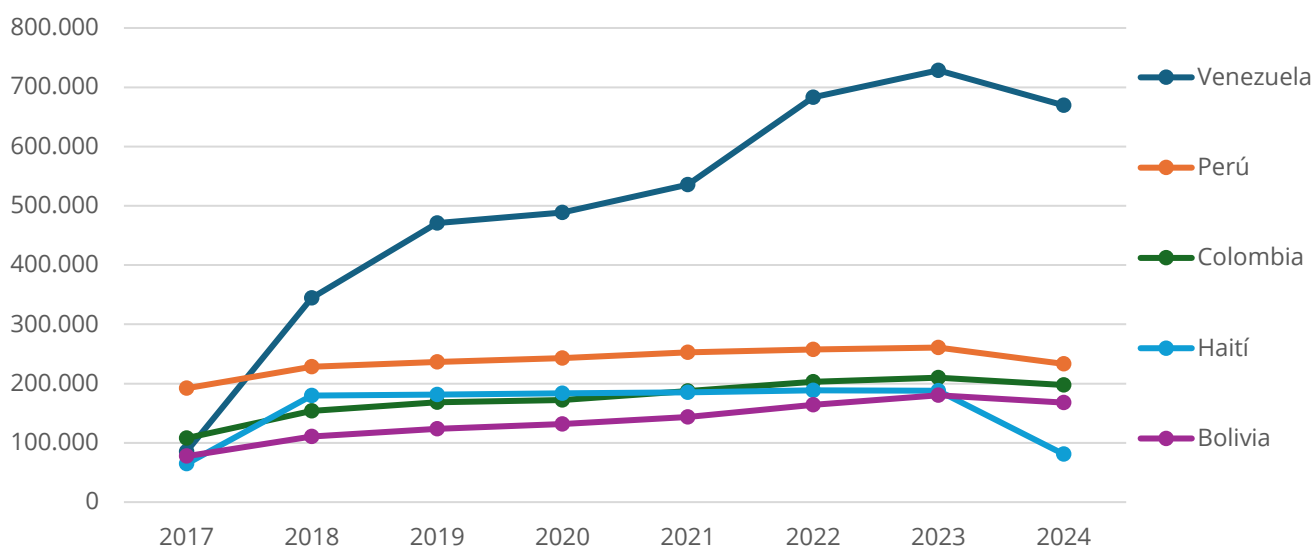


ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE REFUGIO EN CHILE

Datos

Entre 2017 y 2024, la migración hacia Chile ha estado fuertemente influenciada por crisis políticas (OIM, 2024), económicas y humanitarias en América Latina, lo que se refleja en el aumento sostenido de población extranjera, especialmente desde Venezuela, que pasó de 85.461 personas en 2017 a un máximo de 728.586 en 2023, descendiendo levemente a 669.408 en 2024. Colombia y Bolivia también experimentaron alzas significativas, alcanzando 209.946 y 180.266 personas respectivamente en 2023, antes de disminuir ligeramente en 2024. En contraste, la población haitiana, que había aumentado rápidamente de 64.567 en 2017 a 179.851 en 2018, cayó bruscamente a 80.781 en 2024. Perú mantuvo una presencia estable, con un máximo de 260.785 en 2023 y una baja posterior a 233.432 en 2024 (INE & SERMIG, 2024).

Ilustración 1: Crecimiento de las 5 nacionalidades más comunes de extranjeros en Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CENSO 2017, 2024 y estimación de personas extranjeras en Chile 2023

El aumento de los desplazamientos hacia Chile responde a profundas crisis humanitarias y políticas en América Latina (OIM, 2024a). En Perú, la inestabilidad se ha agudizado tras las destituciones presidenciales y el uso sistemático de la represión estatal (CIDH, 2023b; Human Rights Watch, 2024c). En Bolivia, el colapso del gobierno del MAS y las masacres de Sacaba y Senkata evidencian graves violaciones a los derechos humanos (GIEI, 2021). Haití enfrenta un colapso estatal total desde 2019, agravado por el asesinato de su presidente en 2021 y el control del crimen organizado, generando una crisis humanitaria generalizada (CIDH, 2022, 2025). En Colombia, persisten enfrentamientos armados en zonas rurales entre el ELN y disidencias de las FARC, con un alarmante aumento de violencia política (CIDH, 2023a). Venezuela mantiene una de las crisis más severas del mundo, con elecciones fraudulentas, represión y colapso institucional (CIDH, 2018, 2023a). Finalmente, en Ecuador, el deterioro de la seguridad, especialmente en Guayaquil, ha provocado nuevas olas de migración, incluyendo desplazamiento secundario de personas refugiadas (CIDH, 2023b; Jokisch, 2023).

Sin embargo, estos desplazamientos se dieron en un contexto en que la aplicación de los criterios para definir quién es persona refugiada fue sumamente restrictiva, dejando fuera a personas que cumplen con los requisitos para ser reconocidos como refugiados, tanto bajo la Convención de 1951 como bajo la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena¹ (Lagos & Ramaciotti, 2024), lo que se ha traducido en la bajísima tasa de reconocimiento en Chile.

Desde una perspectiva normativa, el seguimiento a la política migratoria nacional revela, a su vez, la falta de integración efectiva de la Ley de Refugio en la Política Nacional de Migraciones. “La Ley N° 20.430 sobre Refugio y su reglamento no han sido implementados plenamente, y su vinculación con los mecanismos de regularización es débil” (Servicio Jesuita a Migrantes, 2024).

Durante el período 2018-2024, el acceso al refugio en Chile ha sido muy restringido. En esos años se registraron 23.232 solicitudes de asilo, pero solo un 2,5 % de ellas fueron acogidas. Esta baja tasa de reconocimiento se relaciona con cambios legislativos y prácticas administrativas orientadas a limitar el acceso al procedimiento de refugio. De acuerdo con la Investigación Especial N.º 822 de la Contraloría General de la República (2020), entre julio de 2018 y junio de 2019 se detectaron irregularidades y dilaciones indebidas en la tramitación de solicitudes. A ello se sumó la emisión del Oficio N.º 7.196 en abril de 2020, que restringió ilegalmente la capacidad de las gobernaciones para recibir solicitudes de asilo, medida que posteriormente fue declarada contraria a derecho por la misma Contraloría en noviembre de ese año. Más adelante, en enero de 2021, el Decreto N.º 124 introdujo una modificación al reglamento de refugio que condicionaba la formalización de la solicitud a una revisión previa por parte de funcionarios del servicio. No obstante, el artículo que establecía este requisito fue derogado en abril de ese mismo año.

A pesar de estas restricciones normativas y operativas, las solicitudes de asilo continuaron aumentando hasta el año 2022, como se observa en la Ilustración 2. Sin embargo, a partir de ese año comienza un descenso que coincide con la implementación de nuevas medidas restrictivas.

Entre ellas, destaca la Resolución Exenta N.º 21.726 de 2023, que aprobó un nuevo Manual de Procedimiento Administrativo para el Departamento de Refugio y Reasentamiento luego de un fallo de la Corte Suprema que pidió al Servicio zanjar los requisitos formales de acceso luego de un alza de recursos de protección por ilegalidades y arbitrariedades de autoridades para la formalización de las solicitudes de refugio. El manual, impone a las personas solicitantes de refugio, sin sustento legal, la obligación de presentar la auto denuncia ante la PDI por ingreso por paso no habilitado y la constancia de haber agendado una cita con esa institución, todo ello bajo la amenaza de que su solicitud sea considerada desistida si no cumplen con este requisito dentro de un plazo de 10 días hábiles. Cuestión que va en directa vulneración del sentido de la norma que establecía la obligación de realizar dicho trámite en ese plazo para eximir de sanción al solicitante por el ingreso por paso no habilitado. Esto ya había sido reconocido por la jurisprudencia de los tribunales. Además, dicho requisito resulta materialmente inviable de cumplir para los solicitantes, ya que las citas ante la PDI

¹ La definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena (1984) reconoce como refugiadas a personas que huyen no sólo por persecución individual (como en la Convención de 1951), sino también por violencia generalizada, conflictos internos, agresión extranjera, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público. Esta interpretación, de carácter no vinculante pero ampliamente adoptada en América Latina, busca responder de forma humanitaria y flexible a los desplazamientos forzados en contextos colectivos de riesgo (ACNUR, 2014).

pueden tardar hasta cuatro meses en ser otorgados por demora de la Policía no por falta de diligencia de los solicitantes.

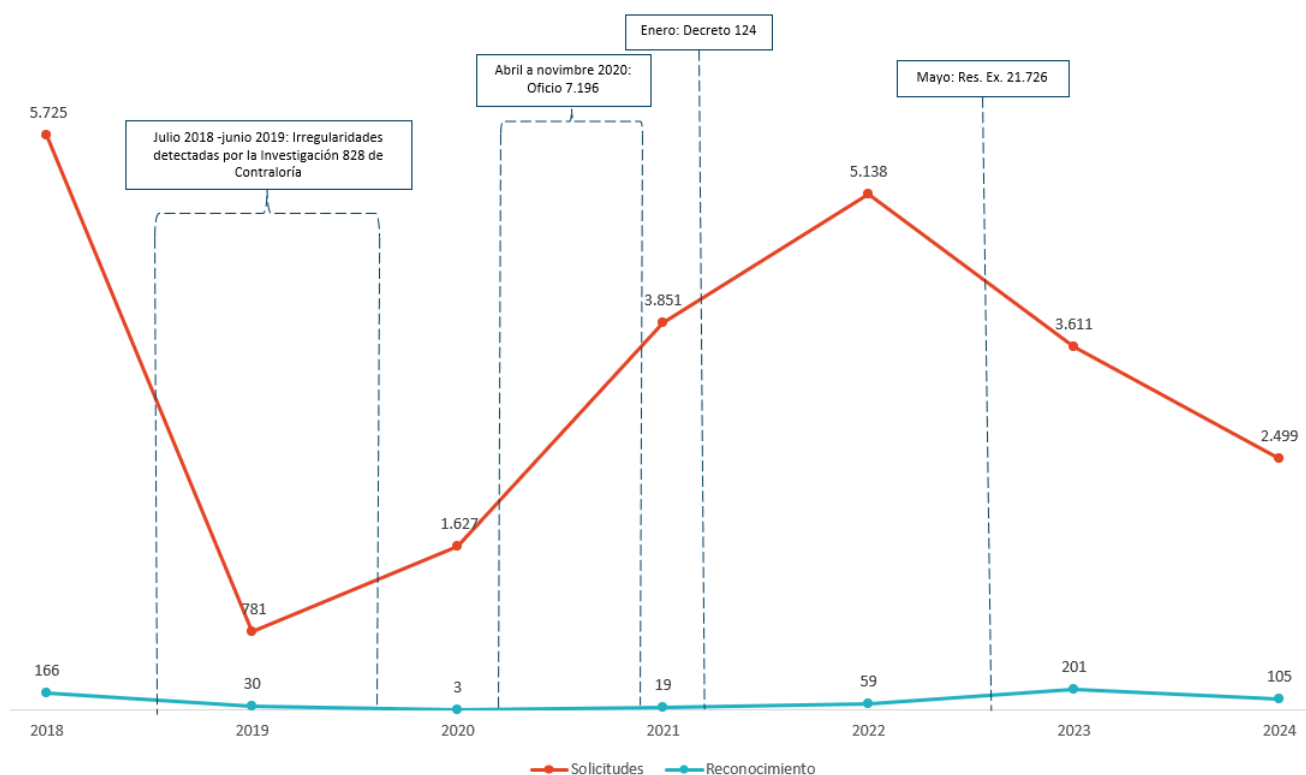
En la práctica, esto deja a las personas solicitantes sin protección, en situación migratoria irregular durante un periodo prolongado, expuestas a riesgos y vulneraciones, al tiempo que recarga a una institucionalidad ya sobrepasada (Vargas. 2023).

La autoridad, en orden a superar la ilegalidad de los mecanismos restrictivos impuestos por la vía administrativa para acceder al procedimiento, avanzó con darle a los mismos estatus legal con la Ley N.º 21.655, promulgada en 2024, la que profundiza este enfoque al establecer una etapa inicial del procedimiento, previamente derogada por el Decreto N.º 124.

El procedimiento ahora contempla una revisión inicial de requisitos formales que, de ser cumplidos, da paso a un análisis de fondo preliminar que incluye una entrevista y la elaboración de un informe por parte de la Secretaría Técnica acerca de si la solicitud es manifiestamente infundada. Sobre la base de estos insumos, el director del Servicio Nacional de Migraciones resolverá la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud. Esta etapa funcionaría como un “espejo” del análisis posterior: una vez declarada admisible la solicitud, el proceso continúa con una nueva entrevista de elegibilidad y otro informe, que será la base para recomendar o no el reconocimiento como persona refugiada. La diferencia sustantiva entre ambas etapas es que solo después de declarada la admisibilidad, la persona puede acceder a una visa temporal, lo que subraya el carácter excluyente y selectivo de esta nueva configuración del procedimiento (Hilliger y Castillo, 2024) .



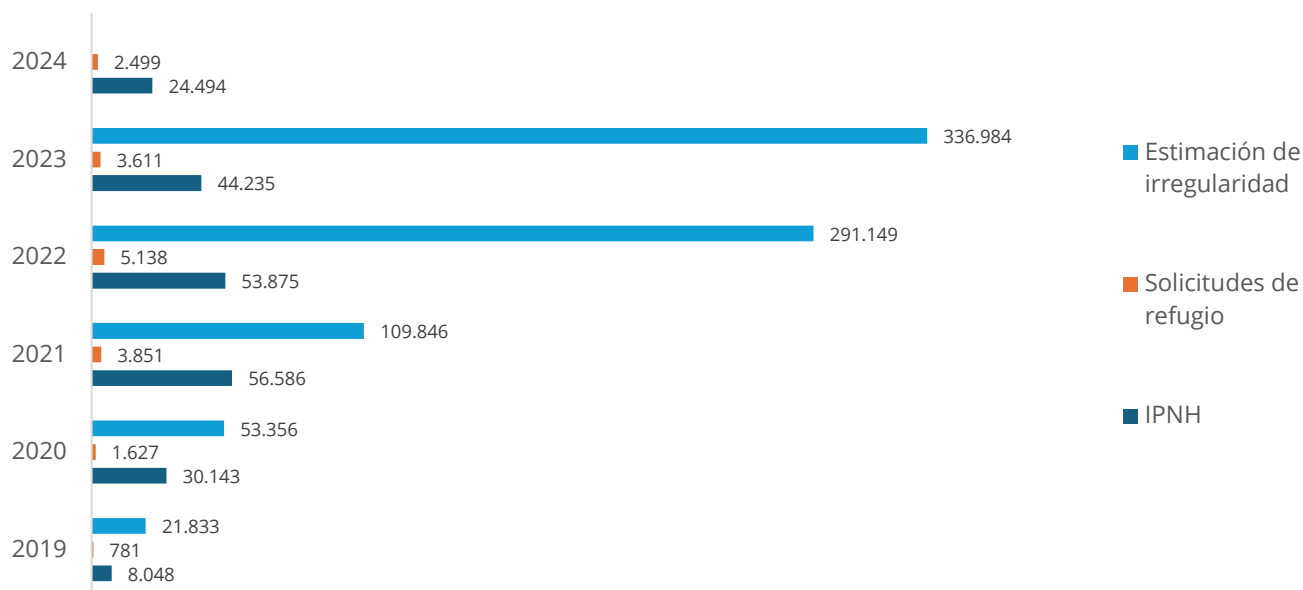
Ilustración 2: Solicitudes y reconocimiento de refugio anuales



Fuente: elaboración propia (2025) a partir de datos abiertos de SERMIG

Estas medidas restrictivas encuentran correlato en una estigmatización a nivel local de los solicitantes de refugio, en la que se percibe que “una de las principales razones del aumento de estas solicitudes (de refugio), se debe a que un gran número de personas extranjeras que llegan a nuestro país utilizan este procedimiento como una vía para eludir el control migratorio o regularizar su situación migratoria en el país.” (Boletín 16.034-06), sin embargo, las solicitudes de refugio en Chile representaron un porcentaje consistentemente bajo tanto en relación con los ingresos por paso no habilitado (IPNH) como con la estimación de personas en situación migratoria irregular, como se puede observar en la ilustración 3. En ningún año las solicitudes superaron el 10,2% del total de IPNH, lo que sugiere sólo una minoría de quienes ingresan por vías no autorizadas manifiestan intenciones de ser reconocidos, desestimando así esta idea de uso abusivo del sistema de protección internacional por parte de los solicitantes. Esta brecha es aún más pronunciada al considerar la población estimada en situación irregular, donde las solicitudes de refugio apenas alcanzaron entre un 1,1% y un 3,6% del total según el año.

Ilustración 3: Comparación de ingresos por paso no habilitado, solicitudes de refugio e Ingresos por paso no habilitado



Fuente: elaboración propia (2025) a partir de solicitud de transparencia a PDI, datos abiertos de SERMIG y estimación de personas extranjeras en Chile 2024 de INE y SERMIG

Propuestas

La actual política pública en materia de refugio en Chile ha tendido a restringir el acceso a la protección internacional, alejándose de los compromisos suscritos y estándares internacionales, lo que ha contribuido al aumento de la irregularidad migratoria y a una desprotección generalizada de personas que huyen de sus países de origen, en un contexto a nivel regional de necesidades urgentes de protección.

El Proceso Cartagena+40 surge como una oportunidad clave para retomar un enfoque multilateral y basado en derechos humanos, promoviendo, bajo el liderazgo de Chile para el período 2024-2034, una actualización de los compromisos regionales mediante una Declaración Política, un Plan de Acción renovado y un evento ministerial orientado a fortalecer la protección en América Latina y el Caribe.

Es a partir de la experiencia del Servicio Jesuita a Migrantes y las recomendaciones que surgieron en el proceso Cartagena +40. Se proponen las siguientes medidas para abordar los desafíos de lograr una protección internacional efectiva en Chile:

En primer lugar, se plantea la necesidad de **fortalecer el apoyo a las comunidades de acogida como un pilar estructural para la cohesión social y la integración**. Esto implica garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales como salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, tanto para las personas desplazadas como para las poblaciones locales donde residen los solicitantes y refugiados. Del mismo modo, se subraya la importancia de promover la participación activa de las personas refugiadas en los procesos de toma de decisiones respecto de sus comunidades, así como el fortalecimiento de sus organizaciones territoriales.



El segundo eje aborda la **inclusión económica y la autosuficiencia** como fundamentos clave para una integración sostenible. Se proponen medidas que faciliten el acceso al empleo formal, servicios financieros, documentación y procesos de naturalización de quienes han solicitado ser reconocidos como refugiados.

En tercer lugar, se promueve la **expansión de vías legales de admisión a terceros países como parte de una estrategia de responsabilidad compartida de los desplazamientos forzados en la región**. Esto incluye el fortalecimiento de los programas de reasentamiento y patrocinio comunitario, así como la creación o ampliación de vías complementarias como visas humanitarias, laborales, educativas o por reunificación familiar. Asimismo, se aboga por la promoción de acuerdos de readmisión que garanticen retornos seguros, dignos y respetuosos del principio de no devolución y de los derechos humanos.

En cuarto lugar, se propone **fortalecer los mecanismos regionales de cooperación y seguimiento**, mediante la creación de un sistema eficaz que garantice la implementación de la Declaración y Plan de Acción de Chile en el marco de Cartagena+40, permitiendo que las comunidades de acogida, la sociedad civil y organizaciones lideradas por personas refugiadas fiscalicen el cumplimiento y avances de éstos. Esto implica establecer una *Plataforma de Apoyo* que movilice recursos, coordine esfuerzos regionales y asegure la participación activa de la sociedad civil, personas refugiadas y otros actores no estatales en el monitoreo del proceso. Estas medidas permitirán avanzar hacia una respuesta multilateral, articulada y sostenible frente a los desafíos actuales y emergentes de la movilidad humana en América Latina y el Caribe.

A nivel nacional, es urgente **aplicar plenamente la definición ampliada de refugiado** contenida en la Declaración de Cartagena e incorporada a la Ley N°20.430. Entre 2018 y 2024 se presentaron más de 23.232 solicitudes de asilo, pero solo un 2,5 % de ellas resultó en el reconocimiento de la condición de refugiado. Esta cifra refleja un uso excesivamente restrictivo de la definición, sin considerar adecuadamente contextos como el colapso institucional en Haití, la violencia armada en Colombia o el autoritarismo en Venezuela, los cuales constituyen causales válidas de protección internacional de acuerdo a la definición que nuestra propia ley de refugio incluye.

Asimismo, se recomienda **fortalecer la independencia de la institucionalidad encargada del refugio**. Informes oficiales han evidenciado irregularidades y retrasos injustificados en la tramitación de solicitudes, como lo señala el Informe N. ° 828 de la Contraloría General de la República (2018-2019). Además, en 2020 se emitió un oficio (N. ° 7.196) que restringe ilegalmente la recepción de solicitudes en gobernaciones. Por ello, se requiere una unidad técnica especializada y autónoma que garantice un proceso justo, eficiente y respetuoso de los derechos de las personas solicitantes.

También es fundamental **capacitar a las y los funcionarios públicos** en estándares internacionales de protección. En un contexto de alta vulnerabilidad —como los asesinatos de líderes sociales en Colombia, la desintegración del Estado haitiano o las masacres en Bolivia—, la formación del personal en frontera y oficinas de migración a nivel nacional es clave para asegurar que la autoridad no actúe arbitrariamente y pueda cumplir con dar la información y orientación adecuada.

Finalmente, se propone **desvincular la comprensión de la protección internacional desde un enfoque exclusivamente de control migratorio**. Proteger a los refugiados es crucial por razones humanitarias, legales y sociales. Garantizar su seguridad, derechos y bienestar es fundamental para preservar su dignidad



y permitirles reconstruir sus vidas. Además, la protección de los refugiados contribuye a la estabilidad y la solidaridad internacional. Chile, debe, y puede hacer un mejor trabajo respecto de quienes requieren un lugar donde encontrar aquella seguridad y protección que en otros lugares no pudieron encontrar.

Referencias

- ACNUR. (2014). *Interpretación de la definición ampliada de refugiados de 1984 contenida en la Declaración de Cartagena de Refugiados de 1984* disponible en <https://www.refworld.org/es/pol/inforreu/acnur/2014/es/129590>
- CIDH. (2018). RESOLUCIÓN 2/18 Migración forzada de personas Venezolanas. *Migración Forzada de Personas Venezolanas*, 1–6.
- CIDH. (2023a). *Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela*. OEA.
- CIDH. (2023b, May 19). CIDH sigue de cerca la situación de institucionalidad de mocrática en Ecuador. *Web Oficial CIDH*.
- CIDH. (2025, April 17). *IACHR concernerd over escalating violence and humanitarian crisis in Haiti*. Página Web Institucional de La CIDH. <https://www.oas.org/en/iachr/>
- CIDH. (2022). *Situación de Derechos Humanos en Haití*. OEA. www.cidh.org
- CIDH. (2023a). *Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021 Primer informe*. OEA. www.cidh.org
- CIDH. (2023b). *Situación de Derechos Humanos en Perú*. OEA. www.cidh.org
- Contraloría General de la República. (2020). *Informe Final de Investigación Especial N° 828*.
- Cybel, Y., & Pascual, S. (2023, January 10). Crisis Humanitaria en Perú. *CELAG*.
- Hilliger, G y Castillo, C. (2024) Nueva ley que modifica el procedimiento para la determinación de refugiado en *El Mercurio Legal* disponible en https://derecho.uahurtado.cl/web2021/wp-content/uploads/2024/03/COLUMNA_Nueva-ley-que-modifica-el-procedimiento-para-la-determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.pdf
- Escobar, C., & Goodwin, G. (2023, April 17). Surging ecuadorian migration keeps colombia at the frontline. *London School of Economics Blog*.
- GIEI. (2021). *Informe final sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre le 1 de septiembre y 21 de diciembre de 2019*. OEA.
- Human Rights Watch. (2024a). Bolivia. In *Informe Anual 2024*. Human Rights Watch.
- Human Rights Watch. (2024b). Colombia. In *Informe Mundial 2024*. Human Rights Watch.
- Human Rights Watch. (2024c). Perú. In *Informe Anual 2024*. Human Rights Wach.

- INE, & SERMIG. (2024). *Informe de resultados de la Estimación de Personas Extranjeras 2023*. SERMIG. <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/estimaciones-de-extranjeros/>
- Jokisch, B. (2023, October 18). Ecuador juggles rising emigration and challenges acomodatin venezuelan arrivals. *Migration Policy Institute*.
- Lagos, V. H., & Ramaciotti, J. P. (2024). *Análisis de jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia en Materia de Protección Internacional en Chile*. Centro de Políticas Migratorias & ACNUR.
- MOE. (2025). *Informe para la tercera comisión nacional de coordinación y seguimiento de los procesos electorales*.
- OIM. (2024a). *Tendencia migratorias en las Américas* (Issue 0). Disponible en: <https://chile.iom.int/es/informe-tendencias-migratorias-en-las-americas-enero-marzo-2024>
- OIM. (2024b). *World Migration Report 2024*. Naciones Unidas.
- Servicio Jesuita a Migrantes. (2024). Informe de seguimiento a la Política Nacional de Migraciones y la ley de Refugio en Chile. In *Fundación Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)*.
- Vargas, F. (2023) Columna de Francisca Vargas: Obstáculos al procedimiento de refugio agravan la crisis migratoria en *El Desconcierto* disponible en <https://eldesconcierto.cl/2023/06/06/obstaculos-al-procedimiento-de-refugio-agravan-la-crisis-migratoria>

