

Una publicación de

**MONDE**  
*diplomatique*

# MIGRACIONES

Conferencia Internacional sobre Migraciones  
y Derechos Humanos: Estándares y Prácticas

EDITORIAL

AÚN CREEMOS  
EN LOS SUEÑOS



CENTRO DE DERECHOS  
HUMANOS **udp**  
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

**CIDH**

Comisión  
Interamericana de  
Derechos Humanos

Este libro reproduce extractos de las ponencias expuestas en la Conferencia Internacional sobre Migraciones y Derechos Humanos: Estándares y Prácticas, realizada el 9 y 10 de abril de 2013 en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.



Este libro contó con el apoyo de la Delegación Regional de Cooperación para el Cono Sur y Brasil (Francia).



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
DÉLÉGATION RÉGIONALE  
DE COOPÉRATION  
POUR LE CÔNE SUD  
ET LE BRÉSIL

© 2013, Editorial AÚN CREEMOS EN LOS SUEÑOS

La editorial AÚN CREEMOS EN LOS SUEÑOS publica la edición chilena de *Le Monde Diplomatique*.  
Director: Víctor Hugo de la Fuente

Suscripciones y venta de ejemplares:  
San Antonio 434 Local 14 - Santiago.  
Teléfono: (56 2) 2664 20 50  
E-mail: [edicion.chile@lemondediplomatique.cl](mailto:edicion.chile@lemondediplomatique.cl)  
[www.editorialauncreemos.cl](http://www.editorialauncreemos.cl)  
[www.lemondediplomatique.cl](http://www.lemondediplomatique.cl)

Diseño: Cristián Escobar  
Copyright 2013 Editorial AÚN CREEMOS EN LOS SUEÑOS.  
ISBN: 978-956-340-042-7

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción</b>   | <b>5</b>  |
| <b>El sistema interamericano y los derechos de los migrantes</b><br>por Felipe González   | <b>7</b>  |
| <b>Los desafíos regionales de la inmigración internacional</b><br>por Silvain Souchaud  | <b>11</b> |
| <b>Entrada y permanencia de migrantes: notas críticas desde un enfoque de derechos</b><br>por Pablo Ceriani Cernadas                          | <b>15</b> |
| <b>Ingreso y permanencia de extranjeros en Chile: elementos para la formulación de una política migratoria</b><br>por Helena Olea             | <b>21</b> |
| <b>Presentación ACNUR: estándares de protección internacional de los refugiados y solicitantes de asilo</b><br>por Fabio Varoli               | <b>27</b> |
| <b>Seguridad de los estatus y libertades fundamentales en el centro del proceso de integración de los migrantes</b><br>por Virginie Guiraudon | <b>33</b> |
| <b>Migraciones en Las Américas</b><br>por Paola Riveros   | <b>37</b> |
| <b>Integración social y protección de los derechos humanos de los migrantes</b><br>por Delia Curahua Huerta                                   | <b>43</b> |
| <b>Discriminaciones a los migrantes</b><br>por Lorena Fries   | <b>49</b> |
| <b>Comprensión de la discriminación desde la construcción de la diferencia</b><br>por Carolina Stefoni  | <b>55</b> |

# Introducción

Estos últimos años, los movimientos migratorios se han vuelto más densos y complejos, abarcando todos los continentes con flujos cruzados Norte/Sur, y de manera creciente a nivel Sur/Sur. Todos los Estados deben ahora hacer frente a la imperiosa necesidad de integrar y respetar los derechos de los migrantes.

En Latinoamérica, el fenómeno migratorio está conociendo fuertes evoluciones, relacionadas con la relativa salud económica de los países de la región, así como de Europa y Estados Unidos. Varios Estados del Cono Sur se han vuelto países receptores de migrantes aunque no tengan los dispositivos legislativos y las políticas públicas adaptados a esta nueva realidad.

Los flujos migratorios encubren una realidad heterogénea y compleja, con múltiples dimensiones, sociales, económicas, políticas y jurídicas. Sólo un análisis pluridisciplinario y comparativo permitirá entender la realidad de las migraciones, más allá de las ideas comunes, y construir políticas públicas adaptadas.

La conferencia *Migraciones y derechos humanos: estándares y prácticas internacionales*, organizada los días 9 y 10 de abril de 2013 en la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile) tenía el propósito de identificar los retos de las nuevas movilidades en el Cono Sur para los países de inmigración.

El evento, co-organizado por La Relatoría sobre Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Centro Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, el Servicio de Cooperación y Acción Cultural y la Delegación Regional de Cooperación para el Cono Sur y Brasil de la Embajada de Francia en Chile, con el apoyo de la Misión Permanente de Francia ante la Organización de los Estados Americanos y la Agencia regional de las Naciones Unidas para los Refugiados, reunió a 120 participantes.

Se dividió en dos partes: una proyección-debate acerca de la película *Ulises* con el director chileno Oscar Godoy, seguida de un debate de ideas en presencia de diez expertos, juristas, sociólogos, politólogos, miembros de organizaciones de la sociedad civil.

El debate interdisciplinario estuvo articulado alrededor de tres ejes, la entrada y la permanencia en el país, el acceso a los derechos y la lucha contra las discriminaciones. Se basó sobre el análisis de textos legislativos y de las políticas públicas implementadas al nivel internacional (con un enfoque particular en Chile, países del Cono Sur, y Europa) para garantizar el acceso a los derechos de los migrantes, solicitantes de asilo, refugiados, así como otras personas en una situación de vulnerabilidad en el contexto de movilidad humana.

La diversidad de las ponencias, que se refleja en esta publicación, ha aportado una perspectiva multidimensional y comparativa, con la participación de los expertos internacionales Virginie Guiraudon (directora de investigación del Centre National de la Recherche Scientifique, Francia), Sylvain Souchaud (Investigador del Institut de Recherche pour le Développement, Francia), Pablo Ceriani (Coordinador del Programa Migración y Asilo, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, Argentina), Fabio Varoli (Jefe de Oficina Nacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Paola Riveros (Vicepresidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios de la OEA, México) y Felipe González (Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH y Profesor de la Universidad Diego Portales), al lado de los representantes de la sociedad civil y de las instituciones chilenas.

Agradecemos a todos los que hicieron posible la conferencia y esta publicación: los equipos de la Universidad Diego Portales, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Embajada de Francia que trabajaron en este encuentro; todos los expositores por sus valiosos aportes al debate de ideas, que contribuyeron a fortalecer la visibilidad del colectivo de migrantes y la protección de sus derechos.

# El sistema interamericano y los derechos de los migrantes

por Felipe González\*

En la actualidad, los 35 Estados de las Américas comprenden alrededor de 930 millones de personas. En lo que respecta a migrantes internacionales, para el año 2010 en las Américas contábamos con más de 57 millones de migrantes internacionales. En otros términos, una de cada 16 personas en las Américas es un migrante internacional. Eso también significa que de los 214 millones de migrantes que hay a nivel mundial más de la cuarta parte vive en algún país del continente americano. Se estima que estas cifras seguirán en alza en el futuro.

Estas cifras hablan por sí mismas acerca del gran impacto que tiene la migración internacional en las en los países de la región, sin hacer mención de otras formas de movilidad humana como la migración interna y el desplazamiento forzado. Otras de las particularidades de nuestro continente en este aspecto son, por ejemplo, tener a nivel mundial el principal país de destino de migrantes (Estados Unidos con cerca de 43 millones de migrantes), el principal país de origen de migrantes (México con cerca de 11,9 millones de migrantes, lo cual significa que cerca del 10% de la población total del país vive fuera del territorio mexicano), así como el corredor migratorio de mayor flujo a nivel mundial (corredor migratorio entre México y Estados Unidos). Ya sea como países de destino, tránsito, origen o retorno, la migración internacional se relaciona de una u otra manera con todos los Estados de la región.

La movilidad es una característica inherente a la especie humana. La movilidad humana, ya sea como migración internacional, migración interna o como desplazamiento forzado, ha sido una constante a lo largo de la historia de la humanidad. En este sentido, las cifras actuales en materia de migración internacional no hacen más que evidenciar lo anterior.

\*RELATOR SOBRE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES DE LA CIDH  
Y PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES.

Sin embargo, lo que no nos dicen estas cifras y datos son los abusos y violaciones a derechos humanos a las que están sometidas millones de estas personas en razón a por el simple hecho de ser migrantes. Muchos de quienes están aquí presentes son conscientes de la vulnerabilidad de los migrantes, así como de la discriminación y graves abusos que viven a diario los migrantes. La Comisión Interamericana procura confrontar dichos abusos a través de diversos mecanismos, en especial a través de su Relatoría de Migrantes, por medio de su sistema de casos, sus medidas cautelares, sus visitas e informes de países y sus labores de promoción, entre otras iniciativas.

Más allá de estos avances, todavía es mucho lo que hay por hacer. En este sentido, como Relator quisiera llamar la atención sobre el hecho de que en la actualidad en la región existen serios vacíos de protección con relación a los migrantes en general, esto sin entrar en detalles sobre situaciones de mayor vulnerabilidad como las de aquellos migrantes en quienes confluyen otras condiciones de vulnerabilidad como por ejemplo ser mujeres, niños, indígenas o dentro del contexto de los flujos migratorios mixtos la situación de desprotección en la que muchas veces se ven los solicitantes de asilo, refugiados, apátridas u otras personas en necesidad de protección internacional.

A lo anterior se suman las preocupantes medidas adoptadas por algunos Estados dirigidas a criminalizar la migración irregular. A criterio de la Relatoría resultan sumamente preocupantes las medidas a través de las cuales se recurre a la sanción penal de los migrantes en situación irregular e incluso de aquellas personas que les brinden ayuda a estos. Medidas tales como la penalización de la migración irregular, la detención migratoria con carácter punitivo, la deportación de migrantes sin tener en cuenta sus vínculos familiares o expulsiones colectivas reflejan la forma represiva en la que muchos Estados abordan la migración irregular.

En este sentido, creo que conviene pensar que un real compromiso por parte de los Estados en materia de derechos humanos se debe reflejar en el reconocimiento de los migrantes como sujetos de derechos. Los derechos humanos

se derivan de la dignidad humana de las personas y no de su origen nacional o de su condición migratoria. Acorde con el principio de igualdad y no discriminación, los Estados están obligados a dar la misma protección a las personas, indistintamente de condición migratoria, nacionalidad, raza, edad, género u otra condición social, a menos que se trate de una distinción justificada en el marco de los derechos humanos.

En líneas generales, como Relator estimo que es de suma importancia llamar la atención respecto de la aplicación de la detención migratoria,. Estar en situación irregular en un Estado no constituye *per se* algo que justifique privar a una persona de su libertad. Recientemente, en uno de nuestros informes sostuvimos que “[l]a detención únicamente es permisible cuando, después de llevar a cabo una evaluación individualizada, se considera que es una medida necesaria para dar cumplimiento a un interés legítimo del Estado, como asegurar la comparecencia de una persona al trámite de determinación de estatus migratorio y posible deportación.” Es necesario que empecemos a hacer cambios en lo que respecta a la detención migratoria, la que sólo debería aplicarse como una medida cautelar de último recurso y siempre que se hayan agotado todas las medidas alternativas a la detención. En caso de que la detención o restricción sea absolutamente necesaria, ésta debe estar justificada por la ley y extenderse por el período más corto posible. La excepcionalidad de la detención también aplica para la situación de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional.

Asimismo, otra cuestión de vital importancia es que los procedimientos migratorios que puedan tener una afectación sobre los derechos de los migrantes cuenten con las garantías del debido proceso. Asimismo, es necesario que los Estados establezcan procedimientos para la determinación de las necesidades de protección especial o protección internacional. Sólo a través del establecimiento de procedimientos para la identificación las necesidades de protección de los migrantes es que los Estados pueden dar una respuesta a las situaciones de riesgo, amenaza o afectación de sus derechos y, por lo tanto, actuar en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia

de derechos humanos y de derecho internacional de los refugiados.

En lo que respecta a derechos laborales, es necesario que los Estados garanticen la igualdad de esta clase de derechos respecto de las personas migrantes, indistintamente de cual sea su estatus migratorio. Tal como sostuvo la Corte Interamericana, estos derechos se derivan de la condición de trabajadores y no del estatus migratorio de las personas. Los derechos laborales de los que goza todo migrante por su condición de trabajador incluyen el derecho a asociarse libremente, a la negociación colectiva, a salarios justos, seguridad social, condiciones seguras y salubres, y pago de horas extraordinarias. Se trata de derechos inalienables para todo trabajador, sin importar el Estado en que se encuentren, y surgen desde el momento en que son empleados.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ofrece un marco institucional y jurídico adecuado para el análisis de muchos de los problemas que afectan a las personas migrantes en su búsqueda de mejores oportunidades para ellas y los integrantes de sus familias. La Comisión Interamericana recibe denuncias y solicitudes de intervención urgente para la aplicación de los tratados regionales que protegen a las personas migrantes; y al mismo tiempo realiza actividades de observación general y estudios temáticos mediante su Relatoría especializada en la materia. La Corte Interamericana, órgano jurisdiccional del sistema, recibe aquellos asuntos que no fueron solucionados en el ámbito de la CIDH y se pronuncia a través de sus sentencias, o emite interpretaciones mediante sus opiniones consultivas.

Sin embargo, dichas iniciativas no pueden sustituir el deber primordial de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación alguna, los derechos de todas las personas sometidas a su jurisdicción. En efecto, el sistema interamericano de derechos humanos es esencialmente subsidiario. El desafío primordial, entonces, consiste en la creación y consolidación de instituciones y mecanismos fuertes y confiables de protección de los derechos humanos en el ámbito interno de los Estados. ◆

**F.G.M.**

# Los desafíos regionales de la inmigración internacional

por Silvain Souchaud\*

En el 2010, el mundo contaba con 214 millones de inmigrantes internacionales, es decir, más de la totalidad de la población brasileña. El Cono Sur, compuesto de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, reagrupa oficialmente 2,6 millones de inmigrantes, es decir, una parte menor de la inmigración internacional mundial. En cada uno de estos países, los inmigrantes representan entre el 0,3% (Brasil) y 4,5% (Argentina) de la población residente. La inmigración ya no es, desde luego, el compuesto demográfico esencial de los países de la región, como lo fue a principios del siglo XX, sin embargo, existe hoy en día una situación migratoria propia en el Cono Sur, que retoma, en nuevos términos, los debates en torno a políticas migratorias, nacionales y regionales.

Entre los caracteres notables de la inmigración internacional en la región, debemos subrayar que ella está compuesta por una parte creciente de poblaciones originarias de países vecinos, en particular, de Paraguay, Bolivia y Perú. Situación que se puede observar en Argentina desde hace varios decenios y que parece difundirse en Brasil y en Chile. Estos nuevos flujos de inmigración indican una evolución del espacio migratorio regional, tanto en los países de partida como en los países de acogida. Así, Bolivia y Paraguay, antiguos países de emigración hacia Argentina, Europa o América del Norte, amplían el abanico de destinos, otorgando una plaza creciente a Brasil. En cuanto a Perú, este desarrolla desde hace poco una emigración hacia países emergentes (Brasil y Chile).

En lo que concierne a países de acogida, debemos subrayar la importancia persistente de un antiguo actor, Argentina, y la polarización creciente de flujos migratorios regionales a través de Brasil y Chile. La nueva geografía migratoria regio-

\*INVESTIGADOR DEL INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE FRANCIA.

nal que se dibuja, traza una frontera entre dos conjuntos de países : Paraguay, Bolivia, Perú, por un lado, Argentina, Brasil y Chile, por el otro. El primero constituye una zona de partida, el segundo uno de llegada. Las nuevas migraciones en el centro del Cono Sur están claramente polarizadas por las grandes metrópolis nacionales: Sao Paulo, Buenos Aires y Santiago concentran, sólo ellas, la mitad, al menos, de la inmigración total de cada país. La migración nace en zonas rurales y urbanas, no obstante, las migraciones más recientes vienen más bien de grandes ciudades (Asunción, La Paz/El Alto) y de sus periferias, tendencia que marca la debilitación del modelo migratorio centrado en el éxodo rural. Las mujeres no son globalmente mayoritarias, sin embargo, los flujos más recientes señalan su lugar creciente y preponderante. Los migrantes o personas que migran, son en su mayoría trabajadores cuyo perfil combina el bajo nivel de educación, con formación profesional limitada y pobreza.

Finalmente, observamos la formación de sectores económicos, donde los migrantes bolivianos, paraguayos y peruanos se concentran mayormente. Este fenómeno de concentración económica existe en Argentina desde hace varios decenios, difundiéndose también en Brasil y Chile. Los sectores principales de actividad de los migrantes son la industria de la confección, el comercio ambulante, el trabajo doméstico, a los cuales se agrega, en el caso de Argentina, la construcción y la agricultura hortofrutícola periurbana. En Brasil, por ejemplo, más de la mitad de los inmigrantes bolivianos y paraguayos que residen en Sao Paulo –su principal lugar de instalación– trabajan en la industria de la confección. La formación de sectores de actividad se combina, a menudo, con la formación de un mercado de empleo secundario, menospreciado por los mismos brasileños. La irregularidad de la situación administrativa de numerosos migrantes, su falta de dominio de la lengua (en Brasil) y su desconocimiento de las reglas de organización de la sociedad que acoge, les dificulta mucho más que a los nativos del país para que encuentren un trabajo. Sobretudo si llegaron recientemente, si están poco calificados o sin recursos económicos. Privados de todo y en una situación de urgencia, ellos constituyen una reserva de mano de obra vulnerable

y de servidumbre. Las condiciones de creación de un mercado de trabajo secundario se están dando, un mercado donde el trabajo se ha desvalorizado desde todo punto de vista: ya sea la actividad misma (trabajo reiterativo, pesado o denigrante, que necesite pocas competencias), la fuerza del trabajo (ausencia de cobertura social, condiciones de trabajo indignas) o la herramienta de trabajo (instalaciones antiguas y sencillas). La ventaja competitiva en las ramas de actividad de este mercado secundario se encuentra en la disminución de algunos costos (trabajo no declarado, instalaciones sencillas y fuera de la legislación local), la adaptación de los trabajadores a obligaciones específicas (implicando una mayor disponibilidad de los trabajadores). De esta manera, se desarrolla una oferta de empleo destinado particularmente a los migrantes, por lo menos a una parte de ellos, a veces muy numerosa.

La evolución de las sociedades de acogida, explica igual y ampliamente, el desarrollo reciente de la inmigración regional y de sus características particulares. La inmigración regional que proviene de países más pobres, es un fenómeno relativamente antiguo en Argentina, habitualmente explicada a través de la teoría del «push and pull», la que establece que las diferencias de desarrollo económico entre los países, generan flujos migratorios de los países más pobres hacia los más ricos. Ahora bien, la inmigración regional es claramente más reciente en Brasil cuando este país es, hace bastante tiempo, la principal potencia económica e industrial de la región. ¿Cómo se explica entonces que Brasil haya tardado tanto en atraer a los migrantes regionales? Para comprender esta paradoja, es necesario tomar en cuenta a la vez, las desigualdades de desarrollo regional al interior de Brasil y el débil nivel de remuneración de los empleos poco calificados. De este modo, en Brasil, desde hace varios decenios existe una fuerte migración interna de poblaciones pobres, a menudo rurales, que abandonan las regiones más pobres (el noreste, especialmente) por las grandes ciudades, centros económicos (Sao Paulo, en primer lugar), donde ellos son empleados en la industria (confección, automóvil, metalurgia), el servicio doméstico, la construcción civil, el comercio informal. En consecuencia, la existencia de una migración

interna a frenado el desarrollo de la inmigración internacional. Además, los niveles de salario tan bajo en los sectores, han reforzado su falta de atractivo, así que Brasil no constituía un destino prioritario para los migrantes regionales. La situación evoluciona, por una parte gracias al aumento notable del salario mínimo desde hace 15 años. Por otra parte, el crecimiento económico sostenible de Brasil, combinado con una mejor distribución de la riqueza, modifica las expectativas de la población nativa con respecto al mundo laboral. Así, las categorías populares donde las clases medias modestas se apartan de ciertas actividades, como la confección, el servicio doméstico o la construcción, abren una brecha en el mercado laboral, hasta aquí, ni realmente accesible, ni atractivo para los migrantes internacionales.

El sistema migratorio del Cono Sur evoluciona profundamente. Las migraciones regionales se generalizan al interior de este espacio, donde distinguimos zonas de partida y zonas de llegada. Ellas convergen alrededor del modelo de migración económica y se componen de poblaciones débilmente calificadas y empleadas en sectores donde la informalidad permanece, incluso si notamos que la inmigración de calificados permanece importante, no numéricamente sino que económicamente. Frente a estas evoluciones, las políticas migratorias aparecen bastante obsoletas, ya que datan, la mayoría, de los años 1970 y de principios de los años 1980: ellas sólo consideran la inmigración y prestan poca atención a la emigración, son nacionales y no regionales, basadas, finalmente, en consideraciones de seguridad nacional, visualizando a los migrantes como una amenaza potencial. Ciertos cambios decisivos han intervenido, sin embargo, como por ejemplo, el acuerdo de libre residencia Mercosur, cuyos efectos no han sido aún evaluados, pero que es, sin duda, portador de grandes cambios o, la revisión de la política migratoria en curso en Brasil. Estos elementos son importantes pero no deben hacernos olvidar que la situación de migrantes no es sólo resorte de políticas migratorias sino que también del conjunto de políticas públicas, especialmente en las áreas esenciales de la vivienda, la salud y la educación. ♦

**S.S.**

# Entrada y permanencia de migrantes: notas críticas desde un enfoque de derechos

por Pablo Ceriani Cernadas\*

Desde una perspectiva de derechos, hablar del ingreso de migrantes a un territorio, y su permanencia en el país de destino, exige adoptar como punto de partida la idea del derecho a migrar. Este derecho contiene, al menos, cuatro elementos complementarios entre sí: 1) el derecho a no migrar -es decir, a gozar de libertad y condiciones dignas de vida en su propio país o comunidad; 2) el derecho a salir del propio país, reconocido expresamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos; 3) el derecho ingresar a otro país, como consecuencia ineludible del hecho de salir del país -si no, ¿adónde van?--; y 4) el derecho a permanecer, de manera temporal o permanente, en el territorio al que se ha ingresado.

Referirnos al primero de estos componentes conduciría a plantear el tema de las causas estructurales de la migración, el cual, pese a estar intrínsecamente vinculado con la regulación de las migraciones en países de tránsito y destino, excedería largamente el tiempo de esta presentación. Por ello, me centraré en los otros tres elementos.

El derecho a salir del país tuvo un respaldo importante desde los inicios de la guerra fría, en particular por el entonces bloque occidental. Hoy, en razón de la diversificación de los mecanismos de control migratorio más allá de las fronteras territoriales, este derecho está limitado a una minoría.

\*COORDINADOR DEL PROGRAMA MIGRACIÓN Y ASILO, CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD DE LANÚS.

En palabras de Bauman, la estratificación de la movilidad global se caracteriza, por un lado, en que solamente unos pocos, en razón de su nacionalidad (la “lotería del nacimiento”, en términos de Carens) o de su condición laboral y, especialmente, socio-económica, pueden desplazarse entre los países con amplia libertad. Y por el otro, la gran mayoría de la población mundial, en particular aquéllos con más necesidades de salir de su país (por razones políticas, económicas, ambientales, etc.), enfrentan crecientes restricciones para hacerlo, sino barreras infranqueables, incluso, en algunos casos, para solicitantes de asilo.

La instalación del régimen de visados (y el grado de selectividad, discrecionalidad, y de asimetría de poder entre países que lo caracteriza) es un ejemplo de esos mecanismos. Otros dispositivos buscan impedir o limitar la salida del país a quienes lo intentan hacer por la única vía posible, es decir, de manera irregular o no permitida. Con este fin, se han incrementado los controles migratorios en países de origen, impulsados, o directamente ejecutados, por fuerzas de seguridad de países de destino. A ello debe sumarse el control en aguas internacionales y el importante rol de países ubicados en zonas estratégicas de rutas migratorias, como Marruecos o México.

Estos mecanismos de control contribuyen de manera significativa al incremento de la migración irregular, así como a la creación y proliferación de redes que se dedican al tráfico de personas. Las políticas migratorias crecientemente restrictivas han contribuido a aumentar la cantidad de personas que migra de esta manera. Mientras que miles han perdido la vida en estas circunstancias, o han sido interceptados en el tránsito, un número importante de personas ha ingresado al país de destino, pese al aumento del control. Y esto no es una casualidad, una contradicción, ni una disfuncionalidad, si consideramos que la migración es un componente estructural del sistema capitalista, y de ahí la creciente relevancia de la migración irregular en los ámbitos más precarios y desprotegidos de los mercados de trabajo.

Un primer problema son los criterios discriminatorios que determinan qué personas estarían inhabilitadas para ingresar y residir en un territorio, criterios basados, por

ejemplo, en las capacidades físicas y psíquicas de la persona, o su condición económica, su nacionalidad, origen étnico o su estado de salud, entre otras razones.

Otro aspecto tiene que ver con la ausencia o el limitado número de garantías de debido proceso que se reconocen, o se garantizan de manera efectiva, en el contexto de procedimientos de ingreso a un territorio. Garantías básicas como la asistencia jurídica, el derecho a que toda decisión -por ejemplo, de denegación de ingreso- esté debidamente fundamentada, o a contar con recursos efectivos contra esa decisión, encuentran una protección efectiva en muy pocos países, siendo la regla, antes bien, la discrecionalidad y la falta de garantías.

Una problemática creciente en relación con el ingreso está en el trato a los niños y niñas que migran de manera no acompañada. En muchos países, los derechos contemplados en la Convención sobre Derechos del Niño, no han sido trasladados al campo migratorio -en particular, a la regulación del ingreso y la permanencia-. Ello conduce a controles de ingreso que los trata como adultos, que carece de las herramientas, los objetivos y los procedimientos que deberían estar presentes si, antes del control migratorio, la prioridad estuviera en el interés superior del niño.

También existe la sanción de prohibición de reingreso a un país, que suele acompañar a una medida de deportación. Finalmente, examinar el tema de la permanencia en un país desde una perspectiva de derechos, conduce a ver no sólo las condiciones existentes para ingresar y residir de manera regular, sino también las respuestas que se dan en los casos de quienes han ingresado y/o residen de forma irregular. En el primer caso, la cuestión está sobretodo en las categorías de residencia que reconoce el marco jurídico de cada país, así como las condiciones para solicitar dicho permiso y renovarlo. Sobre ello, además de recordar lo dicho sobre el carácter no discriminatorio que deben tener estas disposiciones, y las garantías que deben regir estos procedimientos, es importante observar en qué medida esas categorías están basadas en la realidad de los flujos migratorios que se dirigen a un país, o bien responden a criterios selectivos que, con base en intereses y necesidades de ciertos sectores del

mercado laboral, redundan crecientemente en dispositivos de muy baja eficacia.

Las categorías de residencia deben estar estrechamente vinculadas con la realidad concreta de las migraciones en un país o región y tener la flexibilidad necesaria para que no actúen como dispositivos de exclusión. Cuando ello no es así se contribuye a incrementar el ingreso y la permanencia irregular. Y en esos casos, la discusión central está en cuáles son los objetivos prioritarios de una política migratoria: si es en el control migratorio, la criminalización y sanción de infracciones migratorias, o si se prioriza la búsqueda de respuestas más integrales, lo que conduciría a reconocer la importancia de la regularización.

Esta integralidad implica que la política migratoria esté vinculada seriamente con políticas de empleo (digno, formal, protegido), o más ampliamente, con políticas de desarrollo humano, dirigidas a garantizar derechos de todas las personas que componen una sociedad. La respuesta, en términos de permanencia, a la irregularidad migratoria, precisa de esta visión integral.

Dos últimos comentarios sobre la permanencia. El primero, vinculado a la mencionada visión integral, es que esa permanencia sea con derechos, es decir, con derechos y oportunidades en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad, sin perjuicio de la condición migratoria de la persona. Esto debe incluir tanto derechos civiles, económicos y sociales, como también políticos, disociando así, de una vez por todas, la noción de ciudadanía de la nacionalidad. También, de una adecuada perspectiva de género en todas esas políticas, de manera transversal.

Sin esta igualdad de derechos, estamos, nuevamente, ante los riesgos señalados. Esto lleva a una serie de desafíos, entre los que cabe mencionar: la regularización, como paso ineludible para facilitar la integración y el acceso efectivo a derechos; la articulación entre diversos organismos del Estado (migraciones, salud, empleo, protección social, justicia, niñez, etc.) a fin de asegurar tanto un abordaje integral y adecuado, como la efectiva garantía de los derechos sin discriminación alguna. A su vez, medidas como la capacitación y sensibilización de todos los organismos del Estado,

de la población en general y los medios de comunicación, entre otros actores clave, son ineludibles para asegurar esa protección de derechos.

El segundo comentario, es que la permanencia no esté sometida a controles migratorios que actúan como mecanismos de control y exclusión social. Estas prácticas afectan el ejercicio de derechos básicos. Me refiero a la existencia de múltiples controles migratorios en espacios y servicios públicos, que verifican posibles infracciones administrativas cometidas por un grupo social determinado. También contribuyen a la creación de estereotipos, y a la injusta asociación entre migración y criminalidad. Ello deriva en el uso de las personas migrantes como chivos expiatorios, y consecuentemente, al aumento de la xenofobia.

Para finalizar, querría hacer una breve referencia a algunas iniciativas adoptadas en el ámbito del Mercosur, relativas al ingreso y la residencia. Los Acuerdos de Residencia de 2002, así como la Decisión 64/10 del Consejo, de diciembre de 2010, indican un nuevo rumbo en las políticas de la región. En pocas palabras, los Acuerdos de Residencia -hoy en vigor en la mayoría de los países sudamericanos- reconocen a los nacionales de los países parte, el derecho a una residencia de dos años (y luego, una definitiva) en el territorio de los demás países. Este acuerdo, en vigor desde 2009, ha tenido una implementación variada, aunque progresiva, en cada país, resaltando el caso de Argentina, ya que ha sido integrado a la ley migratoria desde 2004.

Por su parte, la decisión 64/10 acuerda diseñar y aplicar plenamente un Plan de Acción -para el 2021-, que establecerá un Estatuto de Residencia del Mercosur (o Residencia Sudamericana, según términos de la UNASUR o la Conferencia Sudamericana de Migraciones), en el marco de un área de libre circulación y de igualdad de derechos entre los nacionales de los Estados parte.

Ante estos cambios, cabe pensar si no estamos ante el inicio de otro paradigma sobre la regulación del ingreso y la permanencia. Si consideramos que la amplísima mayoría de las personas que residen como migrantes en la región, son migrantes de otros países sudamericanos, eso reduciría de manera significativa los criterios selectivos y

excluyentes que han caracterizado a las políticas migratorias. La posibilidad de ingresar y residir ya no está sustentada en determinada necesidad del mercado de trabajo, sino en el reconocimiento de las características de la movilidad internacional en la región, así como en los objetivos de integración regional.

Esas iniciativas pueden tener efectos negativos para las personas que migran a la región desde países que no son parte del Mercosur. Si los criterios de ingreso y residencia continúan la misma lógica selectiva y con el acento en el control y la sanción, no sólo se estarían generando los problemas ya indicados, sino que se contradecirían los principios proclamados por los países de la región a lo largo de la última década. La legislación actual de los países de la región no permite estas distinciones, lo cual reduce ese riesgo. Pero aún estamos ante el desafío de diseñar mecanismos de ingreso y residencia que, con carácter universal, y tal como lo han reconocido los Estados, estén basados en un enfoque de derechos, incluyendo el derecho humano a migrar.

En definitiva, un nuevo paradigma relativo a las políticas de ingreso y residencia en un país, debería contemplar, por un lado, el reconocimiento de la igualdad de derechos, y por el otro, procedimientos inclusivos, flexibles, realistas, con garantías y no discriminatorios, vinculados a una política integral de desarrollo humano e integración social. Pero también, debe incluir progresiva y profundamente los debates sobre las causas estructurales, y por ende, adoptar las medidas necesarias que, tanto en países de origen y de tránsito, atiendan dichas causas de manera adecuada, en el corto, mediano y largo plazo. Cuando se avance significativamente en torno a las causas estructurales, el debate sobre el ingreso y la permanencia en un país tendría mucho menor relevancia que en la actualidad. Y sin dudas, en ese escenario habría un número significativamente menor de violaciones a los derechos de las personas migrantes. ♦

**P.C.C.**

# Ingreso y permanencia de extranjeros en Chile: elementos para la formulación de una política migratoria

por Helena Olea\*

Estas reflexiones se originan en el trabajo realizado desde la Clínica de Migrantes y Refugiados. Mi presentación se dirige a identificar algunos nudos en el proceso migratorio en Chile, los cuales repercuten en la violación de derechos de las y los inmigrantes, que deben atenderse, y que no pueden quedar al vaivén de coyunturas políticas, calendarios electorales y otras situaciones que alcanzan mayor impacto mediático, entre otras.

Pretendo aportar a la discusión sobre las normas migratorias. Algunos de estos puntos pueden resolverse con las normas vigentes, y otros no y por lo tanto debieran contribuir a la discusión legislativa pendiente. Es importante recordar que Chile mantiene la legislación dictada por la Junta Militar en 1975, con el ánimo de impedir el ingreso y expulsar a los extranjeros opositores a la dictadura. Es difícil entender cómo y por qué esa es la legislación vigente en otro contexto político, social y económico.

\*PROFESORA DE LA CLÍNICA JURÍDICA DE MIGRANTES DE LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES.

Quisiera empezar por el refugio, aspecto en el que confirmamos que un nuevo marco normativo no necesariamente es garantía de avances en la protección de derechos. En el año 2010 se aprobó la legislación y reglamentación sobre protección de refugiados, que se destaca por tener una definición amplia de refugiado, un rasgo muy positivo. Sin embargo, en su aplicación se limitan y reinterpretan estas normas, resultando en la restricción y violación de derechos. No se garantiza el derecho de asilo cuando solicitar refugio depende de que el funcionario responsable examine a priori el caso y determine si entrega o no el formulario de solicitud de refugio. Con el pretexto de orientar y confirmar que realmente son refugiados, muchas personas sufren la violación de su derecho de asilo, cuando se les impide iniciar el procedimiento.

De otra parte, las tasas de reconocimiento de refugio, que en el caso de Chile son más bien de rechazo, son sin lugar a dudas preocupantes. Las resoluciones, que rechazan el refugio contienen una fundamentación muy precaria, vaga y general que limita la posibilidad de recurrir adecuadamente. Aún persisten discrepancias en torno a las normas aplicables para quienes se les reconoció la condición bajo las normas anteriores o quienes iniciaron el procedimiento bajo ellas. Estos elementos sin duda debilitan los derechos de quienes llegan a Chile buscando protección.

Tanto migrantes como refugiados afrontan retos y dificultades similares en su proceso de integración a Chile. La discriminación y otras violaciones de derechos, incluyendo el derecho al debido proceso, a la educación, a la salud, y los derechos laborales, son comunes a los dos grupos.

En materia de migración, quisiera enumerar algunos aspectos centrales para la discusión normativa:

### **1. Institucionalidad**

La legislación migratoria no debe ser exclusivamente una ley sobre ingreso y permisos de residencia en el país, que incluye sanciones por desconocer dichas normas, de competencia exclusiva del Ministerio del Interior. Muchos otros Ministerios e instituciones públicas están involucrados.

Algunos así lo han entendido y reconocen la diferencia de la condición migrante dentro de sus usuarios, y han adaptado sus procedimientos o creado servicios especializados. La Defensoría Penal Pública avanza en la especialización y consideración del proyecto migratorio del usuario extranjero para la estrategia de defensa. Este esfuerzo, a su vez, ha impulsado otras iniciativas en el Ministerio Público relacionadas con servicios de traducción.

Otros ministerios e instituciones debieran desarrollar esfuerzos para incluir las necesidades de la población migrantes, y otros para expresamente no discriminar en contra de los migrantes. Un claro mandato legal haría la diferencia.

## **2. Desarrollo normativo de instrumentos internacionales de derechos humanos**

Una ley sería la oportunidad para establecer un marco orientador de las políticas públicas que inciden sobre la población migrante y refugiada. El reto es pensar en cómo en la misma ley, en su reglamentación y luego en su aplicación estos derechos se protegen y desarrollan adecuadamente. La ley debe ser la oportunidad para eliminar las normas que constituyen violaciones de derechos, o que las permiten, y desarrollar obligaciones internacionales pendientes, tanto de derechos humanos, como en instrumentos internacionales de integración y de libre comercio. Por ejemplo, la no devolución bajo la Convención contra la Tortura y el Mercosur para los Estados Asociados.

La protección de la familia conlleva a no expulsar a los padres y madres de niños chilenos y extranjeros radicados en Chile, para proteger su unidad, dado que se trata del núcleo fundamental de la sociedad. La expulsión de un miembro de la familia, conlleva la violación de derechos para el resto de sus miembros. Así lo hace la ley argentina. Sin embargo, en Chile, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) se rehúsa a ponderar derechos y continúa expulsando a miembros de familia bi o trinacionales radicadas en el país. El poder judicial ha respondido favorablemente a los recursos de amparo presentados en casos de esta naturaleza. Sin embargo, el DEM no cambia su práctica y no acude a las facultades discrecionales que

la ley vigente le otorga, y pondera el impacto familiar de una expulsión. La ley se hace necesaria.

La protección eficaz de los derechos laborales de los trabajadores migratorios exige desvincular la relación laboral de la situación migratoria. Los requisitos para renovar y cambiar de visa no pueden depender de actos del empleador, como el pago de las cotizaciones previsionales.

La migración es un fenómeno social, político y económico que no puede contenerse. La decisión de las personas de ingresar a buscar empleo, protección, oportunidades y también de seguir a sus parejas y sus familias, es más fuerte que los controles fronterizos. Sobretudo para un país con la geografía de Chile, el ingreso irregular o por puntos no habilitados es una realidad, y por lo tanto las normas deben promover el ingreso regular y que las personas mantengan su situación en regla.

Los objetivos y necesidades económicos son relevantes. Es importante profundizar en el conocimiento y la investigación sobre los mercados laborales que atraen y absorben a los trabajadores migratorios, para determinar qué requisitos son viables para autorizar su permanencia y trabajo en el país.

### **3. Ingreso a Chile**

Es necesario analizar y preguntar por las razones del rechazo en frontera. Factores étnicos y nacionales, como ser afrodescendiente, parecen ser un factor para negar el ingreso. El número de rechazos en puertos y aeropuertos ha aumentado. No se conocen, ni discuten las razones para ello. Es fundamental investigar esta situación y analizar bajo qué parámetros y criterios actúa la PDI.

El mercosur es una buena práctica que debiera mantenerse y evaluarse como una política que promueve el ingreso autorizado.

Un aspecto central es el reingreso de quienes fueron obligados a abandonar el país o fueron expulsados. Las normas actuales no establecen un plazo fijo para las prohibiciones de ingreso, excepto para las personas condenadas que se acogieron al indulto y quedan con una prohibición de ingreso por 10 años. El plazo indeterminado de las prohibiciones de ingreso constituye una sanción

indefinida, que impacta a muchas familias, que no presentaron un recurso de amparo a tiempo. Esta sanción debe limitarse en el tiempo. Aunque la Contraloría General de la República estableció mediante un dictamen que no puede sancionarse la violación del Convenio Arica Tacna con la prohibición de ingreso porque el acuerdo no lo contempla, el DEM continúa sancionándolo así y se niega a levantar las prohibiciones de ingreso dictadas por este motivo.

Por ello, proponemos que toda prohibición de ingreso se dicte por un plazo o sujeta a una condición. Debe existir proporcionalidad entre la sanción y la conducta cometida.

#### **4. Permisos de Residencia**

Dadas las dinámicas migratorias, es fundamental mantener la posibilidad de solicitar visa en el país habiendo ingresado como turista. Exigir visa consular de residencia no es viable en función de los mercados laborales en los que se insertan la mayoría de los trabajadores migratorios, y de la capacidad de los consulados. Si el objetivo es mantener a las personas con la situación migratoria regular, se deben exigir requisitos viables.

El sistema migratorio chileno se basa en la visa sujeta a contrato, temporaria, de estudiante y residencia permanente.

#### **Propongo:**

-Eliminar la visa sujeta a contrato porque obliga al trabajador a aceptar violaciones a sus derechos laborales para mantener la situación migratoria en regla, y sanciona al trabajador por el incumplimiento del empleador.

-Ampliar la visa temporaria para trabajadores calificados y no calificados, sujeta a condiciones que no dependan de terceros, reconociendo la alta rotación laboral del trabajo no calificado.

-Mantener la visa temporaria por embarazo y enfermedad, y las demás razones para optar por esta visa y la visa de estudiante.

-En casos de violencia intrafamiliar o de cualquier delito, las víctimas debieran poder obtener una visa, deshaciendo su condición de dependientes del agresor o autor del delito.

-Crear visas temporarias por razones especiales, tales como desastres naturales en el país de origen, profesiones o trabajadores con experiencias en áreas específicas, entre otras.

-Garantizar el acceso de las víctimas de trata y tráfico a una visa. La visa no puede depender del éxito en la persecución penal.

-Es fundamental agilizar el trámite de la residencia permanente.

Las razones de rechazo y revocación deben limitarse y definirse expresamente.

El rechazo de una visa no debiera resultar en la orden de abandono, sino en la posibilidad de presentar una nueva solicitud de visa en un plazo determinado.

Las investigaciones que hace la Policía de Investigaciones para confirmar la veracidad de una solicitud de visa son insuficientes, y constituyen continuas violaciones de derechos y deben eliminarse. El procesamiento debe ser más expedito.

Los recursos administrativos deben enumerarse, definirse plazos razonables para presentarlos y resolverse mediante resoluciones adecuadamente argumentadas. Hay grandes falencias en esta materia.

Los desafíos son múltiples, esta es la visión desde el trabajo que nosotros realizamos, que estoy segura podrían complementar muchos de los que están aquí, quienes trabajan con migrantes en Chile. ♦

**H.O.**

*Entrada y Permanencia en el territorio*

## Presentación ACNUR: estándares de protección internacional de los refugiados y solicitantes de asilo

por Fabio Varoli\*

(Síntesis del testimonio experto del ACNUR ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos  
Audencia oral en el Caso Pacheco Tineo vs. Bolivia,  
Caso 12.474, 18-21 Marzo, 2013)

*Considerando el mandato específico del ACNUR, circunscripto a la protección de solicitantes de asilo y refugiados, quisiera referirme brevemente a los estándares internacionales de protección relativos al derecho de buscar y recibir asilo, así como al principio de no devolución, que incluye el no rechazo en frontera. Finalmente, me referiré a la interrelación entre el derecho de asilo y el derecho a la no devolución.*

### **A. La institución del asilo en las Américas y a nivel internacional**

En América Latina, el derecho al asilo fue específicamente codificado por medio de tratados de carácter regional, iniciando con el Tratado de derecho penal internacional en 1889, hasta llegar a la adopción de la Convención sobre Asilo Territorial y la Convención sobre Asilo Diplomático, ambas en 1954.

El concepto tradicional del asilo como derecho individual evolucionó en la región con el desarrollo de un sistema normativo interamericano de los derechos huma-

\*JEFE DE OFICINA NACIONAL, ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

nos. En 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre incluyó el derecho al asilo en su Artículo XXVII:

*“Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”*

La Declaración Americana representó un cambio radical en la tradición latinoamericana del asilo. Este instrumento conllevó a una separación del concepto de asilo como una mera prerrogativa estatal, evolucionando al reconocimiento de un derecho individual de buscar y recibir asilo en las Américas. Este desarrollo fue seguido asimismo a nivel universal con la adopción en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual el “el derecho de buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, fue explícitamente reconocido en el artículo 14.

Es importante recordar en este punto que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, es el instrumento universal básico que regula la condición y los derechos de los refugiados a nivel global. Aún y cuando la Convención no establece el derecho al asilo como un derecho de manera explícita, se considera incorporado de manera implícita en su texto, el cual menciona no solamente la definición de refugiado, sino también la protección contra el principio de no devolución y un catálogo de derechos a los que tienen acceso los refugiados. Con la excepción de Cuba, todos los Estados latinoamericanos son Partes de la Convención de 1951 y/o de su Protocolo de 1967.

Ahora bien, con respecto a la naturaleza de la determinación de los Estados de la condición de refugiado de una persona, valga anotar que este proceso se ha considerado como uno meramente declarativo, y nunca constitutivo. Como lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado:

*“[d]e acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la*

*condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”.*

Aún con el importante rol otorgado al ACNUR en el contexto de la protección internacional, y tomando en cuenta el carácter declarativo de la determinación condición de refugiado, debe destacarse que es a los propios Estados Partes de la Convención de 1951, de manera prioritaria, a los que corresponde el reconocimiento de dicha condición, a partir de procedimientos justos y eficientes destinados al efecto.

A nivel interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 también incluye la provisión en su artículo 22.7 sobre la institución del asilo como un derecho humano, similar a la contenida en la Declaración Americana adoptada años atrás. El artículo señala que:

*“ Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.”*

En resumen, las características del abordaje de la institución del asilo en las Américas, según su estado actual, son:

a. Diversos tratados aplicables en la región, incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, regulan y dan contenido a la institución del asilo, aunque con prácticas estatales divergentes en la región.

b. Hasta la Convención sobre Asilo Territorial y la Convención sobre Asilo Diplomático, ambas de 1954, el término “asilo” se utilizó exclusivamente para referirse a la modalidad específica del asilo “político” o “diplomático” (en legaciones diplomáticas en el extranjero), mientras que el término “refugio político” se refirió a la protección otorgada en el territorio del Estado; esto parcialmente explica la dicotomía “asilo-refugio” y sus implicaciones para la protección de refugiados.

c. A partir de 1948, se ha reconocido la existencia de un derecho individual a buscar y recibir asilo en línea con el derecho internacional, sentando sus bases en el derecho internacional de los derechos humanos así como en los instrumentos universales sobre refugiados; aún y cuando el otorgamiento del asilo se basaba en una prerrogativa del

Estado, estos instrumentos indican que el asilo debe ser otorgado a aquellas personas que califican para recibirlo.

### **B. El principio de no devolución**

En el corazón de la Convención de 1951 se encuentra la noción de la protección internacional a personas que se encuentren en riesgo de ser perseguidas. Entre los principios básicos de la Convención de 1951 se encuentran el de no discriminación, el de no sanción por ingreso o permanencia ilegal, y el goce de derechos humanos básicos. La admisión a un territorio seguro es el inicio de un proceso que concluye con la consecución de una solución duradera.

El principio de no devolución es un derecho fundamental y piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio se encuentra codificado, inter alia, en el artículo 33.1 de la Convención de 1951, que establece que:

*“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.*

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reafirmado “la importancia fundamental de la observancia del principio de no devolución - tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado - de las personas que, reconocidas o no oficialmente como refugiadas, podían ser objeto de persecución si se las devolvía a su país de origen” .

### **C. Interrelación entre el derecho de asilo, la protección internacional de refugiados y el derecho a la no devolución**

La interrelación entre el alcance y contenido del derecho de asilo contenido en los instrumentos de derechos humanos interamericanos y la protección internacional de refugiados descansa en el propio texto de los artículos XXVII de la Declaración Americana y el artículo 22.7 de la Convención Americana, al incluirse la noción de que dicho derecho se implementará de acuerdo a la legislación nacional y los convenios internacionales.

La conexión entre ambas nociones ha sido reafirmada por los Estados Partes de la Convención de 1951 y por el Comité

Ejecutivo del ACNUR, el cual ha sostenido que “la institución del asilo, que es una emanación directa del derecho a buscar asilo y a disfrutar de él enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, es uno de los mecanismos más fundamentales para la protección internacional de los refugiados”.

El derecho a buscar y recibir asilo reconocido en la Convención Americana se encuentra directamente ligado a la determinación de la condición de refugiado con base en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. La Comisión Interamericana ha tenido la oportunidad de referirse a este aspecto estableciendo que los convenios pertinentes a los que hace alusión el artículo XXVII de la Declaración Americana son en definitiva la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. La Comisión ha basado su postura en el hecho de que éstos son los instrumentos internacionales de mayor relevancia para la protección de los refugiados, y que contienen lo que pueden ser considerados como los derechos básicos en favor de los refugiados bajo el derecho internacional.

En esa misma línea, el artículo 29.b de la Convención Americana establece que “(n)inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de (...) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”. En el caso de aquellos Estados americanos que son Partes tanto de la Convención Americana y de las Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, la protección garantizada a los refugiados en estas últimas claramente informan la interpretación del alcance y contenido del artículo 22.7 de la primera.

En cuanto a la frase “de acuerdo a la legislación de cada Estado” incluida en el artículo 22.7 de la Convención Americana, la guía dada por el artículo 29.a de la propia Convención es en el sentido de que ninguna disposición legal interna podría permitir suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Asimismo, a la luz del artículo 2 de la Convención Americana, los Estados tienen la obliga-

ción de adoptar legislación u otras medidas necesarias para dar efecto a los derechos contenidos en ella. En este caso, los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar de manera efectiva al derecho a buscar y recibir asilo.

La Corte Interamericana ha sido clara en establecer en su jurisprudencia que “que el sistema mismo de la Convención, está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas y no a facultar a los Estados para hacerlo” . Asimismo, la Corte ha considerado que “(el) hecho de que los Estados Partes puedan fijar las condiciones del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, no impide la exigibilidad conforme al derecho internacional de las obligaciones que aquéllos han contraído según el artículo 1.1 (...)”. Por analogía, esto significa que los Estados pueden regular todo aquello relacionado con el asilo y la protección de refugiados en su legislación nacional, pero esto no modifica de ninguna manera las obligaciones asumidas en el marco de los convenios internacionales de los cuales son Partes.

Siguiendo este razonamiento, el derecho a buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana podría contener disposiciones a nivel interno que amplíen la protección, nunca que la limiten.

Por otra parte, el principio de no devolución, como piedra angular de la protección de refugiados, formando parte del derecho consuetudinario internacional, tiene también su corolario regional en la Convención Americana . Mientras que la norma regional establecida en el artículo 22.8 se encuentra inspirada en el artículo 33.1 de la Convención de 1951, la protección que confiere es aún más amplia y considera a la no devolución como un derecho humano al plantear que “(e)n ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”. Así, la protección contra la no devolución se extiende a cualquier persona extranjera, no solo refugiados, cuya vida o libertad personal se encuentre en riesgo por algunas de los motivos señalados allí. ♦

**F.V.**

# Seguridad de los estatus y libertades fundamentales en el centro del proceso de integración de los migrantes

por Virginie Guiraudon\*

¿Cómo el derecho y los derechos pueden contribuir a la integración de los migrantes en todas las esferas de la sociedad, en la economía y en la vida de la ciudad? Esta situación interesa a quienes en América latina se preocupan por las condiciones de vida de los migrantes y a aquellos que en Chile esperan un amplio debate público y un nuevo cuadro normativo para poner fin a una política puesta en marcha en 1975, bajo el mandato de Pinochet. Trataré de responder a esta pregunta a partir de investigaciones comparativas realizadas sobre casos europeos y norteamericanos, y sobre normas jurídicas vigentes, a nivel europeo (Consejo de Europa y Unión Europea). Se trata de aclarar la discusión en Chile, no buscando identificar “buenas prácticas” en otro lugar sino que, desconfiando justamente de “remedios milagrosos” y evitando algunas trampas conceptuales.

Comencemos por aquí. Tres advertencias contra cualquier prejuicio sobre la integración de los migrantes y Derechos Humanos.

Los derechos no son el alfa y el omega del proceso de integración. Un economista pondrá mucho más en relieve la estructura del mercado laboral y un sociólogo, en el dinamismo de las redes de migrantes para comprender la inserción social y económica de los migrantes. Aquí no se trata de creer en el “mito de los derechos”, para retomar la expresión de Stuart Scheingold, sino que de mostrar el lazo entre el acceso a los derechos y el proceso de integración.

\*DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN DEL CNRS (CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, FRANCIA)

En primer lugar, la integración de los migrantes está, en parte, determinada por sus condiciones de entrada, su estatus jurídico inicial es un factor importante para comprender sus oportunidades de acogida. En Chile, el permiso de residencia puede estar ligado a un contrato con un empleador: esta obligación crea una relación que otorga un poder injustificado al empleador y puede retardar la movilidad socio-económica del migrante. Podríamos evocar el caso de los “dependientes” en el marco de las migraciones familiares. Por ejemplo, en los Estados Unidos, algunas visas no permiten al cónyuge del migrante trabajar. No tiene, en cierto sentido, derecho a la inserción profesional, que es, sin embargo, una manera evidente de formar conocimiento en el país de acogida.

¿Qué podemos decir de los migrantes en situación irregular? Aquí, aún, su estatus va a influir en su carrera migratoria: podrán recibir, algunas veces, ayuda de los miembros de su comunidad pero estarán en deuda con ellos. Y, podrán encontrar empleos pero sin poder de negociación en relación a horarios o salarios a la vista de todos, lo que limitará su interacción con la sociedad local.

Imposible hablar de integración de los migrantes y de sus descendientes sin evocar la cuestión de la discriminación. En efecto, cómo integrarse en una sociedad de acogida que precisamente no lo acoge y lo trata menos bien que a cualquier otra persona, por causa de su origen real o supuesto origen. Es la responsabilidad de los poderes públicos de proteger a todas las personas en su territorio, contra las discriminaciones étnicas y raciales, de lo contrario, ellos los legitiman por defecto. La experiencia europea lo ha mostrado cuando en numerosos países los cálculos electorales han impulsado gobiernos, en Europa ha alimentado una visión estigmatizante de los migrantes burlándose de los textos internacionales que ellos habían ratificado o de constituciones de su país. Para que la sociedad civil pueda luchar contra las discriminaciones, ella debe contar mínimamente con una política de lucha contra las discriminaciones con medios legales, una autoridad independiente de tipo “perro guardián” y la posibilidad para las asociaciones de representar a los querellantes.

Pero, en efecto, ¿qué entendemos por integración? Este término es muy estimado por los responsables políticos actuales en Europa. Los investigadores en ciencias sociales están escépticos sobre el empleo de un antiguo concepto proveniente de la sociología de Chicago, de principios del siglo veinte, en un contexto geográfico e histórico particular, pero también con una visión particular de la sociedad. Un individuo, tiene que integrarse, ¿a qué? ¿A Francia?, ¿A Chile? ¿Qué quiere decir esto? Los «no migrantes» ¿están integrados? ¿Incluso, los indígenas en América del Sur?

En Europa, luego de un precedente holandés, las políticas públicas llamadas de integración, conciernen solamente los recién llegados, como en el caso del Contrato de acogida y de integración francés: video y curso sobre los “valores”, test de idioma, entrevista con un asistente social. Integración del tipo *fast forward*.

Podríamos hablar de la migración e integración más bien como una carrera. Los migrantes mantienen lazos con su país de origen, o con sus familiares y en otros países. Algunos están de paso antes de ir a otro lugar, hacia los Estados Unidos o Canadá, por ejemplo, o a su país natal como muchos ingenieros chinos. Para los que permanecen, los inicios serán difíciles pero muchos esperan una movilidad social ascendente. El recorrido no es lineal ni sin trampas. Podemos estudiarlo empíricamente observando la situación de migrantes y de sus descendientes en diversas esferas de la sociedad (educación, trabajo, vivienda, participación política, etc) y compararla con la de los no-migrantes, con el mismo «background», especialmente la situación de los padres y el nivel de educación.

Allí, hace falta un poco de perspectiva y sentido común. Las posibilidades de encuentro con la sociedad de acogida varían según las situaciones: una empleada doméstica que trabaja a domicilio, un trabajador en la construcción, que duerme en un hogar de migrantes, tendrán pocas ocasiones de crear un lazo con los locales y, esporádicamente con los suyos. Otros migrantes, como un empleado cuadro en una multinacional y un médico que viven en una *gated community*, se encuentran en la misma situación, pero ¿están obligados a integrarse? Ellos tienen tácitamente el derecho de ser

expatriados sin tener el deber de ser integrados, de permanecer exóticos como Gene Kelly en “un americano en París”.

Sin embargo, todas las personas nacidas en el extranjero, tienen algo fundamental en común que nos lleva a la cuestión de los derechos. Ellos han corrido el riesgo de dejar lo familiar por lo desconocido; y, como está escrito en el artículo 2 de la Ley Fundamental alemana de 1949, planificar su futuro y desarrollarse.

Desgraciadamente, a nivel nacional e internacional, no son los mismos actores o las mismas instituciones que se preocupan de los flujos migratorios y los que se preocupan de su integración y derechos. Que tengan un discurso securitario o gestor, los gobiernos, el banco mundial o el FMI (Fondo monetario internacional), las agencias onusianas o la IOM (International Organization for Migration), separan migración de derechos humanos. Es absurdo. ¿Cómo hablar de “migración y desarrollo” cuando los migrantes están en situación precaria o irregular y no pueden volver libremente a sus países de origen, a veces durante más de diez años? ¿Cómo atraer a migrantes altamente calificados sin garantizarles sus derechos a estadía y a sus familias?

Existen los derechos y también el Estado de derecho. Estando ya desalentados por el costo de la educación y la salud, los migrantes, se arriesgarían a establecerse en un país sin estar seguros de que ellos tienen derechos y de que, además, se encuentran en un Estado de derecho, es decir, que los poderes públicos los protegerían si fuese necesario. ¿Puede un Estado aceptar que las personas, en su territorio, desconfíen de la policía y de la justicia o no sean protegidas a causa de su condición de extranjero o por su estatus irregular?

Para concluir, es imperativo reflexionar en Chile sobre la seguridad de los estatus y sobre las discriminaciones, sabiendo que una ley es letra muerta si no hay acceso a los derechos y a la implicación de asociaciones, tribunales, con o sin apoyo del discurso político dominante. La seguridad de los estatus y la posibilidad de planificar su futuro y de poder dejar el territorio, es esencial para todos los migrantes; esto facilitará su éxito en la sociedad de acogida y legitimará su presencia entre las poblaciones locales. ♦

**V.G.**

# Migraciones en Las Américas

por Paola Riveros\*\*

## I. Nuestros migrantes

El tema migratorio adquiere cada vez mayor relevancia por las profundas implicaciones demográficas, económicas, sociales, culturales y hasta políticas que conlleva, lo cual hace necesario la utilización de una nueva visión que favorezca una comprensión profunda e integral de la migración; que considere las causas y los efectos de la misma a fin de generar respuestas adecuadas; que otorgue su justo valor tanto a los retos que plantea como a las oportunidades que genera; y que sitúe al migrante, en tanto persona con derechos humanos, en el centro de toda política o proyecto migratorio.

Nuestra región no es ajena a esta realidad inherente a los procesos de integración y de globalización que se viven actualmente. De acuerdo con datos del Banco Mundial (BM), 30 millones de personas, es decir 5.2% de la población total de América Latina y El Caribe, emigran de sus países de origen en busca de mejores oportunidades. México, Colombia y Brasil somos los países con mayor proporción de emigración en la región, pero no somos los únicos.

El informe sobre Migración Internacional en las Américas 2012 (SICREMI), aporta, además, un dato fascinante: para la mayoría de los países de las Américas la migración

\*VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS DE LA OEA.

es un asunto netamente regional, pues el 80% de los inmigrantes provienen de otros países del Hemisferio y en los casos de Argentina, Barbados, Bolivia, Chile y Costa Rica entre el 40% y el 50% proceden de un país vecino único.

¿Pero hacia dónde se dirigen estos flujos migratorios? De acuerdo con estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones, el 84.8% de nuestros migrantes se dirige a los países de alto ingreso de la OCDE, particularmente a los Estados Unidos, país que alberga el 20% de los migrantes del mundo y en donde residen 50 millones de hispanos, es decir 16.3% de la población total de ese país, de los cuales 11.6 millones son de origen mexicano, o sea uno de cada tres inmigrantes.

Con insistencia se menciona que los migrantes latinoamericanos y caribeños tienden a ser ciudadanos económicamente vulnerables que representan una carga para los sistemas sociales y una fuerte competencia para la mano de obra no calificada de los países de destino. Sin embargo, países como Guyana, Granada, Jamaica, San Vicente y Las Granadinas y Haití, registran tasas de emigración de población con educación superior de entre el 83 y 89%.

Otras características de la migración hemisférica que merecen especial atención son la edad y el sexo de los migrantes. De acuerdo con la ONU, la gran mayoría de los migrantes de las Américas tiene entre 20 y 64 años de edad, siendo particularmente relevante el caso de Norteamérica donde poco más del 78% de los migrantes se ubica en el citado rango, la tasa más alta del Hemisferio. Sin embargo, otros sectores poblacionales registran importantes porcentajes de emigración: en Centroamérica el 41% de los migrantes tiene entre 0 y 19 años; mientras que en Sudamérica el 17% son personas mayores.

Asimismo, la ONU estima que la proporción de mujeres en los flujos migratorios de las Américas ha igualado, en promedio, al de los hombres. Sin embargo, en los casos de Barbados, Antigua y Barbuda, Guatemala, Granada, Trinidad y Tobago y Uruguay la participación de las mujeres migrantes fluctúa entre el 54% y el 60%.

Igualmente, vale la pena destacar la clasificación de

nuestros países en el ámbito migratorio. En los últimos años, nuestros países han dejado de ser expulsores de migrantes para convertirse también en países de tránsito, destino y retorno de migrantes provenientes de las Américas y de otras partes del mundo. Argentina, Venezuela, México, Brasil, Costa Rica encabezan la lista de países con mayor proporción de inmigración en América Latina y el Caribe, de acuerdo con el BM.

El SICREMI 2012 estima que en 2010 los asiáticos representaron el 45% de los inmigrantes en Canadá y Estados Unidos; los europeos entre el 20% y el 30% en Brasil, Perú, República Dominicana, Canadá, México y Estados Unidos; y los africanos el 10% de los inmigrantes en Belice, el 8% en Canadá, el 6% en Estados Unidos y el 4% en Brasil.

En relación con el impacto económico de la migración, podemos decir que año con año los migrantes realizan valiosas aportaciones que contribuyen al desarrollo económico tanto de los países de origen como de destino. El BM estima que en 2010 el flujo de remesas hacia América Latina y el Caribe fue de aproximadamente 58 mil millones de dólares, siendo los principales destinatarios, en términos de montos, México, Brasil, Guatemala, Colombia y El Salvador; y, en términos proporcionales del PIB, Honduras, Guyana, El Salvador, Haití, Jamaica, Nicaragua y Guatemala.

Dos preguntas sobre este tema invitan a la reflexión ¿Cuál será el monto de la aportación económica de los migrantes en los países de destino si sólo una parte de sus ahorros la destinaron, en formas de remesas, a su país de origen? ¿Cuál será el monto de las remesas totales si contamos las de todos los países del Hemisferio?

Sin duda las contribuciones de los migrantes serán siempre mayores a la que puedan cuantificarse. Una parte de la investigación actual sobre las diásporas busca determinar con mayor certeza la contribución exacta de los migrantes a sus lugares de origen tomando en cuenta la transferencia directa de recursos financieros y de recursos intangibles como conocimientos, habilidades, aportaciones culturales, ideas e identidades, también conocidos como remesas sociales.

Aunque el impacto de las remesas sociales es difícil de medir, algunos estudiosos del tema reconocen que dichos factores pueden alterar las actitudes hacia los derechos humanos, especialmente hacia los derechos de las mujeres, el valor de la educación de las niñas y los beneficios del empleo femenino, posiblemente como resultado del creciente número de mujeres migrantes en la región. En ese sentido, la construcción o reconstrucción del capital social a través de las remesas sociales es una contribución fundamental de los migrantes a su país de origen que debiera identificarse, fomentarse y aprovecharse de mejor manera.

## **II. El trabajo de la OEA en materia migratoria**

Podemos afirmar, entonces, que la migración en nuestra región tiene características netamente hemisféricas que la convierten en un tema prioritario para nuestra región, por lo que debe ser materia de consideración en el marco del máximo foro hemisférico: la Organización de los Estados Americanos.

Dos espacios atienden el tema al interior de la Organización: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, y la Comisión de Asuntos Migratorios, sobre la cual versa esta sección.

En 2007 se estableció la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM) con el fin de analizar temas y flujos de migración desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes del derecho internacional, en particular del derecho internacional sobre derechos humanos. Dicha iniciativa fue bien recibida por la mayoría de los Estados Miembros de la Organización, pero enfrentó ciertos obstáculos: la oposición de algunos países a la existencia de un foro específico para el análisis del tema; la escasez de recursos financieros para cumplir sus mandatos y la falta de resultados. Esta situación obligó a los Estados Miembros a iniciar, en 2010, un proceso de evaluación encaminado a racionalizar y unificar el análisis del tema en la Organización.

En este contexto, México, en un esfuerzo por lograr la permanencia del tema migratorio en la agenda de la

Organización y por preservar y fortalecer un foro específico con carácter permanente, desplegó un proceso de consultas con delegaciones y funcionarios de la OEA que culminó con la creación de la Comisión de Asuntos Migratorios en 2012.

La CAM lleva a cabo dos funciones: (1) fungir como el principal foro de la Organización encargado de promover acciones de cooperación que permitan potenciar la contribución de la migración al desarrollo integral en el Hemisferio; y (2) revisar, implementar y dar seguimiento al “Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias”.

En relación con la primera tarea, los Estados Miembros consideran que las mayores dificultades que los migrantes enfrentan en la actualidad, las cuales vulneran sus derechos humanos, son el rechazo, la discriminación y la intolerancia de la que son objeto en las sociedades que los acogen como resultado de una concepción errónea generada a partir de estereotipos negativos. En ese sentido, la labor de la CAM podría concentrarse en dignificar la imagen de los migrantes destacando, para ello, las aportaciones que realizan a las sociedades de las que forman parte.

A fin de atender la segunda tarea, la Comisión creó un Grupo de Trabajo encargado de revisar, implementar y dar seguimiento al citado Programa, el cual fue creado en 2005 con el objeto promover y proteger los derechos humanos de los migrantes a través de la cooperación y el intercambio de mejores prácticas entre los actores del mismo. Sin embargo, las actividades encomienda a los órganos, organismos y entidades de la OEA; a los Estados Miembros; a las organizaciones multilaterales; a las organizaciones de la sociedad civil y a los migrantes no han recibido la atención que merecen.

En ese sentido, la finalidad del Grupo de Trabajo es elaborar un diagnóstico, con base en las perspectivas aportadas por todos los actores involucrados, que permita a los Estados Miembros tomar una decisión informada sobre el futuro del Programa, la cual podría seguir cuatro

vías: mantener, actualizar, redefinir o eliminar el Programa. Hasta el momento, el Grupo de Trabajo ha identificado los siguientes hallazgos:

1. Reconocer que la OEA podría desempeñar un mayor liderazgo en materia migratoria a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos entre y con organismos subregionales.
2. Transversalizar el tema migratorio en los trabajos de la OEA.
3. Promover las actividades del Programa.
4. Actualizar la lista de actores, y revisar, depurar y canalizar adecuadamente sus actividades.
5. Incluir la asignación de los recursos necesarios a cada actividad.
6. Mantener consultas con la sociedad civil durante el proceso de revisión.
7. Incluir una perspectiva de género en el Programa.
8. Dedicar mayores recursos a la elaboración de estadísticas sobre el perfil de los migrantes en las Américas como el SICREMI.

### **III. Conclusiones**

Tres conclusiones generales se desprenden de la información proporcionada:

- Es fundamental contar con una visión integral y una comprensión profunda de la situación migratoria en el Hemisferio a fin de elaborar respuestas adecuadas que consideren tanto los retos como las oportunidades que esta realidad conlleva.
- El respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos de todos los migrantes es una condición indispensable que toda política o proyecto migratorio.
- El tema migratorio es un fenómeno hemisférico que a todos atañe. La OEA, como el máximo foro hemisférico, no puede permanecer ajena a la evolución de esta constante, cuyo impacto en nuestros tejidos sociales es profundo y permanente. ♦

**P.R.**

# Integración social y protección de los derechos humanos de los migrantes

por Delia Curahua Huerta\*

## Introducción

Desde que nace la Agrupación de Mujeres Inmigrantes WARMIPURA (1), hace más de seis años, lo hace con el propósito de hacer crear conciencia en las comunidades migrantes de la importancia de conocer sus derechos como personas. En una encuesta aplicada posteriormente al terremoto del 2010, a propósito de un Proyecto FOSIS sobre bienestar de las familias migrantes, una de las principales preguntas fue: "CONOCE UD. SUS DERECHOS COMO MIGRANTE?", de un universo de 200 encuestados en su mayoría peruanos el 80% respondió que no, y del 20 restante un 15% lo conocía más o menos frente a un 5% que sabía manejarse en este tema. Si ahora volvemos a aplicar la misma pregunta (y de hecho lo hacemos permanentemente) no nos sorprendería que la respuesta sea la misma.

¿Qué es INTEGRACIÓN SOCIAL para nosotros como migrantes?

La integración debe contemplar y desarrollar procesos dinámicos y multifactoriales con los que hagamos participar a todos y todas las personas del nivel mínimo de bienestar socio vital (es decir derechos básicos) alcanzados en el país. Pero, ¿como enfocamos la integración social si la ley migratoria trasgrede los derechos de las personas en control fronterizo y discrecionalmente se les niega el ingreso.

\*ASOCIACIÓN DE MUJERES INMIGRANTES WARMIPURA.

Propiciando así uso de los pasos no autorizados de frontera donde inescrupulosos trafican con la desesperación de las personas. Con ello hasta se propician prácticas discriminatorias en los distintos ámbitos de todas las instancias públicas: el de la vivienda, el trabajo, la educación, etc., incluso justificando así en la población común las prácticas xenofóbicas. Desde nuestra visión de organización civil queremos aportar desde los dos enfoques: el de la sociedad de acogida y desde las comunidades migrantes:

### **PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA LA INTEGRACIÓN:**

Un tema muy recurrente son los lugares que habitan las personas migrantes, cuántos de estos son precarios, deficientes en instalaciones eléctricas, sin permiso incluso para funcionar como espacios habitables pero cuyo precio por costo fluctúa entre los 60 y 200 mil pesos, dependiendo de si son espacios céntricos (Santiago, Independencia, Recoleta), carentes de servicios higiénicos adecuados, con pasajes angostos donde las familias cocinan sus alimentos y donde necesariamente al pasar parte de sus vidas en convivencia se generan los roces entre ellos y problemas graves consecuencia del hacinamiento (violencia intra familiar, el abuso de menores, violaciones, etc.) Consideremos que uno de los principales problemas que tiene la Región Metropolitana, como cualquier capital principal es la alta concentración de población en los sectores comerciales, por lo que Independencia, Recoleta y Santiago se convierten en atractivos focos de concentración migrante, generando un mercado negro de esta necesidad y empujando a condiciones indignas, precarias y abusivas de vivienda. Oportuno sería generar buenas prácticas desde los municipios, con subsidios, ojalá las municipalidades puedan auspiciar una propuesta de arriendo protegido como política pública.

Hasta antes de abril del año 2012, los y las ciudadanas migrantes que reunían los requisitos podían presentarse a las postulaciones de los diferentes subsidios para la vivienda, pero ahora se cierra a una condición que es la de tener los 5 años de residencia con visa definitiva. Obviamente hay un contenido discriminatorio que limita la participación de las familias migrantes con bajos recursos.

## **PRACTICAS DISCRIMINATORIAS EN EDUCACIÓN**

La falta de información impide que los padres migrantes envíen a sus hijos a los colegios, pero es más grave que existan funcionarios educativos quienes desconocen o ignoran intencionalmente los Acuerdos firmados entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior obstaculizando así todo proceso que bien es un elemento integrador para la cultura que llega y la que acoge. Otra práctica que no compartimos es que se concentre a los niños y niñas migrantes en determinados colegios cuando estos acuerdos no hablan de servicios exclusivos que corresponden a tal o cual establecimiento educativo, sino muy por el contrario cito textualmente lo que este Convenio remarca:

*“Es prioridad del Gobierno otorgar oportunidades educativas, tanto a los chilenos como a los extranjeros que residen en nuestro país, para ingresar y permanecer en el sistema educacional en igualdad de condiciones;*

*Es deber del Estado implementar los mecanismos idóneos y ágiles para la convalidación y validación de estudios que permitan la incorporación de estas personas al sistema educacional;*

*Es deber del Estado garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación;*

*Es deber del Estado cautelar que los establecimientos educacionales no discriminen arbitrariamente a los alumnos (as) inmigrantes.”*

## **EN SALUD**

De igual manera existe un Convenio entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, que aún falta ajustar sobre todo en la prestación de servicios ya que de manera reiterada ciertos consultorios desarrollan una práctica discriminatoria contra población migrante. Al margen de que ya el sistema de salud tiene muchas dificultades para lograr dar un servicio de calidad, estas deficiencias se duplican cuando se trata de migrantes. Los migrantes no concurren a los centros de salud sobre todo porque entre los empleadores existe esa mala práctica de no dar los respectivos permisos y si la o el empleado los toma, inmediatamente son hostigados para que renuncien, ya que el despido tiene

sus costos. Este tema está muy vinculado a lo que son los Derechos laborales del trabajador y trabajadora migrantes, también en lo que se refiere al uso de sus tiempos de descanso, condiciones de trabajo y pagos (principalmente entre las trabajadoras asesoras de hogar).

## **OBSTACULIZADORES QUE IMPIDEN LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MIGRANTES**

A falta de una Ley migratoria acorde con los tiempos, los diferentes Convenios intersectoriales son un avance, pero nos hemos encontrado con una resistencia de funcionarios de los diversos organismos públicos para aplicar los convenios, generando una pérdida de tiempo y recursos tanto al estado como al migrante que requiere el servicio. En las municipalidades no se trabajó un criterio común al no incluir a la comunidad migrante a los beneficios que le corresponden. Otra lamentable situación se refiere al Registro Civil, de no reconocer la inscripción de un hijo de extranjeros nacido en el país, como nacional, argumentando la irregularidad de los padres (2). Partimos por esta “desinformación” en los servicios de carácter público y tampoco se excluyen los sectores privados.

en su integralidad con todos los agentes comunitarios de una Comuna, movilizar a las redes de apoyo: educación, salud, deporte, trabajo, vivienda, extranjería. Dejar de ver el tema meramente dentro de lo policial y trabajar los espacios de integración desde los barrios, con las organizaciones comunitarias, las juntas de vecinos, los clubes deportivos.

## **BUENAS PRÁCTICAS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

Todavía vemos que el concepto de Derecho humano no está internalizado en todos y todas. Nos cuesta insertar en el pensamiento de las personas migrantes estos conceptos. Las experiencias de vida de quienes han dejado sus países de origen, son historias de quienes se sienten despojados de sus derechos. Hay una marcada diferencia entre las personas que vienen con un factor emocional que les da incertidumbre, inseguridad, temor, debido a un desplazamiento forzoso por diferentes razones (hambre, pobre-

za, falta de oportunidades, violencia de género, exclusión social. Si no reconocemos que tenemos derechos desconocemos los derechos de los demás, es un círculo vicioso que genera mayores costos tanto al estado que recibe como al que expulsa, le genera mayores costos al ciudadano o ciudadana migrantes, ya que son empujados a vivir en condiciones precarias y de vulnerabilidad permanentes.

Se han incrementado la demanda de mano de obra extranjera, en los servicios, construcción, minería, etc. Lo que constituye una forma de integración laboral, pero estos temas están muy ligados al ejercicio de derecho, ciudadanía y empoderamiento, al reconocimiento de los derechos plenos.

Construir la integración, no desintegrando al otro como a veces se pretende creer, sino mas bien logrando que todos y todas participemos de la construcción continua de la sociedad, mejorando los sistemas de integración social, económica y cultural, reconociendo las diversas culturas que existen y que vienen a enriquecer el país. Creemos firmemente que desde los espacios de atención pública se debe trabajar lo intercultural, el reconocimiento de los aportes y la validez de las diferentes culturas que habitan el país. Trabajar con la población en todos los ámbitos, espacios de integración donde se acepten las diferencias entre unos y otros y la capacidad de que estas permitan una convivencia para el mejor desarrollo comunal o local. El estado debe adecuar su estructura a las diferencias culturales, la modernidad exige que haya capacidad de establecer esos vínculos con todas las culturas. Eso ayuda al crecimiento y mejoramiento de la imagen país.

La protección de los derechos de las y los migrantes está en estos momentos en manos de las instituciones que de otra manera se han convertido en una red potente. Una de las principales deficiencias sigue siendo que la comunidad migrante no siempre conoce o usa estos servicios a pesar de la gratuidad o la especialidad. No creemos que sea una resistencia cultural, pero puede ser un indicador de que no estamos sabiendo llegar a la comunidad.

Por otro lado la concentración de los espacios de la comunidad migrante genera posibilidad de comunica-

ción, se crean las redes más fuertes en esta suerte de cabinas de internet, locutorios y oficinas donde se envían giros o remesas, incluyendo las agencias de viajes. Podríamos decir que son varios y distintos los espacios de convergencia donde las comunidades se encuentran, informan y recomiendan. Es una forma especial de organización de redes donde a veces la desinformación o mala información también se da. Están los centros de recreación que son los espacios donde hombres y mujeres sobrellevan sus “penas o frustraciones”, aunque no tenemos datos exactos de que la población migrante sea mayor consumidora de alcohol o drogas, lo que si lamentamos es que situaciones particulares se acentúen y tomen como generalizadas. Resulta muy particular que la mejor forma de integración sea a través de la práctica culinaria, ya que la comida procedente de determinados países es bien considerada.

En lo que respecta a nuestra organización, hemos tratado de ser consecuentes con esta práctica transversal de integración social aun cuando no hemos contado con los recursos suficientes, pero si hemos establecido –y sostenemos como prioridad- trabajar con organizaciones de la sociedad civil y municipalidades. Pero de hecho la base principal está en el trabajo comunitario, intercultural, con perspectiva de género y enfoque de derechos. Trabajando principalmente con la comunidad nacional, las organizaciones de migrantes, las organizaciones sociales, instituciones que estén dispuestas a brindar su apoyo en los temas de derecho y otros que sean de apoyo a los procesos migratorios, iremos construyendo de a pocos una sociedad distinta. ♦

1. En el año 2007, y con el apoyo del Fondo Alquimia, emprendemos una primera iniciativa de trabajo dirigido al acompañamiento de mujeres inmigrantes víctimas de VIOLENCIA FISICA, PSICOLÓGICA Y SEXUAL por parte de sus parejas. El trabajo realizado ha permitido conocer casos de violencia a mujeres inmigrantes que no se denuncian por desinformación y por miedo, casos de violencia y discriminación a niños y niñas inmigrantes en Centros Educativos, casos de discriminación y violencia en Consultorios de Salud a mujeres inmigrantes peruanas embarazadas.

2. Un logro importante fue el de la Sra. Margarita Quenta, peruana quien al perder temporalmente la vigencia de su cédula de identidad su hijo fue inscrito como hijo de transeúnte, a pesar del tiempo que ella lleva viviendo en el país. Fue patrocinada por la Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado.

**D.C.**

# Discriminaciones a los migrantes

por Lorena Fries\*

En Chile, en las últimas dos décadas se ha reportado un aumento sostenido de inmigración de personas provenientes principalmente de otros países de América Latina y el Caribe. Las y los ciudadanos peruanos son el grupo mayoritario, seguido por Bolivia, Colombia, Argentina y Ecuador. Se estima que la población migrante es de alrededor de 370.000 personas, concentrada principalmente en zonas urbanas de las regiones Metropolitana, Tarapacá, Valparaíso y Antofagasta (2). En su composición prevalece la población en edad activa -70% de las personas tiene entre 20 y 60 años-, en su mayoría son mujeres (55%), y la principal motivación para venir a Chile es el trabajo, aun cuando otras razones también son los conflictos armados, la inseguridad, y las catástrofes naturales. Este fenómeno no cambia el hecho que Chile sigue siendo un país donde la emigración es mayor que la inmigración; la relación entre el número de chilenos y chilenas viviendo en el exterior y de inmigrantes en el país es de 3 a 1.

Para el INDH, los derechos humanos de los y las migrantes en Chile ha sido materia de preocupación desde 2010, tal como refleja la revisión de la situación de esta población en los informes anuales 2010, 2011 y 2012 donde se establecen los déficits en el cumplimiento de estándares de derechos humanos en materia normativa y de política pública. Están allí documentadas las situaciones de discriminación y entornos de vulnerabilidad que afectan a la población migrante que incluyen las precarias condiciones de vida, la vulneración de derechos laborales, las desiguales oportunidades educativas para niños/as y jóvenes, y los obstácu-

\*DIRECTORA DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

los para acceder a atención de salud, entre otros, así como casos de tráfico de migrantes y trata de personas. La vulneración de derechos que afecta a esta población será asunto priorizado por el INDH nuevamente durante el año 2013.

En septiembre de 2011, el Estado de Chile presentó su informe al Comité de la Convención de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, lo que permitió establecer con claridad los ámbitos de avance del Estado y también las omisiones y desafíos para garantizar los derechos a esta población. Muy en sintonía con las recomendaciones formuladas por el INDH, el Comité instó al Estado a adoptar una nueva legislación migratoria, revisar los procedimientos de expulsión determinados por la autoridad, y dar efectivo acceso a los servicios públicos y a beneficios de la política social, entre otros asuntos.

### **Necesidad de una nueva política migratoria**

La adopción de una nueva reglamentación y una política en materia migratoria es una necesidad dado, por un lado, el desfase entre la regulación actual y las características que hoy tiene la inmigración en Chile y, por otro, la constatación que la norma vigente responde a consideraciones de seguridad nacional propias de la época en que fue adoptada (DL 1.094 de 1975), que deben ser superadas hacia otras inspiradas en estándares de derechos humanos. Así lo han señalado al Estado chileno el INDH y el Comité de la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes.

El Instituto ha indicado que la igualdad y no discriminación hacia las personas migrantes, así como el reconocimiento de su calidad de sujetos de derechos, son imperativos para el abordaje del fenómeno migratorio en el ámbito normativo nacional. La potestad soberana del Estado de determinar la política migratoria no afecta el hecho de que las personas que migran al país, sea cual sea su situación migratoria, tienen derechos que deben ser garantizados, respetados y protegidos, entre estos, el derecho a la vida y a no ser objeto de torturas ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, esclavitud, servidumbre y trabajos forzosos, derecho a la libertad y seguridad personal y a la protección efectiva del Estado, a la justicia y a la libertad de

tránsito. El anteproyecto debe cautelar estas disposiciones de la Convención sobre los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes.

El INDH ha identificado situaciones de vulneración de derechos que afectan a la población migrante, particularmente en materia laboral, educacional y de salud; en materia laboral y como lo ha señalado el Comité sobre derechos de los Trabajadores Migrantes existen normas restrictivas de la incorporación de las personas que migran como es el caso de la obligación en empresas de más de 25 personas a que el 85% de los trabajadores sea chileno/a. A ello se suma el abuso laboral de que son víctimas los y las migrantes en materia de existencia de contrato, respeto al sueldo mínimo y a las horas extraordinarias, respeto al fuero maternal etc. que son las situaciones que más se denuncian de acuerdo a la Dirección del Trabajo, o el que la/el cónyuge o conviviente que acompaña al trabajador migrante no cuente con posibilidades de trabajar puesto que el permiso que obtiene no lo habilita; en materia de educación uno de los principales problemas dice relación con la posibilidad que tienen los niños y niñas migrantes para acceder al crédito con aval del Estado (CAE), y el déficit en materia de educación en relación con el respeto y conocimiento de otras culturas, por nombrar algunas. En materia de salud, parece insuficiente que la atención que garantiza el Estado para las personas migrantes en situación irregular sea la de urgencia y embarazo y en vivienda, el que no puedan optar a subsidios habitacionales sino hasta contar con una residencia definitiva que requiere de cinco años en el territorio. Esto último impacta directamente sobre la calidad de vida de las familias migrantes en tanto alrededor de un 21% arrienda viviendas inadecuadas a altos precios puesto que no pueden cumplir con los requerimientos de aval y garantía, y por cierto contrato de trabajo, que exige la legislación chilena.

### **Especial preocupación en relación con normas y procedimientos de expulsión**

Un asunto particularmente preocupante son las disposiciones sobre procedimientos vigentes de expulsión de extranjeros/as del país que no cumplen con los estándares inter-

nacionales de derechos humanos que sobre la materia ha suscrito y ratificado el país. A juicio del INDH, y así lo recomendó al Estado en 2012, es necesario revisar, en particular, el margen de discrecionalidad que tiene el Ministro del Interior y Seguridad Pública en estas decisiones, y dar garantía de acceso a recursos judiciales oportunos y efectivos a las personas afectadas. De hecho, la vulneración del debido proceso y la discriminación que actualmente caracteriza las normas ha sido objeto de requerimiento de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, en particular respecto de los artículos 13, 64 N° 2 y 67 de la Ley de Extranjería (D.L. N° 1094 de 1975). El artículo 13 establece que las atribuciones que correspondan al Ministerio del Interior, para el otorgamiento de visas serán ejercidas discrecionalmente por éste y que su concesión debe atender especialmente la conveniencia o utilidad que reporte al país.

En estos procesos, el INDH presentó dos *amicus curiae* a favor de la declaración de inaplicabilidad pues las normas en cuestión vulneran el derecho a la igualdad al establecer diferencias no justificadas en razón de la nacionalidad, diferenciando entre personas chilenas y extranjeras, no cumplen el test de proporcionalidad y ni garantías judiciales suficientes que permitan, a la persona sancionada, hacer valer su defensa de manera adecuada. Se señala, igualmente, que la facultad discrecional que otorgan no satisfacen los elementos mínimos necesarios para el ejercicio constitucional de una potestad discrecional.

En tal sentido resulta auspicioso el pronunciamiento de la Corte Suprema, en 2012, que acogió favorablemente un recurso de amparo presentado por una ciudadana colombiana respecto de quien se decretó su expulsión del país por infringir la normativa de inmigración (Causa rol 7018-2012). En fallo unánime, la Corte indicó que las razones de conveniencia y utilidad nacionales son “conceptos jurídicos indeterminados, lo que implica que a ellos debe otorgarse un contenido concreto por parte de la autoridad que los utiliza”.

Otro asunto de preocupación es la duración de la detención de las personas extranjeras que esperan la ejecución de resoluciones de expulsión y las condiciones de esas deten-

ciones. Sobre el particular, el Comité de la Convención de los derechos de los trabajadores migrantes instó a Chile presentar información detallada en su próximo informe sobre el número de inmigrantes detenidos por violar leyes de migración, así como sobre las condiciones y duración de su detención, y recomendó al Estado velar porque las condiciones de detención de los centros de internamiento de extranjeros se ajusten a las normas internacionales.

A comienzos de este año, la opinión pública conoció a través de la prensa sobre dos situaciones de detención arbitraria de personas migrantes por largos períodos sin control judicial. Un caso se refiere a diecisiete migrantes que fueron privados ilegalmente de su libertad, en dependencias del Cuartel Policial de calle General Borgoño de la Policía de Investigaciones de Chile. En sentencia de 3 de marzo de 2013, la Corte de Apelaciones de Santiago acogió un recurso de amparo en favor de estas personas presentada por la Corporación de Asistencia Judicial, que fueron puestas en libertad.

El segundo caso afecta a Jenifer Suley C., ciudadana colombiana, detenida en enero de este año en Arica y que recobró su libertad el 14 de marzo luego que la Corte de Apelaciones acogiera favorablemente un recurso de amparo presentado por el INDH. El Instituto alegó que la garantía de la libertad personal requiere que nadie sea privado de su libertad física sino en las causas y las condiciones fijadas por la Constitución y las leyes. En este sentido no existe norma constitucional ni legal que permita a la Policía de Investigaciones mantener detenida a una persona por más de 24 horas sin control judicial. Respecto de las personas extranjeras, el artículo 90 de la Ley de Extranjería dispone que la autoridad policial debe ejecutar la medida de expulsión que haya dispuesto la autoridad administrativa correspondiente, “dentro del plazo de 24 horas”. El arresto por casi dos meses de la ciudadana colombiana resultaba por tanto desproporcionado y arbitrario. Además, durante el tiempo de la detención estuvo sometidas a prácticas absolutamente vejatorias: sin acceso a baño, cama ni alimentación adecuada, todas constitutivas situaciones que constituyen trato cruel e inhumano. Igualmente, se le impidió tener contacto con

alguna organización o persona que le prestara asesoría, y se le retuvo su documentación de identificación.

La Corte de Apelaciones acogió el recurso interpuesto por el INDH. En su sentencia concluye que “la detención a que fue sometida la ciudadana colombiana Jenifer Suley Candelo Riascos, fue ilegal, arbitraria y contraria a todo juicio de racionalidad, a la vez que desmedida y desproporcionada en atención a sus fundamentos, lo que importa una flagrante vulneración de sus derechos, pues se conculcó su libertad personal al margen de todo sustento jurídico y de legítimo procedimiento”. Dada la gravedad de los hechos, la Corte dispuso la remisión de los antecedentes al Ministerio del Interior y al Director de la Policía de Investigaciones de Chile, “a fin de establecer las eventuales responsabilidades administrativas, y dado que esta situación, como es de público conocimiento, no parece ser un caso aislado, se establezcan protocolos que permitan dar cumplimiento a los requerimientos administrativos dentro del marco de la legalidad vigente, a objeto de poner término y evitar que actos de idéntica naturaleza se reiteren”. La sentencia fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia.

Las disposiciones sobre procedimientos de expulsión contenidas en el borrador de un anteproyecto de ley para una nueva reglamentación migratoria no resuelve los problemas aquí señalados. El INDH ha recomendado al Ministerio del Interior, tal como lo hiciera en el Informe 2012 sobre la situación de los derechos humanos en Chile, reformular estas disposiciones de manera que cumplan con los estándares internacionales que sobre la materia ha suscrito y ratificado el país. ♦

1. Organizado por la Relatoría sobre Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH; el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, la Embajada de Francia en Chile y la Delegación regional francesa de cooperación con el Cono Sur y Brasil.

2. Elaboración propia a partir de la base de datos CASEN (2011). En la Región Metropolitana se concentra el 65,7%, Tarapacá 7,3%, Valparaíso 6,3% y Antofagasta 4,1%. Para todos los grupos nacionales, los lugares de asentamiento en el país son urbanos, a excepción de las personas provenientes de Bolivia donde destaca un porcentaje relevante de habitación en zonas rurales.

**L.F.**

# Comprensión de la discriminación desde la construcción de la diferencia

por Carolina Stefani\*

Hablar de discriminación puede resultar un lugar común cuando el sujeto de discriminación son los migrantes. Digo lugar común, pues no han sido pocos los esfuerzos desde la academia y la sociedad civil de querer demostrar –y denunciar– la situación de discriminación que enfrentan los extranjeros en el país. A la denuncia sigue la pregunta de por qué y cómo se construye esta discriminación y qué tipo de integración se construye, asumiendo que la discriminación no supone sólo la exclusión, sino también formas trucas, injustas y desiguales de integración.

En esta ponencia quisiera abordar el tema de la discriminación desde formas de construcción de la diferencia. Analizaré cuáles son y cómo operan los elementos que van construyendo la frontera que separa el ‘nosotros’ del ‘otro’, cómo se van trazando estos límites y qué significados ponen en juego, pues sostendré que a partir de ellos, se van sentando las bases para una construcción excluyente, y por ende discriminatoria, del otro.

La ponencia en este sentido, no aborda la discriminación desde una consideración normativa: “no se debe discriminar”, sino desde aquello que construye al otro como sujeto posible de ser discriminado. Ello supone que el mandato universal de igualdad requiere estar fundado en el reconocimiento mutuo de personas diversas, y pareciera que es ahí precisamente donde más nos ha costado avanzar.

\*PROFESORA DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO.

La ponencia se basa en resultados del proyecto Fondecyt “La construcción del espacio y del lugar en contextos de migración transnacional. Espacios públicos y privados de la migración peruana en Chile”. El estudio se realizó en el sector de Plaza de Armas, en Santiago centro. Quisiera referirme en esta oportunidad a las experiencias, relatos y significados que desarrollan los pocos locatarios chilenos que han quedado dentro de la galería comercial llamada Caracol de calle Catedral. No pretendo con esto introducir, la mirada de la sociedad chilena en general respecto de los migrantes (lo que sería sin duda un objetivo ilusorio), sino la mirada desde aquellos chilenos que han quedado dentro de este enclave.

El ingreso masivo de locatarios migrantes a la galería (caracol) se produce a partir del 2000, y fue posible en gran parte porque los antiguos locatarios chilenos se habían marchado, aunque continuaron siendo los dueños de los locales que hoy arriendan a los migrantes. Tomaré dos casos: El primero se trata de una mujer (usaré el nombre ficticio de Marta) que tiene un pequeño taller de reparación de ropa desde el 2000 en el caracol. Trabaja sola desde las 9.30 hasta cerca de las 9:00 de la noche y mantiene a una pequeña clientela que la sigue visitando gracias a la calidad de su trabajo. Marta tiene una visión negativa sobre la llegada de los migrantes, visión que la construye a partir de las ideas de un incremento en la inseguridad, violencia, lo que redundará en mayor temor y desconfianza. El segundo corresponde a un hombre que vende agujas de coser para máquinas industriales (usaré el nombre ficticio de Wilson). Wilson compró el primer local hace 32 años y cinco años más tarde compró el local de al lado, que actualmente arrienda a unos inmigrantes peruanos. Wilson en los años 80 logró sobrevivir a la recesión económica y después de eso, señala, comenzó a experimentar un acelerado crecimiento que lo llevó a contratar al menos a seis personas más. En ese entonces vendía máquinas de coser americanas. Hoy día sólo queda él. Dejó de vender las máquinas debido a la competencia que significan las máquinas chinas, y actualmente se dedica a vender agujas y repuestos a los antiguos clientes a quienes les vendió las máquinas americanas.

Ambos locatarios han sido testigos de las transformaciones experimentadas por el 'caracol' en los últimos años, pero hay diferencias en cuanto a cómo se organizan y estructuran sus relatos.

En el primer caso, se tiende a exacerbar la dimensión temporal para marcar la diferencia entre un antes-próspero en términos económicos y tranquilo debido a la ausencia de migrantes, y un presente de menor actividad económica, más inseguro y violento.

A: todo, todo, todo, ha habido un cambio...

E: y en qué medida ha cambiado para usted?

A: porque si yo comparo 5 años atrás, no está la tranquilidad que teníamos antes. Ahora, por ejemplo yo no me atrevo a trabajar con la puerta abierta, de ninguna manera (Marta).

En el segundo caso, los cambios se asocian a una disminución numérica de los chilenos, un aumento significativo de los migrantes y un consecuente incremento en la actividad comercial de toda la galería.

A: Ahora por ejemplo, cuando yo llegué acá solamente habíamos chilenos, no había ningún extranjero. De hecho el caracol estaba ocupado en un 30%, estaba todo arriba desocupado, pero después llegaron los peruanos. A mí no me afectan para nada, de hecho, yo le arriendo a un peruano. Porque ellos venden sus comiditas, sus cosas, y tienen una clientela bien cautiva entre sus colegionarios (entrevista Wilson).

Pese a estas diferencias, hay un elemento en común que permite comprender la posición que construyen frente a la ambivalencia que provoca sentirse por una parte fundador y originario del lugar, y por otra, sentirse en minoría y muchas veces, un extraño dentro de ese mismo lugar. Lo común es la reclusión que asumen respecto del resto de la galería, reclusión que les permite mantener la distancia, y por ende la diferencia, respecto de aquello que sucede fuera de las puertas de su negocio. Para entender esto, es necesario recordar que todos los locales pertenecientes a chilenos, que son una minoría, mantienen sus puertas cerradas con carteles que indican "abierto" e invitan a golpear para ser atendidos. En contraste, todos los locales de

migrantes, incluso aquellos que cuentan con un importante capital en equipos computacionales, tienen sus puertas abiertas.

Cerrar la puerta es una práctica que permite introducir un límite entre lo interno (mi negocio, mi vida, mi mundo) y aquello que sucede en el resto de la galería. Permite protegerse en caso que lo externo sea visto como una amenaza (el caso de la mujer), o simplemente aislarse respecto de algo que no se percibe como propio (en el caso de Wilson). Si el caracol es visto desde fuera como una galería de y para peruanos, es decir, un enclave de migrantes, aquellos locatarios chilenos que continúan trabajando en su interior, buscan separarse, aislarse, distinguirse y no mezclarse con el nuevo significado que adquiere el enclave.

¿Se transforman Wilson y Marta en extranjeros dentro de un lugar que les ha sido propio durante años? Me parece que muy por el contrario, pues este caso ejemplifica la forma en cómo el migrante incluso ahí donde ha logrado hacer suyo un lugar y “sentirse como en casa”, es una vez más convertido en extranjero, ya no por aquellos externos al caracol, sino por los escasos sobrevivientes nacionales que se han quedado dentro de la galería. El hecho de cerrar la puerta de sus negocios y optar por no vincularse con los migrantes, es una forma de señalar que pese a que ellos (los migrantes) sean una mayoría, no son ni constituyen, ni tienen posibilidad de ser parte integrante del nosotros. Cerrar la puerta y recluirse en sus negocios permite poner a salvo el elemento diferenciador, en realidad, permite poner a salvo la diferencia y mantener a partir de ello, la distinción entre ellos (migrantes) y nosotros (chilenos).

Los elementos que se utilizan para distinguir un grupo de otro varían con el tiempo y los contextos. Lo central es recordar, tal como plantea Barthes (1976) que los grupos sociales se constituyen a partir de marcadores de fronteras, lo que significa que más que pensar en los elementos constitutivos o naturales que darían forma a un grupo determinado, son estos marcadores y sus significados los que determinan la forma y representación que adquiere dicho grupo. Así el enclave no está definido por condicionantes propias, sino por la distinción que se introduce para dife-

renciar aquello que pertenece al enclave, y aquello que no pertenece.

Siguiendo a Appadurai (2007) y Beck (2007), pareciera ser que la función del extranjero en la sociedad moderna es precisamente permitir la existencia del sujeto colectivo mayoritario, o dicho de otro modo, la figura del extranjero permite volver a creer en la ficción de la existencia de un sujeto colectivo integrado, delimitado, homogéneo, normalizado, nacional. El extranjero ofrece un lugar desde donde es posible construir al sujeto colectivo (el nosotros) de manera no fragmentada y en forma altamente cohesionada. Paradoja interesante pues cuando pensamos en que el extranjero encarna la diversidad ineludible de la sociedad moderna, ocurre que el nosotros se reconfigura, eliminando, reduciendo e invisibilizando una vez más, la diversidad presente en el nosotros colectivo.

Pienso que hay un elemento esencial, propio de la experiencia de vida del migrante, que está a la base de la fragilidad e incertidumbre con que enfrentan las formas de habitar y de ser en el lugar. Me refiero a la condición de extranjería que porta, aunque más precisamente, a las consecuencias que tiene dicha condición. La figura del extranjero, desde Simmel en adelante, ha sido comprendida y definida como el extraño que se transforma en vecino, sin que esta cercanía le permita dejar de ser extraño, es decir, el extranjero condensa la figura de aquello anómalo y distinto. Esta forma de conceptualizarlo supone que aquello conocido, similar y normal, está dado por el grupo respecto de cual el extranjero se diferencia. La imposibilidad de mimesis del extranjero (pues perdería la condición de extranjero), es la contraparte que reafirma el 'orden natural' de las cosas. Es aquí donde radica la incertidumbre que enfrenta día a día el migrante, pues dicho orden natural requiere su salida, ya sea por expulsión, o por asimilación. El extranjero-migrante, por tanto, al ser definido como aquello extraño, debe convivir con el deseo, manifiesto o latente, que tiene el grupo de acogida por verlo lejos, de vuelta al lugar de donde vino, o bien, con la exigencia de que deje de ser aquello que lo diferencia para transformarse así en uno más del grupo que lo acepta.

Esta tensión va definiendo las formas de ser y de estar en el lugar de acogida; define a su vez las relaciones y vínculos sociales que establece y los significados que adquiere la experiencia migratoria. De este modo la migración está lejos de fundarse en la estabilidad y seguridad, sino por el contrario, ésta se funda en elementos que lo amenazan constantemente: la posibilidad de ser deportado, independiente de los años que lleve en el lugar de destino y de los proyectos que haya podido forjar; y la solicitud para que deje de comportarse como un extranjero, es decir, una demanda para que no manifieste de aquello que lo caracteriza como diferente. Ello explica las demandas por su silencio (los migrantes son muy bulliciosos), que no cocinen en sus piezas (cocinan con demasiados condimentos) y que no ensucien (dejan todo sucio en la calle).

Entonces, el problema es que desde la sociedad chilena, la aceptación del extranjero no se basa en el reconocimiento legítimo de la diferencia; de ahí la dificultad para que se desarrollen procesos reales de integración. De ahí también las formas de discriminación que surgen, pues el hecho de que el acceso a una serie de recursos económicos, sociales, y culturales, estén distribuidos de manera desigual, se basa en este caso, en la comprensión de que el sujeto no es un miembro de la colectividad pues no se le reconoce como un igual.

Para avanzar en la no discriminación es necesario, no eliminar la diferencia, sino, asumir que hay un sustrato común que permite el reconocimiento de la igualdad. ♦

**C.S.**

# Libros publicados por la Editorial Aún Creemos en los Sueños

El legado de Hugo Chávez  
Resistencia del pueblo-nación mapuche  
Me gustas cuando hablas  
China  
Mapa de los conflictos ambientales  
Haciendo camino  
Luis Sepúlveda  
Eduardo Galeano  
Viajes  
Clases medias  
Un escritor un país  
Globalización y medioambiente  
Recursos naturales  
Las izquierdas en el mundo  
Hervé Kempf  
Empleo doméstico  
Cárceles  
¿Un planeta sobrepoblado?  
Crónicas de Luis Sepúlveda  
Agrobiodiversidad  
Ecuador. La revolución ciudadana  
CUBA. ¿Hacia dónde va la transición?  
Le Monde Diplomatique. Más que un periódico  
Política y dinero. En Chile y el mundo  
Piñera. Ciudadanía versus gerentes  
Democracia electrónica. ¿Qué desafíos para A. Latina?  
Luis Sepúlveda. Asalto a mano santa  
Epidemias y Pandemias  
El Decrecimiento  
La identidad judía  
La prensa  
Extraterrestres  
Narcotráfico  
El aborto  
Las nuevas potencias  
Palestina-Israel  
La Crisis del Siglo por Ignacio Ramonet  
Alimentos y comida chatarra  
Pensamiento crítico latinoamericano - Cuadernos CLACSO  
El Blog de Luis Sepúlveda  
Medicamentos: ¿Derecho o mercancía?  
Los calzoncillos de Carolina Huechuraba por Luis Sepúlveda  
La condición animal  
¿Un mundo sin petróleo?  
El Vaticano  
El mundo en la Nueva era imperial por Ignacio Ramonet  
A treinta años... Aún Creemos en los Sueños  
Salvar el Planeta  
Porto Alegre: la ciudadanía en marcha



**Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2013  
en LOM Ediciones  
Concha y Toro 23 - Santiago centro - Chile**