

EL REFUGIO EN CHILE

I. INTRODUCCION

La temática migratoria ha sido un tema de preocupación para todos los gobiernos de la concertación. Durante el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos se realizaron importantes esfuerzos destinados a fortalecer la gestión migratoria, siendo reflejo de lo anterior el incremento de recursos destinados a la modernización de los sistemas de atención de público y de las estructuras organizacionales que sostienen la gestión del Departamento de Extranjería y Migración. La Presidenta Michelle Bachelet en su Programa de Gobierno asume el compromiso de impulsar la dictación de una nueva ley de extranjería, que recoja la realidad actual de Chile como receptor de cuotas significativas de inmigrantes adecuando esta legislación a lo acuerdos y convenios internacionales firmados por Chile en esta materia. Con posterioridad, en junio de 2006, en el marco de la conmemoración del Día Internacional del Refugiado comprometió el estudio de una nueva legislación que regule la temática del refugio en nuestro país.

Pese a los esfuerzos realizados y a los compromisos asumidos por el actual gobierno, existe claridad que un grupo de personas, a saber, solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de trata y tráfico de personas configuran un grupo vulnerable y en riesgo social, el cual requiere de la provisión de condiciones mínimas para una efectiva inserción socioeconómica y un adecuado resguardo de su seguridad.

En el ámbito del refugio lo anterior queda aún más de manifiesto al observar el aumento de las cifras de solicitudes de refugio que se reciben año a año en nuestro país. Tomando como base las solicitudes del año 2002 que correspondían a 42 personas, ha evolucionado entre 2003 y 2007, observándose las siguientes cifras de solicitudes.

Año	Solicitudes por persona
2002	42
2003	71
2004	119
2005	320
2006	592
2007	820

Respuesta Organizacional

Frente a esta realidad y para responder a los desafíos que impone la creciente demanda en el ámbito de refugio, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha mantenido una política de profundo sentido humanitario, basada en la solidaridad y retribución internacional, para dar respuesta a las solicitudes de Refugio que han sido presentadas ante el Ministerio del Interior. Las principales líneas de acción desarrolladas se han relacionado con un proceso de modernización institucional, que ha incorporado además la capacitación de los agentes públicos que se relacionan con la temática del refugio, la modernización de la legislación que regula la temática y en tercer lugar el desarrollo de iniciativas tendientes a la integración de los refugiados y solicitantes de refugio a Chile como sociedad de destino.

II. MODERNIZACION INSTITUCIONAL

En el ámbito de la modernización institucional, considerando que la temática de Refugio ha adquirido una mayor importancia dentro de la gestión migratoria, se determinó modernizar la gestión en esta área de trabajo, especialmente en todo lo relativo a los tiempos de respuesta a las solicitudes.

Frente a ello, la primera tarea que se ha emprendido ha sido la de relevar la importancia del refugio entregándole un estatus superior a la organización que en el Ministerio del Interior se encarga del tema. Para ello se ha creado una Sección de Refugio y Reasentamiento, que dependiendo de la Jefatura del Departamento de Extranjería y Migración, tiene como principales tareas.

- Definir una política gubernamental frente a las personas que solicitan refugio, de manera que el Estado tenga la capacidad de adaptar su gestión a las especiales condiciones de vulnerabilidad que ellas presentan.
- Generar iniciativas que permitan reducir los tiempos de tramitación de los permisos de refugio que son solicitados, a través de una exhaustiva revisión de los procedimientos actualmente en uso.
- Generar un adecuado marco de capacitación para funcionarios de Policía Internacional y funcionarios encargados del área de extranjería en las Gobernaciones Provinciales, con el fin que puedan determinar con una mayor cantidad de elementos de juicio cuando se encuentran frente a casos de solicitantes de refugio y refugiados.
- Promover la capacitación en materias de extranjería a funcionarios representantes de ACNUR en Chile, con el fin de generar una acción más coordinada entre ambas instituciones desde la perspectiva de la elegibilidad.
- Promover la generación de sistemas de coordinación entre distintas reparticiones públicas, con el fin de mejorar la atención, especialmente desde un punto de vista social, que se entrega a los refugiados en Chile.
- Definir procedimientos de elegibilidad que permitan una calificación seria y objetiva de las solicitudes de Refugio.
- Generar herramientas que faciliten el proceso de inserción del solicitante de Refugio, atendiendo a su condición de vulnerabilidad, con el fin de contribuir desde el inicio del proceso a la regularización de su condición en el país.

En lo relativo a la capacitación de los agentes gubernamentales que se relacionan con este tema, el Departamento de Extranjería y Migración, a través de la Sección de Refugio y Reasentamiento ha emprendido un proceso de capacitación tanto de los agentes de las Gobernaciones Provinciales, quienes reciben las solicitudes de los refugiados en el nivel provincial, así como también se han generado sesiones de capacitación de agentes de la Policía Internacional de Chile, quienes se encargan del control fronterizo y por consiguiente, son las personas que tienen el primer contacto con el solicitante de refugio en los distintos puestos fronterizos del país. A través de estas instancias, se ha entregado capacitación a un total de 15 funcionarios de Gobernaciones Provinciales y a un total de 25 funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile, específicamente de la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional.

Junto a lo anterior, durante el año 2007 nuestro país tuvo el honor de ser la sede del V

Curso Regional sobre Derecho Internacional de los refugiados, que se centró en los aspectos sustantivos y procedimentales de la Determinación de la Condición de Refugiado, en el que participaron representantes de distintos países de la región.

En el ámbito del mejoramiento de la gestión, y con base en los procesos de capacitación ya mencionados, se ha desarrollado un proceso de desconcentración de la gestión de refugio que ha permitido la recepción de solicitudes en las ciudades de Arica e Iquique, que forman parte de la zona norte del país. Con ello, se ha logrado avanzar en el concepto de ciudad solidaria, definido en el plan de acción de México y que ampliaremos a otras zonas del país a propósito de la llegada de un importante grupo de reasentados que luego mencionaré en particular.

III. MODERNIZACION DE LA LEGISLACION

En el ámbito legislativo, el Ministerio del Interior a través del Departamento de Extranjería y Migración comprometió para el año 2007, el desarrollo de un anteproyecto de ley de refugio. Para el presente año, el Ministerio del Interior comprometió incorporar este proyecto de ley en la agenda legislativa, en forma conjunta con el anteproyecto de ley de extranjería, ya que ambas iniciativas forman parte del compromiso presidencial de modernización de la legislación migratoria comprometida en este período de gobierno.

Los elementos fundamentales de la propuesta son los siguientes:

- Adaptar la legislación interna a los compromisos internacionales asumidos por Chile, especialmente lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo.
- Se busca que la nueva legislación de Refugio se encuentre separada de la legislación migratoria. En esta línea, la propuesta deberá considerar que el estatus de refugiado se entregue a los solicitantes independientemente del permiso de residencia que con posterioridad se le otorgue de acuerdo con la legislación migratoria.
- Se formalizará la existencia una institucionalidad encargada del reconocimiento de la condición de refugiado.
- Se busca establecer de manera taxativa los derechos de los refugiados, así como también las causales cesación y de pérdida de la condición de refugiado, de rechazo de las solicitudes presentadas y las causales de revocación de los reconocimientos otorgados.
- La propuesta legislativa amplía las responsabilidades en el proceso de integración tanto de solicitantes como de personas a las que se otorga el estatus de refugiado a un abanico más amplio de agentes estatales de manera de responder de manera coordinada a las demandas de los refugiados.
- La propuesta legislativa incorporará el establecimiento de una comisión de reconocimiento de la condición de refugiado, estableciéndose en la ley sus funciones y atribuciones.

La estructura del documento considerará tres grandes áreas:

Una primera área establecerá las definiciones y principios que guían la acción estatal, determinando de manera taxativa los conceptos y definiciones básicas, así como también las causales de inclusión, exclusión y cesación de la condición de refugiado.

La segunda área establecerá las estructuras organizacionales encargadas de la determinación de la condición de refugiado, así como también los organismos públicos que ayudarán en la administración de las externalidades que un fenómeno de este tipo genera.

Finalmente, una tercera área establecerá los procedimientos que deberán desarrollarse para determinar la condición de refugiado, así como también las garantías que los solicitantes tendrán ante el proceso administrativo.

IV. INTEGRACION DE REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO

Este ámbito, que forma parte de las preocupaciones tanto de la gestión migratoria como de la gestión de refugio, ha sido definido como uno de los elementos que fundamentan el accionar de los agentes públicos, entendiendo que los recursos deben ser focalizados en la población más vulnerable.

En este contexto, se han desarrollado iniciativas que permitan la entrega de recursos para refugiados y solicitantes de refugio de manera directa, a través de la redes de asistencia que el propio Estado genera, pero también de manera indirecta, a través del financiamiento de una serie de instituciones que se encargan de la asistencia de los refugiados y solicitantes de refugio, especialmente en el momento de su llegada al país, que es uno de los espacios de mayor vulnerabilidad que los refugiados enfrentan.

De esta manera, desde el Estado se desarrollan las iniciativas:

- Convenio de colaboración técnica entre el Ministerio del Interior y el Fondo Nacional de Salud, a través del cual las personas que se encuentren solicitando el estatuto de refugiado puedan ser acreditadas como beneficiarios del sistema público de salud.
- Iniciativa que permitirá a los niños extranjeros menores de 18 años acceder en igualdad de condiciones con los niños chilenos a los sistemas de salud a nivel nacional, independiente de la situación migratoria de sus padres. En esta tarea trabajan de manera conjunta el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud.
- Iniciativa que permite el acceso a la educación preescolar para niños y niñas inmigrantes y refugiados. En esta actividad coordinan sus acciones la Junta Nacional de Jardines Infantiles y el Ministerio del Interior.
- Fondo para asistencia para refugiados y solicitantes de refugio, administrado por el Ministerio del Interior, que tiene como objeto financiar, a través del traspaso de recursos hacia organizaciones de la sociedad civil, necesidades de subsistencia, alojamiento, alimentación, atención médica, además de micro créditos, capacitación laboral y en idiomas. El monto del aporte es de aproximadamente US\$ 400.000 anuales.

Las iniciativas y tareas descritas, a nuestro juicio dan cuenta de una gestión coherente con los objetivos definidos por el Gobierno de Chile en torno al tema del refugio, gestión que tiene como referentes el sentido humanitario que la Presidenta de la República ha impreso

a la gestión del refugio y que además creemos que es posible definir como responsable y realista, ya que busca adaptarse y cumplir con las demandas de refugiados y solicitantes de asilo, desde la realidad de Chile, que busca transitar de manera responsable hacia un desarrollo que incluya a todos los habitantes de nuestro país.

V. EL REASENTAMIENTO EN CHILE

El Gobierno de Chile suscribió el Acuerdo Marco de Reasentamiento en el año 1999 y desde esa fecha se han llevado a cabo 7 Programas beneficiando alrededor de 260 personas, incluyendo a las que han llegado en fecha posterior por reunificación familiar. A través de este programa se busca entregar protección a refugiados, que por motivos de seguridad, no pueden permanecer en el país de asilo. En este sentido, Chile busca brindar la posibilidad de reasentamiento a personas cuya seguridad esté amenazada o que son particularmente vulnerables.

Por medio de este Acuerdo se han reasentado en Chile personas de distintas nacionalidades, provenientes de diversos países donde se encontraban refugiados. Hoy día la gran mayoría de ellos son de nacionalidad colombiana aunque también hemos acogido a personas de otras nacionalidades que han venido de tierras tan lejanas como Azerbaiyán y Pakistán.

SELECCIÓN DE REASENTADOS

Respecto de los criterios utilizados para la selección se puede señalar que las evaluaciones y la experiencia recogida han permitido ir adoptando una serie de criterios que básicamente se traducen en

1. Cumplir con los requisitos jurídicos establecidos en el Acuerdo.
2. Evaluar las reales posibilidades que tienen las personas de integrarse en el país. No obstante en todo momento teniendo presente el sentido humanitario que sustenta el Acuerdo.
3. Conocer los casos con un tiempo prudente antes del desarrollo de la misión de selección permite preparar una entrevista mas enriquecedora en el sentido de lograr una más completa información de interés para la evaluación del caso.

INTEGRACION DE LOS REASENTADOS

Debe ser la etapa más compleja del proceso y por tanto, una de las que debemos considerar con mayor fuerza, por tanto, nuestra experiencia a permitido comprender que para que este proceso sea exitoso es necesario

1. que las personas que participarán como reasentados cuenten con la mayor cantidad posible de información de las características del país de acogida, especialmente en el momento de la entrevista.
2. Se debe entregar a los solicitantes del modo más real y objetivo posible, la mayor cantidad de información sobre las condiciones generales del país, datos históricos, geográficos y culturales entre otros, así como también de las características del Programa de reasentamiento. Esta información creemos que permite a la persona reflexionar sobre sus expectativas y posibilidades de integración.

3. La decisión última de participar del programa debe ser una decisión informada y responsable y la deben tomar las personas de manera libre y voluntaria, de modo que , una vez que lo hagan, tengan la mejor disposición para comenzar un nuevo proyecto de vida.

DESCENTRALIZACION DE LA GESTIÓN

Un tercer elemento que ha sido relevante en la gestión del reasentamiento y que ya he mencionado parcialmente en la primera etapa de esta exposición, que influye también fuertemente en el proceso de integración, dice relación con incentivar que la llegada de reasentados se de en distintas zonas geográficas del país.

En esta línea, y considerando que nuestro Gobierno ha estado preocupado de incentivar la descentralización hacia nuestras regiones, entregando mayores atribuciones a los gobiernos regionales y provinciales, se ha buscado que este proceso se replique en el ámbito del refugio ya que se observa la existencia de un flujo importante de solicitantes que ingresan a territorio nacional por el norte, haciendo surgir la necesidad de implementar un sistema coordinado entre los distintos agentes involucrados en la tramitación de una solicitud de refugio con el objeto de evitar el desplazamiento innecesario de las personas hasta la capital.

De acuerdo con esto, en Junio del año 2005 se descentralizó la Gobernación Provincial de Arica en el proceso de "Atención de solicitantes de refugio e inicio de la tramitación" y dada la experiencia se estimó de toda conveniencia aplicar este procedimiento en la Gobernación Provincial de Iquique.

Más allá de la atención de las personas y de la recopilación de antecedentes, la tarea resulta de vital importancia por cuanto se trata de eventuales refugiados que podrían necesitar no solo la protección sino también, de una primera instancia de contacto con la autoridad migratoria que le brinde la acogida, información y seguridad.

Consecuentemente con lo anterior, se acaba de realizar un taller de capacitación dirigido a la Gobernación Provincial de Arica, Iquique y Parinacota, La Intendencia regional de Tarapacá y funcionarios de policía internacional dependientes de la Policía de Investigaciones de Arica e Iquique. En este taller se contó con la participación y el apoyo de ACNUR y la Vicaria de la Pastoral Social.

El temario incluyó, entre otros, los aspectos generales sobre protección, Marco Jurídico, rol del Estado de Chile en materia de protección y aspectos de procedimientos administrativos, experiencias y desafíos.

PROGRAMA ESPECIAL DE REASENTAMIENTO DE PALESTINOS EN CHILE

En el contexto del acuerdo marco de reasentamiento firmado por ACNUR y el Gobierno de Chile en 1999 y considerando una solicitud que ACNUR hace llegar a las autoridades gubernamentales, en septiembre de 2007 y basado en consideraciones de carácter humanitario, el Gobierno de Chile accede a acoger a alrededor de cien refugiados

palestinos que en la actualidad se encuentran en el Campamento de AL Tanf, en la frontera de Irak – Siria, sin perjuicio de reconocer el derecho al retorno a su país de origen.

A partir de lo anterior, el Gobierno de Chile comienza a preparar lo que se ha denominado “Proyecto de Reasentamiento Palestino en Chile”, cuya duración es de dos años y que comprende la preparación acogida e integración socio cultural y laboral de los refugiados palestinos en Chile.

La preocupación por la ejecución de las tareas antes descritas ha llevado al Gobierno de Chile a decidir el nombramiento de un Coordinador del Proyecto, quien presidirá una mesa de trabajo interinstitucional, integrada por representantes del Gobierno de Chile, a cargo de establecer la coordinación interministerial para facilitar el proceso de integración, el ACNUR, quien colaborará asesorando técnicamente en todas las etapas del proyecto, además de entregar una contribución financiera para su ejecución y la Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores, quien tendrá la responsabilidad de ejecutar el proyecto en coordinación con los Gobiernos Locales o municipios.

Esta mesa de trabajo, presidida por el Coordinador, tiene como objetivos:

- Acompañar el proceso de integración de los reasentados hasta el término del proyecto y velar por su desarrollo coordinado.
- Involucrar activamente en todas las etapas del proyecto a los Gobiernos Locales, a la sociedad civil, particularmente a las comunidades palestinas residentes en Chile.

En términos de su ejecución en proyecto deberá operar con un modelo de gestión descentralizada, lo que implica:

- Que los Beneficiarios se instalarán en distintas comunas de Chile
- La Vicaría dispondrá de equipos locales en las comunas seleccionadas para una administración eficiente del proyecto, que funcionará en estrecha coordinación con Gobiernos Locales

En cuanto a las etapas del proyecto, de acuerdo a la planificación inicial, este deberá estar compuesto de tres etapas, siendo la primera DE PREPARACION, lo que implica desarrollar avances en la designación de los responsables, en la coordinación de los agentes estatales y establecimiento de contactos iniciales con Gobiernos Locales para la acogida de los Refugiados.

En esta etapa ya se ha desarrollado hace un par de semanas la misión de selección y la reunión de la comisión de reconocimiento de la condición de refugiado. En la actualidad se encuentran en análisis final para que se reconozca su condición de refugiado, se espera que en el mes de febrero próximo

La segunda etapa denominada de ACOGIDA, comienza con la llegada del primer grupo de reasentados a partir de marzo del presente año y tiene como principal tarea el brindar la asistencia para subsistencia humanitaria básica inicial, que comprende alojamiento, vivienda, salud, vestuario, educación, idioma, entre otras. El principal responsable de esta etapa es la Vicaría en coordinación con Gobiernos Locales

Finalmente, la tercera etapa, denominada de INTEGRACIÓN, tiene como principal tarea el coordinar y facilitar apoyos sectoriales según necesidades y requerimientos del proyecto de reasentamiento. El principal responsable de esta tarea es el Ministerio del Interior apoyando la tarea del coordinador del proyecto.

Una segunda tarea relevante tiene que ver con la firma de acuerdos específicos de colaboración para la implementación de programas sectoriales integrales para generación de empleo, actividades productivas, capacitación laboral y otras relevantes en el proceso de integración. En esta tarea el principal responsable es la Vicaría con el apoyo de ACNUR en coordinación con Gobiernos Locales.