

INFORME DE CIERRE

INDH EN TERRENO
FRONTERA NORTE

REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA
REGIÓN DE TARAPACÁ
REGIÓN DE ANTOFAGASTA

INDH EN TERRENO

MOVILIDAD HUMANA EN LA FRONTERA NORTE DE CHILE, REGIONES DE ARICA Y PARINACOTA, TARAPACÁ Y ANTOFAGASTA

INFORME DE CIERRE

INDICE

MANDATO	3
1. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN Y GESTIONES EN TERRENO DEL INDH	3
1.1. Contexto de la crisis migratoria que afecta a la macrozona norte del país.....	3
1.1.1. Situación de la región de Arica y Parinacota	5
1.1.2. Situación de la región de Tarapacá.....	6
1.1.3. Situación de la región de Antofagasta	7
1.2. Medidas adoptadas por el Estado.....	8
1.3. Gestiones del INDH en terreno	10
2. HALLAZGOS	11
2.1. Hallazgos en la zona fronteriza de Arica y Parinacota (Chacalluta)	11
2.2. Hallazgos en la zona fronteriza de Tarapacá (Colchane)	15
2.3. Hallazgos en las zonas fronterizas de Antofagasta (Ollagüe, Hito Cajón).....	18
2.4. Buenas prácticas.....	21
3. OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	23
3.1. Derechos de las personas migrantes	23
3.1.1. Derecho de acceso a la información.....	23
3.1.2. Acceso a la justicia y garantías del debido proceso en asuntos migratorios	23
3.1.3. Derechos de la niñez y principio de reunificación familiar	24
3.2. Trashumancia	25
3.3. Obligaciones del Estado con respecto a los funcionarios/as públicos/as.....	26
4. VULNERACIONES A DERECHOS HUMANOS	27
4.1. Derechos de las personas migrantes	28
4.1.1. Derecho de acceso a la información.....	28
4.1.2. Acceso a la justicia y garantías del debido proceso en asuntos migratorios	28
4.1.3. Derechos de la niñez y principio de reunificación familiar.....	29
4.2. Trashumancia	29
4.3. Obligaciones del Estado con respecto a los funcionarios/as públicos/as.....	30
5. RECOMENDACIONES.....	31

Se presenta a la opinión pública, autoridades nacionales, regionales y locales y, especialmente, a las personas chilenas y extranjeras que transitan, habitan y trabajan en los sectores fronterizos de las regiones visitadas, los hallazgos y recomendaciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), a partir de las visitas a estas localidades, durante los meses de mayo y junio de 2023.

MANDATO

El artículo 2º de la Ley N°20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, dispone que: *“El Instituto tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional”*.

Para cumplir con este objetivo, la misma Ley entrega al INDH, entre otras, las siguientes facultades:

Artículo 3º, N°2 *“Comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país”*; N°3 *“Proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos”*; y N°4: *“Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva”*.

Artículo 4º establece que, para cumplir sus atribuciones, *el INDH podrá “obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia”*.

En virtud de este mandato, el INDH realizó observaciones en terreno en los pasos fronterizos de la macrozona norte de nuestro país, compuesta por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, en consideración al fenómeno de la movilización humana que se vive en dichas zonas, desde una perspectiva de derechos humanos. El trabajo en terreno se centró, particularmente, en el fenómeno de la trashumancia; en niños, niñas y adolescentes migrantes; y en las condiciones laborales y de habitabilidad de los/as funcionarios/as públicos/as para el cumplimiento de sus funciones en fronteras.

1. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN Y GESTIONES EN TERRENO

Contexto de la crisis migratoria en la macrozona norte del país

El INDH ha monitoreado la situación de las personas migrantes mediante múltiples acciones de promoción y de protección de derechos humanos; también a través de capítulos específicos en los Informes Anuales. En este sentido, en 2016 se recordaba con preocupación

el compromiso para presentar un proyecto de ley sobre migraciones¹. En 2017 se constató la necesidad de contar urgentemente con un marco regulatorio y una institucionalidad especializada para proteger a las personas migrantes frente a las múltiples formas de discriminación y vulneraciones de sus derechos². En 2018 se señaló que *“La migración, como parte de la movilidad humana, se ha expandido por el planeta por diversos factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, complejizando las motivaciones, trayectos, circulación y estadía de las personas y grupos de personas. Este fenómeno se produce ahora al interior de la región latinoamericana y Chile es uno de los países de destino”*³.

En marzo de 2020, cuando comenzó la pandemia por COVID-19 y como gran parte de los países, Chile cerró sus fronteras, lo que derivó en una caída en los ingresos migratorios. Pese a esta medida, organizaciones de la sociedad civil advirtieron que el ingreso por pasos no habilitados se duplicó⁴. Por lo tanto, aunque el cierre de fronteras decretado en respuesta a la crisis sanitaria redujo la migración, provocó el aumento de ingresos informales, en consecuencia, la forma de migrar cambió hacia la precarización, dando paso a un contexto de vulnerabilidad favorable para la comisión de delitos vinculados a tráfico de migrantes y trata de personas.

Por otra parte, si bien la pandemia tuvo efectos en toda la población, golpeó con más fuerza a ciertos grupos especialmente vulnerables, entre ellos, las personas migrantes. En este sentido, en el informe de 2020 el INDH constató que en materia laboral las personas migrantes resultaron más afectadas⁵. Asimismo, quienes estaban en situación irregular eran más vulnerables, *“solo pueden obtener trabajos precarios sin protección social. Adicionalmente, al no tener un RUN vigente podrían estar excluidos de los beneficios otorgados por el Estado en el contexto de crisis actual”*⁶.

En este contexto, se visitaron las tres regiones del extremo norte del país, que operan como la principal puerta de entrada a la migración.

¹ INDH. Informe Anual 2016, p.12.

² INDH. Informe Anual 2017. Capítulo “Manifestaciones de discriminación racial en Chile: un estudio de percepciones”.

³ INDH. Informe Anual 2018. Cap. “Derechos de las personas migrantes y la nueva política migratoria”, p. 84.

⁴ Nota de prensa. La Tercera “Efecto pandemia: migración en Chile cae durante 2020, pero se duplican los ingresos por pasos no habilitados” reportaje disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/efecto-pandemia-migracion-en-chile-cae-durante-2020-pero-se-duplican-los-ingresos-por-pasos-no-habilitados> visitada el 14 de julio de 2023.

⁵ INDH. Informe Anual 2020. Capítulo “Efectos de la pandemia en el ámbito laboral y protección del derecho al trabajo, de los salarios y de los ingresos”, pp. 153 y 154.

⁶ Ídem, p. 145.

- Región de Arica y Parinacota

La región cuenta con tres complejos fronterizos: Concordia-Chacalluta, que limita con la frontera con Perú; y Chungará y Visviri⁷, ambos ubicados muy cerca de la frontera con Bolivia. En abril de 2023 en Chacalluta, al norte de Arica, se presentó una situación de crisis que fue en aumento, de inmediato las autoridades manifestaron su preocupación ante la posibilidad de que se pudiera repetir la experiencia vivida en Colchane durante 2021.

El 6 de abril de 2023 se produjo un hecho que marcó esta crisis: la muerte de un funcionario de Carabineros de Chile a quien le dispararon desde un vehículo, mientras realizaba labores de fiscalización en la Región Metropolitana. Días después, tres personas fueron detenidas por presunta participación en el homicidio, al menos una de ellas, era de nacionalidad venezolana. A este homicidio se sumó que, previamente, dos funcionarios policiales habían muerto en el ejercicio de sus funciones.

En ese contexto, el Ministerio Público -en su calidad de ente persecutor- anunció la medida de solicitar prisión preventiva a personas extranjeras, que generó diversas reacciones, debido a las múltiples interpretaciones que surgieron: *“solicitar prisión preventiva por el hecho de ser extranjero indocumentado en Chile; perseguir penalmente a los extranjeros en situación migratoria irregular; o solicitar la imposición de prisión preventiva para aquellas personas que fueran imputadas por un delito cualquiera y que no contaran con un documento de identidad emitido por el Registro Civil chileno”*⁸.

Dicha decisión se materializó el 10 de abril en un oficio que instruyó como criterio de actuación a todas las fiscalías del país, solicitar la medida cautelar de prisión preventiva *“respecto de imputados sujetos a audiencia de control de detención que no cuenten con un documento identificador”*⁹. Es decir, se precisó que se refería a personas imputadas detenidas, chilenas o extranjeras, que no contaran con cédula de identidad o pasaporte de su país de origen. Lo mismo para personas extranjeras que tuvieran cédula o pasaporte, pero no RUN provisorio en el país.

La instrucción se fundamentó en la necesidad de *“asegurar la realización y obtención del RUN provisorio y la plena identificación del imputado como un fin del procedimiento y evitar así la fuga del país de los mismos, con el objetivo que estos imputados extranjeros no obtengan la*

⁷ Información disponible en el sitio web <http://www.pasosfronterizos.gov.cl/complejos-fronterizos/> visitado el 18 de julio de 2023.

⁸ Columna de opinión “Prisión preventiva para imputados extranjeros” <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2023/04/17/prision-preventiva-para-imputados-extranjeros/> sitio web visitado con fecha 20 de julio de 2023.

⁹ Oficio FN 298/2023. El documento no se encuentra disponible en el sitio web del Ministerio Público, sin embargo, se difundió a través de la prensa. Se accedió mediante el sitio web <https://media.elmostrador.cl/2023/04/Instructivo-Fiscal-Nacional-prisio%CC%81n-preventiva.pdf> visitado el 19 de julio de 2023.

*libertad sin contar con su debido registro e identificación en el país*¹⁰. Este anuncio ocurrido el mismo mes en que se agudizaba la compleja situación en el paso fronterizo de Chacalluta motivó que cientos de personas, sobre todo de nacionalidad venezolana, abandonaran el país.

Adicionalmente, el 26 de abril de 2023 el gobierno peruano decretó, con el argumento de controlar la migración, Estado de Emergencia en sus fronteras. Al llegar allí, entonces, las personas migrantes se encontraron con resguardo de la Policía Nacional de Perú que les impedía el ingreso, lo que provocó que decenas de personas, incluidos niños, niñas y adolescentes y otros grupos de especial protección, quedaran varadas a la espera de poder ingresar al país vecino. La situación fue escalando hasta ser considerada una crisis humanitaria.

Por último, durante la madrugada del domingo 7 de mayo de 2023, un avión privado del gobierno de Venezuela, bajo el programa “Retorno a la Patria”, facilitó que más de cien personas migrantes de nacionalidad venezolana pudieran regresar a su país en un vuelo directo, previa coordinación con las autoridades nacionales.

- Región de Tarapacá

En esta región existen varios pasos fronterizos, pero sólo un complejo¹¹ ubicado en la comuna de Colchane muy cerca de la frontera con Bolivia a más de 3800 msnm.

En 2021 se desencadenó allí una crisis migratoria debido, principalmente, al ingreso masivo de personas en situación irregular. El alcalde de Colchane manifestó su preocupación porque los ingresos duplicaban la población de la comuna que, según el Censo de Población y Vivienda de 2017, era de 1.728 personas y se proyectaba que bajara a 1.569 en 2023¹². Además, Colchane carecía de la infraestructura apropiada para recibir esa cantidad de personas: *“No contamos con supermercados y farmacias. Se está produciendo una situación grave de salubridad pública, además de un riesgo inminente de contagio de coronavirus masivo, ya que los inmigrantes están agrupados durante el día en las plazas, en las calles, y durante las noches se toman las viviendas de los pobladores”*, señaló el alcalde a la prensa¹³.

Más tarde, en septiembre de 2021, se denunció que la crisis migratoria había provocado el colapso de servicios básicos como el CESFAM para atenciones de salud, o la subcomisaría Colchane (F) para recibir denuncias. Además, se reportó que personas migrantes ingresaron

¹⁰ Oficio FN 298/2023 del 10 de abril, punto N° 6 del instructivo.

¹¹ Información disponible en el sitio web <http://www.pasosfronterizos.gov.cl/complejos-fronterizos/> visitado el 18 de julio de 2023.

¹² Reportes del Sistema Integrado de Información Territorial de la Biblioteca del Congreso Nacional. Información disponible en <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/index.html>

¹³ Nota de prensa. “La Tercera Una olla a presión llamada Colchane... y el riesgo que se siembra sobre Iquique”. Disponible en <https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/una-olla-a-presion-llamada-colchane-y-el-riesgo-que-se-siembra-sobre-iquique/55KS7R7OINDD3DIRJHC6HR6DNE/> visitada el 14 de julio de 2023.

a viviendas en búsqueda de agua, comida, abrigo o refugio¹⁴. Por último, en el sector se reportaron casos de personas fallecidas cuando intentaban cruzar la frontera por pasos no habilitados.

- Región de Antofagasta

La región cuenta con cuatro complejos fronterizos: hitos Cajón y Ollagüe, ambos en la frontera con Bolivia; y los pasos de Jama y Sico, en la frontera con Argentina. Aunque la población migrante que transita por estos pasos fronterizos es menor -debido probablemente a la altura y bajas temperaturas-, en septiembre de 2021, en el contexto de las restricciones impuestas en los pasos fronterizos aledaños, el flujo migratorio comenzó a aumentar, particularmente en Ollagüe, e ingresaron cerca de 900 personas¹⁵.

En este contexto, se tomó conocimiento sobre algunos rescates que debió efectuar personal de Carabineros de Chile a grupos de personas migrantes que intentaban cruzar por pasos no habilitados hacia Calama, tanto por Ollagüe¹⁶ como por Hito Cajón¹⁷.

El alcalde de Ollagüe, en coordinación con el Gobernador Regional de Antofagasta, acusando abandono por partes de las autoridades del nivel central, presentaron en enero de 2022 un recurso de protección¹⁸ en favor de las personas que habitan la zona, en contra del Presidente de la República, del Ministerio de Salud, del Delegado Presidencial de Antofagasta y de la Delegada Provincial del Loa. El recurso -alegando la vulneración de los derechos consagrados en el artículo 19 N°1 (vida e integridad), N°2 (igualdad ante la Ley) y N°9 (salud)- exigió medidas sanitarias, por COVID-19; y de seguridad, solicitando un contingente policial suficiente para evitar el ingreso de migrantes, además de otras medidas de seguridad para los habitantes de la comuna. El 23 de marzo de 2022, la Corte de Antofagasta rechazó la acción, sin embargo, apelada la sentencia, el 17 de julio del mismo año, la Corte Suprema acogió la solicitud, ordenando genéricamente que

“...las autoridades recurridas deberán actuar coordinadamente con el fin de procurar la eficaz y efectiva protección de la salud de los habitantes de Ollagüe, estableciendo

¹⁴ Nota de prensa. “Crisis migratoria colapsa servicios y causa robos en casas y lugares públicos de Colchane” disponible en <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-tarapaca/2021/09/22/crisis-migratoria-colapsa-servicios-y-causa-robos-en-casas-y-lugares-publicos-de-colchane.shtml> visitada con fecha 14 de julio de 2023.

¹⁵ Nota de prensa, “Migración ilegal por pasos fronterizos no habilitados amenaza a la comuna de Ollagüe”, disponible en <https://www.adnradio.cl/nacional/2022/01/25/migracion-ilegal-amenaza-capacidad-d-econtrol-en-ollague.html> visitada el 14 de julio de 2023.

¹⁶ Nota de prensa “Rescatan a 43 migrantes extraviados en pleno desierto: ingresaron por paso no habilitado” disponible en <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-antofagasta/2021/11/22/rescatan-migrantes-en-ollague-43-extranjeros-extraviados-en-el-norte.shtml> visitada el 14 de julio de 2023.

¹⁷ Nota de prensa “Rescatan a 27 personas con principio de hipotermia en complejo fronterizo Hito Cajón” disponible en <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-antofagasta/2021/06/24/rescatan-a-12-personas-con-principio-de-hipotermia-en-complejo-fronterizo-hito-cajon.shtml> visitada el 14 de julio de 2023.

¹⁸ Causa rol N°280-2022. Corte de Apelaciones de Antofagasta.

las medidas y planes de trabajo que sean necesarias para evitar nuevas situaciones de riesgo para la población como las descritas en este fallo, dando cuenta de las medidas adoptadas a la Corte de Apelaciones respectiva”¹⁹.

Paralelamente, en febrero de 2022, un conductor de camión fue asesinado en la ruta que une Mejillones con Antofagasta. El hecho impactó tanto por su crueldad, pues fue golpeado y lanzado de un paso sobre nivel, como también debido a que los autores resultaron ser tres migrantes de nacionalidad venezolana (quienes, en noviembre de 2022, fueron condenados por el Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Antofagasta). Este homicidio provocó masivas protestas de camioneros en todo el país, que sólo fueron depuestas cuando el Gobierno anunció que evaluaría decretar Estado de Excepción.

Medidas adoptadas por el Estado

El 12 de febrero de 2022 comenzó a regir la nueva Ley de Migración y Extranjería²⁰ que reemplazó al Decreto Ley de 1975, luego de dictarse el respectivo reglamento²¹. Esta nueva legislación permitió superar la antigua normativa y dispuso, entre otras, las siguientes medidas:

- 1) Proceso extraordinario de regularización migratoria.
- 2) Creación de una nueva institucionalidad denominada Servicio Nacional de Migraciones.
- 3) Obligación de informar las razones para ingresar a Chile al solicitar visas en los consulados.
- 4) Eliminación del requisito de realizar denuncias penales por el ingreso a través de pasos no habilitados, lo que permitió facilitar las expulsiones administrativas.

El 15 de febrero de 2022, en el contexto de las protestas por el camionero asesinado, comenzó a regir el Estado de Emergencia en la zona norte del país, específicamente en las provincias de Arica, Parinacota, Tamarugal y Loa; luego, en marzo de 2022, fue prorrogado por quince días, previa aprobación del Congreso Nacional. Esta medida facultó a las Fuerzas Armadas a colaborar en materia de seguridad y fiscalización en las fronteras con Perú y Bolivia. Además, en la frontera con Bolivia se dispuso la creación de zanjas para evitar el ingreso por pasos irregulares de personas migrantes.

El Estado de Excepción terminó el 1° de mayo de 2022, pero se mantuvo vigente el Decreto N°265 que facultó al personal de Fuerzas Armadas para cumplir estas funciones extraordinarias. El fin del Estado de Excepción coincidió con la apertura de las fronteras con Argentina, Bolivia y Perú, que se mantenían cerradas debido a las restricciones por COVID-19.

¹⁹ Rol N°10.744-2022 de la Excelentísima Corte Suprema.

²⁰ Ley N°21.325 de Migración y Extranjería, publicada en el Diario Oficial el 20 de abril de 2021.

²¹ Decreto N°296 de 2022 que aprueba el reglamento de la Ley N°21.325 de Migración y Extranjería.

El 3 de febrero de 2023 se publicó la Ley de infraestructura crítica²² que faculta al Presidente de la República para disponer que las Fuerzas Armadas asuman tareas en dos aspectos específicos: proteger la infraestructura crítica cuando exista peligro grave o inminente, y resguardar áreas en las zonas fronterizas del país. Esta ley se justificó, en su preámbulo, por el aumento de flujos migratorios a través de pasos no habilitados; y, por otra parte, por el aumento de los índices de criminalidad en esos sectores de la macrozona norte.

Posteriormente, el 20 de febrero de 2023, se publicó el decreto con fuerza de ley N°1 de 2023 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para regular el resguardo de zonas fronterizas que permite operacionalizar la ley aprobada previamente. A continuación, el 24 de febrero de 2023, se publicó el Decreto 78²³ que autorizó el despliegue de personal militar en la macrozona norte. La medida se planteó como excepcional con una duración de 90 días.

Al personal del Ejército de Chile, a cargo del resguardo de las zonas fronterizas, se le asignaron funciones específicas²⁴: controles de identidad, detención de personas en hipótesis de flagrancia, colaboración en el control de ingreso y egreso de extranjeros del territorio nacional, colaboración en la fiscalización de la legalidad de la estadía de extranjeros en el país.

Por último, cuando se cumplió el plazo otorgado a esta medida se prorrogó el despliegue de Fuerzas Armadas, a través del Decreto 139 del 24 de mayo de 2023.

En paralelo, en uso de sus facultades fiscalizadoras, la Cámara de Diputadas y Diputados inició la Comisión Especial Investigadora sobre la situación de criminalidad en la zona norte del país, cuyo informe entregó en junio de 2023²⁵.

Tras un proceso participativo, en cumplimiento con lo dispuesto en la nueva legislación, el Gobierno publicó el 6 de julio la primera Política Nacional de Migración y Extranjería²⁶ que se enfoca en la gestión interna a través del Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG) y el control de fronteras. Para cumplir sus objetivos, esta política incluyó diez ejes temáticos de trabajo, casi treinta medidas de aplicación inmediata y una serie de proyectos de reforma legal, entre ellos:

²² Ley N°21.542 que modifica la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas en caso de peligro grave o inminente, publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 2023.

²³ Decreto 78-2023 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que *“delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, designa a oficiales generales que señala e instruye lo que indica”*.

²⁴ Ídem. Artículo 4°, contempla el detalle de cada una de las funciones asignadas.

²⁵ Informe de la Comisión Especial Investigadora de los actos del Gobierno ejecutados para enfrentar las nuevas formas de criminalidad en Chile y sus consecuencias, especialmente en la denominada Macrozona Norte del país (CEI 11). Informe disponible en el sitio web de la H. Cámara de Diputadas y Diputados.

²⁶ Comunicado disponible en el sitio web del Ministerio del Interior y Seguridad Pública <https://www.interior.gob.cl/noticias/2023/07/06/nueva-politica-nacional-de-migracion-y-extranjeria/> visitado el 8 de agosto de 2023.

- Medidas inmediatas: empadronamiento biométrico; comité interinstitucional para materializar expulsiones; desarrollo e implementación de un plan de fortalecimiento de capacidades locales y regionales para municipios afectados por el incremento de llegada o tránsito de personas migrantes, y un plan de fortalecimiento de la matrícula educativa.
- Iniciativas legales: ampliación de las causales de expulsión y prohibición de ingreso asociadas a razones de seguridad interior y exterior; incorporación de la violencia intrafamiliar como delito grave entre las causales de prohibición de ingreso y expulsión.
- Medidas de protección: establecimiento de un procedimiento de filiación para niños, niñas y adolescentes extranjeros para confirmar la maternidad o paternidad cuando carecen de documentación de identidad o es deficiente.
- Acciones estatales para el combate contra el tráfico y trata de personas.

Gestiones del INDH en terreno

El INDH decidió visitar las regiones de la macrozona norte y sus principales pasos fronterizos para observar, desde la perspectiva de derechos humanos, la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, la trashumancia y las condiciones de trabajo de las y los funcionarios públicos que se desempeñan en la frontera.

Para empezar, los días 29 y 30 de marzo de 2023 en la región de Tarapacá, el INDH desplegó un equipo de avanzada dirigido por el Consejero Juan Carlos Cayo.

En Colchane sostuvieron entrevistas con personal del municipio, la posta rural, el Ejército, Carabineros y con la comunidad aimara; también realizaron una observación nocturna en la zona fronteriza para observar el rol que cumplen el Ejército y las policías, en especial respecto de niñas, niños y adolescentes. Posteriormente, los días 3 y 4 de mayo, la directora del INDH, Consuelo Contreras Largo, visitó Colchane para evaluar en terreno la situación y se entrevistó con personal del Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Nacional de Migraciones, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Policía de Investigaciones de Chile (PDI), Carabineros de Chile y Ejército de Chile.

Luego, el equipo del INDH encabezado por su directora viajó a la región de Arica y Parinacota. Allí, entre el 8 y 10 de mayo se entrevistaron con el alcalde de Arica, Gerardo Espíndola; el director regional de Migraciones, Darío Sánchez; el jefe de la XV Zona de Carabineros, general Iván Monje; la jueza presidenta del Tribunal de Familia, Renée Portilla; y el jefe regional de la PDI, Rodrigo Fuentes; no se pudo concretar la reunión solicitada con el Delegado Presidencial de Arica, Ricardo Sanzana Oteiza. La directora acudió a observar la situación en el paso fronterizo de Chacalluta, donde las personas migrantes estaban acampando y se reunió con la entonces Defensora encargada del Pueblo de Perú, Eliana Revollar Añaños.

Entre el 16 y 18 de mayo y del 14 al 16 de junio de 2023, el equipo del INDH concurrió a los pasos fronterizos de Hito Cajón y Ollagüe²⁷ ubicados en la región de Antofagasta. En Ollagüe visitaron el paso fronterizo, el retén de Ascotán, la tenencia de Carabineros y el puesto de observación del Ejército. En tanto, en Hito Cajón acudieron al Complejo Fronterizo (donde se desempeñan Carabineros de Chile, PDI, Servicio Nacional de Aduanas y el SAG). Allí se enfatizó la observación de las condiciones de habitabilidad de las y los funcionarios públicos que desarrollan funciones en la frontera.

2. HALLAZGOS

Las visitas a terreno y las reuniones sostenidas por la directora del INDH con los principales actores involucrados y autoridades de la zona arrojaron los siguientes hallazgos:

Hallazgos en la zona fronteriza de Arica y Parinacota (Chacalluta)

1) Sobre las **personas migrantes**

- La crisis en la frontera entre Chile y Perú obedece a múltiples causas, sin embargo, las personas migrantes señalan que en la frontera existe un “bloqueo” por parte de la policía peruana, que niega el ingreso a quienes no tengan salida regular previa desde ese país, aun cuando posean cédula de identidad peruana o tengan residencia, e incluso se le impide realizar consultas ante las autoridades peruanas. Un ejemplo es el caso de una mujer que refiere ser residente en Perú desde 2018, pero que durante el “precontrol”, el funcionario policial le indicó que, debido a que había salido de forma irregular del país, no podía ingresar con su documento de identidad peruano.
- La caracterización de las personas migrantes muestra la presencia de diversas nacionalidades, las dificultades que enfrenta cada grupo varían según su país de origen (principalmente Venezuela, Colombia, Haití y Ecuador). Prácticamente todas las autoridades coincidieron en que la mayoría de las personas presentes en la frontera eran de nacionalidad venezolana, al respecto el secretario regional ministerial (SEREMI) de Desarrollo Social y Familia entregó cifras precisas que, aunque eran de sólo un día de observación, apuntaban en la misma línea. De un total de 246 personas, el 85% era venezolana, 7,7% colombiana, 2% ecuatoriana, 2% chilena, 1,6% haitiana, 1,2% peruana, y 8,8% de otras nacionalidades²⁸. Asimismo, los destinos a los que

²⁷ El Paso de Jama no fue visitado porque, aunque se solicitó, no se obtuvo la autorización de Gendarmería argentina, quien está a cargo del paso, que está ubicado en territorio argentino. En la fecha de la visita, el Paso de Sico se encontraba cerrado, debido a las condiciones de habitabilidad para el personal que se desempeña en la zona.

²⁸ De acuerdo con el Informe entregado al INDH, por el director del Servicio Regional de Migraciones, elaborado en conjunto con el Seremi de Desarrollo Social y Familia “Reporte Catastro Migrantes”, del 10 de mayo de 2023.

aspiraban llegar eran Perú, Estados Unidos, Brasil, Venezuela y Colombia. El director del Servicio Regional de Migraciones señaló que, previo a esta crisis, existía lo que denominó “realidad de irregularidad” debido a que muchas de las personas migrantes, antes de llegar a Chile, atravesaron un largo peregrinaje, en el cual también nacieron niños y niñas en Colombia, Ecuador y Perú. Por lo tanto, incluso dentro de un mismo grupo familiar, hay personas de diversas nacionalidades.

- Sobre el lugar de procedencia de las personas, el municipio señala que la gran mayoría de las personas migrantes en frontera no corresponden a personas en extrema pobreza, sino más bien a personas migrantes que estuvieron un tiempo trabajando en Chile y ahora desean irse. La gran mayoría no es de la zona, sino que proviene de diversas regiones del país, por eso, a partir de ese dato se planteó la necesidad de que los vuelos humanitarios debían salir de Santiago. De acuerdo con el catastro entregado por el Servicio de Migraciones, los lugares de procedencia son: Santiago (60%), otras regiones (32%) y Arica o Tacna (7,2%)²⁹. Es importante señalar que el 89% de las personas se encontraba en situación irregular³⁰.
- En materia de acceso a la información se observaron dos problemas: una situación de incertidumbre, confusión y desconocimiento sobre los trámites que deben realizar las personas migrantes, quienes manifiestan desconocerlos o recibir información contradictoria por parte de las autoridades. En ese escenario, no sabían si seguir esperando o irse de la frontera porque desconocían qué medidas adoptaría la autoridad peruana; además, varias personas indicaron confusión sobre el motivo por el que no pueden ingresar a Perú e indicaron que los criterios y requisitos no eran claros. Otro problema que se constató es la brecha de acceso digital para realizar trámites que se encuentran centralizados, pero en la frontera no tienen acceso a señal de Internet. Debido a la tardanza de la tramitación de documentos en el nivel central, la autoridad migratoria chilena señaló que han solicitado a Cancillería la posibilidad de delegar la facultad de apostillar los documentos.
- Durante la entrevista con Carabineros de Chile, plantearon al INDH requerimientos en materia sanitaria, particularmente sobre el acceso al agua, que representa una dificultad para las personas migrantes.
- En materia de seguridad, un funcionario de Carabineros mencionó la falta de iluminación en algunos puntos del paso fronterizo y sectores aledaños, con puntos específicos que se tornaban críticos. También se denunció en diversas entrevistas, la comisión de hechos ilícitos, sobre todo vinculados a la venta de

²⁹ *Ibíd.* Reporte de Cifras del Servicio Regional de Migraciones.

³⁰ *Ídem.*

droga, presencia de “coyotes”³¹ bajo la apariencia de agencias de viajes, falsificación de documentos de “autodenuncia”³² y tráfico de personas.

- También en materia de seguridad, diversas fuentes mencionaron el caso judicial vinculado al “clan de los Gallegos”, relacionado con el Tren de Aragua, en el que se acusa, con distintos grados de participación, a 44 personas (36 venezolanas, 6 chilenas, una dominicana y una colombiana), por la comisión de delitos de tráfico de drogas, homicidio, trata de personas con fines de explotación sexual y secuestros. La audiencia de preparación de juicio oral está programada para el 4 de septiembre, en el Tribunal de Garantía de Arica.
- De acuerdo con lo señalado por el Servicio de Migración y Extranjería, en el vuelo humanitario coordinado con la cancillería venezolana, la autoridad chilena habría impuesto a las personas una prohibición de ingreso al país, por un periodo de tres años. El Tribunal de Familia confirmó la información, precisando que no aplicaba para niños, niñas y adolescentes.
- Respecto a niños, niñas y adolescentes migrantes se levantaron las siguientes aristas:
 - El INDH observó que la permanencia por semanas de niños, niñas y adolescentes en el campamento levantado para albergar a personas migrantes implica una exposición a peligros de trata de personas, tráfico de migrantes, u otros delitos asociados a narcotráfico y violencia armada.
 - La jueza presidenta del Tribunal de Familia de Arica, en entrevista con el INDH, señaló que era un momento álgido de una situación invisibilizada. Preciso que durante su gestión habían recibido a diez niños y niñas no acompañados que habían ingresado al Servicio Mejor Niñez.
 - En el vuelo humanitario se abordó la situación de niñez y adolescencia de modo especial, pues había diez familias que contaban con documentación de sus niños y niñas, sin embargo, esta no era suficiente para autorizar su salida del país por lo que adoptaron un trabajo *in situ* con el Programa Mi Abogado. Este vuelo se avisó con poca anticipación y, en la práctica, sólo dispusieron de un día para resolver todos los trámites y autorizaciones. En este caso, el trabajo se facilitó porque las familias se encontraban enroladas por el consulado venezolano, por lo tanto, fue posible verificar la información a partir de

³¹ Se denomina “coyotes” a las personas que ayudan a personas migrantes a cruzar la frontera de un país de forma ilegal, por vías no autorizadas, a cambio de sumas de dinero generalmente altas.

³² Se refiere a la falsificación del documento que da cuenta de la “Declaración Voluntaria por Ingreso Clandestino” que cada persona migrante realiza ante la Policía de Investigaciones, en caso de haber ingresado por un paso no habilitado al país.

los registros de las personas en Chile, comprobando que los adultos eran quienes habían inscrito a dichos niños y niñas en salud y educación. Además, el Tribunal entrevistó a los niños, niñas y adolescentes para consultarles si se querían ir. Debido al tiempo acotado, generaron un escrito que otorgaba la autorización, solo para efectos del vuelo. También se elaboró un informe socio-jurídico, articulando el derecho a la reunificación familiar. Esta coordinación interinstitucional se logró gracias a la buena voluntad, disposición y los antecedentes disponibles, pero no se cuenta con un protocolo para estos casos.

- La autoridad migratoria chilena se encuentra confeccionando una base de datos, denominada enrolamiento de migrantes, para identificar a las personas. El objetivo es facilitar el acceso a las familias en atención de salud y acceso a la educación, que no implique un proceso de regularización.
- Durante la visita al campamento para personas migrantes, se observó que las personas sólo recibían alimentación fría y que disponían únicamente de seis baños químicos para un promedio de 200 personas (en las noches se producía un recambio, debido a individuos que salían por pasos no habilitados y a la llegada de personas provenientes de otras regiones del país. Es importante señalar que muchos no deseaban tomar el vuelo humanitario porque pretendían viajar a Estados Unidos o Brasil).
- Ese tema se abordó en la reunión con la Defensora Encargada del Pueblo de Perú, quien señaló que en ese país se ha instalado el discurso sobre regularizar a los migrantes para combatir el delito, y así saber quiénes son. En esa oportunidad se conversó la idea de realizar un trabajo conjunto -no solo bilateralmente con Venezuela-, ya que los países de tránsito también resultan afectados por la situación de retorno.

2) Sobre la trashumancia

En la provincia de Parinacota, se planteó que el personal del Ejército realiza patrullajes en fronteras, pero también en sectores poblados y, en este contexto, se han producido algunas situaciones complejas. Por ejemplo, la realización de controles de identidad a personas que realizan prácticas ancestrales. Esos procedimientos del personal militar junto a Carabineros pueden tomar muchas horas, desde la detención -mientras las personas permanecen en la tenencia de Visviri- hasta que son dejadas en libertad.

En concreto, se denunció que personal del Ejército retuvo por cerca de doce horas a un grupo proveniente de Charaña integrado por niñas y niños bolivianos (que asisten a la Escuela-Internado de Visviri) junto a sus madres, cuando transitaban -dada la cercanía y costumbre, pero de forma irregular- por rutas ancestrales, aun cuando portaban la documentación de

identidad respectiva. Sobre este punto, la jefatura regional de la PDI señaló que las rutas ancestrales siempre han existido, son parte de la cotidianidad y, en consecuencia, se respetan, en cambio, desde el Ejército y Carabineros, no se pronunciaron.

3) Sobre las condiciones de trabajo de las y los funcionarios públicos en la frontera

A diferencia de otros pasos fronterizos, la cercanía con la ciudad de Arica (ubicada a 20 kilómetros), y la ausencia de altura con respecto al nivel del mar, favorecen el desplazamiento y no hay riesgos de salud asociados al desempeño laboral de las y los funcionarios, por lo tanto, no se reportaron problemas, dificultades o inconvenientes.

- Los funcionarios de Carabineros de señalaron tener turnos adecuados e informaron que, quienes trabajan en la frontera, reciben viáticos y cuentan con la implementación necesaria. No obstante, indicaron que se requiere un nuevo cuartel que permita el buen descanso de los funcionarios.
- Las y los funcionarios de la PDI mencionaron que no tienen mayores problemas, pues cuentan con la figura de un contralor a quien recurrir en caso de que los hubiera. Además, existe conciencia sobre las dificultades del trabajo en altura durante el invierno altiplánico y les han proporcionado los implementos necesarios, alojamiento y alimentación.

Hallazgos en la zona fronteriza de Tarapacá (Colchane)

1) Sobre seguridad

- Daños al patrimonio: en el contexto de ingresos masivos de personas migrantes, algunas familias sufrieron el robo de tejidos tradicionales milenarios; fue dañada la Iglesia de Achauta³³; y se generaron daños a petroglifos.
- Ingreso masivo a viviendas particulares en 2020: se denunció que en las viviendas de 120 familias ingresaron personas migrantes, quienes habrían provocado daños y sustraído bienes (alimentos, vestuario, insumos para calefacción y obras ancestrales, principalmente tejidos). Al respecto, se manifestó que había un compromiso del Gobierno para compensar a las personas afectadas que no había sido concretado aún.

³³ Decreto exento N°18, del 11 de enero de 2006 del Consejo de Monumentos Nacionales que declaró “Monumento Nacional en la categoría de Monumento Histórico” a la iglesia de Achauta, junto a otras iglesias ubicadas en la comuna de Colchane.

- Sectores no cubiertos por patrullajes del Ejército: el INDH levantó información sobre, al menos tres pueblos y caseríos (Vilacollo, Ancovinto, Panavinto y sus alrededores), que estarían siendo utilizados para ingresos clandestinos por grupos de personas migrantes, así como también para tráfico y contrabando. Desde esas comunidades solicitaron resguardo completo de la frontera y no focalizar el servicio únicamente en Colchane.
- Tanto el Ejército como el municipio alertaron sobre la comisión de delitos de tráfico de personas y contrabando de drogas y otras especies, en sectores aledaños al punto fronterizo.
- Por último, se planteó el proyecto de instalar una Comisaría en Colchane que permitiría fortalecer el trabajo de Carabineros de Chile.

El INDH tomó nota de los esfuerzos en materia de seguridad pública presentados por el alcalde de Colchane, a propósito del Plan Comunal de Seguridad Pública: los proyectos “Patrullaje Preventivo, Comuna de Colchane” y “Aeronaves no Tripuladas de Televigilancia, de la Subsecretaría de Prevención del Delito”, además de dos drones de vigilancia y dos camionetas de patrullajes preventivos.

Desde el Municipio de Huará relevaron como buena práctica, el trabajo en conjunto realizado con Carabineros para implementar patrullajes en vehículos municipales. Por otra parte, las comunidades aimaras de Pisagua, Chusmiza y Aromo manifestaron temor de que sus viviendas -que se encuentran desocupadas durante el periodo de pastoreo- pudieran ser tomadas por personas migrantes.

2) Sobre salud

- Ausencia de recursos económicos y humanos suficientes para atender a la población flotante en la comuna fronteriza de Colchane. El municipio señaló que sólo recibe ingresos para salud, según el número de habitantes de la comuna inscritos en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y con Registro Social de Hogares (RSH), una cifra bastante menor en comparación con la población migrante que ingresa y transita por la comuna.
- Problemas de infraestructura: la techumbre de la Posta Rural de Colchane presenta problemas cuando llueve.
- Ausencia de un sistema para emergencias: la Posta Rural atiende hasta las 18:00 horas y no cuenta con atención de urgencia fuera de ese horario. Estaría en tramitación la implementación un Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), sin embargo, aún no se ha concretado.
- Ausencia de profesionales del área psicosocial para atención especializada frente a emergencias psicológicas, principalmente para niños, niñas y adolescentes, en casos de vulneración de derechos, de crisis frente a la soledad cuando ingresan sin adultos responsables, o incluso ante casos de trata o tráfico de personas.

4) Sobre **niños, niñas y adolescentes**

- Aumento en el ingreso de niños y niñas no acompañados, principalmente de nacionalidad boliviana, quienes quedan a cargo del personal de Carabineros en el dispositivo de emergencia.
- Dificultades para trasladar niños, niñas y adolescentes a residencias o a Tribunales de Familia, ya que se solicita que el traslado sea efectuado por personal femenino, sin embargo, la dotación de Carabineros sólo contempla una mujer, por lo tanto, dar cumplimiento a este requerimiento, representa un problema para la institución.
- Retardos en la inscripción de niños y niñas nacidos en viviendas particulares, situación que provoca diversos problemas porque, para inscribirles, la autoridad solicita una prueba de ADN, trámite que tarda días, mientras tanto los y las recién nacidos no pueden recibir atención médica.

5) Sobre la situación de las personas que habitan en poblados fronterizos

Se planteó al INDH que durante 2021, cuando se produjeron ingresos masivos de personas migrantes por pasos no habilitados, algunos grupos ingresaron a viviendas particulares, tomando alimentos, objetos de abrigo o pernoctando ahí. También señalaron que las personas habrían ingresado a una iglesia del sector, tomando objetos propios de la cultura aimara, para ser utilizados como abrigo. Agregaron que el caso fue expuesto en su oportunidad al entonces Presidente de la República, quien habría comprometido gestionar una forma de compensación para estos daños y pérdidas que sufrieron estas personas, sin embargo, a la fecha no se ha cumplido este compromiso.

6) Sobre la **trashumancia**

Se trata de una práctica cultural muy antigua basada en el desplazamiento continuo de la población, en búsqueda de recursos naturales y condiciones ambientales aptas para el pastoreo. De acuerdo con las tradiciones de las comunidades aimaras existen caminos calificados como sitios sagrados por sus antepasados, donde realizan rituales a la “madre tierra”. Por esas rutas se trasladan las comunidades aimaras para comprar alimentos y diversos productos que intercambian desde Colchane a Bolivia y viceversa. También es un paso que usan para acceder a la Feria Ancestral que se realiza cada quince días en Colchane. Sobre este punto, se planteó preocupación sobre el libre tránsito por estos pasos ancestrales y el desafío de mejorar la coordinación con el personal del Ejército para facilitar el ejercicio de esta tradición. Asimismo, desde el Ejército, se mencionó que algunas personas de nacionalidad boliviana ingresan a Chile mediante estos pasos, sin documentación, para desempeñarse en trabajos de temporada, pero tienen dificultades cuando quieren regresar a Bolivia porque no tienen documentación.

Por otra parte, se plantearon las dificultades del mecanismo de acreditación de la regulación de “paso ancestral” y la calidad de “habitante ancestral” por medio del Municipio, que se realiza a través del Registro Civil de Hogares, e incluso se sugirió que la acreditación fuese a través de otro organismo público, como CONADI. Un ejemplo de esta situación es la que vivió un grupo de personas que fue retenido durante horas en Chungará, pese a contar con la documentación respectiva.

7) Sobre las **condiciones de trabajo de las y los funcionarios públicos en la frontera**

- Extensos turnos de trabajo y reducidos tiempos de descanso: debido a la ubicación de este punto fronterizo, el personal de Carabineros mantiene turnos de trabajo de 12 horas diarias y de 15 días de trabajo por 3 días de descanso, o 20 días de trabajo por 5 días de descanso.
- Situación de la Brigada Investigadora de Trata de Personas (BITRAP) de la Policía de Investigaciones de Chile: se relevó la situación de esta unidad de trabajo que sólo cuenta con brigadas en las regiones de Arica y Parinacota, y Tarapacá, pero también les corresponde cubrir la región de Antofagasta, por lo tanto, tienen una carga laboral importante y deben recorrer grandes extensiones territoriales.
- Ausencia de apoyo psicosocial para el personal de Carabineros: se planteó que a diario enfrentan situaciones de alta complejidad, o situaciones que generan estrés postraumático sin recibir adecuada atención psicosocial o medidas de cuidado.
- Acceso a la salud y atenciones médicas: no existe un convenio entre el municipio de Colchane y Carabineros de Chile que permita al personal de esa institución que cumple funciones en la zona acceder a atenciones médicas en la posta rural, salvo mediante consulta privada.
- Comisaría en Colchane: se levantó la necesidad de aumentar el rango de la subcomisaría y, de esa manera, contar con mayor dotación de personal. En marzo pasado, el Presidente de la República anunció una nueva comisaría³⁴.
- Ausencia de intérprete: la población migrante se diversifica cada vez más, por ejemplo, con personas de nacionalidad china o camerunés, situación que complica el ejercicio de las labores de Carabineros.

Hallazgos en las zonas fronterizas de Antofagasta (Ollagüe, Hito Cajón)

1) En relación con la situación de las **personas migrantes**

³⁴ Anuncio completo disponible en nota de prensa de la Presidencia, disponible en <https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=210819> visitado el 18 de julio de 2023.

- Se señaló la presencia de tráfico de personas migrantes en la zona, quienes cruzan por pasos no habilitados. Sin embargo, no se levantaron otros hallazgos de consideración, pues tanto por la altura sobre el nivel del mar como por las extremas temperaturas, las personas migrantes evitan utilizar estos pasos fronterizos que son usados, mayoritariamente, por camiones de transporte de exportaciones e importaciones.
 - **Sobre la situación específica de niñez y adolescencia migrante**, se reportaron denuncias de personas migrantes ingresando por pasos no habilitados en el sector fronterizo de Hito Cajón y de Ollagüe. El personal de Carabineros mencionó la necesidad de rescatar a grupos de personas, que se encontraban con niños y niñas.
- 2) Sobre la **trashumancia en la zona**
- Se mencionó que durante 2022 se realizó nuevamente la Feria Internacional Ollagüe-Abaroa, que reúne a las comunidades de los pueblos fronterizos de Ollagüe (Chile) y Abaroa (Bolivia), situados a dos kilómetros de distancia entre sí. Esta actividad -que había sido suspendida por las medidas de la pandemia por COVID-19- representa un punto de encuentro entre autoridades locales, comerciantes y artesanos y no registra situaciones de conflicto.
- 3) En cuanto a las **condiciones de trabajo de las y los funcionarios públicos en frontera**, se relevaron los siguientes puntos:
- En la zona de Hito Cajón:
 - Jornadas de trabajo y cumplimiento de turnos: el personal de Aduanas señaló cumplir turnos de lunes a viernes. Por otra parte, el personal de Carabineros señaló tener un sistema de turnos de quince días de trabajo por cinco de descanso.
 - Situación de acceso a la salud: para las personas que se desempeñan en la zona es un tema complejo porque a pesar de la altura (4.730 y 4.200 metros en Hito Cajón y Paso de Jama, respectivamente) y la lejanía, no cuentan con una estación de enfermería o personal de salud permanente para eventuales emergencias. De hecho, se mencionó la denuncia por el caso de una profesional del área de salud -quien prestaba funciones de apoyo durante la pandemia por Covid-19 en el paso fronterizo Hito Cajón- que, según la información preliminar, falleció en julio de 2021 debido a malas condiciones laborales, sumadas a las condiciones extremas de clima y altura³⁵. Frente a una urgencia médica, una ambulancia tardaría diez minutos en llegar desde San Pedro de Atacama. El personal de Aduanas informó que no disponen de oxígeno ni de un equipo de primeros auxilios, tampoco de un vehículo para traslado de emergencias por accidente o

³⁵ El caso se encuentra en investigación. Ver nota de prensa <https://www.soychile.cl/antofagasta/sociedad/2023/07/06/818778/muerte-neligencia-funcionaria-salud-antofagasta.html> del 6 de julio de 2023.

enfermedad); cuando ello ocurre deben salir a la carretera y esperar que alguien los lleve hasta San Pedro de Atacama. La situación es similar para el personal de Carabineros que no posee botiquín ni elementos de primeros auxilios, sí con un desfibrilador y estanques de aire, aunque carecen de capacitación para usarlos. Tampoco cuentan con un sistema de atención médica, de enfermería ni paramédico ni con un vehículo para traslados en caso de emergencias. Por su parte, el personal de la PDI refirió no contar con vehículo de traslados para emergencias ni equipo de primeros auxilios. En algunas ocasiones, han recibido atenciones en el puesto de salud del Paso de Jama, que se encuentra en territorio argentino.

- Exámenes preventivos: las particularidades geográficas podrían afectar la salud de las personas que se encuentran sobre los 3000 metros de altura. Para prevenir situaciones de riesgo existe una batería de exámenes médicos preventivos, pero no se realizan a todo el personal asignado a cumplir funciones en la zona fronteriza, pues salvo el personal de Aduanas y de Carabineros, los y las funcionarios públicos señalaron no contar con información mínima sobre los riesgos específicos de la exposición laboral a gran altitud e hipobaría y sus medidas de control, programas preventivos, programas de vigilancia ocupacional o medidas de mitigación de la hipobaría. Esta falta de información es relevante si se considera que al término de cada turno, se trasladan a otras ciudades o regiones del país, provocando cambios continuos en la adaptación del cuerpo a la altura y nivel del mar. En particular, llamó la atención al INDH, la situación del personal de la PDI que manifestó la ausencia de exámenes de altura, adicionales al chequeo médico anual regular realizado a los y las funcionarios de la institución.
- Condiciones de habitabilidad: son importantes, pues debido a las jornadas y sistema de turnos, las personas pernoctan en el mismo lugar. En las dependencias de Carabineros se constató el mal estado de colchones y del aire acondicionado. El personal de la PDI indicó que utilizan agua de bidón que deben comprar ellos mismos; mencionaron el problema del mal olor proveniente del sistema de alcantarillado, o que se congela cuando baja la temperatura; además, las luces del recinto estaban en mal estado. Por último, respecto a la alimentación, cuentan con una persona que cocina, mientras que el personal de Carabineros prepara sus propios alimentos.
- En Ollagüe:
 - Jornadas de trabajo y cumplimiento de turnos: el personal de Carabineros de Chile manifestó trabajar 20 días y tener 5 de descanso. En tanto, el personal de la PDI cumple turnos de 7x7, es decir cada siete días en la frontera, descansan el fin de semana y son reasignados a las mismas labores u otra que designe el servicio, en la unidad de origen en Calama,

por tanto, no cuentan con descanso complementario entre turnos en altura. Por último, el personal del Ejército cumple turnos cada cuatro horas, y relevo por otra patrulla de dos soldados. Además, agregaron que, cada 30 minutos, una patrulla acude para el control de requerimientos, estado de salud y agua.

- Salud: los Carabineros del Retén Ascotán (ubicado cerca del salar del mismo nombre a 3.960 metros de altura) y la Tenencia de Ollagüe (3.703 de altura) manifestaron no tener problemas para las atenciones médicas de urgencias porque se atienden en el SAPU de la misma comuna, donde están inscritos como residentes. En tanto, el personal de la PDI señaló que no se realizan exámenes preventivos anuales para desempeñar funciones en altura geográfica. El personal del Ejército cuenta con servicios de enfermería propios.
- Condiciones de habitabilidad y para el cumplimiento de funciones: las puertas de acceso al Complejo se encuentran en mal estado, debido a la acción del fuerte viento, incluso se observa una mampara arrancada de sus bisagras, aún sin reparar. El personal señala que la responsabilidad del mantenimiento recae en la coordinación de Complejos Fronterizos de la Delegación Presidencial Regional. El personal de Carabineros del Retén Ascotán cuenta con un recinto dado en comodato por la Empresa de Ferrocarriles; el agua y la luz son de cargo de Minera el Abra, al igual que los equipos de oxígeno y otros implementos. El recinto cuenta con amplias y cómodas instalaciones, comedores y cocina, sistema de calefacción general y en cada habitación de los funcionarios. En tanto, el personal de Carabineros de Ollagüe manifestó que se encuentra en construcción un nuevo edificio para albergar la Tenencia. La alimentación es preparada por el mismo personal. El personal de la PDI también señaló que prepara sus propios alimentos.

Buenas prácticas

El INDH toma nota y celebra las medidas adoptadas por el Poder Judicial en los siguientes puntos:

- Coordinaciones y acciones adoptadas por el Juzgado de familia de Arica para agilizar la documentación de niños, niñas y adolescentes: mediante un análisis acucioso, se revisó la situación de salida de cada niño y niña, para atender rápidamente las solicitudes y entregar oportunamente la información requerida previo al vuelo humanitario que se coordinó con Venezuela. La gestión de estos trámites que en condiciones habituales tardan un mes y medio, se efectuó en doce horas, gracias al apoyo y coordinación de la Defensoría de la Niñez y el Programa Mi Abogado.
- La confección de un protocolo denominado *“Protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o*

en necesidad de Protección Internacional”, que define criterios de actuación para el abordaje de casos, desde una perspectiva de derechos humanos.

- o La coordinación de diversas instancias de capacitaciones a personal de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad realizado en distintas regiones para dar a conocer ese protocolo, con el objetivo de mejorar cómo abordar los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados³⁶.

Las oportunas gestiones de cooperación bilateral lideradas por la Cancillería chilena con su par venezolana para el vuelo humanitario permitieron gestionar vuelos para personas de nacionalidad venezolana, que intentaban regresar a su país en medio de la crisis migratoria que se produjo en Arica. Aunque los requisitos para seleccionar a quienes viajaran en ese vuelo fueron decisión exclusiva de las autoridades venezolanas -y por tanto se desconocen los criterios sobre los cuales se procedió a dicha selección- las autoridades chilenas debieron solicitar no considerar a algunas personas, debido a que mantenían órdenes judiciales vigentes en Chile. Por otra parte, el aeropuerto de Arica no tenía permiso para realizar vuelos internacionales ni contaba con las escaleras, sin embargo, se logró adaptar las condiciones para cumplir el cometido de traslado.

Se considera como buena práctica la rápida respuesta del municipio de Arica, que tras tomar conocimiento de esta situación adoptó las primeras acciones con recursos propios, alertó a las autoridades respectivas y planteó la idea de un corredor humanitario. Luego, cuando el Gobierno asumió la coordinación, el municipio se retiró. También se celebra que la alcaldía cuente con tres áreas que llevan adelante trabajo con personas migrantes: Dirección de Salud Municipal, Dirección de Desarrollo Comunitario (área de niñez y área de Derechos Humanos) y Dirección de Prevención y Seguridad Humana (área de gestión de la migración).

La rápida gestión de diversas instituciones públicas para tener un punto focal en frontera, pues a partir de la información recogida en terreno, se constató que su presencia facilitó el acceso a información para las personas que lo requerían. Mediante este punto focal se representó al Gobierno regional, Servicio de Registro Civil e Identificación, y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Ejecución del Programa Mi Abogado: con el objetivo de proteger y restituir derechos de niños, niñas y adolescentes, en 2017 comenzó la defensa jurídica especializada, interdisciplinaria e independiente, por parte del programa Mi Abogado, dirigida a niñez y adolescencia que se encuentren en modalidades alternativas de cuidado. El equipo de trabajo está compuesto por tres profesionales de abogacía, psicología y trabajo social, quienes ejercen los mecanismos judiciales y extrajudiciales necesarios para obtener el resguardo de derechos de la infancia.

³⁶ Por ejemplo, una de estas instancias se encuentra grabada en el sitio web del poder judicial TV, disponible en <https://www.poderjudicialtv.cl/videos/ff-aa-se-capacitan-en-materia-de-protocolo-de-proteccion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes/> visitado el 14 de julio de 2023.

Con este objetivo, promueven su retorno a una vida en familia y, cuando corresponda, el acceso a servicios para posibilitar la reparación del daño causado. Este programa, presente en Arica, resultó fundamental para llevar adelante la tarea de analizar los casos y obtener los permisos necesarios para los vuelos humanitarios.

En el contexto de la implementación de la Ley de Infraestructura Crítica, se valora el trabajo desplegado por el Ejército de Chile para apoyar el resguardo de la frontera del país. Con todo, existe espacio de mejora en los protocolos para el trabajo del personal del Ejército con personas migrantes.

3. OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En el marco de la crisis de movilidad humana en la frontera norte del país y partir de las visitas realizadas y las entrevistas sostenidas en terreno, el INDH advierte la necesidad de observar las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, sobre los cuales, en virtud del artículo 5, inciso 2, de la Constitución Política de la República, el Estado chileno ha asumido compromisos ineludibles al ratificar instrumentos internacionales. A continuación, se analizan estos derechos.

Derechos de las personas migrantes

- Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información -reconocido en diversos instrumentos internacionales³⁷- es fundamental, pues permite a las personas ejercer o exigir derechos, particularmente, en contextos de movilidad humana. Por ejemplo, para una persona migrante conocer los plazos y formalidades de un amparo le permite exigir el debido proceso administrativo frente a una orden de expulsión.

Al respecto, en 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió sentencia en el caso Claude Reyes contra Chile, y ordenó al Estado crear un mecanismo para asegurar este derecho en el país. De esa manera, sentó las bases para la Ley 20.285, sobre acceso a la información pública, que constituye un hito en la materia.

- Acceso a la justicia y garantías del debido proceso en asuntos migratorios

El derecho de acceso a la justicia se encuentra consagrado normativamente en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que, a su vez, encuentra correlato en las obligaciones generales de respeto y garantía que tiene todo Estado en el artículo 1.1. y 2 de dicho instrumento internacional. Específicamente, el artículo 8.2. establece garantías mínimas acerca del debido proceso que, según ha precisado la Corte IDH

³⁷ Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de Naciones Unidas; artículo 19 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, y artículo 13 de la Convención Americana sobre derechos humanos.

a través de su jurisprudencia, también aplican en el ámbito migratorio³⁸. Asimismo, el artículo 25 de la CADH establece el derecho de acceso a un recurso judicial y la obligación estatal de garantizar tal derecho.

En este marco normativo, la CIDH ha sistematizado diez garantías mínimas de debido proceso migratorio:

- 1) **Derecho a recibir una comunicación previa y detallada** del procedimiento para la determinación de situación jurídica y, en caso de que la persona sea detenida o retenida, derecho a **ser informada de las razones de su detención** y notificada sin demora de el o los cargos formulados.
- 2) En caso de detención o retención, la persona tiene **derecho a ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado** por la ley para ejercer funciones judiciales; tendrá **derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad**, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá ser condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.
- 3) **Derecho a ser oído sin demora**, a contar con un tiempo razonable y los medios adecuados para la preparación de su defensa y a reunirse libremente y en forma privada con su defensor.
- 4) Derecho a que los procedimientos migratorios sean llevados por un **adjudicador competente, independiente e imparcial**.
- 5) Derecho a un **traductor y/o intérprete** libre de cargos.
- 6) Derecho a **representación letrada o legal**.
- 7) Derecho a que la **decisión que se adopte sea debidamente motivada**.
- 8) **Derecho a ser notificado de la decisión** que se adopte en el marco del procedimiento.
- 9) **Derecho a recurrir la decisión** ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos.
- 10) **Derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular**³⁹.

Es especialmente importante revisar las garantías sobre todo aquellas vinculadas a la necesidad de intérprete, derecho a recurrir acceso a la información y asistencia consular.

- Derechos de la niñez y principio de reunificación familiar

Los artículos 9 y 10 de la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas establecen obligaciones específicas sobre el derecho de niñas, niños y adolescentes a no ser separados de sus padres, y las consecuentes obligaciones del Estado para velar por ello, excepto cuando la separación sea necesaria basada en el interés superior del niño. Asimismo, estos artículos estipulan que la solicitud deberá ser atendida de manera “positiva, humanitaria y expeditiva”.

El artículo 44 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares -instrumento ratificado por Chile y vigente- dispone que los Estados adoptarán las medidas apropiadas “*para asegurar la protección de la*

³⁸ Corte IDH. Caso Vélez Loor vs. Panamá. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, párrafos 141 y 142.

³⁹ cfr. CIDH. Informe sobre Movilidad Humana Estándares Interamericanos (2016), pp. 149 a 159.

unidad de la familia del trabajador migratorio”, y para “facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo”.

Igualmente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó un informe sobre Derechos del niño y reagrupación familiar⁴⁰ que señala que *“es necesario reforzar la cooperación entre los Estados de origen, de tránsito y de destino de los niños migrantes, con un mejor intercambio de información y una mayor coordinación en los procedimientos de reunificación familiar de los niños que se desplazan a través de las fronteras”*⁴¹.

Por último, recomienda: *“Los Estados deben seguir desarrollando una estrategia global para la reunificación familiar, dando prioridad a la mejora de la cooperación internacional y al fomento de la capacidad para prevenir la separación de los niños de sus familias en primer lugar y para acelerar la reunificación de los niños que ya se han visto separados de ellas”*⁴².

Adicionalmente, las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos exigen observar donde existan necesidades de protección internacional en términos de refugio. En este sentido, la normativa nacional sobre refugio (Ley N°20.430) y sobre migración (Ley 21.325) establecen la obligación estatal de resguardar el principio de no-devolución y de protección complementaria.

Trashumancia

Esta costumbre ancestral es común entre las comunidades indígenas aimara de la zona altiplánica del norte del país. Se encuentra documentado que, al menos desde el año 2500 a.C., comunidades de pastoreo han habitado la zona de Puna (sector ubicado en la frontera de Perú, Bolivia, Argentina y Chile), donde su trabajo se basa en el conocimiento y técnicas de crianza de llamas y alpacas, y el manejo de sus tierras a través de la irrigación de bofedales y la trashumancia⁴³.

Aunque esta práctica no se encuentra reconocida expresamente en ningún tratado sobre derechos humanos, en marzo de 2022, la Asamblea General de Naciones Unidas anunció 2026

⁴⁰ Naciones Unidas, Informe del ACNUDH sobre Derechos del niño y reagrupación familiar, A/HRC/49/31, de marzo de 2022, disponible en <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc4931-report-rights-child-and-family-reunification> visitado el 25 de julio de 2023, p.10, párrafo 57.

⁴¹ Ídem, párrafo 57.

⁴² Ídem, p. 17.

⁴³ cfr. Magdalena García, Manuel Prieto y Fernanda Kalazich. The protection of the mountain ecosystems of the Southern Central Andes: tensions between Aymara herding practices and conservation policies. Journal on Protected Mountain Areas Research and Management. Volumen 13, número 1, enero de 2021, pp. 22-23. Traducción propia.

como el Año Internacional de los Pastos y los Pastores⁴⁴, argumentando que el pastoreo es un medio de vida dinámico y transformador, vinculado a diversos ecosistemas, culturas, identidades, conocimientos tradicionales y experiencia histórica de convivencia con la naturaleza. Asimismo, señaló que *los pastizales sanos son vitales para contribuir al crecimiento económico, medios de vida resilientes y el desarrollo sostenible del pastoreo, y que un número significativo de pastores en el mundo habitan pastizales y que el pastoreo se practica globalmente de muchas formas diferentes*. Finalmente, la UNESCO ha señalado que forma parte del patrimonio cultural inmaterial⁴⁵.

Sin embargo, en ocasiones, quienes realizan esta antigua costumbre atraviesan fronteras nacionales, lo que les puede exponer a restricciones de control de ingreso propias de cada Estado. Otras medidas como el cambio climático también le afectan.

En este escenario, el pastoreo está disminuyendo, y muchas prácticas culturales de manejo han disminuido o desaparecido. Esto ha provocado que los humedales andinos sean más vulnerables, y los circuitos de rotación de ganado y trashumancia se vuelvan más restringidos⁴⁶.

Obligaciones del Estado con respecto a las y los funcionarios públicos

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido algunos instrumentos específicos sobre la seguridad y salud en el trabajo. En particular, el Convenio N°155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) y el Convenio N°187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006). Chile sólo ha ratificado el segundo, cuyo fin es establecer y poner en práctica políticas nacionales coherentes de seguridad y salud en el trabajo, gracias al diálogo entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores y de empleadores y promover una cultura de prevención nacional en materia de seguridad y salud.

Aunque en Chile no existe una política nacional sobre salud ocupacional, hay algunas normas establecidas en el Código del Trabajo y el Código Sanitario que protegen a las y los trabajadores en materia de higiene y seguridad en el lugar de trabajo. Además, la Ley N°16.744 establece un seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que aplica a los funcionarios públicos de la Administración Civil del Estado, municipales y de instituciones administrativamente descentralizadas del Estado (artículo 2 letra b).

⁴⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. A/76/L.36 Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. 26 de enero de 2022.

⁴⁵ Disponible en inglés, en el sitio web de la UNESCO <https://ich.unesco.org/en/RL/transhumance-the-seasonal-droving-of-livestock-along-migratory-routes-in-the-mediterranean-and-in-the-alps-01470>, visitado el 8 de agosto de 2023.

⁴⁶ Ídem.

Con todo, el Estado se encuentra obligado a proveer una serie de derechos laborales y prestaciones sociales, así como otros elementos para el adecuado cumplimiento de sus funciones, a todos los y las funcionarios estatales.

- **Policía de Investigaciones de Chile:** de acuerdo con su Ley Orgánica (DL N°2460 de 1979) es una institución policial de carácter profesional, técnico y científico, integrante de las Fuerzas de Orden, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Sus funciones giran en torno a dos ejes principales: la investigación especializada de todos los delitos, y el control de ingreso y egreso de personas al territorio nacional, que incluye fiscalizar la permanencia de extranjeros.
- **Carabineros de Chile:** su Ley Orgánica Constitucional (Ley N°18.961) señala que es una institución policial, técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden y la seguridad públicos en todo el territorio de la República. En cuanto a fronteras, tiene el deber de establecer la vigilancia policial de las fronteras, de acuerdo a su artículo 3° inciso 6°.
- **Servicio Nacional de Aduanas:** según el artículo 1° de su Ley Orgánica (Decreto con Fuerza de Ley N° 329 de 1979), este organismo dependiente del Ministerio de Hacienda está “encargado de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, de intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras”.
- **Servicio Agrícola y Ganadero:** de acuerdo a la ley N°18.775 es un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, mediante el Ministerio de Agricultura. En virtud de sus diversas atribuciones tiene una línea de trabajo de control en fronteras a nivel nacional, sobre “prevención, control y erradicación de plagas de los vegetales y enfermedades transmisibles de los animales” así como “evitar la introducción al territorio nacional de plagas y enfermedades que puedan afectar la salud animal y vegetal, entre otras”.

Con respecto al cumplimiento de funciones en zonas fronterizas, la situación de los y las funcionarios públicos que se desempeñan en estos servicios -particularmente sus jornadas de trabajo, el acceso a condiciones mínimas de habitabilidad en zonas extremas, la necesidad de exámenes ocupacionales para zonas de altura y el acceso a salud en general- amerita ser revisada desde una perspectiva de derechos humanos.

4. VULNERACIONES A DERECHOS HUMANOS

Se entenderá como vulneración de derecho toda acción u omisión del Estado que impida el ejercicio pleno de las garantías establecidas tanto en instrumentos internacionales de derechos humanos, como en la legislación nacional. Basado en el marco jurídico expuesto previamente, se exponen las vulneraciones a derechos humanos observadas en terreno.

Derechos de las personas migrantes

- Los principales problemas para las personas migrantes, en todos los pasos fronterizos visitados, son la trata de personas, el tráfico de migrantes y otros delitos violentos vinculados al tráfico de drogas u otros bienes. Estos hechos ameritan que el Estado adopte diversas medidas para prevenir y enfrentar la situación. La omisión o aquiescencia estatal en este aspecto de seguridad puede implicar vulneración directa del deber estatal de adoptar medidas, pues podría traer aparejadas diversas vulneraciones a derechos humanos de las personas migrantes, como los derechos a la vida, salud, integridad personal y seguridad individual.
- Adicionalmente, es indispensable considerar que dentro de la población migrante existen grupos más desprotegidos (niños, niñas y adolescentes acompañados, no acompañados o separados de sus familias, o mujeres y niñas migrantes), que enfrentan “situaciones adicionales de violencia y discriminación específicamente en razón de su género, que entre otras, incluyen su mayor exposición a ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual o trabajo forzoso, así como diversas formas de violencia psicológica y sexual a las que son sometidas a lo largo de las diferentes etapas de su migración”⁴⁷.

Derecho de acceso a la información

- En este ámbito existen diversos problemas relacionados con situaciones de incertidumbre, confusión y desconocimiento sobre los trámites, en especial, en dos asuntos: repatriación para personas de nacionalidad venezolana y regularización de su situación migratoria. En este sentido, la confusión obedece principalmente a problemas de ausencia de información, así como en la oportunidad de entrega y su claridad. Por distintos motivos, estos problemas redundan en una vulneración al derecho de acceso a la información, que requieren ser atendidos con urgencia.
- Se advierte una brecha de acceso digital porque las personas migrantes deben realizar todos los trámites en el sitio web del Servicio de Migraciones, lo que requiere acceder a un computador o teléfono con acceso a internet, exigencias que no toda persona o grupo familiar puede cumplir, lo que vulnera también el derecho de acceso a la información.

Acceso a la justicia y garantías del debido proceso en asuntos migratorios

⁴⁷ cfr. CIDH. Informe sobre Movilidad Humana Estándares Interamericanos (2016), p. 23, párrafo 33.

- Para las personas migrantes que no hablan español o sin la fluidez suficiente, por ejemplo, las personas de nacionalidad haitiana, se advierte una barrera idiomática para acceder a información específica y técnica sobre los procedimientos y requisitos que deben cumplir. La presencia ocasional de personas voluntarias que fungen como intérpretes, no satisface la obligación del Estado de proveer de traductor o intérprete, dentro del debido proceso en asuntos migratorios.

Derechos de la niñez y principio de reunificación familiar

Además, de los temas señalados anteriormente, existen problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes que los dejan expuestos a graves vulneraciones de sus derechos humanos.

- La permanencia prolongada de niños y niñas en fronteras puede afectar su derecho a la vida, salud, integridad personal y seguridad individual porque podrían ser víctimas de delitos violentos. En este sentido, es preocupante el aumento de casos de niños, niñas y adolescentes que viajan no acompañados. Esta situación exige al Estado la adopción de nuevas medidas para abordar de forma adecuada este tipo de situaciones y evitar vulneraciones adicionales a los derechos humanos.

Afectaciones a las personas que habitan en los poblados fronterizos

- Habitantes de la zona fronteriza han denunciado el ingreso de grupos de personas migrantes a sus viviendas, quienes han provocado saqueos y violación de morada afectando el derecho a la propiedad, derechos culturales y patrimoniales. Esta situación requiere ser abordada por el Estado, para evaluar medidas compensatorias en la afectación de estos derechos.

Trashumancia

La presencia de personal del Ejército para cumplir funciones de vigilancia y seguridad en zonas fronterizas ha reducido los ingresos por pasos no habilitados, sin embargo, ha traído consigo otros problemas:

- La exigencia de documentación especial o una credencial para acreditar la calidad de “habitante ancestral” podría afectar los derechos de las comunidades que habitan la zona fronteriza, particularmente, su derecho a la identidad cultural. Es necesario revisar esta medida para evitar potenciales vulneraciones a derechos humanos.
- Las detenciones prolongadas a personas que transitan en el contexto de movimientos trashumantes, principalmente habitantes de las comunidades cercanas al límite de la frontera de Chile con Bolivia puede provocar afectaciones al derecho a la circulación de esta población. Es el caso de un grupo de niños y niñas retenidos por personal militar en la frontera mientras se trasladaban hacia el internado-escuela. El Estado

tiene la obligación de adoptar medidas para permitir la trashumancia sin afectar a las comunidades fronterizas.

Obligaciones del Estado con respecto a los y las funcionarios públicos

- Las extensas jornadas de trabajo, cumplimiento de turnos con reducidos tiempos de descanso de quienes se desempeñan en fronteras, así como también la ausencia de un sistema de compensación de horas, pago de horas extra, o descanso complementario, afectan los derechos laborales a un debido descanso, situación que ya había sido abordada previamente por el INDH respecto a Carabineros de Chile ⁴⁸.
- Al personal de la PDI que trabaja en zonas fronterizas sobre los 3.000 metros de altura no les realizan evaluaciones ocupacionales de salud específicas. Esta situación vulnera el derecho a la salud de cualquier trabajador o trabajadora e incumple la obligación de todo empleador de proporcionar condiciones de salud y seguridad adecuadas para el desempeño de funciones. Asimismo, se debe entregar información mínima sobre los riesgos para la salud que implica trabajar en esas condiciones.
- La atención de salud para las y los funcionarios públicos que laboran en los pasos fronterizos, que no cuentan con puestos de salud para cubrir emergencias, difiere de las atenciones médicas que recibe el personal en otras zonas. El no tener acceso oportuno a salud, en caso de requerir atención, puede constituir una afectación al derecho a la salud.
- En ese sentido, no contar con tanque de oxígeno en altura geográfica, o mantener desfibriladores, pero sin la capacitación adecuada para su uso, puede constituir una afectación al acceso oportuno a atenciones médicas de urgencia.
- En cuanto a las condiciones de la infraestructura y de la habitabilidad existen situaciones específicas que ameritan ser revisadas, como la necesidad de nuevas dependencias o la pronta habilitación de las ya anunciadas para Carabineros (Chacalluta, Región de Arica y Parinacota; Colchane, Región de Tarapacá, y Ollagüe, Región de Antofagasta); el requerimiento de apoyo psicológico, y de intérprete para el desempeño de funciones en Colchane; el recambio de colchones en mal estado para el personal de Carabineros en Hito Cajón, junto con la falta de aire acondicionado y los problemas del alcantarillado; o la reparación de la puerta de ingreso en el paso fronterizo de Ollagüe. Se trata de medidas necesarias para el adecuado cumplimiento de funciones y así evitar vulneraciones en materia laboral.

⁴⁸ Esta situación ya había sido abordada anteriormente por el INDH. Estudio Exploratorio Sobre la Percepción de la Situación de Derechos Humanos en Carabineros de Chile. Septiembre de 2017. Disponible en la biblioteca digital del INDH.

5. RECOMENDACIONES

Cumpliendo con su mandato legal de protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional, se informó al Consejo del INDH los antecedentes recabados durante las visitas para que pudieran formular recomendaciones al Estado de Chile.

En cuanto a la situación de crisis migratoria en la zona

Al Ministerio de Desarrollo Social y Familia

- Gestionar una forma de compensación, comprometida por el Presidente de la República, para las personas afectadas por robos en el contexto de los ingresos masivos por parte de personas migrantes en zonas fronterizas.

A la Ilustre municipalidad de Colchane

- Adoptar, en el contexto del tránsito diario de personas migrantes, todas las medidas necesarias para asegurar la recolección periódica de la basura y evitar el surgimiento de microbasurales.
- Ejecutar, en coordinación con la Subsecretaría de Prevención del Delito, los proyectos *Patrullaje Preventivo, Comuna de Colchane* y *“Aeronaves no Tripuladas de Televigilancia”* para efectuar labores de prevención en materia de seguridad.

Al Ministerio de Defensa

- Trabajar en coordinación con los municipios y comunidades para determinar la cobertura de pueblos y caseríos donde se dispondrá presencia militar y así contar con medidas de seguridad apropiadas.

Al Servicio Nacional de Migraciones

- Adoptar todas las medidas necesarias para facilitar oportunamente el acceso a la información a las personas migrantes que desean salir del país por vía regular, generando contenidos diferenciados y uniformes respecto a la situación migratoria de la persona que consulta, sobre los derechos que pueden ejercer, los procedimientos y requisitos que deben cumplir para solicitar regularización migratoria o acceder a otros visados, según el caso.
- Adoptar medidas para asegurar el debido proceso migratorio para todas las personas migrantes, incluido el derecho de acceso a la información, el derecho a ser oído y el derecho a recurrir de las decisiones que les afecten.
- Asegurar el debido resguardo de datos que recoge y almacena en proceso de enrolamiento dispuesto por la autoridad competente.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores

- Mantener las coordinaciones con Venezuela para facilitar los vuelos humanitarios de repatriación de sus ciudadanos y ciudadanas que cumplan los requisitos respectivos.
- Establecer las coordinaciones necesarias con Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia para facilitar reconducciones en los casos que sea procedente, para facilitar la salida del país de personas migrantes y evitar situaciones como la acaecida en abril y mayo de 2023.

Al Ministerio Público

- Fortalecer la dotación de los equipos de las fiscalías que componen la macrozona norte (Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta) con el objetivo de enfrentar de forma adecuada la criminalidad, especialmente aquella vinculada al tráfico de migrantes y la trata de personas.

En cuanto a la trashumancia

A CONADI, a los Municipios correspondientes y al Ejército de Chile

- En el mediano plazo, capacitar y difundir al personal del Ejército desplegado en terreno, sobre la existencia de “pasos ancestrales” y acerca de la autorización para que habitantes de las comunidades aimara de la zona transiten e intercambien alimentos y otros productos.

En cuanto a las condiciones de trabajo de funcionarias y funcionarios públicos en pasos fronterizos

Al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y las policías

- Fortalecer las condiciones laborales y de salud de quienes se desempeñan en pasos fronterizos, en coordinación con las instituciones públicas respectivas para asegurar, al menos, la realización de exámenes médicos requeridos para trabajar en altura geográfica, cuando sea necesario; contar con elementos mínimos de seguridad como oxígeno, desfibrilador y las correspondientes capacitaciones; y la existencia de condiciones de habitabilidad e infraestructura apropiadas para ejercer las funciones en la zona.
- Revisar, junto con las instituciones respectivas, el sistema de turnos que cumple el personal de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones para que sea compatible con su vida personal y familiar.
- Fortalecer la presencia y dotación de la Brigada de Trata de Personas (BITRAP) en todas las regiones que componen la macrozona norte del país.

En abril y mayo de 2023, el INDH despachó oficios a los generales de las zonas I, II y XV⁴⁹ de Carabineros de Chile, sin embargo, hasta el cierre de este informe sólo se había recibido

⁴⁹ Oficio INDH N°223, del 4 de mayo de 2023, dirigido al General de la I Zona de Carabineros, sobre el Complejo Fronterizo Colchane; Oficio INDH N°201, del 25 de abril de 2023, dirigido al General de la II Zona de Carabineros, sobre el Complejo Fronterizo Ollagüe, y Oficio INDH N°219, del 4 de mayo de 2023, dirigido al General de la XV Zona de Carabineros, sobre el Complejo Fronterizo Chacalluta.

respuesta del General de la II Zona, por lo tanto, se solicita en el más breve plazo, gestionar las solicitudes de información pendientes.

Por otra parte, la Sede Regional del INDH en Tarapacá, ofició a la SEREMI de Transportes⁵⁰ solicitando información por infracciones a vehículos de traslado de pasajeros, control por traslado de pasajeros fuera de horario del complejo aduanero y etiquetado de equipajes, que a la fecha no ha sido respondido. También envió oficio al fiscal regional⁵¹ para consultar por las causas en que se han visto involucrados vehículos en caso de tráfico de migrantes, respondiendo con un total de 50 casos a la fecha.

Finalizado el trabajo en terreno, la jefatura del INDH de Antofagasta entregó al General de la II Zona de Carabineros de Chile los resultados de las observaciones levantadas en terreno.

⁵⁰ Oficio INDH N° 52-2023, del 28 de abril de 2023, dirigido al Seremi de Transportes de Tarapacá.

⁵¹ Oficio INDH N° 53-2023, del 28 de abril de 2023, dirigido al fiscal regional de Tarapacá.