



► “Se producen situaciones donde, por ejemplo, el tráfico o la trata de personas se tiende a superponer con el delito que comete la persona, por ejemplo narcotráfico, porque la persona está cometiendo un delito que debe ser sancionado, pero también es víctima del crimen organizado. Eso no se puede desconocer”.



Luis Eduardo Thayer, director del Servicio Nacional de Migraciones (Sermig):

“LA NUEVA LEY DE MIGRACIONES ESTÁ LLENA DE LUCES Y SOMBRAS”

► Por **Marcelo Padilla Villarroel**,
periodista Defensoría Nacional.

► Aunque está a cargo del Servicio Nacional de Migraciones recién desde fines de marzo pasado, el sociólogo Luis Eduardo Thayer siempre ha trabajado en este ámbito y, de hecho, fue el coordinador de esta temática durante la campaña que llevó a la Presidencia de la República a Gabriel Boric. Por lo mismo, es voz autorizada para describir las “luces y sombras” de la nueva ley de migraciones y, sobre todo, los pendientes que enfrenta el país para abordar adecuadamente el fenómeno de la migración.

“**E**stá llena de luces y sombras”, dice el sociólogo Luis Eduardo Thayer Correa -quien desde el 31 de marzo pasado dirige el Servicio Nacional de Migraciones (Sermig)-, al resumir su visión sobre la nueva ley de migraciones vigente en el país.

Militante de Convergencia Social, Thayer fue el coordinador de temas migratorios durante la campaña que llevó a Gabriel Boric a la Presidencia de la República y, por lo tanto, conoce de cerca no sólo los entresijos de la nueva normativa, que reemplazó al Decreto Ley N° 1.094, de 1975, que hasta hace muy poco regulaba esta compleja temática, sino también la actual realidad de la migración irregular y otros problemas que afectan a la población extranjera en Chile.

-¿Cuál es su diagnóstico sobre la situación migratoria que se vive en Chile hoy?

-Es bien complejo, porque se juntan varias situaciones: un ciclo de una política pública más bien contraria al proceso

migratorio que está viviendo la región, que es un problema de magnitud regional y, además, las políticas que se han desarrollado en el último año son contra cíclicas respecto del proceso migratorio mismo.

Por una parte, las condiciones de expulsión desde los países de origen -principalmente Venezuela, pero también Haití, República Dominicana y otros- se intensificaron y, por otra, las condiciones de acogida se restringieron o rigidizaron, y este segundo factor se vio intensificado por la pandemia, con el cierre de la frontera por motivos sanitarios. Todo eso generó la situación que vivimos hoy, que es bien inédita en términos del volumen de la irregularidad, porque tenemos un ingreso clandestino súper alto, como no habíamos tenido antes en la historia...

-¿Eso está medido?

-Sí. Hay denuncias que tiene la Policía de Investigaciones (PDI), que es una variable o indicador aproximado, porque son las denuncias o autodenuncias por ingresos clandestinos. No toda la gente se autodenuncia. Se van actualizando los regis-

► “Tenemos una situación bien compleja, porque si bien la mayoría de las personas está integrada, tiene trabajo, hay un volumen importante que está en situación muy precaria y eso genera una situación de malestar en la población, genera dificultades en las relaciones en distintos territorios. Hemos visto expresiones de malestar en la población que no conocíamos... y también genera situaciones de inseguridad en algunos territorios”.

tros, mucha gente se denuncia mucho después de que ingresó. Es un dato con una serie de debilidades, pero si uno ve el histórico, el volumen acumulado en los últimos cuatro años gira en torno a las 100 mil personas o un poquito más.

Entonces, por una parte, tenemos una irregularidad de origen muy alta y, al mismo tiempo, una situación que podemos llamar irregularidad de venida también muy intensa, es decir mucha gente que está en ‘estado de trámite’. Hemos recibido casi 500 mil solicitudes en trámite, entre visas y permanencias definitivas. Es decir, 500 mil personas cuyo estatus legal es muy incierto precisamente porque están ‘en trámite’.

Eso genera una serie de dificultades para acceder a los servicios, para abrir cuenta en el banco, para que te depositen los sueldos, para tener contrato de trabajo. Entonces es, de hecho, una situación de semi irregularidad, un estatus legal precario. Sumas irregularidad de origen, más irregularidad de venida, más un incremento de la migración, con un crecimiento muy alto en los últimos años, porque esto venía de antes. No es de los últimos cuatro años, pero hoy este crecimiento va acompañado de una alta tasa de irregularidad de origen y de venida.

Entonces tenemos una situación bien compleja, porque si bien la mayoría de las personas está integrada, tiene trabajo, hay un volumen importante que está en situación muy precaria y eso genera una situación de malestar en la población, genera dificultades en las relaciones en distintos territorios. Hemos visto

expresiones de malestar en la población que no conocíamos... y también genera situaciones de inseguridad en algunos territorios, todo lo cual va dificultando la gestión de la migración.

LUCES Y SOMBRAS

-A partir de todo esto, ¿qué evaluación hace de la legislación recién promulgada sobre estos temas?

-Yendo del final hacia el principio, es una ley que logró un consenso bastante alto entre los distintos actores políticos. Podemos decir que no todos quedaron conformes con el resultado completo, pero es una ley tan compleja -probablemente no existe otra ley tan compleja como una de migración-, que evidentemente está llena de luces y sombras. Creo que tiene dificultades respecto de la irregularidad de la que hablaba recién. Tiene varios elementos bien desafiantes y que generan mucha incertidumbre respecto de cuánto van a contribuir a una migración más regular. En el marco normativo hay elementos que podrían generar más irregularidad.

Por otro lado, la ley también genera condiciones para que la autoridad administrativa -el Consejo Nacional de Política Migratoria, el Servicio de Migraciones, la Subsecretaría- puedan generar políticas. O sea, establece un marco muy favorable para la política migratoria y deja bastante margen para que se puedan desarrollar medidas interesantes. Establece un marco bien amplio para generar políticas migratorias de integración, de fronteras, etcétera. Y, por otro lado -y esto sí es nuevo y muy positivo-, establece un marco de garantías que hasta antes de la ley no existía, al menos en un cuerpo legal.

En los últimos años se publicaron muchos decretos. Por ejemplo, de acceso a la educación, a la salud. Pero eran decretos que las nuevas autoridades podían borrar. Eso, en el ámbito migratorio, se elevó a un estatus legal en términos de derechos sociales de salud, educación, trabajo.

-¿Y este margen que menciona depende de la iniciativa de la autoridad que lo gestione?

-Exactamente, hay mucha iniciativa para la autoridad y la ley establece también ciertas garantías generales en términos de derechos sociales. En el Decreto N° 1.094, de 1975, eso no existía y, además, había mucha normativa administrativa, resoluciones o decretos de los servicios que, de alguna manera, venían a rectificar las falencias de ese decreto. Ahora todos estos decretos pasaron un poco al rango legal.



MIGRANTES Y SISTEMA PENAL

-¿Cree usted que el sistema penal garantiza adecuadamente los derechos de las personas migrantes?

-Bueno, aquí el rol de la Defensoría Penal Pública es súper importante, en el sentido de que la Ley N° 18.216 de penas sustitutivas establece condiciones para que las personas migrantes condenadas puedan, de alguna manera, retornar a su país a través de una expulsión y eso, claro, establece ciertas garantías. Creo que también, por ejemplo en el tema de las expulsiones y de personas sujetas a la custodia de Gendarmería, la normativa -el Decreto N° 177- establece un visado para esas personas. Es decir, hay elementos en el marco normativo general, no necesariamente en la ley, que establecen ciertas garantías para la población extranjera y creo que, particularmente en la sustitución de las penas, el rol de la Defensoría es bien relevante.

-Pero ahí lo que ocurre es que hay mucha gente con decreto de expulsión que, finalmente, está esperando la aplicación práctica de la medida...

-Claro. Una de nuestras labores es contribuir a la coordinación de las expulsiones. La PDI es la institución responsable de ejecutarlas, con la colaboración de Gendarmería. Nosotros apoyamos eso en la articulación, en la compra de pasajes. Ahora, justamente, estamos retomando conversaciones, que ya venían de la administración pasada, con el Ministerio de Defensa, para facilitar la ejecución de los dictámenes judiciales de pena sustitutiva a través de aviones de la Fuerza Aérea. El tema es súper desafiante en términos de coordinación con

los países de origen. Cuando haces una expulsión con el vuelo de un avión se debe solicitar la apertura de la frontera y los países no siempre responden en los tiempos requeridos, pero eso es parte de la labor de este servicio.

-Supongo que las personas expulsadas ya no van esposadas y con chalecos amarillos...

-No, no... A nosotros nos interesa cumplir nuestro mandato legal de contribuir a esas expulsiones. También decretar y ejecutar las expulsiones administrativas cuando correspondan, pero sin convertirlo en un espectáculo. Nos parece que la dimensión comunicacional de esto es relevante y, evidentemente, respetando el debido proceso.

Dicho sea de paso, la ley migratoria establece condiciones bien garantistas para la expulsión administrativa, en el sentido de que tienes que notificar de manera presencial a la persona que la vas a expulsar, que se inició el procedimiento. Luego darle diez días para que presente sus descargos y luego de esos diez días la tienes que volver a notificar de manera presencial sobre la expulsión. Y luego de que la notificas, la PDI tiene que ir, por tercera vez, para ejecutar esa expulsión

Es un procedimiento complejo y desafiante. A propósito del rol de la Defensoría, nosotros hoy estamos notificando a las personas que se encuentran privadas de libertad por delitos graves que se inició el procedimiento de expulsión por las causales que establece la ley. Luego los vamos a notificar de la expulsión y, una vez que cumplan la condena, ahí se verificará el procedimiento.

-¿De cuántas personas estamos hablando?

-Es una base de datos que va creciendo, porque estamos notificando cotidianamente. Empezamos en mayo y tenemos alrededor de 120 procesos iniciados y en algunos ya están cumplidos los plazos, así que los estamos empezando a notificar de la expulsión. Y luego se coordina con la PDI y con Gendarmería para notificar a la persona en el centro penitenciario. Y después Gendarmería le avisa a la PDI cuando la persona va a cumplir su condena y luego la traslada, dependiendo de dónde esté la persona y a dónde vaya.

Si son personas de países limítrofes, como Bolivia y Perú, la expulsión es por tierra y Gendarmería hace el traslado interno. Y si van a Colombia o Venezuela normalmente se compran pasajes en vuelos comerciales, mediante convenios con agencias. Es un costo para el Estado, pero que se financia con las mismas multas. En general, el costo de las expulsiones no es incremental, porque su financiamiento proviene también del mismo proceso sancionatorio migratorio.

MIGRANTES: LOS MÁS VULNERABLES

-En general, ¿cuáles son los grupos vulnerables que más ven afectados sus derechos en el ámbito penal? Obviamente la pregunta apunta a los migrantes, pero buscando saber si usted identifica otros...

-En el ámbito, el principal es el de los migrantes, porque hay varios factores que los convierten en sujetos particularmente vulnerables a transgresiones de sus derechos. Primero, no tener redes, en muchos casos, de tipo familiar. Por otro lado, también hay temas de documentación, porque no tienen acceso a ella y eso les genera dificultades, porque tampoco tienen acceso a una identidad administrativa o legal reconocida y los estados de origen muchas veces tampoco los reconocen.

Nos hemos encontrado con situaciones bien complejas, de identidades o incluso nacionalidades falsas, que los estados de origen no reconocen. Y dentro de los grupos más vulnerables están aquellos que no son necesariamente migrantes, es decir que no son personas que vengan a Chile con un proyecto migratorio y cometan un delito en ese marco. Simplemente son personas que son cooptadas por bandas de narcotráfico o de tráfico de personas, que son jóvenes y pobres. Por ejemplo, venezolanos que vienen con muy pocos recursos y que las bandas de crimen organizado o de narcotráfico los cooptan y con recursos muy bajos financian el ingreso de drogas.

Y, finalmente, cuando estas personas son detenidas, son parte de una lógica de espiral que mezcla delincuencia, delito y una condición de víctimas de estas bandas en función de su vulnerabilidad. Hay muchos espacios donde el crimen organizado utiliza la vulnerabilidad de las personas migrantes, que están en la frontera, que están en estos espacios de tránsito ilegal o irregular entre los países de la región y los utilizan para ir reproduciendo su negocio.

Ahí se producen situaciones donde, por ejemplo, el tráfico o la trata de personas se tiende a superponer con el delito que comete la persona, por ejemplo narcotráfico, porque la persona está cometiendo un delito que debe ser sancionado, pero también es víctima del crimen organizado. Eso no se puede desconocer.

-Una situación específica, que también hemos visto, es la de personas que ya tienen decreto de expulsión y que esperan que el procedimiento se cumpla. ¿Eso está medido como problema?

-Claro, tenemos un listado y estamos ejecutando expulsiones de manera cotidiana. La mayoría son por tierra, a países fronterizos, por narcotráfico. Pero estamos ejecutándolas de manera constante. Hoy las estamos aumentando, porque los dictámenes igual tienen fecha de cumplimiento y no podemos caer en desacato. Estamos ejecutando unas 80 expulsiones mensuales, pero la lista es bien larga. La última actualización -todas las semanas me informan- es una lista de unas 170 personas que ya están dictaminadas, entonces estamos haciendo el chequeo de identidad, porque en el fondo los países tienen que recibirlos y tienen que tener los documentos.

Ahí, por ejemplo, tenemos la dificultad de que los consulados no necesariamente tienen la agilidad necesaria para, en caso de que no tengan documentos de identidad, poder viajar y conseguir el documento. Entonces, con la Cancillería estamos haciendo gestiones con los países de origen de las personas para que agilicen la tramitación de los documentos de identidad para poder expulsarlas.

-En estos casos estas personas siguen privadas de libertad...

-Claro, siguen privadas de libertad esperando la expulsión y por eso es importante agilizarlas. Estamos en eso y evidentemente que el orden de prioridad es la fecha de vencimiento, entonces vamos expulsando primero a quienes cuya fecha está más próxima a vencerse o se venció más recientemente.



POLÍTICA DE REFUGIO PENDIENTE

-¿Qué aspectos de la actual normativa corregiría usted para que se adaptaran mejor al derecho internacional vigente en temas de derechos humanos?

-Mira, en materia de refugio creo que estamos bien. Está bien el estándar. Sí falta una política de refugio, que está pendiente. En general, todas las leyes de refugio a nivel latinoamericano están bien en el estándar. Creo que la ley migratoria, sobre este punto, hay que juzgarla en términos de las consecuencias que genera, porque muchas veces la ley puede establecer formalmente ciertas garantías, pero en la práctica genera dispositivos que dificultan el acceso a los derechos.

O sea, si tienes una ley que te dice que las personas van a tener acceso a la salud, y sin embargo esa misma ley tiene artículos que generan caída en la irregularidad o dificultan que las personas que están irregulares puedan salir de esa condición, de hecho, sustantivamente estás produciendo una dificultad para acceder al derecho reconocido por la ley. Entonces, creo que en varios aspectos, que tienen que ver con la posibilidad de salir de la condición de irregularidad, esta ley puede ser mejorada, aunque creo que la política lo puede resolver, en términos de permitir salidas de la irregularidad distintas de la expulsión.

Sabemos que la expulsión administrativa tiene muchas atenuantes en la misma ley, como el arraigo o tener hijos acá. Ahí la expulsión no debiera ser la única alternativa, pues también por el interés superior del niño no puedes expulsar a esa persona. Entonces, es complejo que para esa madre o ese padre no haya una solución en el marco normativo y que la ley la condene a una situación de irregularidad y de expulsabilidad no ejecutable, precisamente por el interés superior del niño.

-Pero en tales casos las personas tienen que actuar judicialmente para poder proteger esos derechos, ¿o no?

-Si la autoridad administrativa procede en contra de ese interés, efectivamente eso se puede judicializar y los tribunales frenan estas expulsiones. Esta es una dificultad y entonces creo que esta ley tenemos que evaluarla en un momento posterior, en función de los efectos que haya generado, pero tenemos que estar súper alertas sobre la caída en la irregularidad que pueden generar

► “La ley también (...) establece un marco bien amplio para generar políticas migratorias de integración, de fronteras, etcétera. Y, por otro lado -y esto sí es nuevo y muy positivo-, establece un marco de garantías que hasta antes de la ley no existía, al menos en un cuerpo legal”.



ciertas rigideces que tiene la ley entre categorías. Por ejemplo, personas que no pueden cambiar de categoría de irregularidad, personas que tienen un proyecto migratorio y no se les tramita la visa.

-También se menciona un problema de irregularidad de salida en la ley, ¿qué significa?

-Ah, es que mucha gente quiere regresar a sus países y no puede hacerlo porque están en este estado intermedio. Se juntan varias cosas. Por ejemplo, el caso de personas de Venezuela que, para entrar a Perú, necesitan una autorización del consulado peruano, que normalmente se puede demorar o puede no otorgarla. Entonces quieren salir de Chile, pero no pueden entrar a Perú y quedan sin poder pasar. Por Bolivia tampoco, porque el estado boliviano asume que Chile los está expulsando y entonces no recibe hoy a expulsados venezolanos.

Se presentan este tipo de dificultades y, por otro lado, gente que ha ingresado por pasos no habilitados puede solicitar aquí una autorización de salida o, si quiere evitar algún tipo de sanción, lo hace de manera clandestina, para evitar alguna multa o falta. Se van generando situaciones de movilidad que no sólo ocurren en Chile, sino en toda la región, que se dan en marcos de irregularidad.

Por eso hemos planteado que uno de los elementos importantes para avanzar en materia multilateral en la región tiene que ver con mejorar el estándar de información, es decir el intercambio de información que tenemos sobre las personas migrantes. Si el estado peruano, por ejemplo, nos dice: 'Oye, esta persona migrante tiene papeles allá', eso facilitaría de inmediato la gestión. Es algo en lo que se puede avanzar mucho y es bien realista avanzar en esa línea, si queremos abordar el problema de forma multilateral.

LA CIFRA NEGRA

-Usted mencionó una cifra de 100 mil personas autodenunciadas en los últimos cuatro años... ¿Hay cifra negra en esto, es decir un total de personas migrantes, incluyendo las que no se autodenuncian?

-Claro, lo que pasa es que la migración irregular es, de por sí, invisible. No hay registro de ella y el único registro que hay, en Chile por lo menos, es el de la denuncia o autodenuncia que registra la PDI, que también es un dato aproximado, porque en el fondo no sabemos cuánta gente no se autodenuncia. Y, por otro lado, mucha gente se autodenuncia mucho tiempo después o puede ser denunciada en una fiscalización. Es decir, si aumentan las fiscalizaciones también aumentará el total de personas en situación irregular.





► “Nos interesa cumplir nuestro mandato legal de contribuir a esas expulsiones. También decretar y ejecutar las expulsiones administrativas cuando correspondan, pero sin convertirlo en un espectáculo. Nos parece que la dimensión comunicacional de esto es relevante y, evidentemente, respetando el debido proceso”.

Lo que dice la experiencia es que las personas migrantes irregulares o incluso las que ingresan clandestinamente buscan la regularidad, buscan formalizar su situación. A nadie le gusta estar en esa situación, salvo que haya cometido delitos o esté a la mala, que también hay casos. La gente busca regularizarse y por eso se autodenuncia. Va a la PDI y se expone al riesgo de que la expulsen, pero así queda registro de ella. Creo que tienen una disposición favorable, en general, para regularizarse cuando no han cometido delito.

Por otro lado, si uno mira los datos de regularización de 2018, que fue el primer proceso que hizo el gobierno de Piñera -hicieron dos, otro en 2021-, ese proceso incorporó no sólo a quienes habían caído en irregularidad tras haber entrado regularmente, sino que también a quienes habían ingresado clandestinamente. Si uno observa el volumen de personas que se regularizaron tras ingresar clandestinamente, fueron poco más de 14 mil personas.

Y si uno ve el volumen de los últimos diez años de denuncias por ingresos clandestinos, la cifra coincide. Entonces, en 2018 coincidió el volumen de denuncias por ingreso clandestino, con la cifra de personas que habían ingresado clandestinamente que solicitaron regularización, entonces creo que la cifra de denuncias es más o menos aproximada a la realidad por estas dos razones.

-O sea, podemos suponer que existe un pequeño margen de gente que está vinculada al delito que no se autodenunciará...
-Claro, no se autodenunciará y ahora, que se va a iniciar el proceso de empadronamiento, probablemente tampoco va

a acercarse, como tampoco al proceso de enrolamiento que está iniciando el Registro Civil, para entregarle un RUN a quienes están en situación irregular. Probablemente tampoco lo van a hacer, porque van a estar con delito encima.

-Sin embargo, las cifras de la propia Defensoría desmienten la idea de que las personas migrantes tienen una participación mayor en el delito que los connacionales...

-Evidentemente. Los estudios de la ‘Mesa nacional de migrantes’ que aparecen en los boletines son bien claros en este sentido y son un buen indicador para mostrar cómo va cambiando la situación. Siempre me ha llamado la atención el tipo de delito que está asociado a las personas extranjeras, lo que tiene que ver con la frontera, principalmente. Es decir, que no son necesariamente proyectos migratorios, ni son personas migrantes que están en una lógica de delitos, que los hay, sino que son normalmente personas cuya única motivación para ingresar al país es pasar droga o traficar autos, bienes o personas incluso. Y son delitos principalmente de narcotráfico, como muestra la cifra de imputados extranjeros que expone la mesa.

Ahora, sí creo que ha aumentado un poco la participación de personas extranjeras en delitos de alta connotación social, pero creo que eso igual hay que mirarlo territorializado, porque hay zonas que están muy marcadas, con presencia concentrada de bandas, que efectivamente están cambiando un poco la configuración en el ámbito. Entonces, si bien no hay una correlación entre migración y delito, hay una situación frente a la cual hay que estar alertas, por este cambio en la configuración de delitos, un mayor nivel de violencia y un mayor número de armas, que creo que tiene que ver principalmente con el avance del narco. Ahí ya son redes en que participan personas extranjeras, pero también nacionales, y en las que ha aumentado el nivel de violencia.

Entonces, su evaluación del nuevo marco normativo es positiva...

Tiene luces y sombras. Comparado con el marco anterior, efectivamente hay avances, pero la normativa migratoria actual tiene luces y sombras. Es una ley que avanza en derechos. De hecho, esa palabra no está en el Decreto N° 1.094, porque sólo buscaba administrar sanciones y establecer condiciones de acceso al mercado del trabajo. Esta otra ley tiene muchos más elementos, es más compleja, porque también establece garantías, derechos sociales, con un abordaje más integral. 