

Adriana Palomera V. y Simón Herrera C.  
compiladores y editores

# MIGRACIONES Y DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

NUEVAS APROXIMACIONES Y CONTRIBUCIONES AL  
ESTUDIO DE LA MIGRACIÓN CONTEMPORÁNEA



Ariadna  
ediciones



Migraciones y Desplazamientos Forzados.  
Nuevas aproximaciones y contribuciones al estudio de la migración  
contemporánea



Migraciones y Desplazamientos Forzados. Nuevas aproximaciones  
y contribuciones al estudio de la migración contemporánea  
Adriana Palomera Valenzuela y Simón Herrera Canales, editores

ISBN: 978-956-6095-16-3

<https://doi.org/10.26448/ae9789566095163.1>

Santiago de Chile, mayo 2021

Primera edición

Gestión editorial: Ariadna Ediciones

<http://ariadnaediciones.cl/>

Imagen de portada: Mauricio Concha Cárdenas

Portada: Matías Villa

Centro de Estudios Migratorios, Facultad de Humanidades. Universidad de  
Santiago de Chile. Avda. Cumming 92 Santiago, cem@usach.cl

La edición de este libro cuenta con el patrocinio y financiamiento del  
Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades de la  
Universidad de Santiago de Chile. Avenida Libertador Bernardo O'Higgins  
n° 3363. Estación Central. Santiago. Chile

Libro está asociado con el proyecto Fondecyt iniciación N° 11190902.  
Fracturas y discontinuidades del Asilo y Refugio en Chile. Institucionalidad  
y actores políticos 1930-1974.

Obra sometida a sistema de referato externo, modalidad doble ciego

Obra bajo Licencia Creative Commons Atribución





# Índice

<b>Introducción</b> .....	9
---------------------------	---

Adriana Palomera V. – Simón Herrera C.

## **Primera parte: Migración y Política Pública**

I. El Arriendo Informal de la Migración en Chile: El caso de la comuna de Recoleta.....	17
José Carrera Salvo	
II. Políticas Migratorias para el Acceso a la Salud de los Inmigrantes en Chile.....	39
Pía Vergara	

## **Segunda parte: Desplazamientos Forzados**

III. En Busca del Refugio LGTBIQ+.....	61
Aaron Belmar Castán	
IV. Trata de Personas en Chile: ONG participantes en la Mesa Intersectorial sobre trata de personas entre 2008-2018... ..	81
Valentina Palacios Lagos	

## **Tercera parte: Casos internacionales**

V. Hukou: El sistema de registro de hogares en China. Una mirada desde el cambio institucional y la gestión a nivel local (2014-2017).....	111
Byron Duhalde Valenzuela	
VI. Dinámicas y Políticas de Refugio en países no suscritos a la Convención Internacional de 1951: Malasia y Bangladesh frente al caso Rohingya entre 1978 a 2017.....	139
Kasandra de la Vega Carvajal	





## Introducción

En un contexto de crisis como el presente, la debilidad estructural de la mayoría de los países latinoamericanos está en evidencia. La desestabilización política, la contracción económica y el aumento de la pobreza en algunos estados de la región han provocado que muchos seres humanos salgan de sus territorios en busca de mejorar sus vidas, produciéndose a nivel local y regional un incremento de los desplazamientos humanos. Agudizada por la pandemia, la mayoría de los Estados no han logrado mantenerse incólumes a los estragos producidos por esta crisis, repercutiendo principalmente en sectores precarizados, como es el caso de las personas que se han visto obligadas a emigrar con sus familias y los escasos recursos que poseen. Es así como los procesos migratorios se han posicionado en las agendas públicas nacionales e internacionales de países receptores, de tránsito y expulsores de población. La composición, heterogeneidad y dinámicas de los flujos migratorios han generado a nivel internacional la necesidad de respuestas que requieren reflexión y diálogo desde una perspectiva teórica actualizada.

En las últimas décadas Chile no ha estado ajeno a estas dinámicas de aumento de la inmigración originando un fuerte impacto en la opinión pública. Según datos entregados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES ONU), la población migrante en Chile llega a 1,6 millones de residentes habituales (8,6% de la población nacional)\*, mientras que los refugiados, según las cifras más recientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), superan las 2 mil personas\*. Este aumento sostenido de población ha provocado perplejidad en un país tradicionalmente productor de emigrantes.

A este escenario, se debe sumar el cierre de fronteras producto de la pandemia y de las políticas de seguridad instaladas por algunos gobiernos, quedando múltiples grupos de inmigrantes y de refugiados sujetos a una mayor indefensión. Un sinnúmero de estas personas al quedar varados en sus trayectos e imposibilitados de ingresar a los lugares de destino, han optado por buscar mecanismos alternativos para lograr entrar al territorio escogido, realizando travesías donde arriesgan sus propias vidas y las de sus familias. Resulta indiscutible que ni la pandemia, ni la posibilidad de convertirse en inmigrantes indocumentados o el peligro de quedar expuestos a la expulsión por parte de las autoridades del país de destino, han logrado influir en la determinación de aquellos que ven en la migración

---

\* Migration data portal. (marzo 2021). Portal de datos mundiales sobre la migración. Obtenido de Migration data portal: <https://n9.cl/p7zyc>

la posibilidad de mejorar sus vidas o de quienes salen de sus hogares por miedo fundado como parte de desplazamientos forzados.

Para algunos inmigrantes, una de las alternativas de ingreso al país ha sido cruzar la cordillera y desierto nortino, no solo expuestos a las malas condiciones geográficas y climáticas que se presentan en la zona norte de Chile, también sujetos al pago de dinero a grupos organizados que terminan dejándolos abandonados a su suerte. Al final de esta travesía, una vez que han logrado entrar al territorio nacional, se enfrentan a la posibilidad de expulsión, como fue el caso de cientos de migrantes que fueron obligados a abandonar el país en febrero de este año al amparo del llamado “Plan Colchane”<sup>\*\*</sup>.

Esta política de expulsión por parte del gobierno chileno responde a un proceso de larga data y a nuestro juicio, está alineado con una orientación restrictiva que se ha hecho presente en nuestra historia mediante leyes y decretos. En la historia reciente, fue durante la dictadura militar con el Decreto Ley N°1.094 que establecía las normas sobre extranjeros en Chile, donde la normativa se focalizó en una visión de seguridad nacional que propiciaba expulsiones y restricciones manifiestas al ingreso de extranjeros al país<sup>\*\*\*</sup>. Ni siquiera la llegada de los gobiernos democráticos de la década de 1990 lograron modificar completamente este enfoque, puesto que se siguió sujeto a la misma ley hasta este 20 de abril del año 2021 con la promulgación de la ley de Migración y Extranjería N°21.325. Ahora bien, esta nueva normativa volvió a ratificar en gran parte de su articulado la temática de la seguridad, recibiendo previo a su promulgación en diciembre de 2020, una serie de críticas desde organizaciones sociales y de parlamentarios de oposición quienes presentaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional acusando la vulneración de derechos fundamentales y discriminación a las personas migrantes en varios de su articulado.

Claramente, con una nueva ley de migraciones cuyo objetivo se centra en la regulación del tránsito, residencia, permanencia y egreso del país de los extranjeros, mediando el concepto de migración segura por criterios economicistas, no es de sorprender las críticas de diversas organizaciones sociales, académicos y de la sociedad civil relativas a la falta de inclusión, a las nuevas categorías migratorias y al reciente proceso de regularización que se han hecho presente recientemente promulgada la ley. Para muchos, estos inconvenientes con la legislación siguen enmarañando el proceso migratorio y son parte del acrecentamiento de la crisis migratoria actual.

---

<sup>\*\*</sup> Ibid

<sup>\*\*\*</sup> Lara, María Daniela. (2014). Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013).

Esta compleja realidad migratoria ha permeado a la sociedad en general y entre ellos a las instituciones de educación superior donde han proliferado centros de investigación, observatorios dedicados a la migraciones y cátedras focalizadas a la formación teórica, conceptual o que buscan documentar las experiencias de las y los migrantes. En esta línea, el centro migratorio de la Universidad de Santiago de Chile y la Facultad de Humanidades han promovido el estudio e investigación en torno a los distintos aspectos que presenta el actual contexto migratorio. Desde esta postura, convencidos de la significancia y aporte del trabajo académico para conocer y comprender la problemática migratoria contemporánea, se ha fomentado el desarrollo de investigaciones en cursos de pregrado, posgrado y diplomados dedicados a la materia.

Este libro, **Migraciones y Desplazamientos Forzados. Nuevas aproximaciones y contribuciones al estudio de la migración contemporánea**, es fruto del quehacer académico de investigadores jóvenes titulados de Analistas en Políticas y Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile, que han encontrado en los desplazamientos humanos un lugar para desarrollar sus primeros acercamientos a la investigación y que representan el interés por la temática de las nuevas generaciones.

Con la finalidad de fomentar el trabajo realizado por estos jóvenes investigadores en el área migratoria y potenciarlos, resulta esencial la difusión de sus propuestas con una publicación, convirtiéndose dicho objetivo en uno de los principales fines de este libro.

El texto ha sido dividido en tres apartados que responden a diferentes enfoques de acercamiento a la temática. La primera parte está dedicada a las migraciones y la política pública en Chile, centrándose uno de sus artículos en el quehacer de la política local, en particular en la comuna de Recoleta, y otro que examina desde un enfoque de país las políticas migratorias generadas en Chile a partir del acceso a la salud de los migrantes.

En el segundo apartado se abordan problemáticas actuales acerca de los desplazamientos humanos forzados. Con la finalidad de dar cabida a temáticas emergentes en el ámbito del refugio, en esta sección se examina tanto el refugio LGTBIQ+ como la participación que tuvieron las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la Mesa Intersectorial sobre trata de personas desarrolladas en Chile entre los años 2008 y 2018.

Finalmente, en el tercer apartado se realiza un acercamiento a casos internacionales contemporáneos que, por su lejanía con nuestro país suelen ser desconocidos, pero que cada cierto tiempo emergen como un fenómeno que expresa la transversalidad territorial de los desplazamientos humanos. Tal es el caso del artículo dedicado al estudio del Hukou, sistema de registro de hogares en China durante los años 2014 al 2017 y el texto

sobre las políticas de Refugio en Malasia y Bangladesh concernientes al caso del pueblo Rohingya entre los años 1978 a 2017.

La diversidad de temáticas abordadas, los enfoques metodológicos y fuentes utilizadas, en cada uno de estos capítulos, demuestra el interés que se ha originado a partir del estudio de las migraciones y el refugio.

El primer capítulo, de José Carrera Salvo “El Arriendo Informal de la Migración en Chile: El caso de la comuna de Recoleta.”, observa de modo general cómo el crecimiento urbano producido preferentemente por la llegada de población inmigrante a las ciudades de distintos países ha comenzado a producir una alta concentración de personas en determinadas áreas, generando ghettos. En particular, examina el incremento del arriendo de habitaciones y casas que son alquiladas de manera informal. A partir de un estudio de caso, el autor, evidencia primero la precarización de aquellos inmigrantes que ven en el arriendo informal la única forma de acceder a una vivienda y, en segundo lugar, enfatiza en la labor realizada por la alcaldía de Recoleta en términos de la fiscalización de este tipo de práctica. Queda de manifiesto en este artículo la importancia de la gestión realizada por el Municipio, quienes, desde la autonomía local, capacidad de liderazgo y fiscalización han debido abordar la problemática del arriendo informal a partir del desalojo de la vivienda amparado en la Ley General de Urbanismo y Construcción o bien, mediante mecanismos punitivos como las multas avaladas por la ordenanza municipal.

Por su parte, Pía Vergara Bustamante en su artículo “Políticas migratorias para el acceso a la salud de los inmigrantes en Chile”, examina la gestión realizada por el Estado chileno en cuanto al acceso de la población inmigrante a los servicios de salud, identificando las políticas migratorias y las medidas implementadas en esta temática. Asimismo, con el fin de observar los factores que inciden en el acceso a la salud de los migrantes en Chile, utilizando preferentemente un enfoque cualitativo, la autora analiza la información proporcionada por la encuesta CASEN 2017. Se sostiene que, aunque existen políticas en Chile para el acceso a la salud de las y los inmigrantes, esta se encuentra limitada por factores socioculturales y económicos que obstaculizan el acceso a la salud de esta población como serían creencias inadecuadas sobre la atención, asociadas al peligro de deportación o bien, la estigmatización que se provoca en algunos lugares de atención que tienden a la discriminación de la población inmigrante.

En otro plano temático y a partir de la discriminación que en muchos países vive la comunidad LGTBIQ+, el texto de Aaron Belmar Castán “En busca del Refugio LGTBIQ+”, profundiza en el desplazamiento forzado de aquellas mujeres y hombres que, por problemas de género en distintos lugares del mundo, se ven obligados a abandonar sus hogares. El autor plantea que el miedo fundado a perder sus vidas ha llevado a lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI+)

a buscar en la migración o el refugio lugares de destino que posean una normativa propicia de acogida. En este esfuerzo destacaría el rol jugado por las organizaciones intergubernamentales que en favor de los derechos humanos han trabajado para visibilizar a estos solicitantes de refugio. De igual forma, en el escrito se reconoce además a Canadá, por sus avances legislativos en la materia como uno de los países que se presenta como una alternativa para aquellas minorías sexuales que solicitan refugio. El escrito indaga un tema escasamente abordado y abre un camino para futuras investigaciones.

A su vez, tomando como punto de partida una de las más graves violaciones a los derechos humanos como lo es la trata de personas, Valentina Palacios Lagos indaga sobre el rol desempeñado por las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (MITP). Creada en 2008, la MITP, compuesta por 25 organizaciones públicas y de la sociedad civil, constituye un esfuerzo por cumplir con el Protocolo de Palermo, ratificado por el Estado chileno en 2004. De este modo, a partir de un estudio de caso, el texto “Trata de personas en Chile: ONG participantes en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas entre 2008 y 2018” muestra cómo las ONG integrantes de la mesa, a pesar de estar sujetas a la convocatoria del Estado, logran incorporar la trata de personas como tema a legislar en el Congreso, al tiempo que adoptan programas en favor de las víctimas de trata.

Ya en la tercera sección, se presentan dos capítulos referidos a casos internacionales. El primero de ellos, “Hukou: El sistema de registro de hogares en China. Una mirada desde el cambio institucional y la gestión a nivel local (2014-2017)”, Byron Duhalde Valenzuela se sitúa en el proceso migratorio campo-ciudad y el sistema de registro nacional de hogares, *hukou*, en China para construir un estudio de caso a partir de la teoría distribucional de cambio gradual identificando que el “Nuevo Plan para la Urbanización 2014-2020” de marzo de 2014, no está generando cambios que redireccionen la institución del *hukou*, ya que el papel de los municipios en la gestión intensifica las desigualdades en la población rural migrante, al existir bajos niveles de transferencia de recursos por el gobierno central para costear la incorporación de los migrantes a las coberturas brindadas por estas administraciones, lo que redirecciona el propósito de las reformas a la institucionalidad de *hukou*.

Por último, Kasandra de la Vega Carvajal presenta el caso de la población Rohingya en búsqueda de refugio en Malasia y Bangladesh para analizar las políticas de refugio adoptadas por países no adheridos a la Convención Internacional del Refugio de 1951. El capítulo “Dinámicas y Políticas de Refugio en países no suscritos a la Convención Internacional de 1951: Malasia y Bangladesh frente al caso Rohingya entre 1978 a 2017” se vale de un estudio de caso y el uso de un rastreo de procesos de entrada inductiva para analizar las políticas adoptadas por los gobiernos de Malasia

y Bangladesh y caracterizarlas a partir de los modelos de Jean-Yves Carlier y James Hathaway.

Finalmente, nuestro libro busca presentar el análisis de los procesos migratorios contemporáneos en sus diversas variantes – migrantes internos e internacionales, migrantes forzados y refugiados – y a distintos niveles – desde el ámbito local al internacional. La posibilidad de fomentar y difundir el trabajo de las y los jóvenes investigadores es gracias al apoyo del Centro de estudios migratorios de la Universidad de Santiago de Chile y del Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. Asimismo, forma parte del proyecto a cargo de la investigadora Adriana Palomera Fondecyt de iniciación N° 11190902.

Dra. Adriana Palomera Valenzuela  
Licenciado Simón Herrera Canales

## **Primera parte: Migración y Política Pública**





# El arriendo informal y la inmigración en Chile: el caso de la Comuna de Recoleta

José Carrera Salvo\*

## Introducción

La movilidad contemporánea ha adquirido distintas facetas y dinámicas que conllevan riesgos y oportunidades para el desarrollo de las personas migrantes. Los procesos migratorios son un fenómeno de carácter urbano, en tanto los migrantes internacionales buscan radicarse en aquellas ciudades donde perciben que las oportunidades son mayores y ofrecen acceso a: trabajo, salud, educación y vivienda (Spina, 2009; Lucci, Easton-Calabria, & Cummings, 2016). El crecimiento de la población urbana ocurre prácticamente en todo el mundo, sin embargo, ha habido una expansión de las periferias urbanas, con viviendas unifamiliares aisladas o adosadas y con diferentes tipologías, en particular, las regiones urbanas han pasado a caracterizarse por la existencia de centralidades múltiples (Capel, 2003). De acuerdo a esta realidad, es posible evidenciar sectores de la población mal alojada, y extensas áreas muy degradadas, situación en la que viven millones de personas que acceden a una vivienda bajo condiciones marginales (Davis, 2004).

En términos generales, el crecimiento urbano se ha producido por la inmigración y solo en parte ha sido generado internamente por el incremento natural de su población, siendo los inmigrantes quienes han seguido asegurando, en lo fundamental, la expansión de las ciudades (Capel, 2007). La atracción hacia las ciudades responde a distintas necesidades que tienen los migrantes, por ello, la ciudad se ha caracterizado por otro rasgo importante, su heterogeneidad social. Dicha heterogeneidad, según Capel (1975, 2007) tiene que ver estrechamente con la complejidad social y económica que existe a nivel internacional, así como la llegada de población de múltiples procedencias, potenciado por la globalización. La integración del inmigrante en la vida urbana no está exenta de conflictos sociales, siendo una característica permanente de la ciudad, así como de la sociedad en general. Las diferencias sociales que existen entre los migrantes y la sociedad de países receptores son profundas, siendo la segregación y los

---

\* Candidato a Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA-USACH), miembro del Centro de Estudios Migratorios, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Correo: [jose.carrera.s@usach.cl](mailto:jose.carrera.s@usach.cl)

ghetos una constante de las ciudades, en donde los grupos marginados se sitúan normalmente en lugares aparte (Capel, 2007). Siguiendo el mismo argumento de Horacio Capel (2009), la situación de los inmigrantes pobres es problemática, porque viven en unidades habitacionales deterioradas o de bajo costo, teniendo dificultades de integración en la sociedad dominante y localizándose en las áreas centrales y también en barrios periféricos.

Los patrones migratorios de América Latina se caracterizaban por ser de carácter extrarregional Sur-Norte, es decir, enfocado hacia países desarrollados (países europeos, Estados Unidos, Canadá, etc.). Sin embargo, en la actualidad, esto no es así, ya que desde 1970 hasta el 2016, la inmigración intrarregional pasó a representar de un 24% a un 63% (Martínez y Orrego, 2016; Carrasco & Suarez, 2018). Este fenómeno se denomina migración circular, en donde el migrante se desplaza a otros países de su misma región, de manera repetida y por estadías de duración variable (Wickramsekara, 2011).

Carrasco y Suárez (2018) plantean que uno de los grandes desafíos que tienen los países de América Latina es promover el acceso a la vivienda en condiciones adecuadas. Para el caso de Chile, esta temática se perfila con mayor prioridad, puesto que se presentan importantes brechas de acceso a la vivienda por parte de los inmigrantes (en su mayoría provenientes de América Latina) en comparación a población local, lo cual estaría asociado a un menor acceso a beneficios de protección social (subsidio a la vivienda), malas condiciones de habitabilidad y falta de contratos de arriendo formal.

El acceso a una vivienda en condiciones óptimas para el desarrollo individual ha sido reconocido por los organismos internacionales y ratificado por los Estados en tratados internacionales como un derecho humano fundamental. La primera instancia internacional que reconoció el derecho a una vivienda adecuada fue el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en base a tres requisitos: Disponibilidad de servicios básicos, Asequibilidad y Habitabilidad (Organización de las Naciones Unidas-Hábitat, 2010).

En este contexto urbano de acogida, la concentración del inmigrante en ciertos espacios de la ciudad genera una mayor demanda de acceso a vivienda y para el caso de la ciudad de Santiago, la ocupación con mayor preferencia por parte del inmigrante es la casa adaptada o subdividida en piezas, con el fin de arrendar mediante relaciones informales entre arrendadores y arrendatarios (Herzer et al., 2007; Dammert et al., 2018).

Desde una dimensión institucional, el gobierno municipal es el organismo que recibe directamente las demandas de sus ciudadanos, las cuales, en la mayoría de los casos, exigen respuestas específicas a corto o mediano plazo (Ministros y Autoridades Máximas en Vivienda y Desarrollo urbano de Latinoamérica y el Caribe [MINURVI], 2016). Por ende, son estas instituciones locales las que se adaptan a las necesidades sociales cada vez más diversas en contextos locales, como es el caso de la migración.

La problemática que se abordará en este artículo son las dificultades que tiene la Municipalidad de Recoleta para fiscalizar el arriendo informal de vivienda por parte de la población migrante, un segmento que muchas veces se encuentra en altas condiciones de vulnerabilidad, por lo que tienden a entrar en este mercado bajo pésimas condiciones de habitacionales. Los municipios no tienen la capacidad para controlar las transacciones informales que se genera dentro de este, y, además, no tienen las facultades para denunciar ni castigar, porque eso es tarea del Servicios de Impuestos Internos (SII), ya que es una transacción económica en donde no se pagan impuestos (Troncoso, M., Troncoso, C., & Link, 2018).

Ante esta realidad migratoria en la comuna, se realiza un análisis de los instrumentos legales de la municipalidad de Recoleta en la fiscalización del arriendo informal de inmigrantes. Este análisis se fundamenta en los aportes de autores como Grindle (1997) en torno a las capacidades institucionales y la forma en la cual se establecen y fortalecen las reglas que gobiernan la sociedad y que norman el comportamiento social y político; los cuatro tipos de Gestión Local de propuestos por Nickson (1995); y finalmente la tipología de alcaldes elaborada por Erik Mouritzen y James Svava (2002), quienes plantean la existencia cuatro estilos de liderazgo, con diversas formas de acción dentro del municipio. La pregunta que guiará esta investigación es ¿De qué manera las Capacidades Institucionales, el Modelo de Gestión Local y el Estilo de Liderazgo y Gestión del alcalde inciden en la aplicación de determinados instrumentos de fiscalización del arriendo de vivienda de los inmigrantes por parte de la Municipalidad de Recoleta?

El Objetivo general de esta investigación es analizar las capacidades institucionales, la autonomía local y el estilo de liderazgo y de gestión del alcalde en la fiscalización del arriendo informal en la Municipalidad de Recoleta, mediante la descripción de la concentración y las condiciones de habitabilidad de la población migrante en la comuna de Recoleta, la caracterización de las capacidades institucionales, las leyes e instrumentos de fiscalización para el arriendo de vivienda y analizar los estilos de liderazgo y gestión de los alcaldes frente al problema del arriendo informal de la población migrante en la Municipalidad de Recoleta.

La metodología empleada para esta investigación es un estudio de caso, puesto que dicho método de investigación permite analizar un fenómeno que ocurre en la realidad, con el fin de elaborar una descripción contextual, desarrollar clasificaciones nuevas, generar hipótesis y enriquecer nuestra comprensión de un fenómeno que se desea estudiar (Mackie y Marsh, 1997). Se selecciona el caso de la Municipalidad de Recoleta en la ciudad de Santiago y se analizan las capacidades institucionales, el modelo de gobierno local y el estilo de liderazgo y gestión del alcalde en la implementación de instrumentos de fiscalización del arriendo informal de vivienda y los migrantes que acceden a este mercado.

La recolección de datos proviene de fuentes primarias y secundarias, esto con el propósito de conocer en profundidad el fenómeno del arriendo informal y el rol de las municipalidades en Santiago. En cuanto a las entrevistas, estas fueron realizadas a dos funcionarios de la Municipalidad de Recoleta, Fares Jadue, director de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y Alfredo Parra, Director de Obras Municipales (DOM). La bibliografía especializada se obtuvo a través de bases de datos indexadas, libros de editoriales especializadas en ciencias sociales e informes elaborados por ONG's, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), lo cual permite dar una aproximación desde la academia al fenómeno de estudio, así como documentos y artículos de la prensa nacional.

La técnica de análisis se basa en el estudio de fuentes primarias por medio de la realización de entrevistas en profundidad, en donde la captura de información se hará a través de un registro electrónico, codificado e integrado con los fundamentos teóricos de la investigación (Miles y Huberman, 1994). Por su parte, el análisis documental de fuentes secundarias nos permitirá conocer las principales implicancias que tienen los municipios en la fiscalización del arriendo informal de inmigrantes e identificar los elementos que la componen

### **Breves alcances teóricos**

La ciudad, como un lugar de interacción social e intercambio con individuos necesariamente diferentes, comprende un lugar con alta densidad humana, que atrae constantemente nuevos migrantes, componiéndose como una “fábrica de heterogeneidad” (Lefebvre, 1976). Esto refiere a una relación entre individuos, y grupos con proyectos y formas de apropiación diversa respecto del espacio, por ende, como efecto de estas disputas, la ciudad aparece como trabajo u obra en la que emergen nuevos modos de vivir, habitar y producir lo urbano (Mitchell, 2003). La presencia de los migrantes en las ciudades y su apropiación del espacio público santiaguino desafía la planificación urbana, desplegando una urbanidad migrante que se refleja por medio de la aglomeración de personas que destruyen las líneas de circulación de espacio, o más bien, las lógicas de esa circulación supuestamente consustanciales al espacio público (Garcés, 2014).

La vivienda es un componente cultural importante para las personas, ya que el alojamiento responde a las necesidades socioculturales de sus ocupantes (Spina, 2009), además, es una combinación de múltiples servicios los cuales se seleccionan en base a las características que la vivienda según sea su tamaño, calidad, localización, etc. (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014). Dentro del acceso a vivienda, el arriendo informal alude a actividades de acceso y ocupación de viviendas, generalmente carentes de servicios y de

una infraestructura estable (Smolka y Larangeira, 2008), en donde el acto de transacción para el uso y goce de un inmueble ocurre por medio de acuerdos entre actores que interactúan de manera privada (Calderón, 1999; Cravino, 2006; Herzer et al., 2007). La base que garantiza el funcionamiento de este tipo de mercado de acceso a vivienda es la relación de confianza y lealtad que existe entre las partes contratantes, en el cual no existen agentes intermediarios típicos (como empresas inmobiliarias), sino que se trata de una personalización de las relaciones contractuales, es decir, el acceso a vivienda se basa en un acuerdo verbal y no escrito.

Existen dos actores quienes median la relación contractual entre el arrendatario y el arrendador dentro del mercado de arriendo informal: el administrador y el intermediario. El primero es contratado por el propietario y recibe un pago, por otro lado, el segundo es escogido por el administrador, posicionándolo como uno de los sujetos más arbitrarios en cuanto al cobro del arriendo (Contreras, Ala-Loukoy, Labbé, 2015)

Los gobiernos locales serán entendidos como aquellas entidades territoriales que puede tener autonomía y competencias, según sea el contexto político institucional de cada Estado, siendo los más importantes para el desarrollo de su comunidad los temas sociales relacionados en educación, salud y vivienda (Fernández, 2013). Es decir, Los gobiernos locales representan un espacio en el que se hace efectiva la relación entre los ciudadanos y sus representantes, y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad, teniendo a su disposición recursos públicos destinados a la prestación de servicios en calidad de agentes del gobierno (Finot: 2003;).

La capacidad estatal tiene que ver con la habilidad de las instituciones en desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010). El desarrollo de esta capacidad también alude a la mejora las organizaciones del sector público, ya sea de forma individual o cooperativa, con el fin de realizar tareas apropiadas de manera eficaz, eficiente y sostenible (Grindle y Hiderbrand, 1995).

Merilee Grindle (1997), en su investigación sobre las capacidades estatales, determinó que este concepto está compuesto de cuatro capacidades.

**Cuadro N°1: Tipos de capacidad Estatal**

<b>Capacidad administrativa</b>	Habilidad de los Estados para administrar los recursos físicos básicos e infraestructura social, para así llevar a cabo la entrega de bienes y servicios.
<b>Capacidad técnica</b>	Es la habilidad para establecer y gestionar de forma eficaz políticas macroeconómicas, siendo relevante para aportaciones técnicas e información en la toma de decisiones.
<b>Capacidad política</b>	Es la habilidad de los Estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación

	de los intereses sociales a partir de la participación social en la toma de decisiones.
<b>Capacidad institucional</b>	Tiene que ver con la Habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan y norma el comportamiento social y político

Fuente: Cuadro elaborado a partir de lo postulado por Grindle (1997)

En cuanto a los modelos de gobierno local, la literatura comparada enfocada en los estudios de gobierno local (Nickson, 1998; Alba y Navarro, 2011) ha planteado la existencia de modelos normativos que buscan explicar el comportamiento, características y actores que conviven en los municipios. Nickson (1995) plantea dos modelos ideales: el primero es de tipo directivo o gerencial, en donde el gobierno local cumple el rol de administración local, por ende, es el gobierno central el que deciden la asignación general de sus responsabilidades; mientras que el segundo modelo, que es de tipo gubernamental, el gobierno local desempeña el rol de vocero de los intereses de la comunidad y también tiene la capacidad de tomar decisiones políticas, de modo que el gobierno central no tiene el rol de supervisor, sino que el de un asesor cuyo apoyo puede ser solicitado por el gobierno local.

Los agentes principales al interior de los municipios son el alcalde y el concejo municipal. De estos dos dependerá la agenda, el diseño y la implementación de las políticas locales (Alba y Navarro, 2006), por lo que pueden tener una mayor influencia en la capacidad decisoria al interior del propio municipio. En esta dirección, el peso relativo del liderazgo del alcalde se vuelve central, dado que más allá de emplear su capacidad de veto en la discusión política, también consigue someter aspectos administrativos a su estilo de gestión (König, Tsebelis y Debus, 2010).

En los municipios de América Latina existe un estilo de liderazgo de carácter unipersonal, debido a que la administración municipal está altamente personalizada en el rol del alcalde, lo cual genera que exista una escala de delegación y serios problemas de continuidad administrativa, obstaculizando el desarrollo de las funciones de la administración local (Nickson, 2000). En consecuencia, esto determina que ciertas políticas dependan de la figura e influencia del alcalde.

Ante esto, para objeto de esta investigación, ocuparemos lo planteado por Mouritzen y Svava (2002), para distinguir que estilo de liderazgo del alcalde existe en los gobiernos locales.

- 1- Strong-mayor: El alcalde fuerte se basa en un ejecutivo que es electo, figura central del gobierno que gobierna la dimensión política y administrativa del municipio.
- 2- Committee-leader: El líder de comité se basa en un poder del ejecutivo compartido entre el alcalde y los miembros de diversos

- comités sectoriales conformados por concejales que tienen el poder decisorio.
- 3- Collective-form: El ejecutivo está conformado por un consejo municipal integrado por concejales.
  - 4- Council-manager: El modelo manager entiende que el consejo municipal está encabezado por un alcalde sin funciones ejecutivas, pues estas son desarrolladas por el administrador ejecutivo.

### **Situación habitacional de los migrantes en la Región Metropolitana**

A partir de la década de 1990, el crecimiento económico experimentado por Chile logró posicionar al país como un destino atractivo para los migrantes a nivel regional, sobre todo los provenientes de países fronterizos como Perú y Bolivia (de Las Heras, 2016). El último informe elaborado por el INE (2018b) y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) para el año 2018 da cuenta de un aumento en esa cifra, pasando a ser de 1.251.225 (Ministerio Secretaría General de Gobierno [MSGG], 2019). Más de la mitad de la cantidad de inmigrantes que ha llegado al país en el último tiempo, es decir, el 50,7%, proviene principalmente de América Latina: Perú (25,3%), Colombia (14,2%), Venezuela (11,2%), Bolivia (9,9%), Argentina (8,9%), Haití (8,4%) y Ecuador (3,7) (INE, 2018a). Esta situación reafirma una migración intrarregional, o más bien, del tipo “sur-sur” (Elizalde, 2013), por ende, la tendencia migratoria que se presenta en Chile proviene en su mayoría de países de la misma región.

Al analizar el fenómeno de la inmigración a escala de áreas metropolitanas y del asentamiento de los colectivos migrantes, podemos dar cuenta de una construcción histórica que ha llevado a que las grandes áreas urbanas sean un territorio receptor de los flujos migratorios, y para el caso del Área Metropolitana de Santiago, es posible observar una cierta preferencia de asentamientos en determinadas ciudades, y al interior de ellas, en ciertas áreas residenciales (Margarit & Bijit, 2014).

El porcentaje de inmigrantes según su distribución regional indica que la preferencia residencial se concentra en su mayoría en la Región Metropolitana (486.568), seguido de Antofagasta (62.663), Tarapacá (43.646) y Valparaíso (40.166), en términos de concentración regional, la población inmigrante concentrada en la Región Metropolitana proviene principalmente de Perú (25,2%), Colombia (14,1%), Venezuela (11,1%), Bolivia (9,9%), Argentina (8,9%), Haití (8,4%) y finalmente Ecuador (3,7%) (INE, 2018a). De acuerdo al Censo de 2017, en Santiago residen alrededor de 486.568 de inmigrantes, representando el 4,5% del total de habitantes de la Región Metropolitana (7,1 millones de personas) (INE, 2018a), los cuales se concentran mayormente en la comuna de Santiago con un total de 84.094 (Venezuela, Perú, Colombia), mientras que Estación Central cuenta

con 16.947 (Perú, Haití, Colombia), Recoleta con 14.354 (Perú, Colombia) y Quilicura con 11.002 (Haití).

Por otro lado, la población extranjera estimada según datos del INE del año 2020, presenta un crecimiento sustancial: la Región Metropolitana aumentó a 885.908, Valparaíso con 102.036, Antofagasta con 100.122 y Tarapacá con una cifra de 68.394. Al comparar los datos, podemos ver que la cantidad de inmigrantes a crecido en términos generales respecto del 2018: la Región Metropolitana adicionó 123.033, Valparaíso aumentó en 18.475 casos, y Antofagasta, con un incremento de 10.570 personas. Estos datos reflejan un proceso de construcción multicultural que ha dado lugar al aumento de los migrantes en las regiones mencionadas, es decir, podemos hablar de una latinización de Santiago, en la que los inmigrantes se han situado entre los actores que han contribuido a la transformación cultural de la ciudad, albergando grupos de migrantes y con ello la oferta de ciertos bienes y servicios que consumen y producen (Hidalgo & Torres, 2009)

Cuando hablamos de territorio, lo podemos definir desde diversos ámbitos conceptuales, uno de ellos es desde el punto de vista administrativo, en donde el área territorial se delimita en cuanto a los núcleos poblacionales que pertenecen administrativamente a una entidad local básica de la organización territorial del Estado, es decir, el municipio (Margarit & Bijit, 2014). A nivel comunal, la distribución de la población migrante reside con mayor proporción en Santiago con 220.881 (14,8%), Antofagasta con 60.232 (4%), Independencia con 55.816 (3,7%), Estación Central con 48.753 (3,3%), Iquique con 44.304 (3%), Las Condes con 43.580 (2,9%) y finalmente, la comuna considerada para este artículo de investigación, Recoleta con 37.012 (2,5%) (INE, 2020).

La llegada de esta cantidad de migrantes en el país ha creado mayores dificultades en el acceso de estos nuevos habitantes a ofertas residenciales en buenas condiciones de habitabilidad. En efecto, se ha ido desarrollando un mercado informal de arriendos y sub-arriendos precarios y en condiciones informales. En aquellas viviendas “es posible encontrar la subdivisión de espacios, con el fin de albergar un gran número de familias migrantes, más allá de las capacidades de los inmuebles, ocasionando graves problemas de hacinamiento, inseguridad e insalubridad” (Gloria & Rivera, 2018: 19).

La situación habitacional de los inmigrantes en Chile no es la mejor. Según datos elaborados por la CASEN el año 2017, a nivel nacional, el 82,8% arrienda, y para la Región Metropolitana, el 88% prefiere arrendar, y solo el 9,78% tiene casa propia (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). Sumado a esto, el déficit habitacional migrante demuestra que 46.571 inmigrantes se encuentran sin vivienda a nivel nacional, de los cuales 29.507 se concentran solo en la Región Metropolitana, siendo la población más numerosa, en donde 19.032 viven en hogares allegados, 8.211 pertenecen a



núcleos hacinados y 2.264 se encuentran en viviendas irrecuperables (Cerde, 2018).

En este contexto urbano de acogida, la concentración del inmigrante en ciertos espacios de la ciudad de Santiago genera una mayor demanda de acceso a vivienda mediante el arriendo, más aún, considerando que, para el caso de la ciudad de Santiago, la ocupación con mayor preferencia por parte del inmigrante es la casa adaptada o subdividida con piezas, sienta esta una forma de acceder a una vivienda mediante el arriendo o subarriendo (Dammert, Yañez, Poduje y Gamboa, 2018). Todo este proceso se da partir del desarrollo de relaciones informales entre arrendadores y arrendatarios (Herzer e. Et al., 2007).

Ahora bien, sobre el acceso a vivienda, el 20% de los inmigrantes asegura tener una vivienda propia en comparación a los chilenos, que fue de un 22%, sin embargo, el 70% de los inmigrantes reconoce optar por el arriendo, pero para el caso de los chilenos, menos del 20% lo hace (Ramos 2017). En cuanto al tipo de vivienda al cual acceden los migrantes de la Región Metropolitana, la preferencia gira en torno a los departamentos, casas y/o galpones subdivididos en varias piezas (Atisba, 2018). De hecho, una de las principales carencias que enfrentan los inmigrantes a partir de los indicadores de pobreza multidimensional, es la habitabilidad de vivienda, la cual es del 29%, en comparación a los ciudadanos chilenos que fue de un 18% (Libertad y Desarrollo, 2019).

En la Región Metropolitana, el 12,8% de los extranjeros no tienen una casa propia (349 mil familias), lo cual puede indicar que estos núcleos de inmigrantes se mantienen en calidad de “allegados”, alcanzando a 27.189 familias (Cerde 2018). Por otro lado, también pueden vivir en condiciones de hacinamiento, en donde el inmigrante busca incrementar el uso del espacio a cambio de tener una buena localización, permitiéndoles bajar sus costos residenciales y laborales (Carrión, 2004).

Los hogares chilenos bordean 11% en condición de hacinamiento medio o crítico; en el caso de los hogares con jefes de hogar inmigrantes este aumenta a un 28%. Más del 77% de estos hogares se concentran en la Región Metropolitana y la gran mayoría de ellos proviene de Perú, Haití, Colombia y Ecuador. (Hurtado, 2017: 17)

La ganancia que existe por la subdivisión de piezas en la ciudad de Santiago es en promedio de \$1,3 millones mensuales, con alrededor de 13 piezas por propiedad y un cobro de 145.000 pesos por pieza, en cuanto a las condiciones de habitabilidad, el 74,5% mantiene una conexión eléctrica mediante un medidor compartido y el 55,6% tiene cableado eléctrico precario (Fajardo, 2019). El encarecimiento del arriendo en una ciudad como Santiago, se debe también a la creciente concentración de propiedades sobre unidades habitacionales, ya sea casa o departamentos,

con el fin de arrendarlas o subarrendarlas, los cuales aseguran una rentabilidad constante al propietario, administrador o intermediario, en cuanto al ingreso mensual por el cobro del uso y goce de una unidad habitacional (Ciper, 2018). Este aumento de la demanda por espacio residencial, derivado del crecimiento del ingreso, la mayor formación de hogares y el efecto significativo de la inmigración residente, ha influenciado el aumento en los precios de arriendo y de venta en el área metropolitana de Santiago, al mismo tiempo que incentivan más construcción (Razmilic & Larráin, 2019)

Desde esta perspectiva, la vivienda es vista como una estrategia de inversión por medio del arriendo, tanto de manera formal como informal, independientemente de sus condiciones de habitabilidad

Por ende, podemos decir que los migrantes con menores niveles de ingresos deciden arrendar viviendas de manera informal, el cual puede estar localizado en el centro, pericentro o periferia de la ciudad de Santiago, en donde el tipo de vivienda preferida son habitaciones o departamentos (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014; Zanetta y Godoy, 2018). Entonces, el acceso de los inmigrantes al arriendo informal ya sea un departamento, casa comunitaria y/o piezas, es de mala calidad en cuanto a las condiciones de habitabilidad, y, por otra parte, el migrante al no poseer un contrato formal de arriendo, los desprotege legalmente ante cualquier tipo de abuso que reciban por parte del propietario, como el alto cobro en los arriendos que mencionamos anteriormente. Para Miguel Yaksic, ex director del Servicio Jesuita a Migrantes, el problema del abuso de la situación de vivienda hacia el migrante en el mercado de arriendo es que funciona porque el propietario se aprovecha de la irregularidad migratoria, la necesidad de una buena localización y el desconocimiento de la persona migrante para arrendarle informalmente a precios altos, en malas condiciones y sin contratos de arrendamientos en condiciones justas (Labbé, 2017)

Si hablamos de la localización migrante alrededor de la ciudad de Santiago, a partir de los datos elaborados por el INE el año 2020, podemos ver una alta concentración residencial en las comunas ubicadas en el centro y pericentro de la ciudad, lo cual plantea distintos desafíos para las municipalidades que deben enfrentar las diversas problemáticas que conlleva el acceso al arriendo informal por parte de la población migrante.

En particular, los migrantes que residen en la comuna de Recoleta viven en condiciones precarias. Según un estudio realizado por la Universidad del Desarrollo (2017) en la comuna, da cuenta de la realidad de los migrantes en Recoleta, viviendo en piezas arrendadas o subarrendadas dentro de casas compartidas, destacando las condiciones de hacinamiento, las cuales, a su vez, traen problemas de salud e inseguridad para las familias migrantes. Por su parte, respecto a la percepción en cuanto a las condiciones de vivienda, en general los migrantes tienen acceso a lugares incómodos y pequeños, con precios elevados y de uso compartido (como baño y cocina), de la

misma forma, existe una falta de mantenimiento de instalaciones eléctricas y sanitarias (Universidad del Desarrollo, 2017). Ante esto, el estudio de caso de la comuna de Recoleta, como una de las comunas con mayor densidad de población inmigrante en Chile, resulta interesante para ver de qué manera el municipio fiscaliza el arriendo informal.

## **El caso de la municipalidad de Recoleta**

Chile es uno de los países más centralizados de la región, en los tres ámbitos clásicos de análisis: fiscal, administrativo y político. El proceso de descentralización en el país se ha caracterizado por el fortalecimiento de las autonomías subnacionales, por medio de la priorización de reformas financieras y administrativas; prevalencia de la agenda nacional por sobre las territoriales; y en el fortalecimiento de los órganos desconcentrados del Estado con presencia en los territorios, dejando a un lado el rol de los municipios (Navarrete e Higuera, 2014; Valenzuela, 2015). Existe una alta dependencia del gobierno central, tanto desde un punto de vista institucional, administrativo y fiscal.

La institucionalidad y políticas públicas en Chile no han ido de la mano con el crecimiento de los flujos migratorios, sobre todo ante la alta llegada de migrantes intrarregionales que existe en el país actualmente. Esta debilidad se ve reflejada en las dificultades que tienen las municipalidades (en particular las que existen en las grandes urbes) en acoger a los migrantes que residen, estudian y/o trabajan dentro de sus comunas. Las municipalidades pueden ejercer un rol relevante en relación a la facilitación de las condiciones para la inclusión temprana y permanente de las personas migrantes, dado la proximidad que tienen con la población a la que atienden y su rápida capacidad de respuesta (Troncoso, M; Troncoso, C., y Link, 2018). Sin embargo, las condiciones precarias de aquellas viviendas arrendadas por migrantes en Chile no solo se deben a la desregulación de los subarriendos o a la carencia de una ley migratoria actualizada que incluya el reconocimiento de una vivienda digna, sino que también ocurre ante la escasa atribución que tienen las municipalidades en cuanto a la fiscalización del arriendo de vivienda y el otorgamiento de condiciones mínimas de habitabilidad (Margarit, 2017)

Los mecanismos que tienen los municipios para regular el arriendo y las condiciones de habitabilidad de los migrantes son dos: la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la ordenanza municipal. La aplicación de la LGUC es para aquellas viviendas que presenten construcciones irregulares, no cuentan con el permiso de obra y/o recepción definitiva, es decir, viviendas que presentan daños que comprometan su estabilidad; la Ordenanza Municipal es una herramienta institucional que aparece en el artículo N°12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), dotando a los municipios la

potestad de dictar ordenanzas sobre diversas materias, por tanto, contienen normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad y en las cuales se pueden establecer multas para los infractores.

El estudio de caso de la Municipalidad de Recoleta es interesante puesto que presenta una alta concentración migrante, y, además, es una de las pocas comunas en Chile que cuenta con una unidad sobre temas migratorios. En esta unidad plantean trabajar en base a los siguientes objetivos: la integración de los inmigrantes en la comuna, generar redes de colaboración con otras instituciones en materia migratoria, difundir información sobre las actividades municipales en torno a temas de inmigración, orientación en materia de acceso a servicios de salud, vivienda, educación y empleo, regularización de la situación migratoria, capacitación a funcionarios municipales y a migrantes, entre otras (Asociación de Municipalidades de Chile [AMUCH], 2016).

Por medio de las entrevistas realizadas a dos funcionarios municipales, podemos dar cuenta que el municipio no tiene una ordenanza municipal para fiscalizar el arriendo o subarriendo de viviendas informales por parte de los migrantes. Efectivamente, el municipio da cuenta de la existencia una situación de arriendo en inmuebles irregulares bajo condiciones de hacinamiento en su comuna, pero esta problemática no es materia de fiscalización municipal (Jadue, F., comunicación personal, 14 de mayo de 2019; Parra, A., comunicación personal, 16 de mayo de 2019). Sin embargo, la municipalidad ha actuado mediante la única vía legal que tienen para este tipo de situaciones que es la Ley General de Vivienda y Urbanismo, en donde la DOM fiscaliza las casas que se encuentran en malas condiciones de constructibilidad y con muchas personas viviendo en un pequeño espacio, pero no fiscaliza las condiciones de habitabilidad ni de arriendo.

El municipio ha desarrollado distintos procedimientos para abordar este tipo de situaciones a partir de la inhabilitación de la propiedad en caso de existir sistemas eléctricos en precarias condiciones, sistemas sanitarios que no soporten la carga habitacional de las personas que viven ahí o fallas infraestructurales con materiales ligeros (Jadue, F., comunicación personal, 14 de mayo de 2019). Entonces, al detectar unidades habitacionales que no están en buenas condiciones de constructibilidad y que pueden poner en riesgo a las personas que la habitan, el director de la DOM emite una orden de inhabilitación y notifica al propietario de que tiene un plazo de tres meses para desalojar. Por tanto, podemos decir que el DOM no fiscaliza las condiciones en las cuales viven los inmigrantes en la comuna ni tampoco el acuerdo económico que puede haber para el uso o goce de un inmueble, sino las condiciones de la unidad habitacional.

Es más, el propietario no está impedido de ocupar un inmueble para arrendarlo o subarrendarlo con destino residencial, sino que debe presentar un proyecto a la DOM, cumplir con los estándares que la Ley de Urbanismo y Construcciones contempla, ejecutarlo y recepcionarlo.

Cuando vemos un riesgo estructural o eléctrico en una vivienda, este es candidato a ser inhabilitado, lo cual obliga a que se desocupe y en algunos casos ordenamos la demolición. La principal vía para identificar este tipo de viviendas es la denuncia de los vecinos y eso nos ayuda porque aporta mucha información para conocer que algo pasa. (Parra, A., comunicación personal, 16 de mayo de 2019).

Este procedimiento tiene dos obstáculos: el primero, es que a pesar de que se emita una orden de inhabilitación, existen propietarios que hacen caso omiso a esto debido a lo baja que son las multas, así que vuelven a arrendar los migrantes con el tiempo, por ende, es decisión del propietario si cumple o no con la orden de inhabilitación; el segundo es el problema social que se genera con el desalojo, ya que las familias migrantes se quedan sin hogar y no existe ningún programa que los acoja en este tipo de casos. Por lo tanto, la municipalidad, como garante de los derechos, es quien asume estas consecuencias, debiendo procurar el bienestar de estos migrantes e intentar reubicar las familias mediante ayudas sociales, lo cual genera un costo económico para el propio municipio ya que no existe ninguna norma que les de autonomía para crear un programa de acogida (Jadue, F., comunicación personal, 14 de mayo de 2019; Parra, A., comunicación personal, 16 de mayo de 2019).

Entonces, por un lado, desde el punto de vista normativo, es posible habilitar una vivienda y arrendarla a la población migrante, con o sin contrato, lo cual implica que el propietario no invierte para que los estándares de habitabilidad sean los básicos, por ende, pone en riesgo al arrendador y a los vecinos, sin embargo, eso no es materia de fiscalización municipal. Por otro lado, cuando existen actividades comerciales no informadas en unidades habitacionales arrendadas o subarrendadas para uso residencial, eso es materia de fiscalización de rentas municipales por medio de la unidad de patentes comerciales de la Municipalidad de Recoleta.

Ante la ausencia de una ordenanza municipal para solucionar esta problemática, la única medida que ha desarrollado la Municipalidad de Recoleta para abordar el arriendo informal de vivienda por parte de los inmigrantes ha sido el proyecto de “Inmobiliaria Popular”, impulsado por el alcalde Daniel Jadue. Este proyecto tiene como objetivo ofrecer a personas y/o familias con vulnerabilidad social una vivienda con buenos estándares de habitabilidad y servicios básicos a través de un sistema de alquiler social administrado por la municipalidad, este modelo de gestión territorial se operativizará por medio de una Corporación de Fomento de Obras de Desarrollo Comunal y Productivo, lo cual permitirá regenerar zonas obsoletas y/o construir o acondicionar viviendas en zonas consolidadas para evitar la segregación de la población, cobrando

aproximadamente el 25% del ingreso mensual del arrendatario (Municipalidad de Recoleta, 2018).

El proyecto habitacional se dio por iniciativa propia del alcalde y no porque sea un protocolo que le entregue las directrices a las municipalidades sobre cómo abordar este problema, es más, hay alcaldes que no saben cómo afrontar el arriendo informal en sus comunas (Palacios, P., comunicación personal, 26 de septiembre de 2019). El desarrollo de la Inmobiliaria Popular busca generar un círculo virtuoso, en el que las personas, tanto nacionales como migrantes, tendrán un espacio de habitabilidad en buenas condiciones, con arriendos económicos para que, posteriormente, accedan a una vivienda definitiva.

## Conclusión

Como fue señalado el artículo de investigación pretende abordar y comprender un fenómeno poco investigado en Chile como es el caso del arriendo informal y la migración. Considerando esto, la capacidad institucional, el modelo de gestión local y el liderazgo del alcalde son los elementos teóricos que nos permiten comprender el actuar de la Municipalidad de Recoleta ante la problemática del arriendo informal de vivienda y los flujos migratorios en la comuna.

La llegada de los inmigrantes a una comuna como Recoleta, ha creado distintas dificultades para el municipio en cuanto al acceso de este segmento de la población a ofertas residenciales en buenas condiciones de habitabilidad, las cuales ocurren mayormente en base a relaciones de informalidad y con abusos en los precios de arriendo y subarriendo. El hacinamiento es uno de los problemas más frecuentes se presenta en ese sector, por otro lado, el arrendatario tampoco se hace responsable de las condiciones físicas de la vivienda (electricidad, agua potable, baño, etc.), externalizando este problema al inmigrante. Para la AMUCH, los municipios no pueden fiscalizar el mercado de arriendo de vivienda porque es un contrato civil que se da entre privados y generalmente es consensuado (Arriagada & Vega, 2018). Esto quiere decir que la vivienda se vincula a las exigencias en cuanto al propietario, pero no en la forma en que ocupan y hacen uso de ese espacio, lo cual habla de una carencia en cuanto a políticas habitacionales que exija una responsabilidad respecto a la mantención del inmueble y la prohibición de estas prácticas abusivas (Pizarro, 2018).

En cuanto a la capacidad institucional, es posible evidenciar que el municipio tiene dos instrumentos para fiscalizar el arriendo y las condiciones de vivienda de los migrantes, uno es por medio de la LGUC, y la otra es creando de una ordenanza municipal, sin embargo, ambos son insuficientes para abordar esta problemática.

Los dos mecanismos funcionan en base a la lógica de la sanción mediante una multa económica al propietario o el cierre de la vivienda, lo

cual conlleva al desalojo de las personas que habitan en ella. Ahora bien, de hacerse efectivo, el municipio tendría a grandes grupos de migrantes en la calle y sin los recursos económicos disponibles para abordar este fenómeno, solo podían entregarles subsidios de arriendo para buscar donde arrendar o multar al propietario.

En cuanto a la multa, esta es muy baja como para frenar este problema. Según la ordenanza municipal, el propietario debe pagar máximo 5 UTM, alrededor de 248.365 mil pesos chilenos (SII, 2019), así que, si bien los propietarios pagaban la multa, el ingreso que obtenían por arrendarles a los migrantes es mucho mayor, lo cual permitía que alguno de ellos reabriera la unidad habitacional, volviendo a funcionar como una zona residencial para el arriendo informal.

Esto evidencia un contexto en donde la fiscalización por parte de las municipalidades a las viviendas con inmigrantes bajo una situación de arrendamiento o subarrendamiento es vista desde las condiciones de constructibilidad o aquellas relacionadas al tipo de patente comercial, pero sin adoptar exigencias en torno a la forma en la cual hacen uso de ese espacio.

Respecto al modelo de gestión local, los municipios presentan una limitada autonomía para crear políticas públicas enfocadas en la gestión de la población migrante que acceden al mercado de arriendo informal. Según enuncian los entrevistados, los municipios no tienen las facultades para crear un programa de acogida que los reciba y que cubra sus necesidades básicas, ya que desde el gobierno central no les han dado las atribuciones necesarias para realizarlo. Por ello, la Unidad de Migración de Recoleta ha actuado de manera individual para suplir esta carencia, pero solo proporcionando información y orientación de utilidad al vecino migrante que se establece en la comuna, derivándolos a los departamentos o instituciones respectivas.

Sobre la base de las ideas expuestas, podemos decir que el modelo de gestión local de la Municipalidad de Recoleta es del tipo Gerencial, puesto que es el gobierno central el que decide la asignación general de sus responsabilidades dentro del territorio, en consecuencia, los municipios solo cumplen el rol de gestionar los flujos migratorios en su comuna.

Con relación al liderazgo del alcalde según lo propuesto por Mouritzen y Svava (2002), nos permite comprender que la figura de un alcalde es fundamental dentro de las pocas atribuciones que tienen las municipalidades en Chile para fiscalizar el arriendo informal. En el caso de la Municipalidad de Recoleta, no existe una ordenanza municipal sobre temas de arriendo de vivienda, por el contrario, el alcalde impulsó el desarrollo de distintas iniciativas para enfrentar esta problemática y hacerse cargo de aquellas viviendas con migrantes arrendando de manera informal. El alcalde Daniel Jadue creó un proyecto de vivienda denominado “Inmobiliaria Popular” para personas o familias, tanto chilenas como

migrantes, en vulnerabilidad Social. A partir de las categorías establecidas en la teoría, podemos determinar que el tipo de liderazgo del alcalde es Strong-Mayor, porque representan la figura central de la institución local, gobernando la dimensión política y administrativa del municipio desde una perspectiva migratoria.

Este trabajo permite abrir un espacio para investigar en torno la fiscalización del arriendo informal de vivienda por parte de los migrantes y el rol que cumplen los municipios para hacerse cargo de esta problemática. De esta manera, la respuesta a la pregunta de investigación es que el estilo de liderazgo del alcalde en la gestión del municipio influye en la creación y aplicación de instrumentos de fiscalización para aquellas viviendas, en donde arrienden migrantes de manera informal y en malas condiciones de habitabilidad, esto sumado al impulso de distintas políticas públicas enfocada en el área de vivienda y migración, como consecuencia de un diseño institucional que limita las capacidades institucionales de los Municipios y en una legislación que no reconoce el derecho a una vivienda adecuada.

## Referencias bibliográficas

Arriagada, C., & Vega, M. (29 de abril de 2018). El "negocio" del subarriendo: familias migrantes pagan hasta cinco veces más por el valor de una casa en el centro de Santiago. *El Mercurio* <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=464503>

Asociación de Municipalidades de Chile. (2016). *Impacto de la Migración a nivel local: ¿Qué han hecho los municipios al respecto?* AMUCH. <https://www.amuch.cl/wpcontent/uploads/2016/10/ESTUDIO-AMUCH-MIGRACION-Y-MUNICIPIOS.pdf>

Blanco, A., Fretes, V., & Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabieses, B., Flaño, J., Galvez, P., Ajraz, N. (2017). *Escenario actual de la vida y salud de los Migrantes en la comuna de Recoleta*. Repositorio Universidad del Desarrollo <https://repositorio.udd.cl/bitstream/handle/11447/1632/Reporte%20Recoleta.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

Calderón, J. (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute Research Report.



Capel, H. (2003). *Desarrollo urbano y servicios postales* [ponencia]. Un punto de encuentro para el mundo postal. Foro Postal Europa-América 2002.

Capel, H. (2007). Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento económico, innovación y conflicto social. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1, (1-13)

<https://www.raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/55257>.

Capel, H. (2009). Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global. *Investigaciones geográficas*, (70), 07-32  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112009000300002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112009000300002)

Carrasco, I., & Suarez, J. I. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina*. CEPAL.

Carrión, F. (2004). Los centros históricos en la era digital. *Iconos* 20. 35-44.

Centro de Investigación e Información Periodística (25 de julio de 2018). *Arriendos por las nubes: efecto de la creciente concentración de la propiedad*. CIPER.  
<https://ciperchile.cl/2018/07/25/arriendos-por-las-nubes-efecto-de-la-creciente-concentracion-de-la-propiedad/>

Cerda, L. (7 de agosto de 2018). Migrando por un hogar en Chile. *La Tercera*  
<https://www.latercera.com/nacional/noticia/migrando-hogar-chile/273449/>

Contreras, Y., Ala-Louko, V., & Labbé, G. (2015). Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique. *Polis, Revista Latinoamericana* 14(42), 53-78  
[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682015000300004](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682015000300004)

Cravino, C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.

Dammert, L., Yañez, G., Poduje, I., & Gamboa, D. (2018). *El mapa de la inmigración en Santiago: Localización espacial inmigrantes Censo 2017* (Monitor diagnóstico). Atisba.  
<https://www.atisba.cl/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Atisba-Monitor-Mapa-Inmigración-en-Santiago.pdf>

Davis, M. (2004). Planet of Slums : Urban involution and the informal proletariat. *New Left Review* 26. 5-34

<http://www.foresightfordevelopment.org/sobipro/54/503-planet-of-slums%20urban-involution-and-the-informal-proletariat>

De Las Heras, M. (2016). *Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile*. (Temas de la Agenda Pública 9). Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspublicas.uc.cl/wpcontent/uploads/2016/12/Nº-91-Migrantes-como-sujeto-de-protección-social.pdf>.

Elizalde, H. (2013). Migraciones sur-sur: paradojas globales y promesas locales. *Polis, Revista Latinoamericana* 12(35). 7-13. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200001>

Fajardo, D. (28 de mayo de 2019). Ganancias por subarriendos de conventillos alcanzan en promedio a \$1,3 millones al mes. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/ganancias-subarriendos-conventillos-alcanzan-promedio-13-millones-al-mes/674516/>

Fernández, J. (2013). *La administración del Estado y las municipalidades en Chile*. *Revista IUS*, 7(32), 148-160. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S187021472013000200009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187021472013000200009&lng=es&tlng=es)

Finot, I. (2003). El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante. En *La descentralización que se viene: propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio* (pp. 131-167). Plural Editores.

Garcés, A. (2014). Contra el espacio público: criminalización e higienización en la migración peruana en Santiago de Chile. *Revista EURE* 40(121), 141-162. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000300007>

Gloria, L., & Rivera, J. (2018). *Todos somos Chile*. *Revista Migrantes INCAMI* 76, 2-64. <https://incami.cl/wp-content/uploads/2020/04/Revista-migrantes-No.-76.pdf>

Grindle, M. (1997). The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions. En *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries* (3-30). Harvard University Press.

Grindle, M., & Hilderbrand, M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public administration and development* 15, 441-463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>

Herzer, H., Di Virgilio, M., Lanzetta, M., Martín, L., Redondo, A., Rodríguez, C., e Imori, M. (2007). El proceso de renovación urbana en La Boca: organizaciones barriales entre nuevos usos y viejos lugares. *Memoria y Sociedad*, 11(22), 19-36.

Hidalgo, R., Torres, A. (2009). Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes. *Revista de la Universidad Bolivariana* 8(22), 307-326.

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682009000100018](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000100018)

Hurtado, J. (2017). *Balance de la Vivienda Social y Entorno Urbano*. Cámara Chilena de la Construcción

Instituto Nacional de Estadísticas. (2018a). *Síntesis de Resultados Censo 2017*

Instituto Nacional de Estadísticas. (2018b) *Informe de principales resultados VIII encuesta de presupuestos familiares (EPF)*. Instituto Nacional de Estadísticas.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019: distribución regional y comunal. Santiago.

[https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/10/sintesis\\_extranjeros\\_2020.pdf](https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/10/sintesis_extranjeros_2020.pdf)

König, T., Tsebelis, G., y Debus, M. (Eds.). (2010). Procesos de reforma y cambio de políticas: los jugadores con veto y la toma de decisiones en las democracias modernas. *Springer Science & Business Media* 16.

Labbé, D. (6 de diciembre de 2017). Lejos de casa: El drama de la vivienda entre los migrantes en Chile.

El Ciudadano <https://www.elciudadano.com/reportaje-investigacion/lejos-de-casa-el-drama-de-la-vivienda-entre-los-migrantes-en-chile/06/12/>

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Península Libertad y Desarrollo. (4 de enero de 2019). *Encuesta CASEN 2017: Radiografía a la Inmigración en Chile*.

<https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/tp-1384-inmigracion-casen-2017.pdf>

Lucci, P., Mansour-Ille, D., Easton-Calabria, E., y Cummings, C. (2016). *Sustainable cities: internal migration, jobs and the 2030* (Agenda for Sustainable Development). Overseas Development Institute.

Mackie, T., & Marsh, D. (1997). El método comparativo. En Marsch, D., y Stoker, G. (eds.) *Teorías y métodos de la ciencia política* (181-190). Alianza.

Margarit, D., & Bijit, K. (2014). Barrios y población inmigrantes: el caso de la comuna de Santiago. *Revista INVI*, 29(81), 19-77. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000200002>

Martínez, J. & Orrego, C. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas.

Miles, M. B. y Huberman, A.M. (1994) *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Definiciones Vivienda*. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen\\_def\\_vivienda.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_vivienda.php)

Ministerio secretaria General de Gobierno. (14 de febrero de 2019). *Ministro (s) de Interior e informe sobre “estimación de personas extranjeras residentes en Chile: “Permite visibilizar a la población de migrantes y construir políticas públicas que se requieran”*.

<http://www.msgg.gob.cl/wp/index.php/2019/02/14/ministro-s-de-interior-e-informe-estimacion-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-permite-visibilizar-a-la-poblacion-de-migrantes-y-construir-politicas-publicas-que-se-requi/>

Ministros y Autoridades Máximas en Vivienda y Desarrollo urbano de Latinoamérica y el Caribe. (2016). *América Latina y el Caribe: Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. Naciones Unidas.

Mitchell, D. (2003). *The right to the city. Social justice and the fight for public space*. Guilford Press.

Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. University of Pittsburgh Pre.

Municipalidad de Recoleta. (30 de enero de 2018). *Recoleta lanza la primera Inmobiliaria Popular del país*. <https://www.recoleta.cl/recoleta-lanza-la-primera-inmobiliaria-popular-del-pais/>

Navarrete, B., & Higuera, V. (2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 21(66). 179-202

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10531453007>

- Nickson, A. (1995). *Local Government in Latin America*. Reiner Publishers.
- Nickson, A. (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. *Revista Reforma y Democracia* 12. 71-88
- Nickson, A. (2000). *Organisational structure and performance in urban water supply: The case of the SAGUAPAC co-operative in Santa Cruz, Bolivia*. University of Birmingham.
- Organización de las Naciones Unidas-Hábitat. (2010). El derecho a una vivienda adecuada.
- Pizarro, C. (10 de octubre de 2018). Maldita vecindad: Cómo viven los migrantes en Chile. *El Desconcierto*.  
<https://www.eldesconcierto.cl/2018/10/10/maldita-vecindad-como-viven-los-migrantes-en-chile/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Medición de la capacidad.  
[https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015\\_Measuring%20Capacity\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf).
- Ramos, A. (2017). *Acceso a la vivienda e inmigración en Chile* (EnfaCIS 10). Centro de Investigación Social. [https://www.techo.org/chile/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/6\\_enfacis10.pdf](https://www.techo.org/chile/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/6_enfacis10.pdf)
- Razmilic, S., Larraín, C. (2019). *Precios de vivienda: ¿quién tiene la razón?* (Puntos de referencia 518). Centro de Estudios Públicos.  
[https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190910/20190910163323/pder\\_518\\_clarrain\\_srazmilic.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190910/20190910163323/pder_518_clarrain_srazmilic.pdf)
- Servicio de Impuestos Internos. (enero de 2019). *Valores de la UTM y la UTA expresados en pesos*.  
[http://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/utm/utm2019.htm](http://www.sii.cl/valores_y_fechas/utm/utm2019.htm)
- Smolka, M. O., Larangeira, A. (2008). Informality and Poverty in Latinamerican Urban Policies. En G. Martine, G. MacGranahan, M. Montgomery, and R. C. Fernández, (eds.) *The New Global Frontier: Cities, Poverty and Environment in the 21st Century* (99–114). Earthscan
- Spina, E. (2009). *El criterio de adecuación aplicado al derecho a la vivienda de los inmigrantes: una geometría variable*. Instituto Universitario de Derechos Humanos.

Troncoso, M., Troncoso, Carmen, & Link, F. (2018). *Situación habitacional de las personas migrantes en algunas comunas urbanas de la Región Metropolitana y Antofagasta*. Servicio Jesuita a Migrantes.

<https://www.migracionenchile.cl/wpcontent/uploads/2020/06/Situación-habitacional-personas-migrantes-2018.pdf>

Valenzuela, E. (2015). *Descentralización ya*. RIL Editores.

Wickramasekara, P. (2011). *Circular Migration: A triple win or dead end*. International Labour Office

# Políticas migratorias para el acceso a la salud de los inmigrantes en Chile

Pía Vergara Bustamante\*

## Introducción

La migración internacional ha sido un proceso impulsado y acelerado producto de la globalización. Este contexto ha puesto de manifiesto la importancia que tiene el fenómeno de la migración para la cooperación y coordinación a nivel internacional, como también a nivel binacional, tanto país de origen como país de destino. Particularmente la migración tiene gran relevancia en los países de acogida, debido al impacto que produce en la sociedad receptora. Estas a su vez tienen la exigencia de regular y ordenar este proceso.

Las respuestas al impacto producido por la migración son diferentes en cada territorio y tiene que ver con el reconocimiento y la percepción que se tiene de los flujos migratorios desde el Estado, las instituciones públicas, y la sociedad civil del país receptor.

El reconocimiento de la inmigración desde las instituciones públicas de los países receptores tiene directa relación con las políticas migratorias que se implementan, demostrando ser una cuestión compleja y de amplia discusión desde el ámbito de la política pública.

Dentro de las tensiones de las que se encarga el aparato institucional de cada país de destino, el área de la salud es uno de los más complejos para la población migrante, debido a que el acceso a los servicios de salud está determinado principalmente por su condición jurídica, es decir, si un migrante es regular o irregular, según la Organización mundial de la Salud (OMS): “El estado jurídico de los migrantes es principalmente lo que determina su acceso a los servicios sanitarios de un país.” (Organización Mundial de la Salud, 2007)

Pese que los migrantes no presentan diferencias respecto a problemas de salud en relación al resto de la población, según Ramasco M., Palanca I. (2006) “...Las investigaciones sobre la salud de los inmigrantes ponen de manifiesto que se trata de una población joven y sana, con patología similar a la de poblaciones locales” (Perreten et al 2010); se ha observado que al momento del ingreso, los migrantes suelen sufrir la interrupción de la

---

\* Licenciada en Estudios Internacionales, Departamento de Estudios Políticos, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Correo: [pia.vergara@usach.cl](mailto:pia.vergara@usach.cl)

atención médica, debido a la falta de acceso a los servicios de salud en el país receptor “...también se ha observado que las posibles diferencias en el estado de salud entre la población nativa y la inmigrante disminuyen a medida que aumenta el tiempo de residencia.” (García. P., Oliva. J, 2009).

Por otro lado, los migrantes se encuentran mayormente expuestos a contraer cierto tipo de enfermedades, debido a los desplazamientos que realizan y sus condiciones de precarización. “Por lo general, los movimientos de población hacen que los migrantes sean más vulnerables a riesgos sanitarios y los exponen a los posibles peligros y al estrés relacionados con los desplazamientos, la inserción en nuevos entornos y la reinserción en entornos anteriores (Organización Mundial de la Salud, 2007). La salud de los migrantes suele ser un derecho que se vulnera, ya que mucho de los estados no cumplen con otorgarles dichos servicios que permitan responder a las necesidades de los migrantes en materia de salud, aun cuando la salud es uno de los derechos fundamentales del ser humano.

Todos los derechos humanos - incluido el derecho a la salud - son aplicables a todas las personas: migrantes, refugiados y demás no nacionales. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Recientemente entró en vigor la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, que proporciona protección adicional respecto a los derechos humanos de los trabajadores migratorios. Estas y otras disposiciones deben integrar las políticas, los programas y la legislación en materia de migración y salud.” (ONU, s.f.)

En la actualidad, la pandemia por Coronavirus ha representado un enorme desafío para los sistemas de salud a nivel internacional. El día 3 de marzo del año 2020, Chile confirma su primer caso de coronavirus en el país, a la fecha (octubre 2020), han sido diagnosticados con coronavirus en el país 461.300. (24 horas, 2020). Chile ha presentado una curva de contagio y enfermedad altas por COVID-19, sin embargo, las medidas han aplacado el contagio y la curva desde junio (con los índices más altos) ha comenzado a bajar.

El país se ha enfrentado a un virus desconocido a nivel internacional, y ha intentado al igual que el resto del mundo apalea la crisis sanitaria, la cual ha dejado en evidencia la precariedad del sistema de salud y junto a eso se ha evidenciado las malas condiciones en las cuales viven algunas poblaciones migrantes en el país.

La población migrante accede en menor medida al sistema de salud comparado con la población local. En el caso de Chile, según datos de CASEN 2017 aproximadamente el 18% de personas migrantes declaran no tener ningún tipo de previsión de salud, esto afecta la posibilidad de ser



atendidos en los servicios de salud. Sin embargo, existen brechas de aceptabilidad y de trato en la atención de salud que reciben.

las necesidades sanitarias fundamentales de los migrantes no siempre se atienden de forma adecuada, lo que plantea preocupación con respecto a la equidad, la cohesión social y la integración. Por otra parte, existe un estrecho vínculo entre los movimientos de población y la propagación de enfermedades. Por todos estos motivos, la salud de los migrantes es un tema de salud pública que está cobrando cada vez más importancia, tanto para los Estados Miembros como para la labor de la Secretaría. (Organización Mundial de la Salud, 2007)

Una vez que los migrantes superan una de las primeras barreras que tiene que ver con el acceso, deben enfrentarse otros factores los cuales dificultan su atención.

Esta investigación busca revisar las políticas migratorias asociadas al acceso de los servicios de salud de los inmigrantes y los factores que se encuentran presente y que inciden en la efectividad de este acceso en Chile. Responder ¿De qué modo el Estado de Chile ha gestionado el acceso a la salud de los inmigrantes? y ¿Qué factores se encuentran presentes e inciden en el acceso de los inmigrantes a los servicios de salud en el país?, son parte de las preguntas que guiaron este artículo.

Sostenemos que en Chile los migrantes se enfrentan a un acceso determinado en razón de la gestión que realiza y la percepción que tiene el Estado sobre los flujos migratorios. No obstante, existen factores que se encuentran presentes y que obstaculizan el acceso a la salud de los inmigrantes, estos factores corresponden principalmente a temas socioeconómicos y culturales.

El objetivo central de este artículo es analizar las medidas administrativas adoptadas por el Estado de Chile, respecto al acceso a la salud de la población migrante.

Para esto se han definido dos grandes objetivos específicos. El primer, tiene que ver con identificar tanto las políticas migratorias como las medidas implementadas por el Estado de Chile respecto al acceso a la salud de los inmigrantes y, en segundo lugar, se pretende identificar los factores que se encuentran presentes e inciden en el acceso a la salud de los migrantes en Chile.

En términos metodológicos se ha utilizado el método descriptivo cualitativo, sobre la política migratoria del país y las medidas que permiten el acceso de los inmigrantes a los servicios de salud en Chile, ya que nos permite realizar una observación sistemática del objeto de estudio que en este caso corresponde a la posibilidad que tienen los inmigrantes que residen en el país de poder acceder al sistema de salud.

Así también se realizó un análisis de los datos de la encuesta CASEN 2017 que proporciona información sobre el acceso y utilización de los servicios sanitarios por parte de la población migrante.

El objetivo de esta investigación es ofrecer ciertos datos sobre cómo se ha gestado la relación migrantes y salud en Chile y la identificación de la existencia de barreras que dificultan su acceso, para que estén puedan ser consideradas en los procesos de toma de decisiones y de generación de políticas públicas relacionadas al tema.

## **Marco referencial en torno a la Salud.**

### **A) Salud como un derecho.**

Para efectos de esta investigación es importante tener en cuenta el concepto y definición de salud, según las organizaciones mundiales que se preocupan del fenómeno de la migración.

Salud se entiende como: «El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social» (Adhanom, 2017). Esta definición se entiende bajo un marco internacional respecto a los derechos fundamentales del ser humano.

Desde las migraciones, la salud se entiende como el “estado de completo bienestar físico, mental y social de una persona y no solamente ausencia de enfermedades”. (OIM, 2006). Esta definición apunta a que todas las personas deben gozar de una salud plena en todos sus ámbitos.

Por su parte la Organización Mundial de la Salud (OMS) junto con la Organización Panamericana de la salud (OPS) definen la salud como:

La salud es un componente central del desarrollo humano sostenible y el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud son clave para el logro de mejores resultados en salud, a fin de asegurar la vida saludable y promover el bienestar de todos. El acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud protegen a los individuos contra el empobrecimiento debido a gastos en salud (OPS, OMS, 2014, pág. 1).

Según estos organismos internacionales para asegurar una vida saludable es necesario concretar acciones que posibiliten el acceso universal a la salud y que exista una cobertura de la salud, que son los que garantizan la salud a la población incluso en el caso de la población migrante.

### **B) Acceso a la salud.**

Como ya se ha mencionado la salud es un derecho fundamental del ser humano, sin embargo, el acceso a la salud pareciera ser que no ha sido

considerado en los países receptores al momento de brindarles el acceso a la salud a los inmigrantes. El acceso a la salud depende de los sistemas de salud que tenga cada uno de los estados. La OMS y la OPS, definen el acceso a la salud como:

...la capacidad de utilizar servicios de salud integrales, adecuados, oportunos y de calidad, en el momento en que se necesitan. Servicios de salud integrales, adecuados, oportunos y de calidad, se refiere a acciones poblacionales y/o individuales, cultural, étnica, y lingüísticamente apropiadas, con enfoque de género, que tomen en consideración las necesidades diferenciadas para promover la salud, prevenir las enfermedades, prestar atención a la enfermedad (diagnóstico, tratamiento, paliativo y rehabilitación) y ofrecer los cuidados de corto, mediano y largo plazo necesarios (OPS, OMS, 2014, pág. 1).

La capacidad de acceder a la utilización de los servicios de salud para los inmigrantes depende de la existencia de servicios de salud que consideren a estas comunidades que si bien, no tienen enfermedades distintas a las poblaciones de origen, si poseen requerimientos especiales.

### **C) Acceso universal a la salud.**

El acceso universal a la salud se logra cuando las políticas públicas de un país generan un sistema de salud abierto el cual posibilite el ingreso de manera igualitaria, según la OMS y la OPS.

Acceso universal se define como la ausencia de barreras de tipo geográfico, económico, sociocultural, de organización o de género. El acceso universal se logra a través de la eliminación progresiva de las barreras que impiden que todas las personas utilicen servicios integrales de salud, determinados a nivel nacional, de manera equitativa (OPS, OMS, 2014, pág. 1).

El acceso universal a la salud significa que los países receptores cuentan con sistemas de salud que traspasa cualquier barrera que pueda representar una dificultad en el acceso a la salud de los inmigrantes en el país de destino y, por lo tanto, estos logren incluir de manera integral el acceso de los inmigrantes a la salud.

Así también el acceso universal a la salud y la cobertura de salud hace hincapié en el acceso sin discriminación de las personas y comunidades. Según la OMS y la OPS, “Este derecho debe ser promovido y protegido sin distinción de edad, etnia, sexo, género, orientación sexual, idioma, origen nacional, lugar de nacimiento, o cualquier otra condición (OPS, OMS, 2014, pág. 3).

Concretamente se hace énfasis en que la salud debe ser un derecho al cual toda persona pueda acceder sin distinción alguna.

#### **D) Políticas migratorias.**

La primera prueba de realidad que tiene el inmigrante cuando llega a un país receptor, es resultado de sus primeras relaciones con las instituciones públicas. Cuando un inmigrante llega a un país receptor, inmediatamente está supeditado por la estructura básica institucional del país donde se ubica, además, los inmigrantes cuando llegan carecen de aquellos bienes que las instituciones distribuyen a los ciudadanos. Para cambiar esta situación se deben generar lo que llamaremos, Las políticas migratorias, que son:

...políticas de gestión del proceso de cambio social generado por la llegada de inmigrantes... Los ciudadanos, junto con los inmigrantes, también deben acomodarse a estas nuevas situaciones y tener un papel protagonista, especialmente en el contexto delimitado por las instituciones públicas. Este triángulo entre ciudadanos, instituciones e inmigrantes, en el marco del proceso de cambio, constituye el principal componente de las políticas de acomodación (Zapata, 2004, pág. 11).

Además, estas políticas migratorias determinan las normas necesarias para que una persona en condición migrante pueda optar a una residencia regular, en este sentido la idea fundamental consiste en reconocer que alguien (que también puede ser una entidad), tiene derechos y deberes. Según el artículo 6 de la declaración universal de los derechos humanos, “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” (ONU, 1948).

Las políticas migratorias son la definición de las reglas y acciones que tienen que ver con el acceso de las personas a los bienes y servicios, con el objetivo de resolver la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de todas las personas que integran una sociedad, teniendo en cuenta que no todos son ciudadanos.

Al planificar políticas de acomodación debe tenerse en cuenta esta bidireccionalidad. Estamos acostumbrados (y hablo como ciudadano) a percibir estas políticas "por encima de nuestros hombros", como si "aquello" no fuera asunto de todos. Esta cultura de recepción debería ayudarnos a tener una visión pluralista de la cultura, a construir una ideología multicultural. Las políticas de acomodación deben tener también como objetivo hacer variar ciertas actitudes, percepciones y comportamientos de los miembros de la sociedad (Zapata, 2002, pág. 10).

## **E) Factores que inciden en el acceso a la salud de inmigrantes en el país receptor.**

El acceso a la salud para los inmigrantes debe ir más allá incluso de mejorar los sistemas de salud, sino que además deben contener medidas para no generar exclusión social de los migrantes. Sin embargo, a partir de la literatura consultada, existen factores que obstaculizan el acceso a los servicios de salud de los inmigrantes.

Es necesario llegar a los migrantes y tratar los factores que los hacen especialmente vulnerables y sus necesidades de atención sanitaria. Para ello hay que prever intervenciones destinadas a reducir sus riesgos sanitarios y a poner en marcha o reforzar programas y servicios orientados a ellos, es decir, en los que se prevea una atención que tenga en cuenta sus necesidades en función de la cultura, la religión, la lengua y el sexo y que ofrezca orientación a los migrantes sobre cómo utilizar su nuevo sistema de atención de salud nacional (OMS, 2007).

Los factores que se presentan y obstaculizan el proceso de ingreso de los inmigrantes a los servicios de salud deben estar contenidos y ser resueltos en las políticas migratorias que se implementan. Factores que se han seleccionado y que se encuentran presente en el proceso de inserción a los servicios de salud de los inmigrantes:

### **1) Altas tarifas de acceso a la salud.**

Esto significa un obstáculo financiero para los migrantes irregulares y muchas veces forzosos, ya que no cuentan con un capital monetario para acceder a los servicios de salud por sus escasos medios económicos, solo los servicios de salud en caso de urgencias y algunos servicios de carácter privado y limitados que organizaciones caritativas pueden proporcionar para los inmigrantes. Esto evidencia una gran desigualdad en el acceso a los servicios de salud.

También, se plantea el reto de garantizar a los migrantes un acceso equitativo a los servicios de salud, para lo cual se pueden adoptar enfoques muy distintos, de acuerdo con la organización y la financiación de cada sistema de salud. El objetivo es prever mecanismos de protección financiera para evitar gastos excesivos a los grupos de población con una situación económica ya difícil. Habría que estudiar la manera de garantizar que no se interrumpiera la cobertura sanitaria entre los países de origen o retorno, tránsito y destino, en particular por lo que respecta a los migrantes temporales y los migrantes indocumentados o en situación irregular, cuya condición jurídica les impide tener acceso a servicios de salud. En algunos países, la rápida afluencia de migrantes en periodos de

tiempo cortos supone un gran desafío para los sistemas nacionales de salud” (OMS, 2007).

El factor financiero está presente en gran cantidad de países y corresponde a un obstáculo discriminatoria en base a la lógica que debe ser proporcionado y al no serlo estaría vulnerando uno de los principales derechos humanos, que como ya lo hemos mencionado en reiteradas ocasiones corresponde al derecho a la salud.

## **2) Creencias inadecuadas sobre la salud.**

Las comunidades migrantes evitan recurrir a los servicios de salud pública debido a la necesidad que tienen de trabajar y el miedo a ser deportados.

Existen estudios cualitativos en que se señala que los migrantes tienen una percepción diferente de la salud y comportamientos distintos a la hora de buscar atención sanitaria, lo que indica que habría que completar los estudios cuantitativos con estudios cualitativos, si bien, a este respecto, los datos pertinentes también son limitados (OMS, 2007).

El factor respecto a las creencias inadecuadas tiene que ver con la percepción de los inmigrantes respecto al funcionamiento de los servicios sanitarios, donde gran parte de los inmigrantes no asisten, ya que existe un miedo constante y generalizado a ser descubiertos y deportados.

## **3) Las diferencias de idioma.**

Este factor hace referencia a una barrera de carácter cultural con la cual se enfrentan los migrantes provenientes de países con idiomas distintos al del país receptor, lo cual genera un problema en la atención de los inmigrantes al momento de recurrir a los servicios de salud.

## **4) Estigmatización.**

Este factor cultural, tiene que ver principalmente con situaciones de discriminación y experiencias de humillación por parte de funcionarios del área de la salud hacia las personas migrantes, cuando estas acuden a los servicios de salud.

## **Característica y políticas migratorias de acceso a la salud en Chile.**

### **A. Aspectos generales de la migración en Chile**

Chile se ha convertido gradualmente en los últimos 10 años en un país de destino de migración. No solo la llegada de migrantes al país se ha acelerado, sino que la composición ha variado. En un principio los migrantes que residían en Chile provenían principalmente de Argentina, Perú, y países europeos. Entre 10 a 15 años después los migrantes son mayoritariamente de Perú, Colombia, Venezuela Bolivia y Haití. La migración venezolana corresponde en los últimos tiempos a la más grande. Para el año 2015 la población total de los inmigrantes en Chile correspondía a un 3%. Los migrantes internacionales corresponden al 5,5% de la población total para el año 2018. “En la última década, Chile se ha convertido en un país de destino para miles de personas que buscan una mejor oportunidad de vida” (Ministerio de Salud, 2015, pág. 3).

La caracterización socioeconómica de los migrantes en Chile a través de los datos proporcionados por CASEN 2015, nos muestran que:

(...la población migrante internacional en Chile se estima en 465.319 personas, correspondiendo a un 2.7% del total de la población nacional. Se concentran principalmente en la Región Metropolitana (69%) y en las regiones de Tarapacá (6,6%) y Antofagasta (6,6%). Es una migración con mayor presencia de mujeres, lo que refleja la feminización del fenómeno migratorio alcanzando el 55,1% del total de migrantes del país, en comparación al 52,6% en el caso de las mujeres chilenas, en algunas regiones esta diferencia es mayor. Respecto a la distribución etaria, es una población joven, propia del tipo de migración que prima en nuestro país, principalmente de carácter laboral, el 67,3 % del total de migrantes se encuentra en el tramo etario de 15 a 44 años. Es una población económicamente activa, por ello en comparación con la población total, también presentan una mejor situación respecto al ingreso autónomo por persona y por quintil (Ministerio de Salud, 2015, pág. 9).

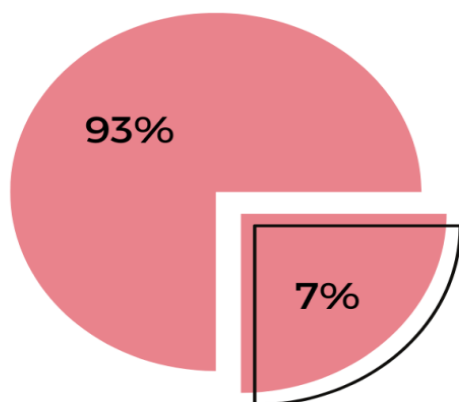
En base a este contexto, el Estado chileno ha debido tomar medidas para regular y gestionar los flujos migratorios. El ministerio de salud comenzó a tomar medidas de protección especial de la población migrante específicamente en la atención de mujeres embarazadas, avanzando progresivamente en mejorar el acceso a los servicios de salud de manera equitativa de acuerdo a la legislación y tal como organismos internacionales sobre derechos humanos que están ratificados por Chile sugieren.

Desde un punto de vista normativo, los asuntos migratorios se rigen por el Decreto Ley N° 1094 de 1975, dicha normativa es anterior a la

ratificación por parte de Chile de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en el año 2005. El Instructivo Presidencial N. ° 005 sobre Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria de 2015, establece como parte de los ejes de la Política el enfoque de derechos humanos, género y el principio de no discriminación, planteando una política basada en la promoción y aplicación de los convenios internacionales suscritos por Chile en esta materia. En dicho documento, el Gobierno de Chile ha reconocido la migración como un aporte en el desarrollo económico, político, social y cultural, y se ha comprometido a abordar este fenómeno, desde una mirada inclusiva. Finalmente, es importante señalar que existen otras dos áreas relacionadas con la migración, que cuentan con normativas nacionales, y que corresponde a la Ley N. ° 20.403 que establece disposiciones sobre protección de refugiados (2010) y la Ley N. ° 20.507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas (2011), respectivamente (Ministerio de Salud, 2015, págs. 7-8).

El marco regulatorio de la migración en Chile fue establecido en el año 1975 mediante el Decreto Ley N° 1.094, luego de aproximadamente 35 años de vigencia, florecen las deficiencias de este marco, debido a las características y complejidades de la migración actualmente, lo que significa una descontextualización del fenómeno migratorio del siglo XXI, sin embargo, y en pos de realizar esfuerzos por gestionar estos nuevos fenómenos, Chile ha adherido a distintas normativas de cooperación internacional para regular la migración.

**Gráfico (1): porcentaje de población migrante total en Chile.**

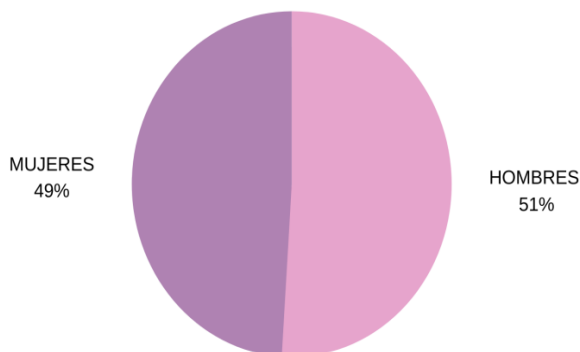


Chile se ha convertido gradualmente en un país de destino para los migrantes. Según el Departamento de Extranjería y migración del Ministerio del Interior (DEM). A finales del 2019 la población migrante correspondía a un total de 1.492.522 personas aproximadamente la población migrante corresponde al 7% de la población nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2019.



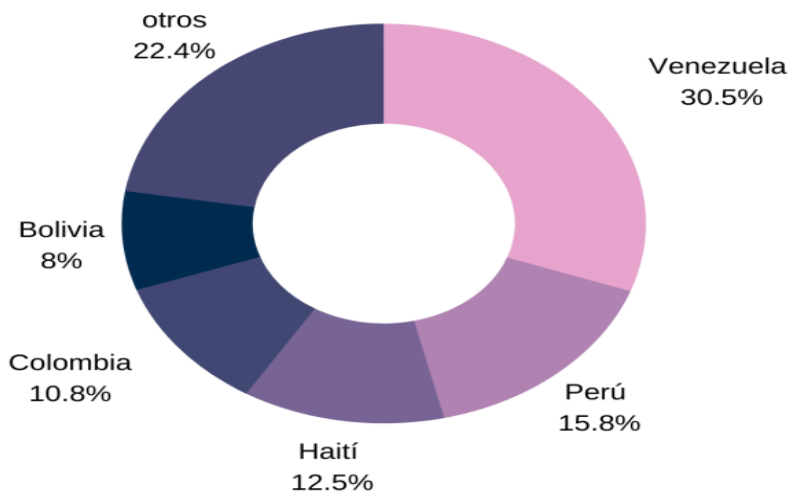
**Gráfico (2): porcentaje de la población migrante en Chile según sexo.**



De un total de 1.492.522 correspondiente a la población migrante, 763.776 son hombres y 728.746 son mujeres. Si bien la cantidad de hombres es mayor a la cantidad de mujeres migrantes, se ha observado de años anteriores que existe un leve incremento de mujeres.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2019.

**Gráfico (3): porcentaje de población migrante en Chile según país de proveniencia.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2019.

Distribución grafica según los principales países de donde provienen los migrantes que se asientan en Chile. Es importante mencionar que el aumento de la población migrante en Chile, se debe principalmente al aumento de la población venezolana, quien se instala como la comunidad más grande actualmente en el país. La segunda comunidad más grande continúa siendo la histórica presencia de Perú, siendo seguida por la comunidad haitiana.

## **B. Políticas migratorias respecto al acceso a la salud de los inmigrantes.**

Desde el año 2003 se han comenzado a tomar medidas en dirección a la protección de la población migrante en temáticas de salud, particularmente la atención de salud de mujeres embarazadas. Luego en el año 2008 se aprobó un convenio de colaboración intersectorial entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de salud, con el cual se acordó realizar las gestiones necesarias para que los menores de 18 años también puedan acceder a la residencia temporaria, independiente de la situación migratoria de sus padres o tutores. Así mismo, en este convenio se otorgó el derecho a la atención médica de urgencia para migrantes, independiente de su condición jurídica.

La política respecto al acceso a la salud de los inmigrantes en Chile se gestiona a partir del decreto N° 67 de 2016 incorpora a los inmigrantes en situación irregular como beneficiarios de FONASA, permitiéndoles el acceso a la salud en iguales condiciones que los nacionales. Además, esta ley asegura la atención de salud a los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas, sin importar su situación migratoria.

En el caso de las personas migrantes que no poseen cedula de identidad chilena (RUN) y que además sean carentes de recursos también tienen la posibilidad de acceder de forma gratuita a los servicios de salud pública en igualdad de condiciones que los chilenos.

Se han realizado importantes esfuerzos en gestionar el acceso a la salud de manera efectiva, para eso se han impulsado programas de salud de inmigrantes desde los gobiernos locales, para reducir barreras de acceso, promoviendo la capacitación y sensibilización de los funcionarios de salud y se avanza en monitoreo de esta población, con el objetivo de conocer su estado de salud.

La población migrante presenta una desigual representación en el sistema público respecto a los chilenos. Mientras el 77,7% de estos últimos pertenece al sector público FONASA, en el caso de los migrantes, corresponde al 62%. (CASEN 2015) Respecto al acceso a la salud, utilizando un indicador grueso como persona no adscrita a ningún sistema de salud, existe una importante diferencia. En el caso de nacidos en Chile se encuentran en esta situación un 2,5% de la población, en el caso de migrantes es de 15,7% (2015). Esta cifra llega a un 26,6% (2015) en niños, niñas y adolescentes menores de 14 años, hijos de mujeres migrantes, en el contexto de un sistema de salud que tiene cobertura universal para niños y niñas menores de 9 años. Esto significa que algunos de estos niños hijos de migrantes internacionales no estarían accediendo a programas como inmunización, infancia, PNAC y al Sistema Chile Crece Contigo (Ministerio de Salud, 2015, pág. 10).

Estos datos obtenidos de la encuesta Casen proporcionan cifras relativas para el acceso y utilización de los servicios sanitarios. El proceso de elaboración de una política migratoria para el acceso a la salud de los inmigrantes en Chile comienza en el año 2014. Esta primera fase de la construcción de la política de salud de migrantes internacionales busco analizar y proponer políticas y normas que trabajaran temáticas como la protección y la promoción de la salud.

El proceso de construcción de la Política de Salud de Migrantes Internacionales se inicia en septiembre del 2014 con la constitución del Equipo Asesor Sectorial de Salud de Inmigrantes, cuyo objetivo es asesorar a la Ministra de Salud respecto al enfoque que debe darse al tema de inmigrantes y refugiados y sus derechos en salud. Desde un inicio, y respondiendo a la función de analizar y proponer políticas, procedimientos, normas y acciones en materia de protección y promoción de la salud de las personas inmigrantes y refugiados que tiene dicho grupo de trabajo, se planteó el objetivo de desarrollar una Política de Salud de Migrantes Internacionales que respondiera al contexto nacional de fuerte incremento de las migraciones (Ministerio de Salud, 2015, pág. 12).

La política de salud de migrantes ha servido de ejemplo para que las comunas del país gestionen planes y programas que tengan el objetivo de facilitar el ingreso y utilización de los servicios sanitarios en el país receptor.

### **C. Factores que obstaculizan el acceso a la salud de los inmigrantes.**

Análisis de los factores que están presentes e inciden en el acceso a la salud de los inmigrantes en Chile:

En el año 2015, se publicó el “Plan Piloto de Salud de Inmigrantes” del Ministerio de salud de Chile, el cual tuvo como objetivo levantar información acerca de las barreras de acceso a la salud con la cual se enfrenta la población migrante en el país. Este plan determinó como barreras existentes la mala calidad de la atención hacia personas inmigrantes, particularmente los malos tratos, cobro por prestaciones que son gratuitas para la población migrante, además se identificó el bajo nivel de conocimiento acerca de la cultura de salud de los inmigrantes por parte de los profesionales de la salud.

**Cuadro de análisis: factores presentes que inciden en el acceso de los inmigrantes a los servicios de salud en Chile**

<b>FACTORES</b>	<b>PAIS: CHILE</b>
<b>1. Altas tarifas de acceso a la salud los inmigrantes</b>	NO
<b>2. Creencias inadecuadas sobre la salud</b>	SI
<b>3. Diferencias de idioma</b>	En menor medida
<b>4. Estigmatización</b>	SI

Fuente: elaboración propia.

El factor correspondiente a las altas tarifas de acceso a la salud es un factor que está presente pero que no es principalmente un factor que obstaculice el acceso de los inmigrantes a la salud, ya que el ingreso a la salud en Chile por parte de los inmigrantes depende del sistema de salud que utilice, por ejemplo, si el sistema de salud es FONASA de tipo A, es gratuita.

Las creencias inadecuadas de salud es un factor que está determinado por otros factores, además,

Se han documentado situaciones de trato discriminatorio y racismo, lo que muchas veces desincentiva la concurrencia de los extranjeros a los establecimientos de salud; desconocimiento de los migrantes sobre sus derechos y deberes y de cómo funciona el sistema de salud; y falta de protocolos o reglamentación más explícita sobre los derechos asegurados, que se ha traducido en algunos casos, en interpretaciones restrictivas que vulneran los derechos de los migrantes (Ministerio de Salud, 2015, pág. 11).

La existencia de escenarios de discriminación y racismo ha generado que la población migrante no concurra a los servicios de salud por miedo a sufrir estas situaciones de discriminación, además esta baja concurrencia también tiene que ver con el constante miedo a ser deportado por tener una condición irregular o ilegal en el país.

Factores como las situaciones de diferencias idiomáticas y de discriminación se encuentran presentes en el contexto chileno. Sin embargo, las diferencias idiomáticas no suelen ser un gran factor obstaculizador porque la gran mayoría de las comunidades migrantes son latinoamericanas y de habla hispana, sin contar la migración haitiana.

En cuanto a los Servicios de Salud, se desarrollaron múltiples acciones dentro de las cuales sobresalen capacitaciones a migrantes y folletos y otros materiales informativos en idioma adecuado, programas, Manuales y Guías y Protocolos de atención directa a migrantes, facilitadores lingüísticos y mediadores interculturales (Icónico Programa Babel que se

desarrolló con anterioridad a los piloto y al funcionamiento del equipo asesor sectorial por parte del Servicio de Salud Metropolitano Central), y capacitaciones múltiples a trabajadores de salud en relación a la cosmovisión de distintos grupos migrantes. En los hospitales se realizaron importantes esfuerzos por brindar una atención segura y no discriminatoria a la población migrante internacional. De este nivel de intervención se relevan innovaciones como la inscripción al sistema público de salud en los hospitales, Comité de Migrante y acciones dentro de la Estrategia Hospital Amigo, reuniones clínicas dedicadas a conocer mejor a los migrantes, celebración del día del migrante internacional en el hospital, clases de español, conversatorios, capacitaciones a funcionarios, y el desarrollo de protocolos de atención (Ministerio de Salud, 2015, pág. 14).

Como ya se ha mencionado la diferencia idiomática no ha sido un factor que se encuentre presente como obstaculizador del ingreso y utilización de los servicios de salud para las comunidades inmigrantes, sin embargo, en el caso de la migración haitiana, esta ha recibido un trato tardío, pero no se debe desconocer que se han realizado esfuerzos significativos por romper esa barrera.

En el caso de la estigmatización, este factor reproduce situaciones de discriminación, xenofobia y violencia hacia la población inmigrante, “...grupos que históricamente han experimentado la discriminación, la equidad implica tomar medidas afirmativas que equiparen su situación con la población nacional en el ejercicio efectivo del derecho a la salud” (Ministerio de Salud, 2015, pág. 31).

La estigmatización como un factor que obstaculiza el ingreso de los inmigrantes a la salud no se encuentra presente en la política migratoria entorno a salud, sino que se ha trabajado a partir de planes comunales que luchan contra situaciones de discriminación hacia la población migrante.

## **Conclusiones**

Con relación a los datos consultados respecto a la utilización de los servicios de salud por parte de la población migrante en Chile, se ha podido determinar que la población migrante accede en menor medida a los sistemas de salud comparada con la población local. Así mismo la evidencia internacional nos indica que la baja prestaciones de salud responde a la menor protección financiera a la cuales se enfrentan los migrantes en los países de acogida.

Es importante mencionar que, en el primer año en el país receptor, los migrantes acceden poco o nada a los sistemas de salud, lo que se debe principalmente al desconocimiento sobre el cómo acceder al sistema de salud en el país. Sin embargo, luego de aproximadamente dos años de

residencia en el país se puede notar un aumento de la población migrante en el sistema de salud.

No obstante, se ha podido evidenciar que una parte importante de la población migrante, debido a su condición jurídica y los factores presentes que dificultan su acceso a la salud, no se encuentra añadida en los esquemas previsionales de salud, particularmente en aquellos migrantes que no llevan más de uno o dos años en el país. Esta realidad, bajo el contexto actual de pandemia mundial por COVID-19 ha tenido un impacto negativo para las comunidades migrantes en el país, quienes no tan solo han estado desprovistos de atención de salud, sino también han sufrido consecuencias económicas, lo que los ha llevado a vivir en condiciones precarias y vulnerables (muchas veces en contextos de hacinamiento) generando la imposibilidad de respetar las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades, tales como las restricciones de cuarentena (ya que deben seguir trabajando), el distanciamiento físico, lavado de manos e higienización de los espacios.

Así también quienes han tenido la posibilidad, han vuelto a sus países, dejando atrás años de esfuerzo y trabajo en busca de nuevas oportunidades en el país receptor.

Otro tema importante es que la Política Migratoria que rige actualmente al país data del año 1975, siendo anacrónica al contexto caracterizado por una pandemia mundial y necesidades actuales de la población migrante, ya que contemplan un factor determinante respecto al acceso a los servicios de salud de los inmigrantes y que tiene que ver con la condición jurídica - la condición de irregularidad significa un factor que puede obstaculizar la entrada y utilización de los servicios sanitarios por parte de los inmigrantes en el país de acogida.

## **Consideraciones y recomendaciones finales**

Considerando las medidas sanitarias implementadas en el país, es posible realizar las siguientes recomendaciones que favorecer la integración de los inmigrantes en el sistema de salud chileno.

En primer lugar, el Estado de Chile debe mejorar y actualizar los datos proporcionados principalmente por el (CENSO) y que son necesarios para el análisis y comprensión del contexto actual respecto al fenómeno de las migraciones. Esto permitirá tener conocimiento de cuántos somos y las necesidades específicas de cada uno de los grupos de la población para así implementar planes y programas en pos de la regulación e integración de los migrantes en diversas áreas, pero particularmente en el sistema de salud del país.

Como ya se ha mencionado anteriormente, existen factores que obstaculizan el acceso y utilización de los servicios sanitarios por parte de

los inmigrantes, para revertir estos factores se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones.

1. **Respecto a las creencias inadecuadas sobre la salud:** se recomienda adaptar el sistema de salud a las necesidades de la población migrante a través de planes de prevención y promoción de la salud, además de la sensibilización a los profesionales de la salud en torno a las creencias y cultura de los inmigrantes.
2. **Respecto a las diferencias idiomáticas:** facilitar la comunicación a partir de traductores y mediadores. Además de la contratación de profesionales de comunidades étnicas minoritarias y migrantes.
3. **Respecto a la estigmatización:** realizar campañas de sensibilización de la población migrante dirigida a la población nacional y a los profesionales de la salud.

Para esto sería importante aprovechar el aumento de técnicos y profesionales del área de la salud provenientes de la población migrante, esto serviría de aporte para capacitar a sus pares en torno a las necesidades y normas culturales de dichas poblaciones.

Finalmente generar políticas integradoras y sensibles a los inmigrantes en materia de antidiscriminación, educación, empleo, protección social, alojamiento, medioambiente y servicios de salud.

Las poblaciones socioculturales diversas como lo son los migrantes internacionales, deben tener un lugar en las políticas de salud, una política que los reconozca y realice esfuerzos para controlar y reducir aquellas barreras que dificultan su acceso a la atención de salud. Se hace imperante desde un ámbito estratégico se puedan formar a los profesionales de salud generando competencias reales desde un enfoque intercultural en salud, para lograr mayor sensibilidad hacia estos grupos.

Respecto a los desafíos de previsión en salud, lo principal tiene que ver con aquellos migrantes que se encuentran trabajando, pero no cuentan con protección financiera, así también es importante darle cobertura a aquellas personas que se encuentren desempleadas (desocupados o inactivos). Finalmente se hace imperante considerar y trabajar en la entrega de información para la población migrante respecto a sus derechos y particularmente sobre las posibilidades que tienen de acceder al sistema de salud en Chile, considerando diversas formas de difusión e idiomas en caso de ser necesario.

## Referencias bibliográficas

24 horas (2020) *Balance COVID-19: Minsal reporta 1.392 casos nuevos y un 9% de disminución a nivel nacional en los últimos siete días*. Recuperado de: <https://www.24horas.cl/data/como-evolucion-a-el-coronavirus-en-chile-revisa-la-curva-de-casos-4044978>

Adhanom, T (2017) *Organización Mundial de la Salud. Obtenido de la salud es un derecho humano fundamental*. Recuperado de: <https://www.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/>

Departamento de Extranjería Estado y Migración del Ministerio del Interior. (2016). *Migraciones en Chile 2005-2014*. Recuperado de: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/06/Anuario.pdf>

Expansión. (2017). *Indicadores económicos y sociodemográficos*. datosmacro.com. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/usa>.

García, P, Oliva, J. (2009) *Calidad de vida relacionada con la salud en población inmigrante en edad productiva*. Diciembre 2019. Pág. 38 – 46. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911109003264>

Jansá, J., & García de Olalla, P. (2004). *Salud e inmigración: nuevas realidades y nuevos retos*. Revista Scielo. Recuperado de: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0213-91112004000400033](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112004000400033)

Ministerio de Salud. (2015). *Política de salud de migrantes internacionales*. Recuperado de: <https://www.minsal.cl/wpcontent/uploads/2015/09/2018.01.22.POLITICA-DE-SALUD-DE-MIGRANTES.pdf>

Naciones Unidas (1948). Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Obtenido de Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>



Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Organización Internacional de las Migraciones. Obtenido de Derecho Internacional sobre migraciones. Glosario sobre migraciones*. Recuperado de:  
[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf).

Organización Mundial de la Salud (2007). *Organización Mundial de la Salud. Obtenido de Salud de los migrantes*. Recuperado de:  
[http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/EB122/B122\\_11-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB122/B122_11-sp.pdf)

Organización Panamericana de la Salud., Organización Mundial de la Salud. (2014). *Estrategias para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. Hacia el consenso en la Región de las Américas*. 53º Consejo Directivo. 66. Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, (pág. 3). Washington, DC. Recuperado de:  
<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/uhc-consultas-cd53-spanish-2014.pdf?ua=1>

Perreten. Nicole., Ramasco. G., Cruz. J., Rodríguez. C., Garabato. S., Rodríguez. A. (2010) La salud y sus determinantes en la población inmigrante de la Comunidad de Madrid. Barcelona. Recuperado de:  
[http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0213-91112010000200009#bajo](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112010000200009#bajo)

Zapata, R. (2002). *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación. Esferas de justicia y Políticas de Acomodación*. Departamento de Ciencis Politiques i Socials. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. Recuperado de:  
[http://observatoritercersector.org/pdf/centre\\_recursos/3\\_8\\_zap\\_02024.pdf](http://observatoritercersector.org/pdf/centre_recursos/3_8_zap_02024.pdf)

Zapata, R. (2004). *¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*. departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid. Documentos CIDOB. Migraciones.

## REFERENCIA GRÁFICOS

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2020) *Estimaciones de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019*. Informe técnico. En línea <https://n9.cl/lhn7w>



## **Segunda parte: Desplazamientos Forzados**



# En busca del refugio LGTBIQ+

Aaron Belmar Castan\*

## Introducción

Los procesos migratorios se han vivido desde inicios de la historia de la humanidad y los seres humanos compartimos la curiosa condición de ser, metafóricamente, “nacidos en otra parte” y tener siempre raíces en un lugar diferente del que se nace (Grimson y Guizardi, 2015). El proceso migratorio puede tener muchos factores, pero los estudios por lo general han analizado los motivos más tradicionales, como el modelo económico heteronormativo, donde la sexualidad y el género no habían sido muy estudiados "La sexualidad, una categoría asociada usualmente al ámbito personal-privado, no necesariamente ha sido vista por parte de estudios, ya que por mucho tiempo se consideró, (por ejemplo que) solo los hombres eran quienes migran y lo hacían por motivos económicos" (Careaga y Batista, 2017). Las mayores atenciones en relación con los desplazamientos migratorios son de carácter más tradicional, dedicando investigaciones y estudios a estas causas e invisibilizando otras experiencias.

Hay una falta de conocimiento para poder entender de mejor manera los procesos migratorios que han sido invisibilizados, mostrando nuevos rostros o actores que se ven obligados a migrar como es el caso de los refugiados LGTBIQ+, respecto de los cuales se “exige transformar el paradigma inicial para abrir paso a una mejor comprensión de fenómenos asociados y mirar a los sujetos de manera integral" (Careaga y Batista, 2017). Para poder comprender mejor los factores o motivos de este tipo de refugio, en que los solicitantes provienen de diferentes contextos, pero manteniendo siempre la misma causa-condición de pertenencia a la diversidad sexual.

Existe la necesidad de poder generar un "deseo de cuestionar y alterar algunos supuestos establecidos sobre la movilidad y su relación con la sexualidad. El creciente campo de estudio de sexualidad y migración (*Queer*), fundamentalmente busca cuestionar la heteronormatividad de estudios de la migración" (Winton, 2017). De esta manera prevaleciendo investigaciones más tradicionales y conservadoras, que tienden a englobar las causas de la migración. Se "requiere de mayor discusión, estudios más amplios para el

---

\* Licenciado en Estudios Internacionales, Departamento de Estudios Políticos, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Correo: [aaron.belmar@usach.cl](mailto:aaron.belmar@usach.cl)

análisis de casos por identidades sexuales, entre otras actividades que desde el ámbito académico se deben realizar” (Gómez, 2017).

Los casos de los refugios de Lesbianas, Gays, Bisexual, Transexual e Intersexuales (LGBTI), se han enfrentado a un proceso de buscar espacios, donde puedan estar seguros manifestando libremente su sexualidad o condición y expresión de género. Esto debido a los constantes actos de violencia y discriminación homo, lesbo y transfobia por parte de los Estados de origen "si bien esta condición no siempre se manifiesta en leyes que criminalizan, pueden ser también ante la ausencia de leyes que protejan de la discriminación o nieguen el matrimonio entre personas del mismo sexo" (Careaga y Batista, 2017).

El artículo propone analizar el caso del refugio LGBTI, como se visibiliza y de qué manera en algunos países se han dado los casos. Canadá se observa como uno de los países con mayor jurisdicción en reconocimiento a las minorías sexuales. Una de las primeras evidencias de esta jurisdicción es el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo, esto en julio de 2005, siendo el primer país en hacerlo en América y el cuarto en el mundo (Díaz, 2014). Esto ha llevado a que Canadá sea considerado a nivel internacional uno de los países con mayor reconocimiento de Derechos Humanos hacia las minorías sexuales, “Canadá se posiciona cada vez más como paladín mundial de los derechos humanos y un lugar acogedor para los refugiados, en un mundo que cada vez cierra más sus puertas" (The New York time, 2017). Por tanto, la importancia y visibilidad de los Derechos Humanos hacia las minorías sexuales favorece que las personas que huyen de sus países de origen por discriminación sexual se sientan mayormente seguros y amparados ante un posible Estado solicitante.

### **En busca de seguridad**

El primer país en reconocer la sexualidad como motivo de causa relevante de persecución y motivo para que una persona escape, fue Holanda "en 1981, el tribunal holandés fue el primer tribunal en reconocer la orientación sexual como campo de persecución. Esto culmina en la Directiva de Calificación de la UE del año 2004" (Spijkerboer, 2013, pág. 3). Por tanto, el Consejo Directivo de la Unión Europea dispone en su artículo número 10: que un grupo determinado se puede basar en una característica común como la orientación sexual. En el año 2011 se agregó en este artículo que se incluía la Identidad de Género, una categoría, lo cual amplifica los motivos de las personas que pueden ser perseguidas, discriminadas o violentadas por su orientación sexual o expresión de género.

Sin embargo, a pesar de lo anterior no se ha conseguido de todas maneras que otros países miembros de la Unión Europea cambien sus

condiciones para proteger a las personas que son perseguidas por motivos de orientación sexual o género. Por lo tanto, los Estados europeos se encuentran bajo el nivel requerido de la Ley emanada de la Unión Europea, sólo obliga a los Estados a que protejan a estas personas, pero no se les reconoce como refugiados.

Varios países de Europa rechazan las solicitudes de Refugio LGBTIQ+, debido a que mantienen una lógica de "Discreción" para las personas que solicitan Refugio. "En Europa todavía se rechazan (solicitudes) a menudo, con el razonamiento de que (los solicitantes) no tienen nada que temer en sus países de origen mientras permanezcan 'discretos'" (Spijkerboer, 2013). Especificando que pueden estar en sus países de origen, pero debiendo ocultar su sexualidad para que no corran el riesgo de ser perseguidos. Esto en suma hace que las personas vuelvan al armario y no permite que los individuos tengan el derecho pleno de manifestar su expresión de género.

Las personas LGBTIQ+ huyen porque son blancos de agresiones físicas, maltratos, torturas, homicidios, violaciones, exámenes anales forzosos y en el caso de mujeres de ablación (extirpación de un órgano o tejido corporal).

En algunos países relacionan la homosexualidad como un problema proveniente de occidente y que puede atentar contra la religión o institución. Entonces el pertenecer a una minoría sexual pone en riesgo su integridad. Perseguidos por el Estado de origen, actores extraestatales, vecinos y familiares. Por tanto, se penaliza gravemente la conducta sexual que no siguen el patrón heteronormativo.

Debido a los procesos de discriminación por orientación sexual y expresión de género tan acentuados en [los países], las denuncias que las personas LGBTI puedan realizar muchas veces no son tomadas en cuenta e incluso pueden padecer discriminación y violencia por parte de los agentes de seguridad o policías cuando se presentan ante las delegaciones respectivas" (Gómez, 2017). Esto fuerza a que se tenga que buscar apoyo en organizaciones no gubernamentales o fundaciones para mostrar la discriminación que sufren.

La Convención de Ginebra por las Naciones Unidas del año 1951 establece la condición de refugiado a "una persona que sufre o tiene fundados temores de sufrir persecución individualizada por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por opiniones políticas, encontrándose fuera de su país y sin querer regresar a él. Se trata de estatuto legal de refugiado contemplado por el Convención de 1951" (Barahona, 2003, pág. 228). A esto se añade el protocolo de New York de 1967, lo cual permite eliminar el límite temporal en el "refugio" que se planteaba en la convención, cambiando la temporalidad del refugio y que no es cuestión transitoria.

Además, hay que destacar el "artículo 33 de la Convención (de Ginebra), donde los Estados signatarios no devolverán a ningún individuo a un territorio donde la vida o la libertad del individuo serán amenazadas" (La Violette, 2009). El problema sobre la definición que se planteó en 1951 es que no contempla el caso de refugiados por género y minorías sexuales "El primer dato es el hecho de que la convención de Ginebra que regula el asilo (o refugio) no menciona la homosexualidad. Este marco legal se encuentra sin actualizar desde 1951. El marco legal de ginebra justifica el derecho a asilo por la pertenencia a un grupo social amenazada tanto por la militancia o por manifestarse como miembros activos del colectivo (...) Para responder a esto último los jueces someten a las personas demandantes tanto a preguntas sobre sus orígenes como a reducir su criterio a su aspecto exterior, con la consiguiente puesta en juego de los estereotipos sobre la masculinidad y feminidad en relación a la homosexualidad" (Oliveras, 2018, pág. 37). Entonces el problema es que, vistos los casos, la norma internacional no es explícita para los solicitantes de refugio LGBTI, teniendo que ajustarse a uno de los motivos para pedir refugio. Esto lleva a que se generen prejuicios o moldes de las personas que pertenecen a las minorías sexuales y expone a los solicitantes a una doble vulneración, teniendo que manifestar públicamente una condición o preferencia sexual que en la mayoría del tiempo estuvo ocultando.

En este contexto, es necesario diferenciar entre dos tipos de migración forzada y la migración normal. La migración puede ser entendida "como el movimiento de una persona o un grupo de personas que de una unidad geográfica se moviliza hacia otra frontera administrativa o política con intenciones de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen" (OIM, 2006), a medida que ha sido estudiado los procesos migratorios estos se van entrecruzando y complejizando con otros temas, distinguiendo los tipos de migración.

La Migración Voluntaria es cuando una persona por razones que estime convenientes se moviliza por su propia voluntad, no habiendo presiones externas, queriendo radicarse en otro lugar temporal o permanentemente, con posibilidades de retorno a su lugar de origen. En cambio, la Migración Forzada es cuando una persona o un grupo de personas que, por razones de presión coercitivas, amenazas a la vida o por causas humanas o naturales tienen que migrar a otro lugar. Es en este segundo caso en la que se inserta este artículo, al analizar el caso de los refugiados LGBTIQ+.

En el ámbito académico y los estudios de las migraciones, la Ciencia Política ha estudiado poco sobre la migración. Esto lo menciona Pablo Biderbost quien nos dice que la disciplina llega tarde para poder analizar el cómo actúan las autoridades políticas frente al control migratorio y como el concepto de soberanía de los Estados cambia al percibir la migración. Se puede sentir afectada la seguridad interna, dificultando el proceso de inserción de los migrantes en la vida social del país (Biderbost, 2010).



En el caso de refugiados y migrantes LGBTIQ+ se presentan las mismas situaciones debido a que pertenecen a la comunidad de migrantes de un país, ocurriendo una interseccionalidad\* por ser migrante y pertenecer a una minoría sexual.

Desde un enfoque normativo o institucional se podría entender el cambio de sistema de valores que puede surgir con la llegada de estos refugiados a los países receptores. Esto muestra y plantea nuevos retos normativos en los Estados con tradición liberal democrática, permitiendo la coexistencia dentro de un mismo espacio territorial de tradiciones y costumbres diferentes (Zapata, 2000).

Por su parte desde la teoría de justicia por Michael Walzer, se establece una supuesta pertenencia a una comunidad, asumida por tres analogías: primero conocer cómo es esta comunidad y si todos los límites que presentan los Estados son adecuados de admitir a migrantes y refugiados. Lo siguiente es solo para aquellos que son parte de la comunidad, clasificando el de la vecindad, y por último el de "club" donde el acceso a nuevos miembros, y familia es por afinidad identitaria (Arbelaez, 2017). Los solicitantes de refugio LGBTIQ por lo general se encuentran en la primera analogía, percibiendo donde está el límite de su aceptación e identidad sexual en la sociedad de acogida.

También el autor Akin Mabogunje (1970), propone que "Los sistemas migratorios son espacios o campos definidos por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número determinado de regiones de origen" (Arango, 2003). Considerando que estas conexiones no son tales por mera coincidencia, se ven reforzados por vínculos de naturaleza distinta, el caso de los refugiados LGBTIQ+, coincide que los países receptores de solicitudes son más proclives a la defensa de los Derechos Humanos hacia las minorías sexuales y que mantienen un marco jurídico que les brinda protección.

## **Razones de huida**

Desde el Enfoque de Género se podría entender como la sociedad de origen netamente patriarcal permite el rechazo o discriminación y violencia hacia las personas de la diversidad sexual. Con respecto a lo que Judith Butler en su texto "El género en disputa" menciona que si la identidad de género es inteligible para el sistema patriarcal "heteronormativo" o "la matriz cultural- mediante la cual se ha hecho inteligible la identidad de género - exige que algunos no puedan existir" (Butler, 1990, pág. 64). Siendo el caso de las identidades de las personas del colectivo y sobre todo de las personas transgénero e intersexuales.

---

\* Se intenta abordar la conexión que existe entre la dominación que sufre una persona por su género, raza, edad, sexo, salud y esclavitud

Asimismo, las mujeres que son lesbianas son parte de un "otro" extraño para la cultura predominantemente patriarcal sobre todo cuando aparenta tener comportamiento más masculino que el resto "la feminidad es aceptada por una mujer que desea tener masculinidad, pero que tiene miedo a ser castigada por apropiarse de la apariencia pública masculina. La masculinidad es aceptada por el hombre homosexual, quien presuntamente, intenta ocultar-no a otros, sino a sí mismo-una supuesta feminidad" (Butler, 1990, pág. 121). Por lo cual el sistema hegemónico patriarcal presiona a ocultar y reprimir las expresiones sexuales de las personas del colectivo LGBTQ+, el manifestar y sentir su identidad se ven cohibidas, estas personas se rigen bajo patrones que si se salen de esa matriz cultural pueden ser agredidos solo por el hecho de que no encajan en el patrón hegemónico y heterosexual.

El no ser reconocido socialmente como un heterosexual, en ocasiones es perder una identidad social, expuesta a que se le condene y se castigue. También hay que considerar que para muchos países emisores de refugiados LGBTQ+, las uniones de minorías sexuales implican que sean consideradas como uniones NO heterosexuales, siendo casi una prohibición social, donde el género y la sexualidad de las personas tiene una mayor significación. Por tanto, se asume que el deseo sexual siempre sea orientado hacia el sexo contrario del que se nace y de esta forma solo se crea un hombre y una mujer. Pero solo heterosexuales, invisibilizando a otras personas de la diversidad sexual.

Hay que entender que la hegemonía hacia las personas LGBTQ+ no es solo predominante a su sexualidad sino también a su género y a la manifestación de sus cuerpos, Michel Foucault en "La historia de la sexualidad I" nos menciona que el concepto de "sexo", que se tiene no es cuando se nace, ya que un cuerpo en un comienzo es asexuado, la significación se hace a través de discursos anteriores antes de nacer, dónde va quedando de una designación de ideas del sexo natural, y es así como el "cuerpo adquiere significado dentro del discurso solo en el contexto de las relaciones de poder" (Foucault, 1982, pág. 187). Poder que puede ser manifestado hasta en leyes que penalizan las conductas homosexuales o en la omisión de una ley que los proteja, Foucault explica por tanto que estos cuerpos pueden resignificar una ley prohibitiva. Después de subordinarse a una ley, las lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales se convierten en un sujeto jurídico castigado.

Hay que considerar que en el caso de las personas trans, la ley impera con mayor represión, porque hay un discurso menos claro en cuanto a las referencias de género y porque se desafía la noción de que una persona pueda sustituir un género por otro.

El cuerpo en la hegemonía hetero patriarcal también asume significados de cómo puede ser en la intimidad de las personas, en cómo diferentes orificios corporales se dan por sentado para una construcción solo

heterosexual tanto de intercambio de posturas y de erotismo de los géneros (Butler, 1990). Por tanto, el practicar o tocar ciertas partes del cuerpo que no tienen ese significado, asumen un tipo de contaminación o rechazo sexual y esto puede ser visto como algo incivilizado. Por lo tanto, uno de los sustentos del discurso homo, lesbo y transfóbico, es que la diversidad sexual es vista como algo antinatural y poco civilizado.

Apoyado desde el campo de la sociología, los estudios feministas y de género logran deconstruir el concepto tradicional heteronormativo en las migraciones, considerando el estudio hacia las minorías sexuales. De modo imperativo los estudios de la sexualidad consideran que “La sexualidad funciona como un dispositivo de poder que ha logrado colocarse positivamente en nuestra cotidianidad..., el dispositivo ha producido una verdad donde la sexualidad "verdadera" es la heterosexual, reproductiva y monógama” (Lechuga, 2007). Por lo tanto "Es innegable, entonces, que los espacios a los que nos referimos al hablar de migración LGBTIQ+ son sitios donde la heterosexualidad es la norma" (Careaga y Batista, 2017).

Por tanto los Estados donde se penaliza a las personas LGBTIQ+, tienden a buscar un orden social tradicional, limitando las libertades e identidades de otros "ya que se busca pensar que la sexualidad en tanto dispositivo, ordena la vida sociocultural, de tal forma que aun cuando la migración históricamente ha jugado un papel importante como opción de libertad y sobrevivencia, las personas migran forzosamente bajo las elecciones de una idea “moderna” sobre países o ciudades más o menos desarrollados, con los marcos de derechos humanos “progresistas" (Careaga y Batista, 2017). Países que en su mayoría reconozcan los derechos de la diversidad sexual.

El refugio LGBTI también han sido estudiado por parte de la psicología, sobre todo en los casos de recepción del migrante, con respecto a la comunidad LGBTIQ+ en los cuales se pueden dar cuenta de secuelas y carga emocional al llegar al país de destino, "la evidencia preliminar indica que para cuando los migrantes forzados LGBTQ+ llegan al país de acogida, sufren graves problemas de salud mental, como ansiedad, depresión, trastorno de estrés postraumático (TEPT) y trastorno de estrés postraumático complejo (TEPT)" (Alessi y Sarilee et al, 2015). El término de TEPT deriva de situaciones de traumas prolongados en el tiempo, tortura, violencia doméstica y abuso.

Los impactos afectan tanto a adultos, jóvenes y niños\*, los cuales demuestran que desde una temprana edad las personas tienden a ocultar su sexualidad o identidad y expresión de género, hasta alcanzar la mayoría de edad y tener la posibilidad de migrar forzosamente para solicitar el refugio. “las investigaciones demuestran que los jóvenes LGBTI tienen una mayor

---

\* Se utiliza lenguaje inclusivo para poder generar una mayor visibilidad a los géneros femenino, masculino y las personas intersex.

prevalencia de trastornos de salud mental y suicidio que sus compañeros heterosexuales” (Marshall et al, 2011). “Un estudio reciente indica que estas disparidades, especialmente la depresión y el suicidio, persisten en la edad adulta (Marshalet, 2013). Dado el impacto psicológico a largo plazo del abuso infantil y el aumento de los riesgos de salud mental que sufren los jóvenes LGBT” (Alessi y Sarilee, 2015).

Se debe considerar que en sociedades donde la heterosexualidad es la norma, la violencia hacia las minorías tiende a tener un simbolismo, en que el cuerpo de estas personas se convierte en un espacio de miradas y prejuicios, generando un rechazo social. "La opresión por sexualidad puede ser sutil, pero suele tener una manifestación particularmente visceral; aunque toda opresión se traduce en un daño corporal, cuerpos que manifiestan sexualidad disidente no solamente son desvalorizados socialmente, sino que son cuerpos cargados de significados, haciendo que su dominación se vuelva sumamente significativo para quien lo ejerce, haciendo alusión a la "corpofobia" (Winton, 2017). Los más afectados en este caso del colectivo de minorías sexuales, las personas trans, que manifiestan su cambio o expresión de género, teniendo que enfrentar la violencia y discriminación constante.

Esto forma posibles pautas para poder comprender de mejor manera a las personas de la diversidad sexual que huyen de su lugar de origen, visibilizando o dando a conocer como se le vulneran los derechos por parte por los Estados de origen. Hay que comprender que no son casos homogéneos, cada solicitante que pide refugio es un caso particular donde los contextos y relaciones culturales son diferentes, habiendo un patrón común que pueden coincidir y es que pertenecen a la diversidad sexual.

## **El apoyo intergubernamental en la visibilidad LGBTIQ+**

Hay que comprender que los solicitantes de refugio toman contacto o encuentran respaldo de sus denuncias en fundaciones o en organismos intergubernamentales, apoyándose y contactándose a través de las Redes Sociales de internet. Las ONG utilizan esta función principalmente para visibilizar los casos e invitar a las partes interesadas a protestar, a realizar mítines, conferencias y recaudar fondos (Murray, 2014). Por lo cual el "discurso de los derechos humanos fue fundamental en la creación del sujeto refugiado (LGBTIQ+.) apoyando a personas no solo a través del Estado, sino también a través del trabajo de las ONG, como Amnistía Internacional y Derechos Humanos" (Grewal, 2005, pág. 171).

En estos casos los solicitantes de refugio LGBTIQ+ generan lazos con otros miembros del colectivo de la diversidad sexual, estableciendo redes de refugiados que "pueden definirse como conjunto de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes, a emigrantes retornados o candidatos a la emigración con parientes, amigos o compatriotas, ya sea en

el país de origen o en el destino" (Arango, 2003). Se generan redes que son parte de construir un capital social de los refugiados, solicitar refugio en ese país porque les da el respaldo y protección, considerando que otros en su misma condición lo hicieron con anterioridad. El desarrollo de estas redes puede ayudar a entender la continuidad de la migración y refugio LGBTIQ+.

Will Kymlicka en su texto "Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías" nos menciona que los derechos de los colectivos están relacionados con los principios democráticos, por lo cual los Estados liberales democráticos tienden a reconocer estos derechos, basándose en las libertades individuales; Pero hay ocasiones que el problema radica en que, en la práctica, no se cumple con la defensa y el reconocimiento de estos derechos. Hay que reconocer que no se puede aplicar una forma para todos los colectivos que demandan derechos, ya que los grupos difieren en necesidades, los migrantes LGBTIQ+ no tienen las mismas necesidades o urgencias que otros grupos como por ejemplo grupos indígenas, pero no se excluye que puede haber interseccionalidad entre ambas.

Según la Carta Fundamental de los Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948 en su artículo número 1 menciona que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho" (ACNUR, 1948), y en su artículo número 2 aclara que "Todas las personas tienen los derechos y libertades proclamadas en esta declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición" (ACNUR, 1948). Con el avance de los años muchas organizaciones en pro-defensa de los Derechos Humanos comenzaron a recepcionar denuncias sobre abusos y violaciones a los derechos humanos hacia el colectivo LGBTIQ+.

En un comienzo había problemas por la ausencia de documentación o respaldos para estos casos de refugio, las organizaciones que abogaban por los Derechos Humanos tenían muy poca documentación sobre lo que sucedía con las minorías sexuales y mucho menos por los casos de personas transgénero.

Por lo tanto: "cuando se introdujeron en el proceso de determinación de refugiados, (se les solicito) que las principales organizaciones de derechos humanos no sean reacias a abogar en nombre de las minorías sexuales, en contraste con la negligencia que existió tan recientemente como a principios de los años noventa. Esto ha dado como resultado en un aumento en la información de los países, independientes sobre las situaciones de derechos humanos de hombres gays, lesbianas, bisexuales y personas transgénero en todo el mundo" (Chan, 2010).

Desde fines de la década de 1990, muchas organizaciones de defensa de los derechos humanos comenzaron a registrar denuncias por acciones

contra los colectivos de minorías sexuales, esto permitiría generar un respaldo ante solicitudes de refugio, como también por parte de ACNUR se generan informes para visibilizar los casos de personas solicitantes de refugio LGBTIQ+. "ACNUR se dio a la tarea de elaborar las Directrices sobre Protección Internacional: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967" (ACNUR, 2014).

Según estimaciones de ACNUR, los Estados han concedido la condición de asilo a personas que alegaban ser perseguidos por su orientación sexual o identidad de género. Sin embargo, son más los Estados que no han concedido este reconocimiento para dar asilo, contando con protocolos y prácticas que transgreden la norma internacional (ACNUR, 2015).

Para que una persona perteneciente a una minoría sexual sea considerado como solicitante de refugio, se tiene que tener en cuenta que la condición que se aplica en la mayoría de los casos que reconocen al solicitante de refugiado LGBTIQ+ es cuando lo relacionan a "un determinado grupo social" lo cual hace referencia a un conjunto de personas que tienen alguna característica en particular o en común, con el riesgo de ser personas perseguidas, y donde las características que poseen sea inmutable a su identidad y a los Derechos Humanos.

También han ocurrido casos en que a los solicitantes de refugio LGBTI se les vincula a otros hechos donde la identidad, la expresión de género y la sexualidad pasan a segundo plano, están junto a otros motivos por la norma internacional de refugiados, aplicados en particular por temas de la religión y por la opinión política.

Ya en el año 2006 se proclaman los Principios de Yogyakarta, los cuales tienen como objetivo el poder dirigir en la aplicación de normas relativas a las minorías sexuales e identidad de género, permitiendo poder orientar a los Estados ante abusos cometido a este colectivo, "Los Principios de Yogyakarta se ocupan de una amplia gama de normas de derechos humanos y de su aplicación a las cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género. Los principios afirman la obligación primordial que cabe a los Estados en cuanto a la implementación de los derechos humanos" (Principios de Yogyakarta, 2007). Hay que considerar que estos principios no son vinculantes para los Estados, solo son sugerencias o guía para la buena aplicación de las normas del derecho internacional de los DD.HH. con el propósito de generar menores abusos a las personas LGBTIQ+.

Según el reporte anual del año 2019 de la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex, hay un total de 41 Estados pertenecientes a las Naciones Unidas que imponen trabas o barreras legales para la creación, funcionamiento y registro de ONGs que lleven casos de

quienes trabajan con temas relacionados con el colectivo LGBTIQ+, “La justificación de estas restricciones generalmente se basa en que las actividades de estas organizaciones son "ilegales", "inmorales" o "contra el interés público" (ILGA, 2019). Las ONGs se ven amenazadas y coartadas por Estados que limitan el poder denunciar o hacer visible lo que sucede en el país.

Uno de los temas que han denunciado los marcadores públicos de las ONGs en los países receptores de acogida, es que actualmente los solicitantes de refugio LGBTIQ+ se enfrentan a una nueva condicionante, que es la homonormativización, en la cual, a los solicitantes de refugio, se les condiciona por falta de credibilidad en los casos, por no ser los suficientemente "gays" o "porque se les consideraba demasiado relajados y de manera jovial cuando se presentan a pruebas.

Estos hallazgos son extremadamente problemáticos para los solicitantes de refugio en base a la orientación sexual y tampoco son un buen augurio para la sensibilidad o la pertinencia a las preguntas y la evaluación de credibilidad en otros contextos, como en los reclamos relacionados con la violencia sexual (Millbank, 2009). Por lo cual el reconocer y categorizar al colectivo, trae consigo la invisibilización de otras maneras y cosmovisiones de manifestar la sexualidad.

Hay que considerar que en los casos de refugiados LGBTIQ+ se superponen las condiciones de exclusión y refugio. Donde los Estados tanto emisores como receptor pueden vulnerar sus derechos humanos.

Gracias al apoyo de las ONGs y el firme compromiso en apoyo de los Derechos Humanos, se ha logrado visibilizar a lo que están expuestos los solicitantes de refugio LGBTIQ+, se ha conseguido un reconocimiento a demandas de parte de las minorías sexuales, haciendo visible la desigualdad que se encuentra este colectivo. Esto ha posibilitado que algunos países sean más receptivos a poder brindar refugio a las personas que huyen de sus países de origen.\*

### **Miremos a Canadá**

Un buen ejemplo para analizar y poder replicar en otros países que se pueden ver abiertos a la aceptación de solicitudes de refugio LGBTI es Canadá, es uno de los países que firmo la Convención de Ginebra y sus futuros Protocolos en el año 1969. Siguiendo la norma internacional y permitiendo generar un marco jurídico para la protección de los refugiados. Para este Estado el proceso de conceder el estatus de refugiado es a través de la Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá (IRB siglas en inglés), esto bajo la división y Protección de Refugiados (RPD) los cuales reciben las reclamaciones de los refugiados y son los que revisan si cumplen con la definición de Refugio (La Violette, 2009).

---

\* Opinión del autor.

El solicitante debe establecer que la persecución se basa en la opinión política, por raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social en particular" (La Violette, 2009, 429). Y debe demostrar tener fundados temores para no contar con la protección en su país de origen. El temor fundado que tiene que expresar el reclamante de refugio, cuenta con dos aspectos subjetivos y objetivos (hechos). "El Tribunal Federal de Canadá sostuvo que el temor a la persecución es doble. Por un lado, el miedo debe estar presente en la mente del solicitante para la definición de la Convención de refugiados. Por otra parte, este temor subjetivo debe tener una base objetiva, es decir, el "temor de los refugiados [debe] ser evaluado objetivamente para determinar si hay una base válida para ese miedo" (La Violette, 2009, pág. 429).

La Junta de Inmigración Canadiense es un ente autónomo del gobierno y cuenta con el apoyo de la sociedad civil. Si la persona que solicita refugio no cuenta con un lugar para hospedarse, en las principales ciudades existen lugares para personas desamparadas. Al ingresar al país solicitando refugio se recomienda pedir asistencia jurídica y un abogado, hay organizaciones y fundaciones LGBTIQ+ que pueden prestar ayuda. Considere que en Canadá está prohibido discriminar por orientación sexual y que en la ayuda jurídica pueda explicar su situación.

En este país se puede solicitar un permiso de trabajo, las instituciones en apoyo a los refugiados pueden también pueden ayudarlo en este proceso. En Canadá existe un programa, se le llama el "apadrinamiento" consiste en que la sociedad civil "a través del programa de Patrocinio Privado de Refugiados, pueda ayudar a patrocinar a refugiados del extranjero que califican para ir al país durante la duración de la solicitud" (Gobierno de Canadá), esto consiste especialmente en ayuda a la persona otorgando una asistencia.

En Canadá se ha permitido desde 1994 que la definición de refugiado se ampliara en base a un grupo social particular para agregar a las minorías sexuales, emitido por la Corte Suprema de Canadá. Esto ha posibilitado el poder solicitar refugio LGBTIQ+, "se define en el Convenio. Posteriormente, y el Tribunal Federal de Canadá determina que la cuestión de si la orientación sexual puede ser la base a la pertenencia de un reclamante en un grupo social particular, ha sido efectivamente fuera de toda duda por la decisión del Tribunal Supremo de Canadá" (La Violette, 2009, 440)

El primer caso de refugio por la condición sexual presentado en Canadá fue en 1991, considerando que en un principio el registro por caso de refugiados LGBTIQ+ en la década de los 90` era casi nula. Los solicitantes de Refugio SOGI/LGBT a menudo no tienen marcadores públicos fácilmente verificables. Tales como historias documentos, asociaciones colectivas públicamente. Incluso muchas naciones ahora tienen organizaciones LGBTIQ+, permitiendo generar diferentes niveles de



visibilidad pública, hay una gran variedad en la familiaridad de los entrevistados y conexiones con estas organizaciones" (Murray, 2014; 462).

En cuanto a la migración específicamente de Refugiados LGBTIQ+ en la práctica, las solicitudes de refugiados por condición sexual han aumentado. Desde el año 2003 se nota un gran aumento por este motivo "En los últimos tres años casi 2500 personas de 75 países diferentes han solicitado refugio por motivos de orientación sexual" (Globe y Mail, 2004), de todas maneras, el supuesto de aceptación de las solicitudes no se sabe, ya que la Junta de Inmigración y Refugiados canadienses no lleva un catastro de la aceptación por este motivo. Este aumento de solicitudes también se debe a la visión que se tiene de Canadá, que es un país que promueve la defensa de los derechos humanos hacia las minorías sexuales.

Hay que considerar que los casos de la diversidad sexual se basan en testimonios orales, teniendo que convencer a la Junta de Inmigración y Refugio de Canadá de que pertenece a este colectivo y demostrar que en su país es perseguido por este motivo. No hay un intermediario entre el solicitante y el Estado de Canadá. Por lo cual es más fácil aceptar un caso, el IRB no presta mucha atención a los países sino a los casos que las personas puedan presentar ante la audiencia. Esto reduce también una excesiva burocratización hacia los solicitantes de refugio LGBTIQ+.

También se presentan casos de países que si condenan la diversidad sexual, como son Pakistán, Nigeria y otros países del Este de Europa. Es el caso cuando se presentan solicitudes de personas que en cuyos países se condena la condición sexual; estos tienen una mayor probabilidad que sean aceptados en sus solicitudes, en comparación de aquellos que no hay una ley que condene estas conductas, donde se tiene que analizar en mayor profundidad el caso.

Canadá cuenta desde el 2012 con una ley de "Inmigración y protección al refugiado" la cual permite generar una mayor seguridad a los solicitantes que reclaman la condición de Refugio, esto está estipulado en los artículos 96 y 97 especificando la definición de si es una "Persona a Proteger" o un "Refugiado". La persona a proteger se refiere a cuando los casos son únicos y excepcionales, pero no se le reconoce como un refugiado, el Estado asume su protección, en cambio la persona refugiada se rige bajo marco internacional de Ginebra de 1951.

Sin embargo esta ley ha generado algunos problemas para los solicitantes de refugio LGBTIQ+, se han generado algunas dificultades en su aplicación debido a que no permite que se haga justo el ingreso de ciertas personas en condición de poder demostrar fundados temores para solicitar la condición de Refugio LGBTIQ+, enfrentándose a retos particulares "Para aquellos que logran iniciar una solicitud de asilo en Canadá, una de las primeras preguntas que enfrentan los potenciales refugiados es: "¿Por qué motivos?" Así, las personas que han sobrevivido gracias a la ocultación se ven obligadas a "salir del armario" frente a un funcionario" (Murray, 2014).

Demostrando la poca sensibilidad de una autoridad estatal ante el solicitante.

Un solicitante del este de África contó su experiencia: “Te llaman por una ventana. Te dicen ‘cuénteme su historia. ¿Por qué está presentando una solicitud de asilo?’ “Y tú estás al alcance del oído de la gente, algunos de ellos son los mismos compatriotas de los que estás tratando de escapar”(Jordan y Morrissey, 2013). De esta forma las personas se sienten en una situación de vergüenza, teniendo de invalidar el estigma que pesa sobre ellos, es una situación muy deshumanizada la que se enfrentan estas personas ante una autoridad en la puerta de entrada a Canadá.

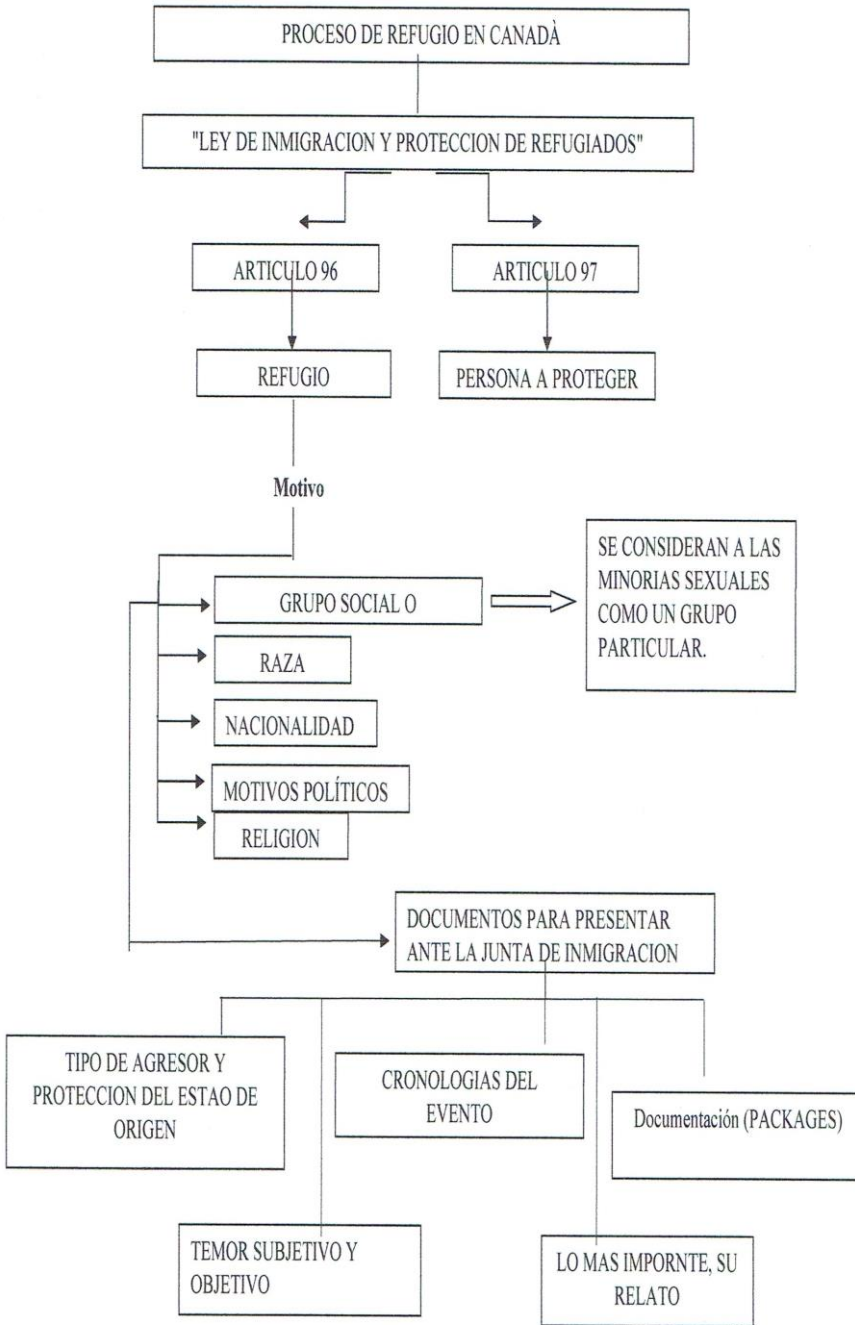
Además, bajo esta ley los solicitantes tendrán a contar desde la entrada al país, unos días para presentar pruebas "los solicitantes enfrentan plazos muy apretados para prepararse y preparar sus pruebas: 10 a 15 días para el fundamento escrito de la solicitud, 30 a 45 días para presentar los documentos y 60 días para la audiencia" (Jordan y Morrissey, 2013). Y así convencer a la Junta de Inmigración y Refugio de Canadá, para aceptar la solicitud de refugio.

Otra condicionante a la que se ven enfrentados los solicitantes de refugiados LGBTI es que deben buscar pruebas, evidencia de que son perseguidos, y estos por lo general como se explicó antes, no tienen marcadores públicos en los cuales quede registro, teniendo que solicitar cartas a sus parejas sexuales, registros de los hospitales y buscando alguna noticia que se exponga alguna amenaza a la comunidad LGBTI para que confirmen que sufren persecución y peligro en sus países de origen. Al no contar con las solicitudes se le puede negar la condición de Refugiado LGBTIQ+.

Esto ha generado que se forme un "Radar Gay" de parte de las autoridades, siendo una especie de homormativización en cuanto a percibir la homosexualidad. Se entra en una especie de moldes de cómo se debe manifestar la sexualidad, solo apoyado en sus conocimientos previos, teniendo una visión completamente occidental de cómo percibir y manifestar la diversidad sexual.

A pesar de ser uno de los países con mayor jurisdicción y reconocimiento hacia el colectivo LGTBIQ+, este país se enfrenta a dificultades de sensibilidad hacia los solicitantes, esto genera que se vulneren los derechos humanos de estas personas estando en un país receptor.

**Cuadro N°4 resumen del proceso de solicitud de Refugio LGBTI en Canadá**



Fuente: Elaboración propia

## Conclusión

En el proceso de refugio de la diversidad sexual se puede ver enfrentada a varias dificultades. Es poco investigado y se desconocen los casos, generando no poder comprender de mejor manera lo complejo que son los procesos migratorios. Se intenta abrirse a cuestionar la visión tradicional y clásica de cómo se percibe a un solicitante de refugio y comprender de mejor manera como se entrecruzan varios o más motivos por los cuales una persona podría salir de su país de origen y solicitar asilo en otro país.

Por lo general los países a los cuales se acude son aquellos que pueden contar con un marco amplio en la protección de los Derechos Humanos hacia las minorías sexuales y que pueden generar un respaldo jurídico de parte del Estado hacia los mismos, permitiéndoles que se sientan mayormente libres en poder manifestar su sexualidad en una sociedad diferente a la suya.

Cabe recalcar la gran importancia de las organizaciones intergubernamentales, el generar denuncias sobre la situación de discriminación y violencia que viven las personas de la diversidad sexual. El respaldar este tipo de refugio LGBTIQ+. Generando marcadores públicos y mostrar las realidades de lo que sucede en los países emisores de refugiados LGBTIQ+. A pesar de las dificultades que se pueden enfrentar en la actualidad considerando que todavía se penaliza la homosexualidad a nivel internacional en 70 Estados (ILGA, 2019). Esto hace que las personas pidan ayuda, en ocasiones contactándose con ONGs en las primeras instancias, las cuales buscan la manera de poder denunciar lo que sucede en los países de origen.

En otras ocasiones los refugiados asumen el costo de emigrar forzosamente, porque no tienen tiempo y sin saber del país de destino al que llegaran, volviendo a enfrentarse a discriminación. Muchas veces solo se busca una frontera que los aleje de la amenaza que tienen y no correr más peligro. El proceso de refugio que tiene Canadá se destaca principalmente por la ampliación del concepto que permite acoger las solicitudes en relación con la sexualidad de las personas que huyen o escapan desde su país de origen.

La ley canadiense favorece el ingreso de personas que huyen de su país por su identidad de género, por expresión de género y condición sexual, manteniendo un proceso que le permite a la Junta de Inmigración y Refugio de Canadá poder tomar decisiones autónomas sobre el caso, independiente del país de origen del solicitante de refugio. La IRB cuenta con una amplia autonomía para tomar decisiones en la solicitud de la persona solicitante de refugio. Esto lo hace independiente de la posición política del gobierno y trata de ser lo más imparcial ante una solicitud de refugio.

También hay que tomar en consideración la importancia del apoyo de la sociedad civil en el proceso de refugio canadiense, esto debido al fuerte compromiso de organizaciones e instituciones que prestan ayuda a la persona en cuestión que solicita la condición de refugio. El Estado cuenta con una amplia gama de ayuda como son los "Patrocinadores" y ayuda jurídica asistiendo al solicitante. Se presta ayuda tanto financiera como de primera urgencia a las personas que vienen huyendo de sus países de origen.

Pero en proceso de ampliación de refugio también se presenta un desafío en Canadá, lo cual genera una nueva condicionante para los refugiados LGBTIQ+, al solicitar la condición de refugiado ante alguna autoridad migratoria. Se puede presentar la homonormativización, en la cual, a los solicitantes de refugio, se les condiciona por falta de credibilidad en los casos o por no ser los suficientemente "gays".

Esto trae consigo la categorización de los solicitantes de refugio del colectivo de minorías sexuales, invisibilización a otras personas de poder manifestar la sexualidad. Esto podría generar moldes estereotipados de cómo tendría que ser un refugiado LGBTIQ+.

Esto demuestra que a pesar de poder acoger a las personas LGBTIQ+ como refugiados, faltan políticas y controles hacia las autoridades que se puedan sensibilizar ante estas temáticas, poder comprender y ampliar la visión que se tiene sobre la diversidad sexual y evitar caer en los prejuicios y moldes de cómo debe ser el comportamiento de las personas que pertenecen a la diversidad sexual.

Esto es una constatación de que todavía queda mucho por hacer en apoyo del colectivo LGBTIQ+, no solo visibilizando la penalización en países que condenan la diversidad sexual, sino también mostrando los errores y vulneraciones que se pueden cometer hacia los Derechos Humanos en países que son vistos como buenos lugares de acogida para este grupo de personas.

## **Referencias bibliográficas**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), (2014). La protección internacional de las personas LGBTI. México: ACNUR.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2015). Protección para las personas con orientación sexual e identidad de género diversas.: ACNUR.

Alto Comisionado de los Derechos Humanos (2007). Principios de Yogyakarta.

Arango, Joaquín. (octubre 2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, N°1, pp. 1-30.

Arbeláez, Ángela-M. (enero-junio 2017). Michael Walzer y la justicia global. *Anacleta Politic*, vol. 7, pp. 42-62.

Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA): Lucas Ramón Mendos, *Homofobia de Estado 2019* (Ginebra: ILGA, marzo de 2019).

Bidersbost Moyano, Pablo Nicolás. (2010). El estudio de las migraciones en la Ciencia Política: un intento de sistematización. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 9, pp. 9-34.

Butler, Judith. (1990). *El género en disputa*. Ermitaño.

Careaga Perez, Gloria Angelica y Batista Ordaz, Ximena Elizabeth (marzo-abril 2017). Migración LGBTI a la ciudad de México. *El cotidiano*, pp. 105-113.

Chan, Phil C.W. (2010). *Protection of Sexual Minorities since Stonewall*. New York: Desmond Tutu.

Díaz Lafuente, José. (2014). *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español*. Valencia: Universidad de Valencia.

Dustin, Moira y Ferreira, Nuno. (octubre 2017). La Directriz no.9 de Canadá: ¿mejora la evaluación de solicitudes relacionadas con la OSIEG? *Migraciones Forzadas*, vl.56, pp. 80.83.

Edward J. Alessia, Sarilee Kahn, Sangeeta Chatterji. (2016). 'The darkest times of my life': Recollections of child abuse among forced migrants persecuted because of their sexual orientation and gender identity. *Child Abuse & Neglect*, V. 51, pp. 93–105.

Por Efe. (2020). La cuarentena tiene efectos dañinos sobre la población LGTBI en Chile. 28/09/2020, de El Mostrador Sitio web: <https://www.elmostrador.cl/braga/2020/04/16/la-cuarentena-tiene-efectos-daninos-sobre-la-poblacion-lgtbi-en-chile/>

Foucault, Michel. (2011). *Historia de la sexualidad*. Tomo I. Ciudad de México: siglo XXI.

García-Oliveros, Elena. (Julio 2018). Exilio queer, invisibilidad de género y arte público. *Arte y políticas de identidad*, Vol 18, pp. 22-54.

Gobierno de Canadá. Los derechos humanos de las personas LGBTI. 20/12/2018, de Asuntos Globales de Canadá. Sitio web:

[https://international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/human\\_rights-droits\\_homme/right\\_droits\\_homme/rights\\_lgbti.droits\\_lgbti.aspx?lang=en&\\_ga=2.23147962.1431416553.1494519456620285638.1490716058](https://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/right_droits_homme/rights_lgbti.droits_lgbti.aspx?lang=en&_ga=2.23147962.1431416553.1494519456620285638.1490716058)

Gómez Arévalo, Amaral Palevi. (marzo 2017). Entre la espada y la pared: movilidad forzada de personas salvadoreñas LGBT. *Migraciones internacionales contemporáneas*, V. 22, pp. 130-155.

Grewal, Inderpal. (2005). *Transnational America*. Durham and London: Duke University Press.

Grimson, Alejandro y Guizardi, Menara. (2015). Matices y límites del transnacionalismo: los contextos de la migración en Chile. *Las fronteras del transnacionalismo. Límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile*, pp. 13-34.

Hernández, Jesús. (2019). Lo que nadie te dice del Refugio en Canadá, Visas Hoy #338, CI responde, CI Canadá, 20/05/2019, de CI Canadá. Sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=vUhTM6xHN4k>

Jimenez, Maria. (2004). Solicitantes de refugio gay que buscan refugio en Canadá. 05/05/2019, de The Globe and Mail Sitio web: <https://www.theglobeandmail.com/news/national/gay-refugee-claimants-seeking-haven-in-canada/article1136511/>

Jordan, Sharalyn y Morrissey, Chris. (mayo 2013). “¿Por qué motivos?” Solicitudes de asilo de LGBT en Canadá. *Revista Migraciones Forzadas*, 42, 13-16.

Kymlicka, Will. (1995). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós Ibérica.

LaViolette, Nicole. (Julio, 2009). Independent human rights documentation and sexual minorities: an ongoing challenge for the Canadian refugee determination process. *The International Journal of Human Rights*, Vol. 13, pp. 437-476.

Lechuga, Graciela. (2007). Breve introducción al pensamiento de Michel Foucault. México.: Universidad Autónoma Metropolitana.

Mabogunje, A. (1970). Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration". *Geographical Analysis*, 2 (1), p. 1-18.

Millbank, Jenni. (2009). The Ring of Truth?: A Case Study of Credibility Assessment in Particular Social Group Refugee Determinations. *International Journal of Refugee Law*, pp. 1- 37.

Murray, David A.B. (2014). Real Queer: "Authentic" LGBT Refugee Claimants and Homonationalism in the Canadian Refugee System. *Canadian Anthropology Society*, Vol. 56, No. 1, pp. 21-32.

Murray, David AB. (2014). The (not so) straight story: Queering migration narratives of sexual orientation and gendered identity refugee claimants. *Sexualities*, Vol. 17(4), pp. 451–471.

Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos.

Organización Internacional para las Migraciones. 2006. Glosario sobre Migración. En *Derecho Internacional sobre migración*. (Nº7, 1-92) Ginebra: OIM.

Pérez Barahona, Sergio. (2003). El estatuto de "Refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951. *REDUR*, Nº1, 225-250.

Porter, Catherine. (3 de septiembre de 2018). Los gays perseguidos de Chechenia encuentran refugio en Canadá. *The New York time*, <https://www.nytimes.com/2017/09/03/world/americas/chechnya-gays-canada.html>.

Spijkerboer Thomas. (2013). *Fleeing Homophobia, sexual orientation, gender identity and asylum*. New York: Routledge.

Winton, Alisa (marzo-abril 2017). Cuerpos disidentes en movimiento: miradas sobre movilidad transgénero desde la frontera sur de México. *El cotidiano*, pp. 115-125.

Zapara Barrero, Ricard. (2000). La época de la inmigración y su tratamiento politológico: una nota bibliográfica. *Revista española de Ciencia Política.*, vol. 3, pp. 167-180.



# Trata de personas en Chile.

## ONG participante en la mesa intersectorial sobre trata de personas entre 2008-2018

Valentina Palacios Lagos\*

### Introducción

Existen acuerdos de que la trata de personas atenta contra la dignidad y derechos de las personas, siendo considerada un tipo de esclavitud moderna y según el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, “no es solamente una forma de migración forzada y una violación de los derechos humanos de los migrantes, sino que es un crimen transnacional que los Estados deben de combatir” (CELADE, 2003, pág. 31).

En el caso de Chile, se han hecho esfuerzos por combatirla, desde la ratificación del Protocolo de Palermo en el año 2004. También, a través de la creación de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en el año 2008, como coordinadora de políticas con respecto a la materia. Además, es importante hacer mención de la promulgación de la Ley 20.507 en el año 2011, que tipifica el delito de trata de personas.

La Mesa Intersectorial, compuesta por aproximadamente 25 organizaciones públicas y de la sociedad civil, es punto central para el análisis de la presente investigación. Sin embargo, se debe señalar que la institución “dejó de funcionar después de un par de sesiones, para ser reactivada en el año 2012 debido a una iniciativa del Ministerio del Interior, luego de que éste realizare un diagnóstico de las capacidades estatales para enfrentar el problema de la trata en Chile” (Bonacic, 2012, pág. 34).

Tras constatare que la capacidad estatal era insatisfactoria para responder a la problemática, se creó el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas en el año 2013, presentando el problema de no ser legalmente vinculante, por lo que para que “funcione debe estar constantemente luchando por mantenerse en la agenda política de las distintas instituciones involucradas, ya que no existe una ley integral de trata que comprometa a las instituciones para responder a este problema” (Bonacic, 2012, pág. 35), de lo que se deriva también, que la designación de presupuesto depende de si es un tema relevante en la agenda política o no.

---

\* Licenciada en Estudios Internacionales, Departamento de Estudios Políticos, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Correo: [valentina.palacios@usach.cl](mailto:valentina.palacios@usach.cl)

En la actualidad, rige el quehacer en cuanto el tema, el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2015-2018, más actualizado que el anterior, y que también se incluirá en el análisis de este artículo.

Sin embargo, a pesar de que hace algún tiempo participan ONG en esta Mesa Intersectorial, no se ha estudiado la integración de éstas por parte del Estado. Por ello surgen interrogantes acerca de su incorporación a esta institución, así como su participación, incidencia y limitaciones. Puesto que se definen en un Convenio y Protocolo Intersectorial prestaciones de parte de cada una de las instituciones que conforman la Mesa, pero no se sabe con exactitud, si éstas se cumplen o cómo se cumplen, si el trabajo de las ONG es más cercano a la problemática que la institución estatal, entre otras.

Por tanto, la pregunta que guía este artículo es ¿Cuál fue la participación de las ONG en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en Chile durante los años 2008-2018? La hipótesis con la que se trabajará es que la participación de las ONG en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en Chile entre los años 2008- 2018 al quedar sujeta a la convocatoria del Estado, terminaron realizando labores autónomas, que finalmente carecen de impacto al no ser vinculantes.

El principal objetivo de la investigación es examinar la participación de las ONG para el trabajo de la Mesa Intersectorial sobre la Trata de Personas en Chile entre los años 2008- 2018, resaltando el rol jugado por ellas en cuanto a la trata. Para su desarrollo, la presente investigación seguirá una estructura de tres apartados: el primero identifica las principales normativas sobre trata a nivel internacional y nacional, el segundo; presenta qué es la Mesa Intersectorial, y el tercero, desarrolla la participación de las ONG en dicha institución.

Lo anterior, bajo la metodología cualitativa de estudio de caso único, para la mayor comprensión del problema, específicamente a través de revisión bibliográfica, de informes de organismos internacionales y de las organizaciones participantes en la Mesa Intersectorial.

Con ello, se espera obtener respuestas a las interrogantes planteadas, preliminarmente se puede afirmar la relevancia que las ONG tienen para la institución, ya que realizan labores de concientización sobre este delito y también atención a las víctimas; sea en casas de acogida que el Estado no dispone, psicológica, representación judicial e incluso reinserción laboral. Por lo que se desprende, en consecuencia, que el Estado incluye a estas organizaciones no gubernamentales a su mesa de trabajo, para que presten servicios que hasta ahora éste no dispone para abordar integralmente la problemática.

## Precisiones conceptuales

### a) Trata de Personas.

La trata de personas es parte del campo de estudio de las migraciones, para la CEPAL (2002) las migraciones han avanzado acorde a los flujos de la globalización. “En este sentido, la situación contemporánea resulta paradójica, puesto que, en un mundo más interconectado que nunca, donde los flujos financieros y de comercio se liberalizan, la movilidad de las personas, en cambio, se enfrenta a fuertes barreras que la restringen” (CEPAL, 2002, pág. 243).

Dicha restricción contemporánea para las migraciones, según CEPAL (2002) constituye uno de los factores responsables del gran incremento de los casos de indocumentación y la emergencia de delitos graves contra los derechos humanos, tales como la trata de personas (p. 244). Por ello, se acuerda a nivel internacional proteger los derechos de las personas migrantes, frente a la vulnerabilidad a la que están expuestos.

Ahora bien, la trata de personas, a pesar de ser un término utilizado a nivel académico e internacional, a menudo es impreciso y se le confunde con el tráfico de personas, o con los fines de la trata como es la explotación sexual. Por ello, en el año 2000 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, da una definición de la trata de personas que es ampliamente aceptada.

Desde entonces, por trata de personas se entenderá “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (Oficina contra la Droga y el Delito, 2007, pág. 35). Dichas formas de explotación pueden ser diversas, como trabajos forzados, explotación sexual, extracción de órganos, entre otras que incluyen involucramiento en actividades delictuales o conflictos armados.

Por tráfico ilícito de migrantes, según el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, “se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero” (ONG Raíces, 2011, pág. 13). Por lo que de esta definición se pueden desprender diferencias fundamentales con la trata de personas, el consentimiento, el objetivo o fines y que en el caso de la trata de personas se atenta contra la dignidad y derechos de las personas, mientras que con el tráfico se vulnera la seguridad y leyes de un Estado. Para una mejor ilustración de estas diferencias se presenta a continuación la Tabla 1, elaborada por la organización Save the Children.

**Tabla 1: Diferencias entre el Tráfico de Personas y la Trata de Personas.**

	<b>Tráfico de Personas</b>	<b>Trata de Personas</b>
<b>Instrumento Jurídico</b>	Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000)	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres, Niñas y Niños (2000)
<b>Definición</b>	“La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado o Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio de orden material” (Art. 3)	“(…) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (Art. 3)
<b>Naturaleza Del Delito</b>	Delito contra el Estado (contra las leyes migratorias)	Es delito contra las personas. Violación de los Derechos Humanos.
<b>Cruce De Fronteras</b>	Siempre implica el cruce ilegal de fronteras.	Puede ser <b>interna</b> sin necesidad de cruce de fronteras o <b>externa</b> con cruce de fronteras, legal o ilegalmente.
<b>Objetivo</b>	<b>Inmigrante:</b> Entrada ilegal en un país. <b>Traficante:</b> Beneficios por facilitar el cruce de fronteras.	Explotación de las personas.
<b>Consentimiento</b>	Existe consentimiento y voluntad y se da un pago por el servicio.	Sin consentimiento o con consentimiento inicial invalidado por el uso del engaño y la coacción. <b>Niños y Niñas:</b> El consentimiento siempre es irrelevante, existan o no formas coercitivas.

Fuente: Save the Children, 2011, p.8.

Ahora que se introdujo qué es la trata de personas, y se expusieron las diferencias principales con el tráfico ilícito de personas, cabe aclarar que puede ocurrir que una persona que esté utilizando el tráfico como instrumento para ingresar a un país, puede transformarse en víctima de trata de personas, por tanto, son delitos que en cierta medida están relacionados.

Si bien existen distintos enfoques con los que se aborda el estudio de la trata de personas, así como la formulación de políticas, para efectos de este artículo se priorizó profundizar el enfoque basado en derechos, puesto que mediante él se pueden englobar las principales características de la trata de personas. Se debe mencionar que, aunque se haya hecho esta elección teórica, no se desconoce que la trata de personas es un problema que “tiene

género, no es neutral. La discriminación estructural de género está a la base de la mayor vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en la trata de personas y la explotación que conlleva” (Parodi, 2017), esto principalmente ligado a la explotación sexual o matrimonio servil. El enfoque basado en derechos surge a fines del siglo XX, Tras la Declaración de Viena o Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la cual se establece que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. Este enfoque se basa en el aspecto normativo, referido a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales y el operacional, que “tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos” (Giménez y Valente, 2010). Para ello, el Estado tiene cuatro obligaciones esenciales, que son:

- a. Respetar: que no se interfiera en el disfrute del derecho.
- b. Proteger: que se adopten medidas para evitar que se interfiera en el ejercicio del pleno derecho.
- c. Cumplir: que el Estado adopte medidas para facilitar, proporcionar y promover la plena realización del derecho.
- d. Garantizar: que se haga efectivo el ejercicio del derecho y promoverlo, mediante la difusión de información para que se facilite su ejecución.

Por tanto, el enfoque basado en derechos permite superar el enfoque basado en necesidades, "de manera que la persona humana deja de ser un mero beneficiario de los programas, proyectos y políticas públicas para ser un titular de derechos” (Alza, s.f., pág. 53). En este ámbito, diversos autores como Giménez y Valente, Valverde y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos reafirman que la política pública es un derecho que el Estado debe garantizar. Todo lo anterior respondiendo a los compromisos y obligaciones internacionales establecidos tras la ratificación de las convenciones y sus protocolos antes mencionados para la trata de personas.

## **b) ONG**

El concepto organismo no gubernamental, fue reconocido por Naciones Unidas y “se ha usado para hacer referencia aquellas organizaciones que, fuera del ámbito gubernamental, tienen como fin la realización de actividades de interés público” (Ochoa, 2011, pág. 13). Estas organizaciones son heterogéneas en cuanto a tamaño, temas, financiamiento, etc. Pero coinciden en que no tienen fines de lucro y prestan servicios sociales.

En consecuencia, las ONG se deben entender como parte de un contexto social, según Cecilia Bobes “su reconocida vocación de influencia en las políticas públicas permite examinarlas como actores no estatales que

participan en el espacio público” (Bobes, 2017, pág. 127). Esto pues están insertas en un sistema de relaciones, donde pueden intervenir o mediar según los intereses del grupo al cual representan.

En el texto “ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria”, a pesar de ser un estudio del caso mexicano, se ofrece una distinción útil y aplicable al caso chileno acerca de dos tipos de ONG de atención a migrantes, que serán presentados en la siguiente tabla.

**Tabla 2: Casas de Migrantes y ONG de Perfil Amplio.**

	Casas de Migrantes	ONG de Perfil Amplio
Características generales	Organizaciones de asistencia humanitaria y defensa de los derechos de los migrantes.	Sus actividades son complejas, plurales y polifacéticas. Algunas orientan las migraciones desde la democracia, transparencia y derechos humanos.
Actividades principales	Atienden diversos albergues, centros de acogida o refugio. Así como comedores, dispensarios de salud y/o ayuda legal	No son asociaciones de asistencia, sino que se dedican a la discusión pública, investigación y monitoreo. Inciden en las políticas públicas, capacitación y visibilización del tema en la agenda pública.
Localización	Zonas fronterizas o de paso de migrantes.	Ciudades o zonas céntricas
Financiamiento Ambas pueden recibir apoyo de privados, aunque predomina el auto sustento.	Proveer alimentación, hospedaje, servicios médicos y otras formas de asistencia a grupos numerosos de personas.	Escasez de recursos impacta en el número de personal que pueden contratar y el número restringido de proyectos que pueden realizar.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de Sorj, 2007.

En el texto de Bernardo Sorj, se afirma que las ONG de migraciones se relacionan entre ellas para establecer alianzas y redes que establezcan una agenda común. Esto con el fin de poder incidir en las políticas públicas del Estado. En cuanto a las relaciones de las ONG con el Estado, estas pueden ser para propósitos concretos de asistencia o para incidir en instancias de toma de decisiones. Para ello, se debe establecer una relación de colaboración, por ejemplo, “las ONG de perfil amplio comparten resultados de investigación y ofrecen asesorías técnicas y consultoría a legisladores e instituciones estatales” (Sorj, 2007, pág. 141). Sin embargo, el autor señala que las relaciones pueden entrar el conflicto al denunciarse corrupción, indiferencia o incapacidad para defender los derechos de los migrantes de parte de las instituciones del Estado.

Por tanto, el desafío para América Latina, desde la perspectiva del autor, es que las ONG puedan trabajar de forma autónoma, pero en

colaboración con el Estado, para que “suministren proyectos innovadores capaces de ser formulados como políticas sociales y tener una relación más productiva, tanto con el sistema político como con los movimientos sociales” (Sorj, 2007, pág. 138). El autor Carlos Navarro, va más allá y se pregunta el porqué de la cooperación entre ONGs y el Estado. Una de las respuestas, es que el Estado, “atascado en considerables limitaciones de su red de distribución de beneficios sociales, ha tenido que acudir a ONG con experiencia y alcances propios en cierto tipo de programas” (Navarro, 1998, pág. 1). Mientras que las ONG se benefician en la obtención de recursos para llevar a cabo sus fines o para ampliar su cobertura. También propone que, si bien esta relación no está exenta de dificultades, debe ser un proceso de aprendizaje mutuo. En las que, por ejemplo, ONG podrían capacitar funcionarios públicos, mientras que funcionarios del Estado podrían tratar con mayor confianza la labor de estas organizaciones.

Ahora bien, si se considera que las políticas públicas son respuesta a lo que se encuentra en la agenda pública, las ONG pueden ser actores que influyan en ellas, así como también marcos de acción elaborados por actores internacionales. Aunque, a veces son más considerados como ejecutores de dichas políticas. Según la autora Gloria Ochoa, para que las ONG puedan promover políticas públicas, se requieren dos elementos; “la voluntad política por parte del conjunto de la sociedad, el Estado y los organismos gubernamentales de reconocer la necesidad de incorporar en la discusión de la agenda pública a la sociedad civil en general y a estas organizaciones en particular” (Ochoa, 2011, pág. 22). Y también, que las organizaciones desarrollen una estrategia clara de incidencia en su campo temático.

## **Principales normativas internacionales y nacionales sobre trata de personas**

### **Nivel internacional**

La trata de personas es un fenómeno complejo y una forma de esclavitud moderna. En el mundo “existen 27 millones de esclavos modernos que podrían ser parte de este delito, la compraventa de seres humanos constituye un mercado lucrativo que moviliza más de 32 mil millones de dólares al año, afectando a 161 estados y a un estimado de 12.3 millones de personas víctimas a nivel mundial” (Ministerio de Salud, 2018, pág. 8). Con respecto a las víctimas, según el Reporte Global sobre Trata de Personas de Naciones Unidas (2018) la mayoría de las detectadas corresponden a mujeres (49%), seguidas de niñas (23%), hombres (21%) y niños (7%) (p.10). Y particularmente en la región de América del Sur, predomina la trata con fines de explotación sexual de mujeres. Existen numerosos documentos a nivel internacional sobre trata de personas, en esta ocasión se expondrán principalmente algunos de Naciones Unidas, por

ser vinculantes mayor número de países. De la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), se desprenden los Protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Siendo el primero de ellos el que es vinculante con el tema a tratar. A continuación, se presentan 3 documentos relevantes para el análisis:

**Tabla 3: Documentos Naciones Unidas**

<p>Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000)</p>	<p>Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas (2010)</p>	<p>Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas (2010)</p>
<p>Instrumento universal que aborda los aspectos de la trata de personas, desde qué se entiende por dicho concepto hasta la reparación de víctimas. Poniendo énfasis en los derechos humanos y promoviendo la cooperación entre Estados.</p>	<p>Documento elaborado con la finalidad de que los Estados Miembros refuercen sus compromisos políticos y jurídicos para prevenir y combatir la trata de personas de manera coordinada y bajo el enfoque de derechos humanos.</p>	<p>Instrumento de asistencia técnica para facilitar la correcta aplicación del Protocolo a los Estados Miembros. Consta de cinco pilares o retos; enjuiciamiento, protección, prevención, coordinación y cooperación nacional, cooperación y coordinación internacional. Que se agrupan en cuadros para facilitar su síntesis y aplicabilidad, estos cuadros a su vez, constan de seis columnas: disposiciones del protocolo, objetivos específicos, indicadores del marco, medidas de aplicación, indicadores operacionales y fuentes.</p>

Elaboración propia con base en Naciones Unidas 2000 y 2003, UNODC 2010.

**Documentos nacionales.**

Para contextualizar, la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas fue creada en el año 2008 y a partir de dicha instancia en Chile se legisla y crean protocolos, convenios y planes de acción. A continuación, se presentarán algunos datos, la Ley 20.507 y el tipo de visa a la que pueden optar las víctimas del delito de trata de personas. Según lo publicado por el informe de la MITP, desde 2011, año en el cual comienza a regir la ley sobre trata de personas, hasta el 2018, existieron 228 víctimas en el país. Esta información corresponde a los casos judicializados, que hasta entonces eran 37. De dicho informe se desprende que en el país predomina la trata laboral y que el mayor número de víctimas son hombres. Sin embargo, hay una constante en la cantidad de víctimas mujeres, ya que cada año hay al menos una, lo mismo sucede con la trata de carácter sexual, no desaparece en ningún



período de tiempo. Con respecto a la nacionalidad de las víctimas, éstas son principalmente bolivianos, pero también hay de países lejanos como India o China, por lo que en este aspecto no se puede generalizar a que la trata es sólo interna o con países limítrofes.

### **Ley 20.507**

Esta ley, promulgada en el año 2011, modifica el Código Penal con el fin de introducir como delitos la trata de personas y el tráfico de migrantes, y establecer normas para su prevención y persecución criminal. Por tanto, se establece qué se entenderá por estos delitos, así como las condenas a recibir por parte de quiénes los lleven a cabo. En el Artículo 411 quáter, se explicita que incurre en este delito el que mediante violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra capte, traslade, acoja o reciba personas para que sean objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a ésta, o extracción de órganos, será castigado con la pena de reclusión mayor en sus grados mínimo a medio y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales (Ley 20507, 2011).

También con el Artículo 78 bis., se determina que el Ministerio Público debe adoptar las medidas para proteger la integridad física y psicológica de las personas víctimas de trata de personas.

### **Artículo 33 bis.:**

En Chile, aún rige el Decreto de Ley 1.094 del año 1975 que establece las normas sobre los extranjeros en el país. Con la entrada en vigencia de la ley anteriormente mencionada, se modifican el uso de trata de blancas por trata de personas (o tráfico ilegal de migrantes si es el caso), y según el Artículo tercero N°2, se incorpora el Artículo 33 bis. a este decreto.

Dicho Artículo menciona que las víctimas extranjeras tendrán derecho a presentar una solicitud de autorización de una residencia temporal por un período mínimo de seis meses, durante los cuales podrán decidir el ejercicio de acciones penales y civiles en los respectivos procedimientos judiciales o iniciar los trámites para regularizar su situación legal de residencia. En ningún caso podrá decretarse la repatriación de las víctimas que soliciten autorización de residencia por existir grave peligro para su integridad física o psíquica resultante de las circunstancias en que se ha cometido el delito en sus países de origen (Ley 20507, 2011).

## Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en Chile (2008-2018)

La Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas fue creada mediante el Decreto Exento N° 2821 el 31 de julio de 2008, bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Y según lo declarado en el decreto que crea la institución, es una comisión asesora de “composición interministerial e intersectorial y será la encargada de coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, represión y sanción de la Trata de personas, especialmente de mujeres y niños” (Ministerio del Interior, 2008). Según dicho documento, la MITP está compuesta por representantes de: Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio del Trabajo, Agencia Nacional de Inteligencia, Servicio Nacional de la Mujer, Servicio Nacional de Menores, Policía de Investigaciones de Chile, Carabineros de Chile y Ministerio Público. Aunque se declara que “la Comisión podrá invitar a participar de sus reuniones a otras instituciones Públicas, así como a representantes de organismos de la sociedad civil, si lo estimare conveniente para su buen funcionamiento” (Ministerio del Interior, 2008). Punto en el cual se abre la puerta a la incorporación del trabajo de las ONG.

En este Decreto, también se establecen las funciones de la Mesa Intersectorial, tales como coordinar labores de agentes públicos como de la sociedad civil, generar sistemas de registro de posibles víctimas de trata y generar campañas de información y sensibilización en la comunidad nacional. La MITP, ha creado Protocolos y Planes de Acción, como el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas, que será explicado posteriormente. A partir de dicho Plan de Acción, se establecen Mesas Regionales sobre Trata de Personas para implementar y coordinar acciones a nivel local. Éstas últimas, no son parte del desarrollo del artículo, sin embargo, es importante señalar su existencia.

### a) **Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2013.**

Este Plan, se divide en cuatro ejes temáticos de trabajo, en las que participan distintas instituciones. Las principales tareas planteadas en este documento son:

**Tabla 4:** Plan de Acción 2013.

Eje 1: Prevención y Sensibilización	Eje 2: Control y Persecución del Delito	Eje 3: Protección y Asistencia a Víctimas	Eje 4: Cooperación y Coordinación Interinstitucional
-Investigación y campañas de información y difusión.	-Establecer la trata como una prioridad policial.	-Proveer servicios de asistencia como alojamiento, asesoramiento e	-Considerar a las organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la

<ul style="list-style-type: none"> <li>-Capacitación a funcionarios públicos.</li> <li>-Actividades de intervención en los países de tránsito de las víctimas.</li> <li>-Detección más eficaz de las víctimas y alentar la denuncia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fortalecer y mejorar los procesos de intervención de organismos de control y persecución penal, a través de la sistematización de buenas prácticas y orientaciones al interior de los servicios.</li> <li>-Investigaciones proactivas en la búsqueda de víctimas.</li> <li>-Fiscalización en el ámbito laboral.</li> <li>-Diseñar línea telefónica para víctimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>información de sus derechos jurídicos en un idioma que puedan comprender, asistencia médica y psicológica. Oportunidades de empleo, educación y capacitación.</li> <li>-Evitar victimización secundaria en instancias de administración de justicia.</li> <li>-Mecanismo de financiamiento para asistencia a víctimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>materia.</li> <li>-Sistema de recolección de datos para construir diagnósticos adecuados.</li> </ul>
---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2013.

**b) Convenio Intersectorial para aprobar e implementar el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas (diciembre 2013).**

En los antecedentes de este documento se señala que el incremento de extranjeros en Chile, sumado a la estabilidad política y económica del país pueden ser factores que inciden en el aumento de la cantidad de víctimas.

Se reconoce la importancia del Protocolo vinculante de Naciones Unidas y la Ley 20.507, y se explicita que durante el año 2012 se realizó un diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en el país, para comenzar a trabajar en el diseño de un plan de acción nacional a implementarse en el año 2014.

Para dicho plan de acción se consideraron cuatro ejes: Prevención y Sensibilización, Control y Persecución del delito, Protección y Asistencia a las Víctimas y Cooperación y Coordinación Interinstitucional. Y éste pretende “ser el primer instrumento de planificación, de carácter integral, de acciones encaminadas a prevenir, perseguir y sancionar el delito de trata de personas en Chile y de proteger y prestar efectiva asistencia y reparación a sus víctimas” (Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, 2013).

Por tanto, este convenio es una formalización del compromiso adquirido por las instituciones participantes para implementar el plan de acción. Las partes de este documento son:

**Figura 1:** Instituciones Plan de Acción.



Fuente: Elaboración propia, con información de Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, 2013.

Las instituciones anteriormente expuestas, adquieren 12 compromisos generales que son los siguientes: implementar el Plan de Acción Nacional, participar en las sesiones de trabajo de la MITP, brindar asesoría técnica , contribuir a las coordinaciones interinstitucionales, contribuir a la evaluación de los objetivos del plan de acción, intercambiar información interinstitucional, facilitar la coordinación para incorporarse a la realidad local, coordinar actividades de capacitación intersectorial, participar en capacitar al sector privado, proveer los servicios de atención comprometidos en el Protocolo Intersectorial, velar por los derechos de las víctimas y colaborar con la administración de justicia.

**c) Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2015-2018.**

La creación de este Plan, estuvo a cargo de la Mesa Intersectorial y tiene por objetivo “generar e implementar acciones de carácter permanente para prevenir y combatir la trata de personas en Chile, y garantizar la protección y asistencia de las víctimas” (Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, 2015). Los ejes que se trabajan en el documento son cuatro, al igual que en el Plan anterior. A continuación, un cuadro resumen de los principales objetivos:

**Tabla 5: Plan de Acción 2015.**

Eje 1: Prevención y Sensibilización	Eje 2: Control y Persecución del Delito	Eje 3: Protección y Asistencia a Víctimas	Eje 4: Cooperación y Coordinación Interinstitucional
<p>-Que la ciudadanía y actores competentes sean capaces de conocer a cabalidad qué es la trata de personas e identificar a las víctimas.</p> <p>-Mayor énfasis en la detección de casos.</p> <p>-Explicar los derechos a las personas consideradas en grupos vulnerables.</p>	<p>-Investigación y persecución de parte de funcionarios públicos.</p> <p>-Capacitación a funcionarios policiales y fiscalizadores.</p>	<p>-Coordinar entre instituciones el otorgamiento de alojamiento, asistencia médica y psicológica, etc.</p> <p>-Ampliar la oferta del Protocolo hacia la asistencia al retorno asistido y obtención de documentación a víctimas extranjeras.</p> <p>-Medidas cautelares reales para los culpables y acciones civiles que indemnicen a las víctimas.</p>	<p>-Acuerdos bilaterales con países de origen de las víctimas.</p> <p>-Aprender de las experiencias de otros países.</p> <p>-Recibir información de otros organismos para las estadísticas.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, 2015.

**d) Protocolo Intersectorial de Atención a Víctimas de Trata de Personas 2015.**

Este Protocolo se enmarca en el Plan de Acción mencionado anteriormente, y establece la coordinación de las instituciones que prestan asistencia a las víctimas del delito de trata de personas. En este documento se establecen los siguientes roles y funciones:

**Tabla 6: Protocolo Intersectorial 2015.**

Ministerio Público	Prestaciones condicionadas a la existencia de un proceso penal. Se entregará orientación, protección y apoyo para comparecer a diligencias de investigación y audiencia de juicio oral.
Ministerio del Interior y Seguridad Pública- Subsecretaría de Interior a) Departamento de Extranjería y Migración b) Departamento de Acción Social c) Subsecretaría de Prevención del Delito- Programa Apoyo a Víctimas	a) Se concederá visa para víctimas de trata (art. 33 bis). b) Asistencia económica y social a las personas víctimas de trata en situación migratoria regular o en vías de regularización. c) Se brindará atención reparatoria integral y gratuita en el ámbito psicológico, psiquiátrico, social y legal a las víctimas.
Ministerio de Justicia- Corporación de Asistencia Judicial	Prestaciones de Defensa Laboral y Centros de Atención integral a Víctimas de Delitos Violentos, brindando orientación y patrocinio judicial.
Servicio Nacional de la Mujer	Casa de Acogida para mujeres víctimas del delito

	de Trata de personas.
Ministerio de Salud	Atención en salud a víctimas de trata de personas con situación migratoria regular tendrán acceso a todas las prestaciones generales. Aquellas en proceso de regularización se atenderán en el Consultorio 1 Dr. Ramón Corbalán Melgarejo.
Instituto Nacional de Derechos Humanos	Asesoría jurídica a instituciones intervinientes en caso de trata de personas.
Instituto Chileno Católico de Migración	Atención psicológica, servicios de traducción, acceso a bolsa de empleo, alojamiento solo para mujeres, orientación legal.
Ciudadano Global	Orientación legal, apoyo social, proceso de inserción laboral.
Corporación Humanas	Orientación legal y representación judicial a mujeres víctimas del delito de trata de personas.
Clínica Jurídica Migrantes y Refugiados, Universidad Diego Portales	Orientación legal y representación jurídica a víctimas de trata de personas.
Organización Internacional para las Migraciones Chile	Colaboración en retorno al país de origen.
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	En el caso de víctimas de trata que requieran protección internacional, pueden solicitar asilo en Chile.

Fuente: Elaboración propia con información de Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, 2015.

Como se puede desprender de la tabla, aparecen asignados compromisos para tres ONG, de los cuales la totalidad corresponde a orientación legal e integración a bolsas de empleo. Mientras que sólo una ofrece otros servicios como atención psicológica.

## **ONG en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en Chile (2008-2018)**

### **a) Corporación Humanas:**

Esta ONG se constituye en el año 2004,

impulsada por un grupo de mujeres feministas, profesionales y defensoras de derechos humanos, con el fin de generar un espacio de acción, reflexión e incidencia en el desarrollo institucional del país de modo de aportar a la profundización de la democracia y a la inclusión de las mujeres (Corporación Humanas, 2019).

Su incidencia en el sistema regional y también universal de derechos humanos, les ha permitido “tanto constituirse en un informante clave para los comités de derechos humanos como para consolidar sus relaciones con organizaciones nacionales de derechos humanos, conformando una coordinación permanente para la incidencia internacional” (Corporación

Humanas, 2019), esto principalmente enfocado en organizaciones de mujeres, de diversidad sexual, personas con discapacidad, represión dictatorial e indígenas.

Según Corporación Humanas (2019), el marco que guía sus acciones es la teoría feminista y el derecho internacional de los derechos humanos, sin alinearse con ningún partido político para tener mayor autonomía. Su organización se constituye de una Asamblea de Socias y un Directorio elegido por la Asamblea.

Actualmente (2019) quien preside la institución es Lorena Fries Monleón, abogada especialista en derechos humanos, y la representante de esta ONG en la Mesa Intersectorial es Camila Maturana Kesten, también abogada, que se desempeña como tesorera en la institución.

El quehacer de Humanas, se encarga del cumplimiento de “las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres en Chile y los países de la región” (Corporación Humanas, 2019), a través del uso de sistemas de protección de derechos. Asimismo, promueven la inclusión de demandas de derechos humanos y justicia de género en las agendas políticas, contribuyen a generar respeto a los derechos humanos de las mujeres y generan conocimiento e insumos acerca de la situación de las mujeres en Chile y otros países de la región. Esto, lo realizan en tres programas de trabajo: democracia y participación política, derechos humanos y sistemas de protección y justicia de género.

ONG Humanas ha participado de investigaciones como el Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género del año 2011, donde se dedica un apartado a la trata de personas como una forma de violencia contra las mujeres y en el cual, se insta a Chile a mejorar con respecto a la temática a través de la promulgación de una ley especializada para la temática, por lo que se puede considerar un antecedente a la ley aprobada el mismo año.

Producto de lo anterior, esta ONG fue consultada por la MITP e incorporada de manera oficial en el año 2013, representando su postura de defensa de los derechos humanos de las víctimas.

Más en concreto, de las áreas de trabajo de esta ONG, dedican parte de su quehacer para el patrocinio de casos de mujeres víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes, según lo acordado en el Protocolo Intersectorial de Atención a Víctimas de la MITP (2015).

Esta ONG representó a dos mujeres colombianas víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. “El Cuarto Tribunal Oral en lo Penal de Santiago dictó sentencia condenatoria en octubre de 2013, en la que se condenó a tres personas en calidad de autores ejecutores, del delito de trata de personas” (Corporación Humanas, 2019), además se acogió por primera vez la demanda civil de indemnización de perjuicios interpuesta por Corporación Humanas en representación de la víctimas, teniendo como

resultado la condena a los responsables del pago de una indemnización de \$10.000.0000 por el daño causado.

Otro caso, fue la representación judicial de una mujer ecuatoriana víctima de trata de personas con fines de explotación laboral, sin embargo, esta causa aún está siendo investigada por la Fiscalía de Pudahuel, sin que exista formalización de los responsables.

Para Humanas, representar estos casos también involucra una atención integral de acompañamiento a las víctimas, puesto que se suman trámites como solicitar renovación de residencia temporaria.

Por tanto, esta es una ONG que, tiene un espacio de trabajo definido en la Mesa, pero que, según sus resultados, solo han podido obtener sentencias en un caso de los representados. Y, por otra parte, también busca incidir en que se consideren otros enfoques para abordar la trata de personas.

### **b) Corporación ONG Raíces:**

Esta ONG formada en el año 1998 está dedicada a la promoción y restitución de los derechos de niñas/os, adolescentes y mujeres, y según señalan

En sus más de 20 años de trabajo, nuestra organización se ha especializado en la investigación, sensibilización y prevención, monitoreo de políticas públicas, formación de actores clave, comunicaciones para una cultura de derechos, y reparación del daño, en diversas vulneraciones a los derechos humanos, en especial violencia sexual y trata de personas (ONG Raíces, 2019).

ONG Raíces trabaja con mujeres, niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos. Sus acciones principalmente se desarrollan en la Región Metropolitana, aunque la investigación, incidencia y sensibilización se amplían a otras regiones. Su directora (2019) es Denisse Araya y, quien los representa en la Mesa Intersectorial es Ingrid Almendras.

Con respecto a la trata de personas, esta ONG detecta los primeros casos entre 2001 y 2004 tras investigar la explotación sexual comercial en menores de edad, de los cuales algunos eran víctimas de trata. Para proteger los derechos de dichos menores vulnerados, se conoce que Chile había ratificado el Protocolo de Palermo y comenzaron un trabajo de incidencia en el Congreso para que diputados y senadores se interesen en modificar la ley.

Posteriormente, entre los años 2006 y 2007 se realizó una investigación junto a OIM, donde en tres regiones del país, en el período de investigación se encontraron 52 casos de trata de personas. Cifra que no coincide con las estadísticas elaboradas posteriormente por la MITP, lo que tiene que ver con la invisibilización del delito.



En el año 2008, finalmente fueron convocadas por el gobierno de Michelle Bachelet, para participar en la Mesa Intersectorial que estaba discutiendo la modificación del Código Penal. Pasando por un primer período del 2008- 2011, donde se preparó la ley, aunque con cierto período de receso.

Luego, se firma el Protocolo del año 2013, donde se incorpora a la sociedad civil. Esta ONG en particular fue incluida en los ejes de prevención, asistencia de víctimas y persecución del delito, desde una perspectiva de investigación.

De las líneas de acción de ONG Raíces, hay variadas labores que se relacionan con la trata de personas. Estas líneas de acción se insertan en todos los programas, por lo que se hará referencia a aquellas donde se atienda la temática de trata de personas.

En la línea de Investigación, esta ONG ha hecho estudios como: Seminario “Tráfico ilícito y trata de personas, la necesidad de legislar (2006)”, “Trata de niños/as y adolescentes: una realidad oculta (2007)”, que corresponde a un estudio exploratorio elaborado junto con OIM, “Trata de personas, la protección de las víctimas: tarea de todas y todos (2011)” y “Solidaridad de Mujer Comprometidas con la prevención de la Trata de Personas ¡A No Callar! (2016)”, financiada por el Fondo Proyecto de la Embajada de Canadá, entre otras.

Lo anterior tiene relación con el área de incidencia política, puesto que con algunos de los estudios se pone el tema como relevante, además, Raíces tuvo bastante participación en instalar la importancia de modificar el código penal, lo que se consigue a través de la Ley 20.5007, que Tipifica el delito de Trata de Personas y Tráfico ilícito de Migrantes.

La línea de Prevención y Sensibilización, por su parte, tiene por objetivo visibilizar la trata de personas, puesto que es un delito difícil de detectar, más aún en condiciones de vulnerabilidad.

En cuanto a la formación y capacitación, esta se da en dos sentidos principalmente. Uno, con el trabajo con funcionarios públicos, para que sepan identificar y detectar la trata. Y el otro, con personas que han sido vulneradas, de manera que, una vez pasado el proceso de reparación, puedan reinsertarse en el medio social.

Las áreas de sensibilización y capacitación se unifican por ejemplo en las charlas que se hacen como trabajo de la MITP en ministerios. Y adicionalmente, con recursos de las ONG se han hecho instancias con personas migrantes por ejemplo en la bolsa de empleo de INCAMI.

Finalmente, la reparación del daño psicosocial corresponde a generar estrategias para proteger o restablecer la salud tanto física como emocional de las víctimas. En este sentido, la ONG Raíces se hizo cargo de la Casa de Acogida Josefina Bahati instalada por SERNAM en 2012.

La ONG estuvo a cargo desde el año 2014 hasta fines de 2017, y éste constituía un “espacio temporal de refugio y protección para mujeres que

han vivido esta vulneración” (ONG Raíces, 2019), posteriormente pasó a la administración de la Municipalidad de Recoleta.

En este espacio las mujeres recibían además de un techo y comida, atención psicosocial y una abogada que las orientaba para las querellas.

También, se realizó un proyecto para trabajar con las mujeres egresadas de la casa y poder fortalecer su autonomía si decidían quedarse en el país, siendo capacitadas y apoyadas para conseguir arriendos de viviendas. Este proyecto fue exitoso, por lo cual actualmente la Mesa Intersectorial lo tiene incorporado.

Por tanto, esta es una de las ONG que está más involucrada con la trata de personas, según lo reflejado en sus líneas de acción y programas en ejecución. Lo que ha llevado a que sus propuestas sean incorporadas en el trabajo de la Mesa Intersectorial.

### **c) Instituto Católico Chileno de Migración**

INCAMI, fue creado en el año 1955 y es el “Organismo de la Conferencia Episcopal de Chile, encargado de promover, animar y coordinar los programas y actividades tendientes a la inserción e integración socio-cultural y religiosa de las personas en movilidad humana” (INCAMI, 2019).

Esta ONG se encarga de coordinar con las diócesis, parroquias y capillas los programas de atención a personas migrantes que necesitan un acompañamiento pastoral específico, como inmigrantes, retornados, migrantes internos, emigrados chilenos, marinos, turistas, trabajadores portuarios, nómadas, etc.

Para ello, cuenta con presencia en varias localidades del país, incluyendo Arica, Iquique, Calama, Antofagasta, Copiapó, Valparaíso, Santiago, Melipilla, Concepción, Temuco, Villarrica, Puerto Montt y Punta Arenas. Donde se realizan diversas labores como la de brindar alojamiento a migrantes, asistencia social, bolsas de trabajo, entre otras.

Quien preside actualmente la institución (2019) es Mons. Galo Fernández, Obispo Auxiliar de Santiago, y su representante en la Mesa Intersectorial es Katherine Vásquez, trabajadora social.

INCAMI tiene distintas líneas de acción, pero las que destacan en cuanto a la temática de trata de personas son las relacionadas con promover y defender los derechos humanos de los migrantes, como también denunciar las violaciones a éstos. También la incidencia para la política migratoria, la sensibilización a la sociedad civil y la promoción de la ratificación de Convenciones Internacionales. Esta ONG, al ser católica, trabaja con 4 pastorales, que son: pastoral migratoria, pastoral del mar, pastoral de los itinerantes y pastoral del turismo.

En cuanto a su participación en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, fue más bien reciente, desde el año 2016. Sin embargo, al estar

esta institución administrada por la Fundación Scalabrini, representa cierta continuidad, puesto que esta fundación participó primero que INCAMI de la Mesa.

Los primeros acercamientos fueron debido a que la Mesa requería prestaciones del Centro Integrado de Atención al Migrante, que es una casa de acogida para mujeres perteneciente a esta ONG. Desde entonces, se trabajó en equipo con SERNAM para brindar acompañamiento a las mujeres que estaban ahí.

Con respecto a la atención a las víctimas de trata, se hace referencia en la página web de INCAMI al Convenio Intersectorial que aprueba el Plan de Acción y el Protocolo de Atención a Víctimas de Trata de Personas firmado el año 2013 por 20 instituciones, incluyendo esta ONG.

Posteriormente, dentro de la misma publicación se señala la entrada en vigencia del mismo en el año 2014, así como una breve reseña acerca de la labor de la Mesa Intersectorial desde el 2008, haciendo énfasis en que

a partir del año 2012 amplió su composición e incorporó a todos los ministerios, instituciones públicas y organizaciones civiles con competencias en el tema. En el proceso y gracias al aporte de distintos actores, se elaboró durante este año un Plan de Acción Nacional para enfocar el trabajo de los distintos organismos involucrados (INCAMI, 2019).

La atención a víctimas de trata, se extiende a los demás servicios ofrecidos por INCAMI y según lo convenido en el Protocolo Intersectorial, se incluyen en bolsas de empleo, casas de acogida, asesorías para regularización migratoria, atención psicológica, entre otras. Y dentro de las subcomisiones establecidas en el Protocolo, participan en el eje de prevención y en el de atención a víctimas.

También, de la información recabada del sitio oficial de esta ONG, se desprende que participan en varias instancias de sensibilización con respecto al delito de trata de personas. A continuación, se mencionan algunos ejemplos:

- Sensibilización a Parlamentarios en el año 2014: INCAMI participó un encuentro con parlamentarios para poner en discusión la problemática de la trata de personas en Chile. “El propósito de este primer encuentro fue generar una instancia para que en la agenda política de Chile se debata este tema y que, a su vez, sea tratado como un tema país” (INCAMI, 2019).
- Participación en la tercera versión del “Día de Acción Contra la Trata de Personas, “Haciendo visible lo invisible””: esta conferencia internacional, celebrada en el año 2015, tuvo como finalidad

- “crear conciencia y promover oportunidades de mayor cooperación entre países, agencias de gobierno y la sociedad civil para prevenir la Trata de Personas que es considerada una forma de esclavitud moderna y la segunda mayor industria delictiva del mundo actual y la de más rápido crecimiento” (INCAMI, 2019).
- En el año 2015 la MITP e INCAMI como miembro, se sumaron a la campaña “Corazón Azul”, de la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, para sensibilizar y explicar a la ciudadanía qué es la Trata, contando con rostros de televisión que se suman al llamado de “no más trata de personas” (INCAMI, 2019).

Para dichas prestaciones, la MITP no entrega financiamiento a esta ONG, por lo que participan según la disponibilidad de recursos, ya sea en atenciones u ingreso de víctimas a los hogares administrados por INCAMI.

#### **d) Servicio Jesuita a Migrantes**

El SJM, es una organización civil perteneciente a la Compañía de Jesús, cuyo nombre anterior era Ciudadano Global, razón por la cual aparece en documentos de la Mesa Intersectorial con otro nombre.

Su propósito es proteger la dignidad y derechos humanos de las personas migrantes, para lograr incluirlos y formar un país intercultural.

Esta ONG trabaja con migrantes mediante programas de atención individual y trabajo comunitario, además de áreas de investigación e incidencia para las políticas públicas.

Su director nacional es José Tomás Vicuña, quien ha tenido relevancia en las discusiones públicas y de los medios en temas migratorios. Y la representante ante la Mesa Intersectorial es Constanza Salgado, aboga del equipo del área jurídica que se dedica a tratar asuntos legales y tramitaciones para la inclusión de migrantes.

De las líneas de trabajo de esta ONG, tres son incluidas en el Protocolo de Atención y en el Plan de Acción. En el área de sensibilización, se ha capacitado por parte de SJM a funcionarios públicos.

En cuanto al área jurídica y según el Protocolo, el SJM ofrece orientación en regularización migratoria a las víctimas de trata para su tramitación de visa, pero no los patrocina en denuncias. Por otra parte, el programa laboral consiste en introducirlos en la bolsa de empleo para que puedan optar a trabajos, principalmente en el caso de mujeres como trabajadoras de casa particular puertas adentro para que puedan optar a alojamiento también. Ambas prestaciones son por demanda espontánea y luego de una entrevista, se deriva según la necesidad a las áreas pertinentes.

Por otra parte, el SJM para su trabajo en general, puesto que no lo han hecho como un punto focal para la trata de personas, han cambiado su

enfoque este año a estar más presentes en trabajo en terreno, puesto que detectaron que las personas que podían acercarse a sus oficinas de Santiago centro era una mínima parte de la población migrante.

## Conclusiones

A partir de la pregunta ¿Cuál ha sido la participación de las ONG en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en Chile durante los años 2008- 2018? Estructuramos una investigación y sus hallazgos en tres capítulos, el primero para identificar las principales normativas internacionales y nacionales con respecto a la trata, donde destaca el Protocolo de Palermo y la Ley 20.507.

El segundo, para conocer qué es la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, qué instituciones la componen y qué acciones realizan, se dio a conocer que cada institución, a través del Protocolo Intersectorial, se comprometió con ciertas prestaciones para la atención a víctimas.

Y finalmente el tercero, para examinar la participación de las ONG para el trabajo de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en Chile entre los años 2008-2018, capítulo en el cual se expusieron las principales acciones de Humanas, Raíces, SJM e INCAMI con respecto a la temática.

En cuanto a los resultados, se dio cuenta de que a pesar de que ninguna de las cuatro ONG que participa de la Mesa Intersectorial fue creada con el propósito de trabajar con la trata de personas, se involucraron tras constatar una realidad que, aunque invisibilizada, existe en Chile y vulnera los derechos de las víctimas.

La hipótesis planteada, fue que la participación de las ONG en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en Chile entre los años 2008- 2018 al quedar sujeta a la convocatoria del Estado, terminaron realizando labores autónomas, que finalmente carecen de impacto al no ser vinculantes.

Aquello, tiene una parte que fue comprobada, la que guarda relación con que la participación de las ONG queda sujeta la convocatoria del Estado, esto pues efectivamente es la coordinadora del Ministerio del Interior quien convoca a reuniones periódicas (cada tres meses aproximadamente).

Por otra parte, es cierto que las ONG realizan labores autónomas, que corresponden a sus objetivos y líneas de acción, sin embargo, éstas sí tienen impacto, sobre todo porque algunas responden al Protocolo de Atención y porque se realiza trabajo directamente con víctimas de trata o en áreas de sensibilización, acciones que el Estado en la mayoría de los casos no puede ejecutar de la manera expedita que lo hacen las ONG.

Según lo revisado, las acciones de las ONG sí han sido vinculantes en algunas ocasiones, como en la incidencia política para proponer la trata de personas como tema de legislar en el Congreso o con la adopción de programas creados por ellas para seguir implementándose en la MITP.

Por tanto, la hipótesis aunque era una afirmación, tuvo varias aristas de las cuales se tuvieron distintos resultados. En suma, las ONG efectivamente están sujetas a la convocatoria del Estado y realizan labores autónomas, pero éstas si tienen impacto, sobre todo para las víctimas, y algunas logran ser vinculantes con las acciones de la Mesa Intersectorial.

Más allá de la hipótesis, se comprobó también que el trabajo de la Mesa Intersectorial ha tenido auges por períodos y otros de estancamiento. Puesto que al prepararse el proyecto de ley, o crearse protocolos y planes de acción se realizaba un trabajo unificado entre las instituciones parte, pero hacia los últimos años, se ha centrado su ejecución principalmente en capacitaciones a funcionarios públicos. Así mismo, la participación de las ONG analizadas tampoco ha sido constante en la MITP.

Además, producto de la investigación y revisión de documentos, se detectaron debilidades en ciertas áreas del funcionamiento de la Mesa Intersectorial, que derivaron en las siguientes recomendaciones:

- Modificar la ley actual a una ley integral, que provea de fondos el funcionamiento de la Mesa Intersectorial para la acogida y reparación de las víctimas.
- Realizar campañas de sensibilización y prevención no sólo para funcionarios públicos, sino que extenderlos a toda la ciudadanía.
- Mejorar la investigación sobre trata de personas, para que las cifras den cuenta de la realidad y puedan ser consideradas para la elaboración de políticas públicas.
- Fortalecer los mecanismos de detección y denuncias, de manera que las víctimas puedan confiar en las instituciones y la coordinación entre éstas garantice que no haya revictimización.
- Evaluar los avances de la MITP, para evitar que se desvirtúe el trabajo anual y también para determinar si las acciones han sido efectivas como para seguir invirtiendo recursos en ellas.

Finalmente, esta investigación constituye un punto de partida para futuras exploraciones acerca de la problemática, ya que se revisaron compromisos internacionales adquiridos por el Estado y su quehacer para combatirla. En este caso, se delimitaron las fechas desde el año 2008 hasta 2018, observándose un aumento de flujos migratorios en los últimos años. Debido a lo anterior, teniendo en cuenta el contexto internacional y nacional en materia migratoria, monitorear esta temática que involucra los derechos humanos de las personas migrantes es pertinente para la política pública. Incluso, en el contexto actual de pandemia Covid- 19, han salido a la luz en Chile, situaciones de explotación las cuales están en investigación, que muy probablemente aumentarán las cifras de trata de personas en el país.

Además, es pertinente mencionar que al año 2020, existen modificaciones en cuanto a las ONG participantes en la Mesa Intersectorial, pues ya no participa Servicio Jesuita a Migrantes y se incluyen Fundación Libera contra la Trata de Personas, Fundación Honra y Fundación Madre Josefa. Por lo que existe el desafío de actualizar la presente investigación para conocer qué aportes realizan dichas fundaciones para el combate de la trata de personas.

## **Referencias bibliográficas**

Abramovich, V. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* (88), 35- 50.

Alza, C. (s.f.). El enfoque Basado en Derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las Políticas Públicas? *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, 51- 78.

Araya, D., Cifras, L., y Oliveri, A. 2007. Trata de niños/as y adolescentes: una realidad oculta. Santiago: OIM- ONG Raíces. Articulación Regional Feminista. 2011. Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Santiago: Letras y Monos.

Bobes, V. C. 2017. ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria. *Migración y Desarrollo*, 124-146.

CELADE. 2003. Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. 2002. Globalización y desarrollo. Brasilia: CEPAL.

Coller, X. 2005. Estudio de Caso. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Corporación Humanas. (14 de junio de 2019). Humanas. Obtenido de Presentación: [http://www.humanas.cl/?page\\_id=14086](http://www.humanas.cl/?page_id=14086)

Corporación Humanas. (14 de junio de 2019). Humanas. Obtenido de ¿Qué hacemos?: [http://www.humanas.cl/?page\\_id=40](http://www.humanas.cl/?page_id=40)

Corporación Humanas. (14 de junio de 2019). Humanas. Obtenido de Sistema Nacional: [http://www.humanas.cl/?page\\_id=13768](http://www.humanas.cl/?page_id=13768)

Department of State United States of America. 2017. Trafficking in Persons Report. U.S. Department of State Publication.

Faúndez, A., y Weinstein, M. 2012. Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos. Santiago.

García, R. 2003. Un estado de la cuestión de las teorías de las migraciones. *Historia Contemporánea*, 329-351.

Giménez, C., y Valente, X. 2010. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES* (27), núm. 74, 51-79.

Guendel, L. 2002. Políticas Públicas y Derechos Humanos. *Ciencias Sociales*, 105- 125.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. 2010. Metodología de la investigación. México D.F.: McGraw- Hill.

INCAMI. (15 de junio de 2019). Programa de Atención a las Víctimas de Trata. Obtenido de <http://incami.cl/areas-servicios/programa-de-atencion-a-las-victimas-de-trata/>

INCAMI. (15 de junio de 2019). Quiénes somos. Obtenido de <http://incami.cl/incami/quienes-somos/>

INCAMI. (16 de junio de 2019). 3ra versión del Día de Acción contra la Trata de Personas. Obtenido de <http://incami.cl/en-enero-se-realizara-la-3ra-version-del-dia-de-accion-contra-la-trata-de-personas/>

INCAMI. (16 de junio de 2019). INCAMI participa en encuentro sobre tráfico y trata de personas en el Congreso de la República de Chile. Obtenido de <http://incami.cl/incami-participa-en-encuentro-sobre-trafico-y-trata-de-personas-en-el-congreso-de-la-republica-de-chile/>

INCAMI. (22 de junio de 2019). INCAMI presente en la Campaña Corazón Azul contra la Trata. Obtenido de <http://incami.cl/incami-presente-en-la-campana-corazon-azul-contra-la-trata/>

Jiménez, W. 2007. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. *Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas* (7), núm. 12, 31- 46.

Ley 20507 (01 de abril de 2011).

Liwski, N. I. 2008. Migraciones de niños, niñas y adolescentes bajo el Enfoque de Derechos. *Revista Iberoamericana*, 83- 91.



Martínez, J., & Orrego, C. 2016. Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.

Matus, J. (26 de noviembre de 2018). La Tercera. Obtenido de Reporte de EE.UU. advierte "sentencias débiles" por trata de personas en Chile: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/reportee-ee-uu-advierter-sentencias-debiles-trata-personas-chile/417812/>

MERCOSUR, 2004. Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. (págs. 1-3). Santiago: MERCOSUR

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2013. Convenio Intersectorial para aprobar e implementar el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. Santiago: Gobierno de Chile.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2014. Guía de Buenas Prácticas en Investigación Criminal del delito de Trata de Personas. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2015. Protocolo Intersectorial de Atención a Víctimas de Trata de Personas. Santiago: Subsecretaría de Prevención del Delito.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2015. Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2015- 2018. Santiago: Gobierno de Chile.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2016. Guía de Detección y Derivación de víctimas de Trata de Personas. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2017. Guía de Actuación para Fiscalizadores Intersectoriales en materia de Trata de Personas. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2018. Datos 2011- 2017. Santiago: Gobierno de Chile.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2019. Datos 2011- 2018. Santiago: Gobierno de Chile.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. (16 de junio de 2019). Mesa Intersectorial. Obtenido de <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/mesa-intersectorial/>

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2015. Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2015- 2018. Santiago: Gobierno de Chile.

Ministerio de Salud. 2018. Orientaciones Técnicas "Detección, atención y primera respuesta en salud a personas víctimas de trata, tráfico ilícito de migrantes y explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. Santiago: Ministerio de Salud- OIM.

Ministerio del Interior. (31 de Julio de 2008). Crea "Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas". Santiago, Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio del Interior de Ecuador. 2018. Ministerio del Interior de Ecuador. Obtenido de Programas y Servicios. Principales Enfoques: <https://www.ministeriointerior.gob.ec/ejes-articuladores/>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 2013. Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas. Santiago: Gobierno de Chile.

Naciones Unidas. 2015. Declaración Universal de Derechos Humanos. Viena: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. 2015. Recopilación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas. Viena: UNODC.

Naciones Unidas. 2000. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Palermo: UNODC.

Naciones Unidas. 2010. Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas.

Naciones Unidas. 2010. Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Nueva York: Naciones Unidas.

Navarro, J. C. 1998. Las ONGs y la Prestación de Servicios Sociales en América Latina: El aprendizaje ha comenzado. En N. Cunillgran, & L. C. Bresser, Lo público no estatal en la reforma del Estado (p. 95-114). Buenos Aires: Paidós Ibérica.

Ochoa Sotomayor, G. 2011. Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile. Santiago: Germina.

Oficina del Alto Comisionado Para los Derechos Humanos. 2010. Principios y directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Oficina contra la Droga y el Delito. 2007. Manual para la lucha contra la trata de personas. Nueva York: Naciones Unidas.

OIM- IPPDH. 2017. Derechos humanos de personas migrantes. Buenos Aires: IPPDH.

OIM México. 2006. La Trata de Personas: Aspectos Básicos. Ciudad de México: OIM México.

ONG Raíces. 2011. Trata de Personas. La protección de las víctimas: tarea de todas y todos. Santiago: ONG Raíces.

ONG Raíces. (16 de junio de 2019). Quiénes somos. Obtenido de [http://www.ongraices.org/quienes\\_somos.php](http://www.ongraices.org/quienes_somos.php)

ONG Raíces. (18 de junio de 2019). Proyectos en Ejecución. Obtenido de [http://www.ongraices.org/proyectos\\_en\\_ejecucion.php](http://www.ongraices.org/proyectos_en_ejecucion.php)

Oyarzún, A., Dávila, Ó., Ghiardo, F., y Hatibovic, F. 2008. ¿Enfoque de Derechos o Enfoque de Necesidades? Valparaíso: CIDPA- SENAME.

Palacios Lagos, V. (2019). Trata de Personas en Chile; ONG participantes en la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas entre 2008- 2018. Santiago: Universidad deSantiago de Chile.

Parodi, M. 2017. Enfoque de Derechos, Género e Interculturalidad en Políticas Públicas sobre Trata de Personas. Obtenido de Exposición para Mesa Interinstitucional para la Trata de Personas <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2017/08/7.-Enfoque-de-g%C3%A9nero-y-trata-de-personas-HUMANAS.pdf>

Requena, L., Giménez- Salinas, A., & de Juan Espinosa, M. 2012. Estudiar la Trata de Personas: Problemas metodológicos y propuestas para su resolución. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 1- 28.

Save the Children. 2011. Investigación Trata de Personas con fines de explotación laboral y sus efectos en la niñez. Managua: Save the Children.

Simons, H. 2009. El estudio de caso: Teoría y práctica. Madrid: Ediciones Morata.

Solís, S. 2003. El enfoque de derechos: Aspectos teóricos y conceptuales. Universidad de Costa Rica, 1- 19.

Sorj, B. 2007. ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina. Nueva Sociedad, 126-140.

Stake, R. 1999. Investigación con estudio de caso. Madrid: Ediciones Morata.

Subsecretaría del Interior. 2013. Recolección de datos estadísticos del delito de trata de personas en Chile. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

U.S. Department of State. 2008. Trafficking in Persons Report. Columbia: U.S Department of State Publication.

U.S. Department of State. 2011. Trafficking in Persons Report. Columbia: U.S. Department of State Publication.

U.S. Department of State. 2018. Trafficking in Persons Report. Columbia: U.S. Department of State Publication.

UNICEF. 2006. Convención sobre los Derechos del Niño. Madrid: UNICEF Comité Español.

UNODC. 2010. Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Nueva York: Naciones Unidas.

UNODC. 2018. Global Report on Trafficking in Persons. New York: United Nations Publication.

Valverde, F. 2004. Apuntes sobre el Enfoque de Derechos. Asociación Chilena Pro Naciones Unidas.

Yacuzzi, E. 2005. El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación. Universidad del CEMA, 1- 37.

## **Tercera parte: Casos Internacionales**



# Hukou: el sistema de registro de hogares en China. Una mirada desde el cambio institucional y la gestión a nivel local (2014-2017)

Byron Duhalde Valenzuela\*

## Introducción

La República Popular China posee un registro de hogares llamado *hukou*, el cual agrupa a las personas por familias y los vincula con su lugar de nacimiento. Este sistema es la consolidación de un conjunto de políticas orientadas al control de los flujos migratorios iniciados durante los primeros años de la República Popular. Si bien, hay antecedentes de sistemas similares utilizados en el periodo imperial, como el sistema Baojía, esta versión moderna tiene el propósito de mantener controlados los flujos migratorios campo-ciudad propios de los procesos de despegue y desarrollo económico mediante la industrialización (Wang, 2005).

Como se señaló, el *hukou* clasifica a las personas y grupos familiares en rural (agrícolas) o urbanos, locales y no locales. Agrícolas son aquellos ciudadanos que habitan en el campo, principalmente en granjas colectivas, dedicados a la producción agrícola; y urbanos aquellas que habitan en las ciudades y su actividad económica se vincula directamente con las áreas que se desarrollan en las aglomeraciones urbanas (Chan, 2008; Correa y Núñez, 2012). Esta clasificación determina el tipo de beneficio al que pueden acceder las personas: coberturas sociales básicas como salud, empleo y educación. Por su parte, la clasificación local – no local se refiere al lugar donde se encuentra inscrita la residencia y determina el sitio donde reciben dichos beneficios.

La combinación de estas dos clasificaciones conforma cuatro categorías de ciudadanía: urbano-local, rural-local, urbano-no local y rural-no local, con acceso diferenciado a los beneficios públicos y operaciones distintas en zonas urbanas y rurales, lo que explica el flujo migratorio campo-ciudad.

---

\* Candidato a Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA-USACH), Becario del Programa de Formación de Capital Humano Avanzado (PFCHA), Magíster Nacional 2020, Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), folio 22200488, profesor ayudante Departamento de Estudios Políticos (USACH), investigador en Centro de Estudios Migratorios, Universidad de Santiago de Chile. Correo: [byron.duhalde@usach.cl](mailto:byron.duhalde@usach.cl)

Existen dos factores que inciden en la motivación de las personas en emigrar: el acceso a los bienes y servicios que el desarrollo económico ha traído a las ciudades, y la capacidad que tiene la administración local (municipio) en brindar servicios sociales de calidad. Es aquí donde los municipios rurales se encuentran en desventaja respecto a sus pares urbanos, dado que en sus inicios (década de 1950), la gestión del *hukou* se encontraba en manos del Ministerio de Policía y Seguridad, debido a que el control de los flujos migratorios en el gobierno de Mao era bastante estricto (Wang, 2005). Sin embargo, las transformaciones económicas y sociales que ha tenido la República Popular China en la era posterior a Mao (Wang, 2005; He et al, 2016), trajeron consigo variadas modificaciones al sistema *hukou*. La primera de las grandes reformas al sistema, tiene que ver con el traspaso de su gestión a las administraciones locales (municipios), ya que en la década de 1980, bajo el gobierno de Deng Xiaoping, se llevó a cabo un proceso de descentralización fiscal y administrativa que también abarcó éste sistema (Li y Liu 2016).

Dicho proceso, generó que las administraciones locales se hicieran responsables de la recaudación de una serie de tributos por la descentralización fiscal, lo que les brindó autonomía en la gestión de sus propios recursos y la descentralización administrativa les permitió a los municipios buscar mecanismos para el incremento de las arcas fiscales (Heilman, 2016). Ejemplo de esto, en la década del 2000, fue la posibilidad de que personas rurales usaran sus títulos de tierra como moneda de cambio con las administraciones locales para que los municipios les concedieran un *hukou* urbano, a través de la renuncia a sus derechos de tierra y participación de ganancias en empresas de propiedad colectiva (Zhang y Li, 2016), lo que permitió la recaudación de nuevos ingresos para las municipalidades gracias a las facultades administrativas de cambiar los tipos de uso de suelo que el proceso de descentralización les brindó (Chan y Buckingham 2008). No obstante, en las grandes ciudades, a la mayoría de los migrantes rurales se les negó el cambio de *hukou* (Li y Liu, 2016), ya que las instalaciones públicas como hospitales, escuelas y viviendas sociales estaban planificadas para atender solamente a la población con *hukou* local, teniendo en consideración que el financiamiento de estos servicios depende de las arcas municipales.

En 2014, el Consejo de Estado emitió “El Nuevo Plan para la Urbanización 2014 – 2020”, con el propósito de eliminar la distinción entre agrícola y no agrícola, para abordar en parte las desigualdades que produce este sistema, sin embargo, la distinción local – no local se ha mantenido. Chan (2014) planteó que la distinción local y no local seguiría siendo de gran importancia durante bastante tiempo, ya que, para megaciudades como Shanghái, la concesión de *hukou* local se ha empleado como un medio de atracción de inversiones y personas altamente calificadas, lo que continúa siendo de difícil acceso para los migrantes de áreas rurales.



En consecuencia, se observa un sistema que mantiene su continuidad segregadora pese a los cambios económicos, sociales y espaciales que ha tenido China en los últimos 50 años. Es necesario considerar que trabajos institucionalistas históricos como los de Wang (2005) y Young (2013), se posicionan como las obras más importantes en el estudio del sistema *bukou*, pero no han profundizado en la importancia del gobierno municipal en su gestión e implementación de la institución en cuestión\*, considerando al sistema *bukou* como un conjunto de normas que son ejecutadas por las administraciones municipales que debido al proceso de descentralización han podido gestionar con discrecionalidad este sistema. Ellos son parte del propósito de este trabajo, que mediante el Modelo Distribucional de Cambio Gradual (Mahoney y Thelen, 2010) busca responder ¿Qué implicancias tiene la discrecionalidad de las administraciones locales en las reformas emanadas desde gobierno central al sistema *bukou* entre 2014 y 2017?

Para estos efectos, a través del análisis documental de fuentes secundarias se describe el contexto demográfico y económico del país, junto con las directrices emanadas por gobierno central desde el Nuevo Plan para la Urbanización (NPU) a partir de documentación oficial del Gobierno de la RPCh. Posteriormente se caracteriza la discrecionalidad que poseen los gobiernos locales urbanos en la gestión del sistema *bukou* en el proceso de urbanización, a través de la revisión de literatura en torno a la gestión a nivel local y, finalmente, se analiza el alcance institucional de las reformas dictadas por gobierno central y cómo inciden el grado de discrecionalidad de los municipios en la gestión del sistema *bukou*, con el propósito de identificar elementos que contribuyan a una agenda de investigación en torno a la discrecionalidad municipal y los efectos en la implementación de políticas emanadas desde el gobierno central.

## Sustento teórico

Las instituciones se componen de reglas formales (como leyes, reglamentos) y restricciones informales (normas de comportamiento, códigos de conducta) (North, 1995; Shepsle y Serra, 2016), por lo que se entenderá al *bukou* como un conjunto de normas que constituye una institución formal, en la medida que incorpora reglas legalmente exigibles y el cumplimiento de éstas respaldado por el Estado (Hacker et al 2015), teniendo en consideración sus características que condicionan el abanico de

---

\* Teniendo en consideración que trabajos como el de Mahoney y Thelen (2010) abren nuevos espacios en la agenda de investigación institucionalista, dando relevancia a la discrecionalidad de la agencia que implementa las instituciones (organismos públicos, como municipios, ministerios, etc.).

posibilidades de proceder en la conducta de las personas, relacionado a la migración campo-ciudad.

En este sentido, North (1995) define a las Organizaciones como los jugadores, grupo de individuos atados a un propósito común para conseguir objetivos, por tanto, a partir de esta definición, la agencia implementadora (administraciones locales) se entenderá como un ente del Estado encargado de la ejecución y el funcionamiento de la institucionalidad (conjunto de normas y reglas).

Las investigaciones de Wang (2005) y Young (2013) estudian el sistema *bukou* a través de un enfoque de cambios incrementales donde, si bien los estudios detallan los tipos de cambios a la institución, carecen de conceptualizaciones sobre sus modificaciones, considerando elementos institucionales y variables contextuales, lo que conlleva a que no exista un diálogo de los cambios con elementos que configuran la institución (como lo es la agencia, quien implementa). Más bien, el análisis se basa en los impactos en el entorno que tiene la institución y el factor histórico (dependencia de la trayectoria). En la siguiente tabla se resumen sintéticamente cómo las corrientes neo-institucionalistas abordan el cambio institucional cuando es gradual.

**Tabla 1: Síntesis enfoques neo-institucionalistas**

<b>Institucionalismo Sociológico</b>	<b>Institucionalismo Racional</b>	<b>Institucionalismo Histórico</b>
Instituciones con raigambre cultural, convenciones informales y guiones colectivos que regulan el comportamiento. Instituciones poseen mecanismos de reproducción isomórficos a través de la socialización. El cambio es exógeno, evolución del campo político, del contexto social.	Instituciones como equilibrio de intereses, al ser los intereses innatos en los sujetos, se atribuyen las fuentes del cambio a shocks exógenos. El cambio explicado a través del equilibrio puntuado considera fuentes exógenas que chocan con el equilibrio de intereses (equilibrio institucional) que a través de cambios institucionales incrementales es posible reestablecer el equilibrio.	Instituciones como legado de luchas históricas que se mantienen en el tiempo a través de coaliciones y coyunturas que refuerzan la continuidad de las instituciones o el cambio, este último es atribuido a variables macroestructurales donde el énfasis del cambio institucional no está en el cambio gradual, para este se complementa con el modelo de equilibrio puntuado, limitando el análisis de las fuentes del cambio a factores exógenos.

Elaboración propia con base en: North, 1995; Shepsle y Serra, 2016; Hacker et al, 2015; Fioretos et al, 2016; Jones y Baumgartner, 2012; Mahoney y Thelen, 2010; Levi, 1997, 2008; Shepsle, 1989; Tsebellis, 2002; Collier y Collier, 2002; Peters, 2003.

El Institucionalismo Histórico incorpora, mediante el equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner, 2012), el concepto de cambio incremental (o

gradual), el cual es interpretado como ajustes institucionales sin desarrollar tipologías específicas de determinados tipos de cambio. En ese sentido, Mahoney y Thelen (2010) ponen énfasis en formas de cambio vinculadas a cuestiones del cumplimiento\*, la cuales en el Institucionalismo Sociológico involucra plantillas cognitivas y en el Institucionalismo Racional se vincula a las sanciones y el rol del monitoreo como mecanismos de promoción de la acción colectiva.

Para los autores, el cumplimiento está incorporado en la definición de institución (Mahoney y Thelen, 2010, pág.10). Entonces, la función de estabilización de expectativas a través de la aplicación es un factor endógeno en el análisis institucional de este enfoque, el cual emerge como un elemento crucial para el análisis de la estabilidad y el cambio. La interpretación, aplicación y cumplimiento de las reglas institucionales se encuentran entrelazadas con los intereses de los agentes encargados de la implementación.

Por su parte, el trabajo Institucionalista Histórico plantea varias implicaciones que derivan al tratar el cumplimiento como una variable en sentido amplio, debido a la precisión de las reglas. Las ambigüedades que poseen las reglas son espacios para la agencia para cambiar la forma en que la institución asigna poder y autoridad. La estabilidad institucional depende no solo de la continuidad de las reglas, sino también de cómo estas se ejecutan en la práctica (Mahoney y Thelen, 2010).

El foco en el cumplimiento abre espacio al estudio de actores y coaliciones que impulsan el cambio institucional, ya que ganadores y perdedores tienen diferentes intereses en el contexto de interpretación e implementación de reglas, lo que desdibuja la línea entre estos cuando la implementación es indecisa: a medida que cambian el significado y la promulgación de la institución, cambian las preferencias de los actores. En este sentido, Mahoney y Thelen (2010) proponen el siguiente trabajo conceptual que va más allá de la dicotomía ganadores y perdedores.

Las características del contexto político y las de la institución impulsan determinado tipo de cambio institucional que, a su vez, configuran el tipo de agente de cambio que posiblemente emerja en cualquier contexto institucional y los tipos de estrategia que es probable que determinado tipo de agente persiga para lograr el cambio institucional. Lo que se refiere a dos cuestiones “¿cómo cambian las instituciones? Y ¿cuál es la relación entre el cambio institucional y los resultados políticos?” (Hacker et al, 2015, p. 182)

---

\* Las cuestiones de cumplimiento tienen que ver con la capacidad que tienen las instituciones de hacerse cumplir por quienes están encargados de su implementación (agentes, la burocracia).

### Ilustración 1: Tipos vínculos causales del cambio institucional



Fuente: Traducción y elaboración propia, con base en Mahoney y Thelen, 2010

Las características del contexto político son operacionalizadas como las posibilidades de veto en la eliminación de la institución, las que son altas cuando actores tienen acceso a medios formales e informales para bloquear el cambio institucional, es decir existen actores que se oponen a la eliminación o el cambio de determinada institucionalidad existente, y su poder de incidencia para bloquear una hipotética eliminación es alto.

Las características de la institución son operacionalizadas como el nivel discrecionalidad de la agencia en la implementación o aplicación de la institución, que puede variar según el diseño institucional. Es decir, cuánta capacidad discrecional tienen los burócratas en la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas.

A partir de la variación entre la discrecionalidad de la agencia y las posibilidades de veto en la eliminación de la institución, los autores en la relación causal 1, establecen cuatro tipos de cambio institucional.

**Tabla 2: Tipos de cambio institucional gradual**

Variables	Altas posibilidades de veto	Bajas posibilidades Veto
Discrecionalidad Alta	Deriva	Estratificación
Discrecionalidad Baja	Conversión	Desplazamiento

Fuente: Elaboración propia

Los cuatro conceptos que emergen a partir del cruce de las variables propuestas por los autores son:

- **Estratificación:** Es la adición de nuevos elementos que no afectan la institución en cuestión, esta puede ser la incorporación de reglas en determinada institución que no contemplaba un área de determinado asunto.

- Deriva (Drift): ocurre cuando las instituciones o políticas se mantienen deliberadamente, mientras el contexto cambia de manera que alteran sus efectos (Hacker et al, 2015; Mahoney y Thelen, 2010), en otras palabras, la deriva ocurre cuando elementos del ambiente cambian y la institución no posee los elementos para captar esos cambios en el medio ambiente, abriendo una brecha en la aplicación.
- Desplazamiento: Cuando las posibilidades de veto son bajas y existen bajos niveles de discrecionalidad, no hay actores con intereses fuertemente vinculados a la institución, por tanto, es posible un cambio en la institución debido a la ausencia de intereses que obstaculicen el proceso.
- Conversión: Ocurre cuando las reglas son ambiguas y permiten diferentes interpretaciones, los actores políticos pueden redirigir instituciones o políticas hacia propósitos más allá de su intención original (Hacker et al, 2015).

Los autores plantean una segunda relación en la cual, dependiendo de la variación entre discrecionalidad de la agencia y posibilidades de veto, surgen determinados agentes que persiguen distintos tipos de cambio. Esta relación va más allá de la dicotomía ganadores/perdedores, los autores establecen cuatro tipologías para agentes de cambio que inciden en el tipo de cambio institucional. En este vínculo se explican las fuentes contextuales e institucionales que propician el florecimiento de determinados tipos de agentes de cambio.

**Tabla 3: Tipos de agentes de cambio institucional**

Variables	Alto Veto	Bajo Veto
Discrecionalidad Alta	Simbiontes Parásitos y Mutualistas	Subversivos
Discrecionalidad Baja	Oportunistas	Insurreccionarios

Fuente: Elaboración propia

Los cuatro tipos de agente que emergen de esta relación entre las variables son:

- Insurreccionarios: Son los enemigos institucionales que mediante la movilización activa y visible contra la institución rechazan el status quo institucional y no siempre cumplen con las regulaciones de la institución.
- Simbióticos: Estos se dividen en dos variedades:
  - o Parásitos: Son los que explotan la institución para obtener ganancias privadas aun cuando dependen de la existencia y eficacia de la institución para poder mantener la explotación,

llevando a cabo acciones que van en contra la institución, lo que a largo plazo socava la institucionalidad.

- Mutualistas: Utilizan las reglas de forma novedosa para promover su interés, sin comprometer la vida de la institución. Violan la norma para apoyar y mantener el espíritu, para sí, no socavar la institución como los parásitos.
- Subversivos: Buscan desplazar la institución sin romper sus reglas, disfrazan sus preferencias para el cambio institucional siguiendo las pautas institucionales, pueden aparentar ser partidarios de las instituciones, pero en un momento determinado se mueven activamente hacia una postura de oposición.
- Oportunistas: Son los actores con preferencias ambiguas sobre la persistencia de la institución, esto se debe a que posiblemente luchar contra el statu quo de determinada institución es más costoso que mantenerse dentro del sistema, por lo tanto, cuando el peso de los costos cambia éstos pueden actuar contra la institución.

Los agentes de cambio corresponden a la agencia encargada de la implementación y el cumplimiento de las normas que componen las instituciones, donde su grado de discrecionalidad, y el contexto político de la institución en cuestión, generan determinados agentes que condicionan el cambio institucional gradual, siendo de vital importancia para este enfoque el análisis de la discrecionalidad.

A partir de lo expuesto, los agentes de cambio se convierten en el paso intermedio a través del cual el carácter de las reglas institucionales y el contexto político hacen su trabajo causal (Mahoney y Thelen, 2010). Este es un enfoque dinámico de las instituciones a diferencia de las corrientes neo-institucionalistas, en las cuales las instituciones son reglas relativamente fijas y no impuestas problemáticamente, donde el cambio llega a través de coyunturas críticas y shocks exógenos (Capoccia, 2015). El Institucionalismo Histórico ha puesto su atención en la dinámica de la evolución institucional pudiendo identificar procesos de cambio institucional incrementales y endógenos (Thelen y Conran, 2016), si bien este enfoque no es excluyente con las corrientes neo-institucionalistas, brinda un alcance conceptual y de relaciones causales mucho más profundos para identificar las fuentes del cambio institucional.

## **Metodología**

Metodológicamente, este trabajo se enmarca en un Estudio de Caso, ya que dicha técnica de investigación permite el análisis de un caso singular (o único) con el fin de lograr comprender su contexto y aquellas características y elementos propios del fenómeno (Yin, 2009).

Para Collier (2000) en el proceso de construcción de un Estudio de Caso destacan dos aspectos esenciales: la relevancia y la naturaleza del caso. La relevancia del caso descansa en el escaso tratamiento politológico, considerando que la bibliografía teórica institucionalista y específicamente del cambio institucional gradual concentra el trabajo en países democráticos altamente desarrollados, donde la República Popular China se posiciona como un autoritarismo unipartidista.

La naturaleza del caso se basa en las fronteras de éste, las cuales están dadas por el caso-objeto que corresponde a “las modificaciones al *bukou* entre 2014 y 2017”. Lo que se pretende es una aproximación a la forma en la cual la gestión de las administraciones municipales (discrecionalidad) incide en estas modificaciones. El papel de la teoría es esencial al ayudar a identificar los factores más importantes del proceso (Yin, 2009), por lo que mediante el modelo propuesto, se pondrá énfasis en las principales variables, discrecionalidad y posibilidad de veto en la eliminación del sistema *bukou*, siguiendo la lógica de estudio intensivo de una unidad (Gerring, 2015) poniendo a prueba inferencias brindadas por el enfoque teórico, el cual se enmarca en conceptualizaciones emergentes sobre el cambio institucional, lo que para King, Keohane y Verba (2000) es importante al diseñar investigaciones en ciencias sociales que sean un aporte en un área académica.

El método de recolección de datos es mediante fuentes secundarias, considerando las limitaciones de distancia y acceso idiomático a fuentes de carácter primario. La bibliografía especializada obtenida a través de bases de datos indexadas y libros de editoriales especializadas en ciencias sociales, permitió una aproximación desde la academia al fenómeno en estudio, en conjunto a documentos de leyes, declaraciones oficiales del gobierno de la República Popular China en torno al Registro de Hogares, así como artículos de la prensa china y occidental.

Se aplicó técnica de análisis documental de fuentes secundarias para conocer los cambios al sistema, identificar los elementos que la componen, cómo se articula la implementación del *bukou* e identificar las implicancias que las modificaciones realizadas en el periodo de tiempo estudiado. Estos se erigen como una técnica de investigación importante para el desarrollo del presente trabajo; esta estrategia es fundamental en la reafirmación de los problemas abordados por las ciencias sociales, entendiendo que estos son reales en sus consecuencias diarias (Bohnsack, 2013).

## **Contexto del Proceso de Urbanización**

El Nuevo plan para la Urbanización (2014 – 2020) se promulga en un contexto en el cual el porcentaje de población urbana ya había superado a la población rural desde el año 2010 (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2018), el aumento de la población urbana ha sido sostenido, pero así

también el aumento de la población migrante rural. China ha desarrollado un proceso de urbanización centrado en la tierra que ha creado beneficios económicos y sociales, pero a su vez ha tenido impactos adversos.

Para Chen, Liu y Lu (2015) este proceso posee tres problemas esenciales: el rápido crecimiento económico, el dramático proceso de urbanización desde las reformas económicas en la década de 1980 y la apertura a los mercados internacionales, que trajeron consigo la expansión descontrolada de tierras urbanas. Esta superficie aumentó un 513 por ciento, es decir de 7.438 kilómetros cuadrados se pasó a 45.566 kilómetros cuadrados, alcanzando una tasa de crecimiento anual de un 6 por ciento entre 1981 y 2012. El área urbanizada ha crecido más rápido que su población urbana, y este aumento ha sido más rápido desde el año 2000, generando una disminución en la densidad poblacional urbana. Finalmente, desde 1980 el número de ciudades aumentó un 431 por ciento, pasando de 2173 a 20.113, produciendo patrones de urbanización que son insostenibles en el tiempo, originando un descenso de tierras cultivables y poniendo en peligro la seguridad alimentaria del país (Fang et al, 2015).

El incremento en el número de ciudades no ha sido una medida eficiente, debido a que la mayoría de los trabajadores migrantes se encuentra en el núcleo de regiones industriales desarrolladas. Beijing, Tianjin, Hebei, el delta del río Yangtze y el delta del río Perla han reunido al 18 por ciento de la población con el 2.8 por ciento de la superficie terrestre de China, concentrando el 36 por ciento del PIB. El nivel de servicios públicos de estas aglomeraciones urbanas son los más altos del país. No obstante, integrar grandes cantidades de personas de procedencia rural es una meta difícil de conseguir. En estas zonas es donde se aplica manera más estricta las distinciones entre personas locales y no locales (Ampuero, 2018) con el fin de proteger la calidad de vida y servicios de la población local.

El plan señala que la cantidad de tierra cultivable disponible está cerca del límite mínimo: a nivel per cápita es de 0,1 hectáreas y a manos de los agricultores alcanza el 0,6 per cápita (Consejo de Estado, 2014). La urbanización fomenta uso intensivo de la tierra agrícola, pero el proceso de expansión y creación de ciudades en China no ha permitido desarrollar este potencial. El empleo legal y estable y la residencia legalmente estable (contratos de arrendamiento), serán condiciones previas para el asentamiento de personas en las ciudades. Por otro lado, se liberalizará completamente el establecimiento de personas en pueblos y ciudades pequeñas, mientras que en ciudades con 500.000 a 1.000.000 de habitantes se liberalizarán de manera ordenada y racionalmente. Las ciudades medianas y grandes de 1.000.000 a 3.000.000 y de 3.000.000 a 5.000.000 pueden establecer como requisito adicional la participación en el seguro social urbano, sin exceder los 5 años. Las megaciudades con una población urbana de más de 5.000.000 de personas pueden adoptar un sistema de



puntos para establecer un canal de asignación que controle la escala y el ritmo de la urbanización (Consejo de Estado, 2014).

En torno al acceso a las coberturas sociales, los migrantes y sus familiares acompañantes serán incluidos en el sistema de servicios de salud de la comunidad, brindando servicios de Salud Pública como educación en salud, atención materno infantil, vacunación, prevención de enfermedades infecciosas y planificación familiar (Consejo de Estado 2014).

Teniendo en cuenta que de los 220 millones de habitantes sin registro de hogar local, solo el 40 por ciento en 2014 tenía acceso a vivienda (88 millones), donde, el 10 por ciento vivía en dormitorios colectivos en buenas condiciones (22 millones), un 10 por ciento ha podido acceder a compra de vivienda, otro 10 por ciento es capaz de alquilar una vivienda y el otro 10 por ciento convive con habitantes urbanos registrados (Li y Liu, 2014), el porcentaje restante padece de dificultades habitacionales: un 20 por ciento vive en dormitorios colectivos (44 millones), el 50 por ciento vive en viviendas comerciales o informales en malas condiciones y un 10 por ciento se encuentra ad portas de adquirir una vivienda (Li y Liu, 2014). Esto produce tensiones, ya que el plan busca fortalecer las responsabilidades de los gobiernos en todos los niveles, en lo que implica la incorporación de los migrantes y sus acompañantes en la red asistencial básica.

El Capítulo VIII del plan establece la mejora del mecanismo de promoción de la transferencia de población agrícola, centrando la responsabilidad en el gobierno, las empresas y los individuos. Se plantea que el gobierno (sin hacer una clara distinción entre gobierno central o local) debe asumir el costo público de la población transferida desde zonas agrícolas en las áreas de educación, trabajo, atención de vejez, atención médica, vivienda asequible y acceso a instalaciones municipales.

Los trabajadores migrantes deben participar de forma activa en el seguro social urbano, la educación vocacional y capacitación en habilidades que las empresas les brindarán. A su vez, deben tener la capacidad de soportar gastos relevantes de acuerdo con las regulaciones, para mejorar el proceso de integración en la sociedad urbana.

De acuerdo con la división de servicios públicos básicos, los gobiernos de todos los niveles asumen responsabilidades de gastos financieros correspondientes y apoyarán la mejora de la capacidad de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos en áreas donde la población agrícola transferida esté asentada.

En la misma línea, se propone la eliminación de las barreras institucionales para la estructura dual urbano-rural, promoviendo el intercambio equitativo de elementos urbanos y rurales, junto a la asignación equilibrada de recursos públicos y la mejora del sistema de gestión de población, con el fin de promover un flujo ordenado de migración (Consejo de Estado, 2014). No obstante, se plantea la implementación de un sistema de permiso de residencia de población flotante, para mejorar la

provisión de servicios públicos básicos vinculados a las condiciones de residencia permanente, además de la modernización del sistema de levantamiento de información censal e integración de sistema de información territorial para construir un banco de información de la población nacional.

Esto da cuenta de la continuidad del Sistema de Registro de Hogares *hukou*, ya que si bien se observa la flexibilización en el asentamiento en las ciudades, el control de la migración y del asentamiento se mantiene vigente.

El Plan indica también, la profundización de la reforma al sistema de adquisición de tierras mediante la estandarización del procedimiento de adquisición, mejorando los mecanismos de garantías para los agricultores que han sido expropiados en el proceso de urbanización que han llevado a cabo las administraciones locales, tomando en cuenta el valor agregado de las tierras (Consejo de Estado, 2014). Necesidad enmarcada en que no existe un sistema uniforme para la integración de aldeas o barrios en el proceso de urbanización, ya que la transición del espacio es un proceso altamente controvertido. Los campesinos tendrán derecho de hipoteca, seguridad, transferencia y gestión contractual de sus tierras. Para ello el plan propone el establecimiento de un mercado comercial de transferencias de derechos de propiedad rural, para promover el funcionamiento justo y estandarizado de las transacciones de transferencia de derecho de propiedad rural (Consejo de Estado, 2014).

Por otro lado, el XIII Plan Quinquenal de 2015, en materia de urbanización sigue la lógica del Nuevo Plan para la Urbanización, promoviendo la integración de personas no locales en las ciudades, pero sin un manifiesto claro de cómo se realizará y sin considerar mecanismos impositivos que permitan a los gobiernos locales costear la incorporación de estos nuevos ciudadanos. La sección 3 plantea mecanismos para promover la residencia urbana, con énfasis en la protección de derechos de las personas migrantes (Consejo de Estado, 2015).

## **El contexto de las Administraciones Locales en China**

A nivel local, los gobernantes no son elegidos por el pueblo, ni poseen autonomía en sus decisiones con responsabilidad exclusiva; tampoco ejecutan mecánicamente las órdenes de niveles superiores. Estos se encuentran en una posición intercalada entre las órdenes de los altos niveles gubernamentales y demandas de mayores libertades políticas desde los niveles locales (Heilman, 2017), pudiendo realizar ajustes en la implementación de políticas y el gasto financiero (Wu, 2013). Considerando que el gasto social representa alrededor del 10 por ciento del gasto total del gobierno (Griffithis y Schiavone, 2016), el nivel de discrecionalidad que poseen se posiciona como una característica relevante, consecuencia del proceso de descentralización.

En 1994 se estableció un nuevo sistema de reparto de impuestos que introdujo una distinción entre impuestos nacionales y locales; a su vez, determinó que el impuesto al valor agregado (IVA) se convertiría en el principal impuesto directo recaudado por el gobierno central, compartiéndolo con los gobiernos locales en una proporción 75:25 (He et al, 2016).

Por otro lado, la constitución política otorga a las administraciones locales una amplia gama de tareas, como asuntos agrícolas, promoción de la economía, empleo local, dirección del proceso de urbanización y provisión de infraestructura adecuada, donde se espera que éstos financien sus tareas públicas con recursos propios (Heilman, 2017), llevándolos a endeudarse mediante distintas estrategias a causa del subfinanciamiento que produce la estructura fiscal.

En consecuencia, se ven obligados a la recaudación de fondos extrapresupuestarios para cumplir con sus obligaciones. Los impuestos comerciales, corporativos, sobre la renta (que desde 2004 se distribuye 60:40 entre gobierno central y local) de las empresas locales, renta personal e impuestos menores, no son suficientes para cubrir la necesidad de gasto de los gobiernos locales (Bahl y Ichimura, 2009). Las transferencias intergubernamentales tampoco han ayudado al respecto.

La asignación regresiva de recursos públicos repercute en el nivel de beneficios a los que pueden acceder los ciudadanos y varía entre gobiernos locales (Iredale y Guo, 2015), lo que a su vez repercute en la negación de beneficios sociales a la población con *hukou* no local y los gobiernos locales deben asumir gran parte de los costos fiscales de la migración.

Asimismo, los gastos necesarios por habitante varían considerablemente entre las ciudades y los recursos presupuestarios no son proporcionales a las responsabilidades del gasto en casi todas las ciudades (Zhang y Li, 2016).

Lo anterior, ha llevado a los gobiernos locales a ofrecer el cambio de estatuto de ciudadanía en función de la capacidad de pago de los migrantes o, en su defecto, las poblaciones agrícolas reciben un nuevo *hukou* urbano con acceso a beneficios sociales a cambio de la pérdida permanente del derecho de uso de tierra, la cual es cedida al gobierno local (Iredale y Guo, 2015). Este último mecanismo ha sido utilizado en el proceso de expansión de tierras urbanas; las atribuciones que otorga la descentralización a los gobiernos subnacionales han permitido que éstos urbanicen la tierra agrícola para aliviar las dificultades fiscales (He et al, 2016).

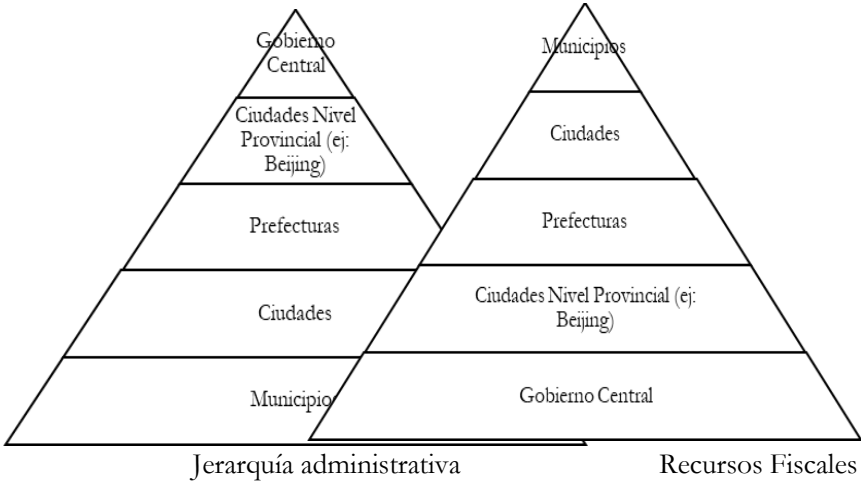
La jerarquía administrativa espacial (de la tierra) otorga mayores atribuciones a los gobiernos subnacionales, los cuales poseen recursos fiscales de manera inversamente proporcional. La tasa de urbanización y los ingresos por arrendamiento de tierras están correlacionados de manera positiva (Fang et al, 2015; Zhang y Xu, 2016). Este mecanismo de financiamiento alienta a los gobiernos locales a expropiar tierras en función

de su mercantilización para la atracción de nuevas inversiones. Existen incentivos fiscales y políticos derivados del desarrollo de la tierra, que impulsan el proceso de urbanización del suelo.

Aunque el gobierno central ha promulgado reglas estrictas para proteger las tierras cultivables, donde El Nuevo Plan para la Urbanización se posiciona como una medida relativa al tema, las reglas a menudo son eludidas o manipuladas por los gobiernos locales (He et al, 2016); el arrendamiento de las tierras produce importantes ingresos extrapresupuestarios y la conversión de tierras agrícolas para el desarrollo urbano impulsa el crecimiento económico local y amplía la base tributaria.

Lo anterior se da por dos motivos, el primero se debe a que el PIB per cápita local es utilizado como un indicador de desempeño del gobierno local (Ichimura y Bahl, 2009), y como los ediles a nivel local son elegidos por el PCCh, la atracción de inversiones mediante la comercialización de la tierra crea incentivos políticos para demostrar al partido una buena gestión a nivel local.

Ilustración 2 Jerarquía administrativa espacial versus Recursos Fiscales



Fuente: Elaboración propia a partir de Iredale y Guo, 2015.

La ley de propiedad del año 2007 contiene disposiciones donde se señala que las tierras de propiedad colectiva o privada pueden ser expropiadas para satisfacer las necesidades de interés público (Zhang y Xu, 2016). Para tales efectos, la norma establece tarifas de compensación y subsidios por reubicación.

Junto con la expropiación de tierras, los gobiernos locales poseen la facultad para el cambio de tipo de suelo, transformando tierra agrícola a

tierra de uso urbano; esto aumenta considerablemente el valor del suelo, incorporando nuevas tierras al mercado inmobiliario (Fang et al, 2016), lo que brinda ingresos mucho mayores a los gastos por indemnización en la expropiación de tierras agrícolas.

Pero la pérdida de tierras tiene profundos impactos en los medios de vida de los aldeanos, ya que elimina la agricultura como una opción viable, transformando los medios de vida pero sin cambiar las diferencias entre la población urbana y rural (Buckingham y Chan, 2018). La conversión de tierras de cultivo a tierras de construcción urbana está sujeta a mandatos estatales que pueden implementarse sin el consentimiento de las organizaciones campesinas (Zhang y Xu, 2016), lo que pone en desventaja a los campesinos expropiados respecto al gobierno local.

Las tierras expropiadas son comercializadas mediante el sistema de arrendamiento de derechos de uso de tierra a largo plazo, donde cualquier unidad o individuo que necesite terrenos para la construcción debe solicitar el derecho a usar tierras al gobierno local: “los datos estadísticos indican que los ingresos brutos de arrendamiento de tierras representaron el 50,9% de los ingresos del presupuesto general local durante el periodo 2004-2011 y el 60% en 2010 y 2011”. (Zhang y Xu, 2016, p. 14). Los ingresos presupuestarios tradicionales no proporcionan fondos adecuados o sostenidos para el desarrollo local, por lo que del arrendamiento de tierras, al ser considerados ingresos extrapresupuestarios, el 30 por ciento corresponde a gobierno central y el 70 por ciento al gobierno local.

Las reformas de descentralización de la década de 1980 equiparon a los gobiernos locales con el control discrecional de decidir sobre las transferencias *bukou* a nivel local, donde el establecimiento de criterios de aceptación de migrantes en las ciudades (condiciones de entrada) (Iredale y Guo 2015) han jugado un papel importante en las últimas décadas, ya que la tarea de desarrollar políticas locales respecto a la integración de la población migrante se encuentra descentralizada en las autoridades locales (Sun et al 2017), restando importancia al gobierno central, ya que los municipios poseen flexibilidad para generar ajustes al marco institucional de directrices y regulaciones del gobierno central. Un ejemplo de esto son los documentos emitidos desde 1990 por el Ministerio de Educación, en los cuales se solicita brindar educación obligatoria a todos los niños migrantes, pero estas indicaciones señalan que se deben cumplir en función de las situaciones locales (Wu, 2013, p. 34).

La justificación convencional para la negación de servicios sociales por parte de las administraciones locales se basa en la carga fiscal que implica el financiamiento en la provisión de bienestar social. La gran mayoría de los migrantes posee un capital humano bajo en comparación a sus compatriotas de las ciudades (Zhang y Li, 2016). Solo el 70 por ciento de los migrantes de origen rural han completado la escuela primaria y el mismo porcentaje de personas no ha recibido ningún tipo de preparación

profesional antes de migrar a las ciudades (Li y Liu, 2014). Por tanto, el principal desafío es cómo integrar a los migrantes rurales y proporcionarles servicios, sin que representen una carga grande para el sistema fiscal local. En ciudades como Shanghai, los migrantes representan casi la mitad de la población urbana, del mismo modo en Beijing y Tianjin, principales ciudades de China.

Las barreras de entrada para la obtención de un *hukou* urbano son altas en consideración a la realidad de los trabajadores. El plan de 2014 especificó la concesión de 100 millones de *hukou* urbanos para 2020, habilitando solamente a los migrantes que no estén involucrados en la agricultura, es decir, migrantes que habitan actualmente en las ciudades, trabajadores calificados y educados en la universidad (Iredale y Guo, 2015).

Ante tal escenario, las estimaciones plantean que la demanda de inversión para cada provincia variará mucho, Guangdong requiere 148 veces los fondos que requiere el Tibet para llevar a cabo el Plan (Sun et al, 2017).

Las directrices que han emanado de gobierno central buscan facilitar la migración de los trabajadores rurales, incluyendo beneficios de capacitación laboral, seguridad social, educación de los hijos migrantes y protección laboral (Sun, 2019), políticas que buscan mejorar el bienestar de la población migrante residente en las ciudades, pero el gobierno central no plantea mecanismos que permitan aumentar las arcas fiscales locales para financiar tal proceso, como fue visto en la sección anterior. Los planes aluden a mecanismos fiscales de transferencia, más que de autonomía fiscal local.

En 2015 el Consejo de Estado emitió una orden con las reglas provisionales del permiso de residencia (Consejo de Estado, 2015b). Se ordena que se debe ampliar gradualmente el alcance de la prestación de servicios públicos para titulares con permiso de residencia provisional (artículo 14), si estos cumplen con los requisitos de asentamiento estipulados por el gobierno local, podrán trasladar la residencia permanente al lugar donde se encuentren viviendo (artículo 15). El artículo 16 recoge las directrices del Nuevo Plan para la Urbanización sobre las condiciones de asentamiento mínimas que deben tener los gobiernos locales para la incorporación y conversión de población migrante rural.

Los gobiernos locales poco han hecho para levantar las restricciones que impiden a los migrantes obtener derechos urbanos. Estos han brindado acceso a la ciudadanía urbana a partir de la capacidad de pago. En otras palabras, los derechos de los migrantes están relacionados con sus obligaciones financieras con la ciudad (Zhang y Li, 2016). El *hukou* sigue siendo un requisito previo para el acceso a los beneficios sociales.

China, desde 2010 incorpora en las estadísticas oficiales de manera continuada el conteo de la población migrante que reside en las ciudades. Un estudio realizado en Sichuan durante 2015 reveló que más de la mitad

de los trabajadores migrantes (53 por ciento) se muestran reticentes a transferir su *hukou* a la ciudad, teniendo como justificación el alto costo de la vida urbana y la pequeña diferencia entre un *hukou* urbano y rural (dado la capacidad escasa de suministros de servicios básicos), elementos que se posicionan como los principales factores que afectan el asentamiento (Oficina Provincial de Estadísticas de Sichuan 2015).

Esto genera un eje de tensión, ya que demuestra la resistencia en la pérdida de derechos de suelo por parte de los campesinos, considerando el poder discrecional de los gobiernos locales, los que han empleado sus capacidades para expropiar tierras de cultivo, impactando negativamente en la economía de los campesinos durante décadas.

El poder discrecional de los gobiernos locales en la administración de las tierras y de la población, le ha permitido gestionar estos elementos en función del cumplimiento de las expectativas políticas del partido.

Proyecciones señalan que ciudades como Beijing requiere desembolsar al año 35.000 yuanes por *hukou* en gastos de servicios públicos; otras como Xining requiere 7.300 yuanes anuales. (Zhang y Li, 2016). Estos niveles de gasto son reflejo de la disparidad en los ingresos locales, nivel que no se relaciona proporcionalmente con la capacidad real de ingresos de la ciudad, ya que el arrendamiento de tierras produce ingresos no oficiales, incrementando la capacidad fiscal real de recaudación.

Documentos emitidos por el Consejo de Estado durante 2016, plantean la necesidad de mejorar la política de registro de hogares. “El propósito original del registro de hogares es reflejar la información real de la población” (Consejo de Estado, 2016a), mencionando explícitamente la continuidad de este sistema.

Por otra parte, el director adjunto de educación básica del Ministerio de Educación, Du Kewei, admitió que el Estado no tiene el *hukou* como una condición para la educación obligatoria de niños y adolescentes en edad escolar, pero aún sigue siendo uno de los problemas más difíciles para las personas que no poseen un *hukou* local (Consejo de Estado, 2016a). Ante esta situación, se plantea mayor fiscalización por parte del gobierno central para garantizar los derechos e intereses de las personas no locales.

El Comité Central del PCCh y el Consejo de Estado conceden gran importancia a la gestión del registro de hogares para hacer frente a los problemas que implican las personas que no están registradas. Identifican localidades donde hay barreras políticas y otros factores que inciden en la gestión, que a su vez afectan la protección de los derechos de las personas (Consejo de Estado, 2016b).

Para tal cometido, en el documento se mencionan algunos principios básicos, como salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos registrados en conformidad con la ley, fortalecer la gestión del registro de hogares, emplear todos los esfuerzos para lograr un registro con precisión, singularidad y claridad con los números de identidad (Consejo de

Estado, 2016b). Estos elementos se enfocan en las carencias estadísticas de la población residente y no residente, ya que los informes oficiales solo consideran estimaciones (Li y Liu, 2014).

El principal desafío que presenta China a nivel intergubernamental es integrar a los nuevos residentes urbanos y proporcionales suficientes servicios (Roxburgh, 2017), el objetivo de establecer 10 mega ciudades con más de 10 millones de habitantes (Fuentes, 2018), se posiciona como una media que requerirá un alto nivel de inversión por parte de gobierno central y los gobiernos locales de esas ciudades, algo que no estará libre de tensiones políticas debido a la discrecionalidad que poseen las agencias gubernamentales locales, ya que China busca eliminar las restricciones relativas al registro de hogares en ciudades pequeñas, gradualmente en ciudades medianas y condiciones razonables para las personas que se asienten las grandes ciudades (Consejo de Estado 2014b). No obstante, aún hay personas que después de una década de encontrarse trabajando en las ciudades son vistos como recién llegados (Diario Pulso, 2017). Si bien, ciudades como Guangzhou, Chengdu, Chongqing y Wuhan han tomado medidas para la reforma al sistema *hukou*, aboliendo la distinción urbano-rural en sus distritos centrales y periferias, la reforma ofrece pocas oportunidades para que los migrantes de las zonas rurales se trasieran a zonas urbanas, ya que la mayoría trabaja en empleos poco calificados y posee poco o bajo capital cultural y humano (Huang, 2014).

En consecuencia, lo que busca el Nuevo Plan para la Urbanización y el XIII Plan Quinquenal, apunta a la atracción de personas altamente calificadas, con capital social y económico para contribuir al desarrollo urbano, sin abordar una de las principales dificultades que tiene China en el proceso de implementación de reformas a nivel nacional: la alta discrecionalidad de los gobiernos locales urbanos (Bengoa y Rick, 2018).

## **Discusión**

El sistema *hukou* sigue erigiéndose como la piedra angular de la gestión de los flujos migratorios a nivel nacional, dado la planificación del proceso de urbanización. En tanto, El Nuevo Plan para la Urbanización y El XIII Plan Quinquenal, dejan en claro la importancia de la mejora y modernización del Sistema de Registro de Hogares, lo que da cuenta que las posibilidades de la eliminación del sistema *hukou* son bajas, dadas las configuraciones políticas del país y la importancia que tiene el Sistema a nivel subnacional. Factores como la seguridad alimentaria, ambiental y social se posicionan como elementos que moldean los intereses del gobierno central por mantener y mejorar el control de los flujos migratorios de la población.

A nivel local el panorama es más complejo, ya que es difícil establecer una homogenización de los gobiernos subnacionales. Los motivos son



variados, pero a partir de la revisión efectuada es posible indicar que la diferencia urbano – rural, se ve motivada por varias razones. A partir de los lineamientos de la constitución política china, los gobiernos locales son los encargados de tareas como: asuntos agrícolas, promoción de la economía, dirección del proceso de urbanización y de la infraestructura, por tanto, la gestión local se ve condicionada por el contexto socioeconómico local.

Teniendo en cuenta lo anterior, los niveles de discrecionalidad que poseen los municipios producto del proceso de descentralización administrativa y fiscal son altos. La capacidad de gestionar el uso del suelo para el proceso de urbanización como búsqueda de atracción de inversiones ha generado que el sistema *bukou* sea utilizado como medio para la movilidad de población que habita en las tierras expropiadas. Este accionar se justifica en los incentivos del gobierno local que apuntan a responder ante el PCCh, el cual evalúa el desempeño en función del PIB per cápita local; por tanto, los gobiernos locales usan la discrecionalidad administrativa y fiscal para responder a los intereses del partido.

El sistema fiscal genera un nivel limitado de presupuesto para que el gobierno local pueda cumplir con las obligaciones que la constitución les impone, llevándolos a utilizar mecanismos extrainstitucionales para la obtención de recursos. Aquí es donde el arrendamiento de tierras se posiciona como una fuente de ingresos importante, y para ello ha sido necesaria la expropiación de tierras cultivables, vulnerando los derechos de los campesinos y obligándolos a buscar otros medios de subsistencia.

Por otro lado, los migrantes rurales son vistos por el gobierno local como una carga fiscal, donde el sistema *bukou* ha servido como herramienta para excluir a esta población del acceso a servicios básicos. Ampuero (2018) señala que la población flotante que habita en las ciudades y posee empleo no presenta problemas en su integración, ya que posee los medios para sobrellevar el proceso. No obstante, llevar a las familias implica un costo mayor, ya que abuelos y niños representan un gasto que no está cubierto por el gobierno local en términos sociales.

Si bien, las barreras del sistema *bukou* se han flexibilizado, ya que en la actualidad se limita al acceso a coberturas sociales -a diferencia de décadas pasadas en las cuales se excluía a las personas del racionamiento de granos (alimentación), o simplemente eran deportadas al no pertenecer a determinada localidad-, el flujo migratorio de las zonas rurales a las urbanas se ha mantenido constante y en aumento, generando cambios en el contexto de los gobiernos locales urbanos (especialmente las ciudades más pobladas de China).

El desarrollo económico de la nación ha sido un elemento importante que ha permitido que los flujos migratorios se dirijan a las grandes y desarrolladas ciudades del país y puedan asentarse, pese a las restricciones y limitaciones que les genera el sistema *bukou*, ya que la búsqueda de mejores condiciones de vida sigue siendo un factor central. Esto ha generado un

cambio en el contexto al que se enfrentan los gobiernos locales, considerando que estos son la principal “ventanilla” de atención del Estado.

Una vez identificadas posibilidades de eliminación de la institución y la discrecionalidad de la agencia implementadora, podemos señalar una primera aproximación planteando que estos factores configuran a las administraciones locales como agentes de cambio institucional de tipo simbiótico parásito, ya que las administraciones locales han explotado la institución del sistema *bukou* para obtener ganancias privadas (obtención de ganancias mediante el arrendamiento de tierras y la no conversión de status de ciudadanos rurales).

**Ilustración 3 tipos de agente de cambio y tipos de cambio institucional**

		Características de la institución		
		Baja discrecionalidad Por las administraciones locales	Alta discrecionalidad Por las administraciones locales	
Características del contexto político	Altas posibilidades de veto en la eliminación del <i>bukou</i> .	1 Subversivos (Estratificación)	2 Simbiontes Parásitos y Mutualistas (Deriva)	Tipos de agente de cambio Institucional
	Bajas posibilidades de veto en la eliminación del <i>bukou</i>	3 Insurreccionarios (Desplazamiento)	4 Oportunistas (Conversión)	
		Tipos de Agente de Cambio Institucional		

Fuente: elaboración propia con base en Mahoney y Thelen, 2010.

Este tipo de agente es propicio para generar un cambio institucional por deriva (drift), ya que cuando el contexto cambia y la institución no tiene elementos para captar los cambios en el medio (debido a la distorsión en la implementación que generan los agentes de cambio parásitos simbióticos) se alteran los efectos esperados de la institución. Esto se materializa en la desigualdad y violación de derechos de las personas inmigrantes del campo

que han llevado a cabo las administraciones locales en la gestión del sistema *bukou*, con el propósito de mantener un control óptimo de los fondos fiscales locales.

Las directrices del gobierno central en torno al proceso de urbanización y del sistema *bukou* no abordan elementos discrecionales en la gestión efectiva de nuevos arreglos institucionales del sistema. Si bien se busca reorientar la institucionalidad hacia una gestión ordenada de los flujos migratorios y se imponen obligaciones a los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos básicos para la población migrante, el gobierno central no se hace cargo de forma directa de uno de los principales factores para llevar a cabo dichas reformas: el presupuesto fiscal local.

Finalmente, es posible señalar que las administraciones locales urbanas inciden en el proceso de reformas de El Nuevo Plan para la Urbanización y el XIII Plan Quinquenal mediante la capacidad de agencia (discrecionalidad), respondiendo a sus incentivos políticos y económicos en desmedro de los intereses de la población rural migrante, que se erige como el foco de las directrices emanadas desde El Nuevo Plan, lo que profundiza las desigualdades entre las personas del campo y la ciudad.

## Conclusiones

La evidencia en términos de documentos e investigaciones permite dilucidar las relaciones propuestas por el modelo distribucional de cambio gradual, en tanto las posibilidades de veto en la eliminación del sistema *bukou* son altas, pues su vigencia se sostiene en el NPU y el XIII Plan Quinquenal. Junto a ello, la discrecionalidad de la agencia (administraciones municipales) es alta, ya que la legislación vigente les permite a éstas el implementar políticas de acuerdo a su realidad local, sin embargo se demuestra que esta discrecionalidad se ve mermada de una estructura de incentivos que prioriza el desarrollo económico por sobre el bienestar de la población, donde los municipios son responsables de la incorporación de migrantes rurales sin financiamiento directo por parte de gobierno central.

Por otra parte, la evidencia da cuenta que la discrecionalidad de los municipios en la implementación del NPU apuntan a una gestión que prioriza el PIB per cápita local, en desmedro de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos migrantes. Esto se profundiza con la gestión del sistema de tierras como medio para urbanizar, atraer inversión y costear la incorporación de migrantes rurales, obligando a los campesinos expropiados a insertarse en la vida de las ciudades sin poseer herramientas económicas y de capital humano, teniendo como consecuencia que los esfuerzos emanados por gobierno central en torno a la mejora del proceso de urbanización centrado en las personas se vean distorsionado en su implementación.

Dada la cantidad de administraciones locales y la heterogeneidad de realidades a las que estas organizaciones gubernamentales deben enfrentarse, se hace complejo para el gobierno central pretender implementar directrices de política que apunten a un mismo objetivo, lo que, sumado a las cifras negras en torno a la recaudación local “real”, complican el panorama de una implementación efectiva.

Además, los documentos de política emanados de gobierno central transmiten de la continuidad y vigencia del sistema *hukou*, pues su mantenimiento resulta esencial en el control de los flujos migratorios, dando cuenta de las altas posibilidades de veto en una posible eliminación de la institucionalidad migratoria interna, dado los beneficios perversos que resultan de su existencia.

Finalmente, es necesario indagar en la estructura de incentivos que poseen las administraciones locales, mediante estrategias de investigación que permitan conocer en profundidad con el fin de identificar los elementos que inciden en los tomadores de decisión a nivel local, para dar cuenta de elementos que el gobierno central deberá abordar en futuras medidas, dada la complejidad del sistema municipal.

## Referencias Bibliográficas

Bahl, R., y Ichimura, S. (2008). *Decentralization policies in Asian development*. World Scientific.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2012). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. *Theories of the policy process*, 8, 59-103.

Bengoa, M., & Rick, C. (2018). *The effect of Hukou registration policy on rural-to-urban migrants' health* (No. 2018/28). WIDER Working Paper. DOI: <https://doi.org/10.35188/unu-wider/2018/470-4>

Bohnsack, R. (2013). Typenbildung, Generalisierung und komparative Analyse: Grundprinzipien der dokumentarischen Methode. In *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis* (pp. 241-270). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Buckingham, W., & Chan, K. W. (2018). One city, two systems: Chengzhongcun in China's urban system. *Journal of Contemporary China*, 27(112), 584-595. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1433576>

Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. *Advances in comparative-historical analysis*, 147-179. DOI:

<https://doi.org/10.1017/cbo9781316273104.007>

Chan, K. W. (2010). The household registration system and migrant labor in China: Notes on a debate. *Population and development review*, 36(2), 357-364. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2010.00333.x>

Chan, K. W. (2014). China's urbanization 2020: a new blueprint and direction. *Eurasian Geography and Economics*, 55(1), 1-9. DOI: <https://doi.org/10.1080/15387216.2014.925410>

Chan, K. W., & Buckingham, W. (2008). Is China abolishing the hukou system? *The China Quarterly*, 195, 582-606. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0305741008000787>

Chen, M., Liu, W., & Lu, D. (2016). Challenges and the way forward in China's new-type urbanization. *Land use policy*, 55, 334-339. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.07.025>

Collier, R. B., & Collier, D. (2002). Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. *Collier, Ruth Berins, and David Collier*. DOI: <https://doi.org/10.2307/2132129>

Collier, X. (2000). Estudios de caso. *Cuadernos metodológicos*, (30).

CONSEJO DE ESTADO REPÚBLICA POPULAR CHINA (2016a). *Enfoque en la introducción de la política de asentamiento de personas con Hukou no local en China*. República Popular de China. 2016a. Recuperado de: [http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/14/content\\_5032939.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/14/content_5032939.htm)

CONSEJO DE ESTADO REPÚBLICA POPULAR CHINA. (2015a). *El 13° Plan Económico y de Desarrollo Social de la República Popular de China*. Comité Central del Partido Comunista de China. Beijing, China, 2015 Obtenido de: [https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease\\_8233/201612/P020191101482242850325.pdf](https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf)

CONSEJO DE ESTADO REPÚBLICA POPULAR CHINA. (2015b). *Orden N° 663 del Consejo de Estado. Reglas Provisionales del Permiso de Residencia*. República Popular de China. Recuperado de: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-12/12/content\\_10398.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-12/12/content_10398.htm)

CONSEJO DE ESTADO REPÚBLICA POPULAR CHINA. (2016b). *Sobre la solución de personas con cuentas no registradas, dictamen*. República Popular

de China. Recuperado de: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/14/content\\_10595.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/14/content_10595.htm)

CONSEJO DE ESTADO REPÚBLICA POPULAR CHINA. (marzo, 2014). *Nuevo Plan Nacional de Urbanización (2014-2020)*. República Popular China. 2014. Recuperado de: [http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content\\_2640075.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm)

Correa, G., & Núñez, R. (2013). Migración y exclusión en China: Sistema hukou. *Problemas del desarrollo*, 44(172), 105-122. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0301-7036\(13\)71864-9](https://doi.org/10.1016/s0301-7036(13)71864-9)

DIARIO PULSO. (2017). *China anuncia planes para frenar la expansión de megaciudades*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/economia-dinero/china-anuncia-planes-frenar-la-expansion-megaciudades/>

DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-19895-8\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-531-19895-8_11)

DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>

Fang, C., Zhenwei, G., & Meiyang, W. (2016). 3. New Urbanisation as a Driver of China's Growth. *China's New Sources of Economic Growth*, 43. DOI: <https://doi.org/10.22459/cnseg.07.2016.03>

Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2016). Historical institutionalism in political science. *The Oxford handbook of historical institutionalism*, 3-30. DOI: <https://doi.org/10.1177/1478929917709713>

FUENTES, F. (2017). *El plan de 10 mega ciudades para China*. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/el-plan-de-10-megaciudades-para-china/>

Gerring, J. (2015). ¿ Qué es un estudio de caso y para qué sirve. R. Castiglioni y C. Fuentes S.(Eds.), *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*, 79-116.

Griffiths, M., & Schiavone, M. (2016). China's new urbanisation plan 2014–20. *China Report*, 52(2), 73-91. DOI: <https://doi.org/10.1177/0009445515627034>

Guo, F., & Iredale, R. R. (2015). Migration, identity and wellbeing in China: Recent developments and new research. In *Handbook of Chinese Migration*. Edward Elgar Publishing. DOI:

<https://doi.org/10.4337/9781783476640.00007>

He, C., Chen, T., Mao, X., & Zhou, Y. (2016). Economic transition, urbanization and population redistribution in China. *Habitat International*, (51), 39-47. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.10.006>

Heilmann, S. (Ed.). (2016). *China's political system*. Rowman & Littlefield.

Huang, Y. (2014). The continuity and changes of the hukou system since the 1990s: A critical review. In *Urban China in the New Era* (pp. 25-43). Springer, Berlin, Heidelberg. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-642-54227-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-642-54227-5_2)

King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton university press. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9\\_58](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9_58)

Li, S. M., & Liu, Y. (2016). The jobs-housing relationship and commuting in Guangzhou, China: Hukou and dual structure. *Journal of Transport Geography*, 54, 286-294. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2016.06.014>

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, 1, 1-37. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511806414.003>

North, D. C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics, 2 J. *Theoretical Politics*, 355, 356-57

North, D. C. (1995). The new institutional economics and third world development. In *The new institutional economics and third world development* (pp. 31-40). Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203444290.pt1>

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHINA. (2018). *China Statical Yearbook 2017*. República Popular de China. Recuperado de: <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>

OFICINA PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS DE SICHUAN – CHINA. (2015). *Más de la mitad de los trabajadores migrantes de Sichuan se muestran reacios a transferir su Hukou agrícola*. República Popular de China. Recuperado de: [http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/18/content\\_5014095.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/18/content_5014095.htm)

Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa editorial.

Roxburgh, H. (2017). *Ciudades sin fin: ¿la nueva urbanización en China significará más expansión?*. The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/cities/2017/may/05/megaregions-endless-china-urbanisation-sprawl-xiongan-jingjinji>

Shepsle, K. A. (1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of theoretical politics*, 1(2), 131-147. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951692889001002002>

Shepsle, K. A., & Serra, G. (2016). *Analizar la política: Comportamiento, instituciones y racionalidad*. CIDE.

Sun, D., Zhou, L., Li, Y., Liu, H., Shen, X., Wang, Z., & Wang, X. (2017). New-type urbanization in China: Predicted trends and investment demand for 2015–2030. *Journal of Geographical Sciences*, 27(8), 943-966.

Sun, L. (2019). Migration Phase and State Intervention in the History of the PRC. In *Rural Urban Migration and Policy Intervention in China* (pp. 69-88). Palgrave Macmillan, Singapore. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-981-10-8093-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-10-8093-7_4)

Thelen, K., & Conran, J. (2016). Institutional change. In *The Oxford handbook of historical institutionalism*.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9\\_123](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9_123)

Wang, F. L. (2005). *Organizing through division and exclusion: China's hukou system*. Stanford University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/20066143>

Wu, L. (2013). Decentralization and hukou reforms in China. *Policy and Society*, 32(1), 33-42.

Yin, R. K. (2009). Case Study Research: Design and Methods, 4th edn., vol. 5. *Applied social research methods series*.

Young, J. (2013). Markets, Migrants and Institutional Change. In *China's Hukou System* (pp. 8-26). Palgrave Macmillan, London. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137277312\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137277312_2)



Zhang, L., & Li, M. (2016). Local fiscal capability and liberalization of urban hukou. *Journal of Contemporary China*, 25(102), 893-907. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2016.1186362>

Zhang, L., & Xu, X. (2019). Land policy and urbanization in the People's Republic of China. *Cities of Dragons and Elephants: Urbanization and Urban Development in China and India*, 256. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198829225.003.0009>

#### Otros Recursos

Cuestionario aplicado a informante calificado: Pablo Ampuero Ruiz, Dr. © en Antropología Social, Max Planck Institute, Berlín, Alemania.



# **Dinámicas y políticas de refugio en países no suscritos a la Convención Internacional de 1951: Malasia y Bangladesh frente al caso Rohingya entre 1978 a 2017**

Kasandra de la Vega Carvajal\*

## **Introducción**

La temática de los refugiados posee relevancia para los Estudios Internacionales en cuanto representa un problema vigente que traspasa las fronteras entre los Estados, considerando la existencia de 65.3 millones de personas que se han visto desplazadas a causa de persecución, conflicto o violencia (UNHCR, The UN Refugee Agency, 2016), y requiere de los esfuerzos de tanto actores locales como internacionales. El mero concepto de refugio está sujeto a convenciones internacionales que hacen uso de instrumentos internacionales de los derechos humanos para asegurar los derechos y la no discriminación de quienes buscan refugio (Hashimoto, 2018). Más aún, el reconocimiento del refugio depende de principios establecidos por regulaciones e instituciones internacionales (Goodwin-Gill, 2011), obedeciendo a la idea de cooperación internacional. Es importante examinar al refugio en todas sus dimensiones y las maneras en las que es abordado, considerando la falta de preocupación por estudiar el comportamiento de los países que han tomado la decisión de no firmar la convención ni adherirse a los posteriores protocolos sobre refugio. Este último punto representa un escenario heterogéneo en cuanto a la gestión del refugio en el escenario internacional porque hay una sola definición de refugio, pero muchas maneras de adoptarlo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe destacar que las políticas de refugio representan un área de estudio relativamente nueva de carácter interdisciplinario. Más específicamente, las discusiones sobre la gestión de políticas de refugio han tendido a enfocarse en la contención, regulación y exclusión más que en la integración o soluciones duraderas (Matthews, 2013).

Por lo tanto, examinar cómo se gestiona el refugio en países que no han firmado convenciones y protocolos internacionales es un campo de estudio

---

\* Licenciada en Estudios Internacionales, Departamento de Estudios Políticos, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Correo: [kasandra.delavega@usach.cl](mailto:kasandra.delavega@usach.cl)

que abre espacios para ampliar el ámbito del refugio y sus alcances en el espacio de los estudios internacionales.

## Sustento Teórico

### Sobre el Refugio

El desplazamiento de personas no es un fenómeno reciente dentro de la comunidad internacional. Sin embargo, existe una distinción importante entre quienes dejan su lugar de origen por voluntad propia y quienes se ven forzados a hacerlo por circunstancias particulares. Esta distinción entre migración y migración forzada nos abre la ventana para hablar de la población refugiada, considerando la siguiente definición de lo que significa ser un refugiado:

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (UNHCR, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

A menudo, los refugiados carecen de cualquier estabilidad y llevan vidas ligadas a la marginalidad y a la incertidumbre, siendo sometidos a la desconfianza de la población receptora por su falta de recursos y documentación, enfrentando frecuente discriminación (Weiss, 1954). La desconfianza de la indocumentación se manifiesta en como “los pasaportes, los certificados de nacimiento y hasta los recibos de impuestos ya no son documentos formales si no una cuestión de distinción social” (Arendt, 1982).

A simple vista, un refugiado es una persona que ha huido de condiciones insostenibles. Esta perspectiva se vuelve más compleja al momento de considerar cómo los países diseñan e implementan políticas de protección para la recepción de refugiados si se considera que el status de refugiado va más allá de simplemente cruzar una frontera a causa del miedo a ser perseguido (Shacknove, 1985). Es importante considerar la brecha entre la concepción de refugio pactada por los acuerdos internacionales y la distinción realizada por quienes diseñan e implementan las políticas anteriormente mencionadas, ya que

... una cosa es que las personas concretas cumplan las condiciones contempladas en la legislación internacional y, por ello, puedan ser objeto de protección en el país de destino, y otra, bien distinta, que reciban tal

protección. Podemos, así, hablar de la existencia de población refugiada de facto que no recibe tal reconocimiento en el país de acogida. Entre otras cuestiones, porque no todos los países reconocen el estatus de refugiado ni han firmado los correspondientes acuerdos internacionales. (Espinár Ruíz, 2010)

El estatus de refugiado, entonces, existe más allá de ser una simple etiqueta: es una categoría formada para decidir si a cierta población desplazada corresponde o no, la debida asistencia a ser otorgada por el país receptor (Zetter, 2007). Si bien la mayoría de los Estados siguen la concepción de refugio establecida por la convención de 1951, considerando la idea de refugio como:

1. Un lazo de confianza, lealtad, protección y asistencia entre los ciudadanos y el Estado constituye la base de la sociedad
2. En el caso del refugio, este lazo ha sido destruido
3. La persecución y alienación son manifestaciones físicas de esta disolución
4. Estas manifestaciones son las condiciones necesarias para determinar el refugio (Shacknove, 1985).

Por tanto, la conceptualización del refugio, está sujeta a una serie de factores que pueden o no variar acorde a la situación y condiciones a las que sean sujetos y cómo éstas afecten el aparato burocrático del país receptor, considerando que los refugiados habitan un espacio donde existen agentes intergubernamentales, ONGs y gobiernos donde existen políticas públicas diseñadas para proveer asistencia ya sea en caso de emergencia o con el objetivo de una integración a largo plazo (Zetter, *Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity*, 1991).

Una vez que se deciden cuáles son las situaciones donde una solicitud de asilo es válida y cómo éstas pueden ser asistidas por las políticas de refugio de los países receptores, pueden considerarse tres opciones:

“Para permitir que los refugiados vivan sus vidas en paz y con dignidad, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, propone tres soluciones sostenibles: integración dentro de la comunidad receptora, repatriación voluntaria y reasentamiento.” (Tometten, 2018).

La primera opción implica que el Estado se haga responsable de su población refugiada. La segunda solo es posible si el país de origen de quienes buscan asilo ha logrado recuperar cierto grado de estabilidad que neutralice las condiciones que obligaron a su población a huir en primer lugar (Hansen, 2018). La tercera opción es considerable cuando la población refugiada lleva un periodo de tiempo prolongado en el país receptor y aún vive en condiciones de vulnerabilidad (Tometten, 2018).

Las dimensiones del dilema del refugio, entonces, van más allá de una posible solución única y el alcance de sus límites es de índole internacional en tanto que el mundo ha respondido a este problema de múltiples maneras, desde ayuda provista por la población de los países que proveen asilo a operaciones de ayuda internacionales diseñadas para solventar los síntomas del problema sin proveer una solución concreta, dado que “las dimensiones del problema son tan amplias que no existe manera de manejarlo sin ayuda de la cooperación internacional” (Hakovirta, 1993).

La acogida de refugiados en los países receptores y la asistencia que puedan proveer no asimila del todo la satisfactoria inserción de los refugiados dentro de su población. La presencia de refugiados, a menudo, se percibe como una “amenaza” para la sociedad receptora al representar una fuente de “absorción de los recursos”, ya sea a través de la ocupación de puestos de trabajo o la asistencia brindada por el Estado con propósitos de facilitar el asentamiento (Gaucher, Hamilton, & Esses, 2017).

### **Sobre las políticas de Refugio**

Con el crecimiento de la migración forzada, los estudios de refugio se enfocaron en los problemas más inmediatos enfrentados por los refugiados: el componente del estatus legal, los patrones de movimiento, la recepción e integración (Marfleet, 2007). Sin embargo, las políticas de refugio más recientes se han enfocado cada vez más en la contención, la regulación y la exclusión. Esto significa que se han dejado de lado interrogantes más amplias (Marfleet, 2007). Por otro lado, aquellos esfuerzos que se enfocan en dar prioridad a la ayuda y al desarrollo de las organizaciones y agencias gubernamentales en pos de facilitar la vida de los refugiados, es categorizado como parte de los estudios de las políticas de refugio (Black, 2001).

En *Rechazo a los refugiados: Políticas de los Estados para combatir los flujos de refugiados y responsabilidad de proteger*, los autores utilizan el método del abordaje deductivo para mostrar cómo las políticas de los Estados están siendo diseñada para impedir el ingreso de refugiados o redefinir su estatus en sí. Para gestionar políticas de refugio efectivas y con proyección a mejorar el trato hacia los refugiados, es necesaria una observación atenta de parte de los agentes del Estado que deben decidir qué solicitudes de refugio son válidas. Considerada esta situación, los autores Villena y Annoni citan dos modelos para determinar el nivel de persecución de refugiados.

*MODELO DE JEAN-YVES CARLIER* (1997). Se sostiene en una pregunta central: ¿Existe riesgo de persecución si el solicitante de refugio retoma su país de origen?

De esta pregunta, pueden extraerse tres otras específicas: ¿Hasta qué punto hay riesgo de persecución? ¿Hasta dónde se puede hablar de persecución? ¿Hasta qué punto el riesgo de persecución está establecido?

El modelo se basa en estas preguntas ya que, “la importancia de este modelo radica en que, sin una guía para tomar las decisiones, el pedido de los refugiados se deja al arbitrio de los órganos decidores, quienes pueden ser movidos por opiniones ya formadas o apreciaciones subjetivas.” (Villena & Annoni, 2016).

El modelo de Carlier se ejecuta sobre la base de necesitar una escala de gravedad para medir los derechos amenazados, siendo los derechos civiles y políticos los que cobran un rol más importante que los sociales, económicos o culturales, proporcionando al Estado una jerarquía base para decidir si rechazar las solicitudes de refugio o no.

*MODELO DE JAMES HATHAWAY* (1991). Utiliza la Carta Internacional de Derechos Humanos, considerando la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los parámetros utilizados por el modelo de Hathaway son admitidos por los Estados que han firmado los tratados utilizados por el modelo. En este modelo, el concepto de persecución es definido como “un incumplimiento sistemático o reiterado por parte del Estado en relación con uno de los derechos fundamentales” (Hathaway, 1991). Definido el concepto clave del modelo, cuatro categorías son establecidas para detallar las instancias en que la persecución existe.

La primera categoría considera los derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considerando que: “Esta lista de derechos incluye el derecho a la vida; la prohibición de tortura o cualquier castigo humillante e inhumano; prohibición de esclavitud, irretroactividad de la ley penal; libertad de pensamiento, conciencia y religión; y prohibición de ser encarcelado por deudas”. Siendo estos derechos inderogables y, por tanto, cualquier violación o supresión de estos representando una instancia de persecución (Hathaway, 1991).

La segunda categoría consiste en derechos que, si bien pueden ser derogados, solo pueden serlo en instancias de emergencia pública tales como: Prohibición de detención o arresto arbitrario; derecho a la protección igualitaria, incluyendo niños y minorías; derecho a un debido proceso y presunción de inocencia hasta que se pruebe lo contrario; protección a la privacidad e integridad familiar; libertad de movimiento; libertad de opinión, expresión y asociación; derecho de participar en el Gobierno; derecho al trabajo sin discriminación; y derecho a elecciones justas y periódicas.” (Hathaway, 1991).

La tercera categoría concierne a los derechos inscritos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recogiendo los derechos al trabajo; derecho a comida, casa, vivienda, atención médica y educación básica además de “beneficiarse de las expresiones científicas, literarias, culturales y

artísticas” (Hathaway, 1991). Lo que esta categoría implica es que, si el Estado posee los recursos para hacer efectivos estos derechos, pero, por alguna razón, decide no utilizarlos o hace uso de medidas discriminatorias que cierto sector haga uso de ellos, sería este, entonces, otra instancia de persecución.

Por último, la cuarta categoría recoge los derechos de la Declaración Universal de Derechos Humanos que no se encuentran presentes en los otros pactos mencionados (Villena & Annoni, 2016). Estos derechos son aquellos a los cuales los Estados no están sujetos a una “obligación legal vinculante”, por lo que serían desestimados en una solicitud de refugio, considerándose que el incumplimiento de estos “no responde a un elemento de persecución por parte del Estado” (Villena & Annoni, 2016).

La diferencia entre los modelos citados radica en que “el modelo de Hathaway coloca énfasis en la obligación de proteger los derechos por parte del Estado” (Hathaway, 1991), implicando que es este el actor que posee la mayor responsabilidad.

El modelo de Hathaway ha sido acoplado por las legislaciones de varios países occidentales, sin embargo, queda claro que es sólo un marco de referencia para definir los parámetros de lo que valida una solicitud de asilo. Villena y Annoni plantean que “la mejor manera de evitar los flujos de migrantes es la prevención de aquellas causas que obligan a la gente a huir de sus hogares” (Villena & Annoni, 2016) y deciden usar el concepto de la Responsabilidad de Proteger como propuesta para hacer frente a los flujos masivos de inmigrantes. Por tanto, una de las conclusiones del artículo establece que las políticas migratorias existentes no son suficientes para contener el flujo de migrantes y no contribuyen en mejorar la calidad de vida de quienes solicitan refugio. Las políticas existentes son restrictivas y carecen de un carácter duradero, ya que están enfocadas en la restricción y la devolución.

Esta conclusión y la propuesta de considerar el concepto de Responsabilidad de Proteger dialogan directamente con la idea de que “en un mundo donde los países con menos recursos que las naciones occidentales albergan más refugios y solicitantes de asilo, y donde la única solución a largo plazo para la crisis de refugiados es la resolución de los conflictos que resultan en el desplazamiento a gran escala de personas— obtener capital político de esta miseria es algo imposible de defender.” En *Refugee Policy: A Highly Charged Political Issue*, Matthews considera que, más que conceptos duros, las ideas de ‘refugio’ y ‘solicitantes de asilo’ son ideas que nacen desde la emotividad, convirtiéndose en problemas políticos (Matthews, 2013).

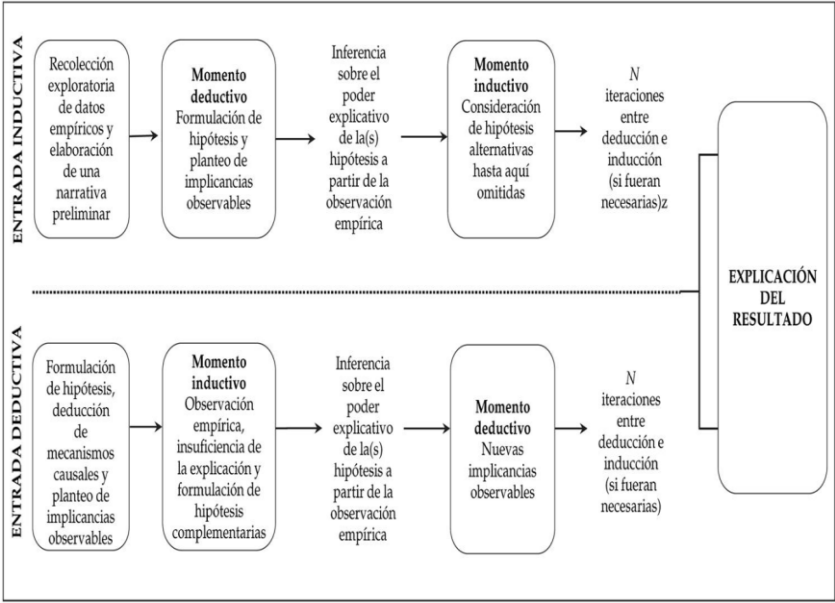
En términos metodológicos esta investigación se enmarca dentro del método del Estudio de Caso con el fin de conocer en profundidad un fenómeno de la realidad, ya que dicha técnica de investigación nos permite analizar un caso singular con el fin de comprender su contexto y las



características y elementos propios de dicho fenómeno (Yin, 2009). Dentro de este proceso de construcción de un Estudio de Caso, se destacan dos aspectos: la relevancia y la naturaleza del caso (Collier X. , 2000). La relevancia del caso tiene que ver con el escaso estudio de los países no suscritos a la convención de 1951. La naturaleza del caso se basa en las fronteras de éste, la cuales están dadas por el límite caso-objeto, así se pretende observar cómo la gestión de las políticas de refugio en Bangladesh y Malasia afecta la realidad de una crisis de refugiados, siendo el caso particular los Rohingya.

Como herramienta metodológica, se utilizó la estrategia de rastreo de procesos, comprendiendo que esta herramienta es útil para describir y diagnosticar un proceso a través de encontrar y evaluar las particularidades en éste (Collier D. , 2011) y ya que “ofrece tanto para explorar procesos causales como para analizar la toma de decisiones complejas” (Tansey, 2007). *En Process tracing, Inducción, deducción e inferencia causal*, uno de los procesos de investigación presentados es de carácter de entrada inductiva debido a la novedad del fenómeno a ser estudiado. Considerando la falta de teoría concierne al tema a desarrollarse en este trabajo, el método de rastreo de datos es adecuado si se tiene en cuenta que el proceso a ejecutarse parte de la recolección de datos y la elaboración de una narrativa preliminar que dará cabida a la formulación de una hipótesis y las posteriores alternativas.

**Figura 1: Process tracing en la práctica, diferentes entradas para generar inferencias causales**



Fuente: Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017).

Estimando la existencia de un punto de saturación acorde a este proceso, el trabajo se desarrollará “hasta tanto se saturen las hipótesis alternativas de las cuales deductivamente consideramos que es razonable extraer implicancias observables para explicar el resultado bajo estudio” (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017). Es decir, hasta que se considere el valor de las hipótesis alternativas sin caer en la repetición de la información. El uso de esta estrategia resultó útil al momento de entender la gestión de las políticas migratorias en el caso seleccionado, ya que “permitiría dar cuenta de los movimientos de diferentes actores que se entrecruzan en la configuración de la política en el tiempo, mediante la exploración de las ideas contenidas en sus narrativas, de las rutas de viaje de esas ideas, de sus portadores y las posibles conexiones entre ideas y decisiones políticas” (Jacobs, 2012).

La recolección de datos se realizó a partir de revisión de fuentes secundarias, siendo utilizados elementos de bibliografía especializada obtenida a través de bases de datos y fuentes recursos digitales, junto con documentos legales correspondientes a convenios internacionales y documentos gubernamentales. Con esto, se realizó un análisis documental de fuentes secundarias para conocer y evaluar la gestión de las políticas de refugio y sus dimensiones. En cuanto a las limitaciones, la posibilidad de realizar trabajo de campo fue descartada debido a la imposibilidad de visitar la zona estudiada a causa de razones geográficas y económicas.

## **Discusión**

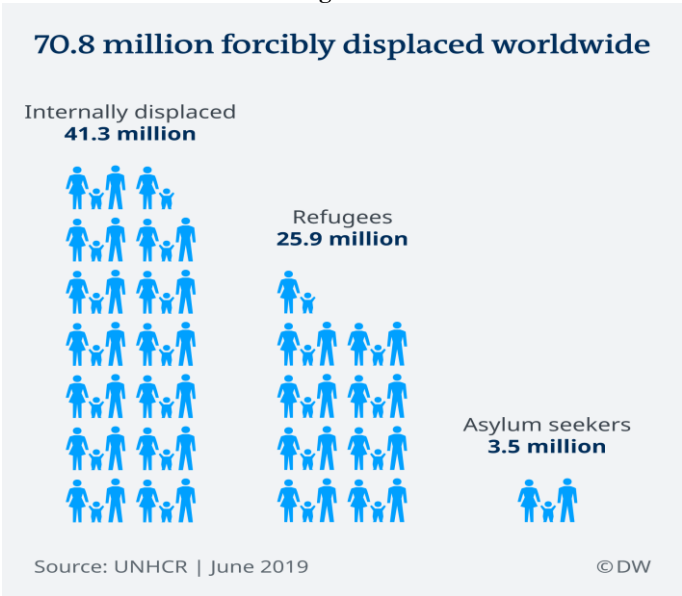
### **El contexto actual del refugio**

Los conflictos, la escasez y la persecución son algunos de los factores detrás del desplazamiento de millones de personas. Los crecientes conflictos que aumentan el número de personas en búsqueda de refugio representan un desafío para el sistema internacional en cuanto a asuntos de asilo y protección. Éste no es un problema que se limita a la escala humana: representa una preocupación en cuanto a asuntos de seguridad, desarrollo, medio ambiente y recursos, trascendiendo las fronteras de los países. Los refugiados son un producto de los Estados. Sadako Ogata, previamente Alta Comisionada de la ONU para los Refugiados, estableció que “los derechos humanos y los problemas de los refugiados están intrínsecamente ligados. La mayoría de los refugiados dejan sus hogares a causa de violaciones a los derechos humanos. Persecución, tortura, violencia y otras prácticas reprehensibles de limpieza étnica generan un gran flujo de refugios” (Penjore, 2004). Las principales causas de violencia y represión que generan el desplazamiento de personas yacen en inestabilidad gubernamental, escasez de recursos e inequidad, conflictos socio-regionales, persecución política. Al año 2018, la cifra de refugiados en el mundo se ha

elevado a 70.8 millones de personas a nivel internacional (DW, 2019). Esta cifra consiste en 41.3 millones de personas desplazadas de manera interna y de 25.9 millones de personas que se han movilizado en búsqueda de asilo.

Los refugiados viven en un estado de indigencia. Forzados a huir de su país de origen a causa de la falta de protección del Estado en el mejor de los casos y persecución o tortura en el peor, se encuentran a la deriva y sin las herramientas necesarias para rápidamente rearmar sus vidas en un nuevo lugar. En casos exitosos, Estados vecinos han recibido grupos de refugiados provenientes de países devastados por conflictos, pero, en otras situaciones, los refugiados terminan en campos de refugiados donde dependen, a menudo, de ayuda humanitaria (Wake & Bryant, 2018). Los refugiados se distinguen de los migrantes en el sentido de que, a diferencia de los migrantes, los refugiados abandonan su país de origen en contra de su voluntad y su llegada a otro lugar es, en un principio, relucante. Esta relucancia a dejar el hogar y la ausencia de motivaciones positivas para iniciar una vida en otro lugar caracterizan las decisiones de los refugiados y los distinguen de quienes migran a voluntad, por lo tanto, las presiones a las cuales los refugiados son sometidos caracterizan el proceso de relocalización desde el momento en que dejan sus hogares hasta que cruzan las fronteras. Esta distinción es clave para comprender que los refugiados no pueden negociar las condiciones de su huida ni con su gobierno de origen, ni con el país receptor.

Figura 1:



Extraído de: DW, 2019.

Cuando las personas dejan su país de origen y deciden buscar santuario en otro Estado, a menudo deben solicitar asilo, o el derecho a ser reconocido oficialmente como refugiado para recibir protección legal y asistencia en términos económicos. Esta solicitud puede ser acogida o denegada, representando un creciente problema en el segundo caso: aquellas personas desplazadas cuya condición de refugiado no es reconocida y, por tanto, se encuentran a la deriva en una situación suspendida donde las posibilidades de volver a su lugar de origen son peores que las condiciones de vidas precarias a las que están sujetos en los Estados receptores que han elegido no asistirlos.

### *El refugio en el sur de Asia.*

Hay más de dos millones de refugiados repartidos en el Sur de Asia, siendo India, Bangladesh y Pakistán los mayores receptores. Existe una considerable población de refugiados en la región, teniendo en cuenta que al menos tres millones de refugiados provienen del Sur de Asia. Con respecto al refugio, a escala regional, existe la Declaración del Sur de Asia Sobre Refugiados, adoptada por el Grupo de Personas Eminentes elegido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados en el año 2004 (Mohan, 2015). Sin embargo, los Estados no están sujetos a ningún tipo de obligación que los haga adherirse a la declaración, un dato considerable al tener en cuenta que, de los países de la región del sur de Asia, sólo Afganistán está suscrito a la convención de 1951 (Bose, 2000). Por otro lado, el Órgano Consultivo Legal Asiático Africano o AALCC, una organización que asiste en consultaría legal a 47 países, en 1966 adoptó un acuerdo denominado Los Principios de Bangkok, agregando un *addendum* en 1970 que concierne el principio de no devolución, pero cuyo carácter tampoco es obligatorio (Taylor, 2019). En contraste, y para comprender la escasa definición y trabajo en cuánto a temas de refugio en el sur de Asia, se puede considerar como referencia a la Convención sobre Aspectos Específicos del Refugio en Africa (OAU Convention, 1969), en dicha convención los aspectos de refugio que lo definen como tal se expanden para incluir conceptos locales a la región, como agresiones externas, ocupación o cualquier tipo de alteración al orden público y establece el asilo como un derecho al no separar al refugio de los asuntos de seguridad nacional. Estas ideas ayudaron a formar parte de un instrumento internacional para la evaluación de conceptos como la responsabilidad compartida, la protección temporal y la repatriación voluntaria.

### *El caso Rohingya: Contexto Histórico.*

Los Rohingya son un grupo étnico musulmán que habita principalmente la región de Rajine en Birmania, y se diferencian de la mayoría de budista birmana del país en varios aspectos. Uno de los más importantes es el idioma: la mayoría de los Rohingya presentes en Rajine hablan bengalí y no

birmano. Esto hace de los Rohingya una minoría en múltiples aspectos en la actual Rajine. Los Rohingya, según su propio relato, descienden de los comerciantes persa, árabes, turcos y los soldados bengalíes que realizaban sus actividades en la zona (Lewa, 2019). La influencia musulmana en la zona de Rajine fue particularmente fuerte hasta el siglo XIX en la zona fronteriza entre Rajine y Bangladesh.

Luego del golpe militar de 1962, los Rohingya fueron sistemáticamente desprovistos de sus derechos civiles, económicos, sociales y humanos, siendo el punto culmine de este abuso la Acta de Ciudadanía de 1982, ya que al ser promulgada “... esta situación perduró por un largo tiempo hasta 1982 (cuando Birmania cambió de nombre). En 1962, el líder militar de Birmania, Ne Win (1962-1974) gobernó a través de un golpe militar que puso fin al reconocimiento de la identidad de los Rohingya musulmanes.” (Saleem Mazhar & Goraya, 2016). La subsiguiente violencia ejercida desde el Estado hacia los Rohingya forzó a aproximadamente a 250.000 de éstos a dejar Birmania y entrar a Bangladesh, “200.000 Rohingya huyeron a Bangladesh, quién solicitó asistencia de las Naciones Unidas y estableció trece campos alrededor de la frontera para lidiar con la ola migratoria. A pesar de esto, posteriores restricciones de las raciones de comida y el corte de servicios básicos en los campos causó que la mayoría de los Rohingya volviesen a vivir en difíciles condiciones.” (Cheung, 2011). Si bien, en un comienzo, el gobierno de Bangladesh realizó esfuerzos por proveer asistencia y presentó una petición a las Naciones Unidas por ayuda, eventualmente anunció que le era imposible hacerse responsable por la cantidad total de refugiados, al menos no de manera indefinida. Así, Bangladesh repatrió a más de 180.000 Rohingya (Cheung, 2011) Posteriormente, en el año 1991, 250.000 refugiados Rohingya volvieron a entrar a Bangladesh, sobrecargándolo de nuevo (Wake & Bryant, 2018).

El enorme flujo de refugiados significó múltiples problemas para el gobierno bengalí, que decidió expresar su preocupación al régimen birmano. Las ONU realizó una mediación entre Bangladesh y Birmania con el objeto de resolver la crisis de los refugiados, llegando al acuerdo de repatriar a los Rohingya de manera segura y voluntaria en el año 1992. Numerosas protestas en contra de la repatriación de los Rohingya surgieron en Birmania y poco tiempo después de iniciado el programa de repatriación, al menos 15.000 refugiados volvieron a Bangladesh para escapar del régimen militar birmano (Wake & Bryant, 2018). Ya para los años 1999, cerca de 200.000 refugiados Rohingya habían sido repatriados, la mayoría de ellos de manera forzada.

### **La gestión del refugio en Bangladesh.**

Bangladesh recibe a los Bihari tras la guerra de liberación. Los Bihari, si bien, son desplazados a causa de un conflicto, no encajan dentro de los

parámetros de los refugiados tradicionales acorde a la Convención, ya que no tuvieron que cruzar una frontera internacional (Huda, 2013).

Bangladesh no está suscrito a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951. Tampoco está suscrito al protocolo de 1967. Bangladesh se integró a la AALCC en 1974, no firmando los Principios de Bangkok (1966). La constitución de Bangladesh no hace mención con respecto al estatus de refugiado, ni a temas relacionados con el asilo (Mohan, 2015). Bangladesh no reconoce el estatus de refugiado en ningún documento oficial, pero desde 1978 hasta 1992, el gobierno bengalí respondió a la crisis de refugiados desde una perspectiva humanitaria con la creación de refugios temporales (Singh, 2014). El cambio hacia una postura menos tolerante se da en el periodo entre 1991 y 1992, cuando el volumen de refugiados es demasiado grande para que Bangladesh dé abasto, citando razones relacionadas con la economía y la carga financiera que representan los refugiados. Por tanto, la respuesta que Bangladesh decide abordar es de repatriación y posteriormente, deportación. La construcción de campos de refugiados, en un principio, más que una oferta de asilo, representó una medida de contención para responder a una situación que, se suponía, sería temporal o no fue vista como algo con la posibilidad de escalar.

Si bien Bangladesh no ha cerrado sus fronteras, sus políticas de refugio se han basado más en la contención y en la restricción de derechos y libertades que en los derechos de los refugiados y la protección de éstos (Hargrave, Pantuliano, & Idris, 2016), determinando, en el transcurso de la crisis, la naturaleza de la respuesta a ésta. No mucho ha cambiado en las políticas de refugio bengalíes desde 1978 a 1991, en el sentido de que, en ambas ocasiones, la estrategia consistió en limitar la presencia de los refugiados a áreas geográficas específicas, en condiciones de vida subpares y restringiendo el tipo de ayuda que pudiesen recibir.

El Ministro de Exterior de Bangladesh justificó la decisión del gobierno de rechazar específicamente a los refugiados Rohingya: “El reciente flujo Rohingya no ayuda a nuestros intereses. Estamos consultando a Birmania para enviar de vuelta a los refugiados Rohingya a su tierra natal (...) la presencia de Rohingyas está desgastando nuestra sociedad, nuestro medio ambiente y la ley y el orden de la situación. Bangladesh es un país densamente poblado y los Rohingya han causado un impacto serio en nuestra sociedad, leyes, orden y medio ambiente. Considerando estos aspectos, esto crea un problema serio para nosotros. No estamos interesados en que entre más gente a Bangladesh” (The Daily Star, 2012).

Las medidas frente a una nueva ola de refugiados Rohingya en Bangladesh consisten en la adopción de una política de rechazo, fortaleciendo la vigilancia en las áreas limítrofes del país. El gobierno bengalí decidió no permitir la intervención humanitaria en los campos de refugiados (Human Rights Watch, 2019).

El 9 de septiembre del año 2013, se aprueba Bangladesh aprueba un documento titulado “Estrategia para responder al problema de los refugiados birmanos y los indocumentados birmanos en Bangladesh”, se refuerza la vigilancia en el borde bengalí-birmano para detener la entrada de más refugiados, los refugiados indocumentados son detenidos y puestos en observación (Yesmin, 2016). El documento se concentra principalmente en la seguridad nacional y la construcción de agencia de seguridad fronterizas. Se permitió proveer a los refugiados de servicios de emergencia a corto plazo tales como: alimentación, agua, medicinas antes de ser devueltos, además de atención médica de emergencia para mujeres embarazadas, hombres heridos y niños (Huda, 2013).

Las políticas dirigidas hacia los refugiados, especialmente aquellas centradas en resistir la construcción de hogares permanentes para éstos han perjudicado los esfuerzos humanitarios de diversos organismos internacionales para mejorar y proveer soluciones al problema de los refugiados en Bangladesh (Wake & Bryant, 2018). No existe ningún tipo de referencia hacia los refugiados en el marco legal bengalí pero, por otro lado, Bangladesh posee una constitución que garantiza ciertos derechos humanos fundamentales, incluyendo a extranjeros, aunque no exista reconocimiento hacia los refugiados, ni se les considere un grupo separado del resto de los migrantes que amerita consideración especial. Por lo tanto, la respuesta de Bangladesh hacia los refugiados es a base del marco legal regular, pero sin comprometerse con las necesidades específicas de quienes ameritan refugio.

Las leyes utilizadas para manejar los temas de refugio son el Acta de Extranjeros de 1946, el Acta de Registro de Extranjeros de 1939, el Acta de Registro de Reglas para Extranjeros de 1966, el Acta de Pasaportes de 1920, el Acta de Ciudadanía de 1951 y la Orden Pasaportes de Bangladesh de 1973. Ninguna de las leyes mencionadas hace distinción entre extranjeros y refugiados (Naser & Afroz, 2007).

**Tabla 1: Políticas de Refugio de Bangladesh.**

Año	Gestión del Refugio
Antes de 1978	Bangladesh recibe a los Bihari después de la Guerra de Liberación
1978	Primera ola de refugiados Rohingya. Creación de refugios temporales
1991-1992	Segunda migración masiva Rohingya. Restricción de entrada
2009	Política de deportación informal de refugiados
2012	Fortalecimiento de la vigilancia en la frontera. El gobierno visualiza el problema de los refugiados desde una perspectiva de seguridad nacional.
2017	No existen políticas que ofrezcan soluciones permanentes para el problema de los refugiados.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **Refugiados Rohingya en Bangladesh**

En Bangladesh se teme que los campos de refugiados locales Rohingya funcionen como área de reclutamiento para los militantes islamitas. Los Rohingya, completamente alienados dentro de la sociedad bengalí, se encuentran en una posición de vulnerabilidad y desesperación que presenta una ventana de oportunidad para los intereses de causas paramilitares. Actualmente, pocas agrupaciones de refugiados Rohingya pelean por la independencia de su pueblo, siendo una la Organización de Solidaridad Rohingya y ejecutando ésta la mayoría de sus operaciones en Bangladesh.

De acuerdo con los servicios de seguridad internos, militantes islamitas con conexiones a Al-Qaeda se esconden en los campos Rohingya (Lintner, 2009). En años recientes, los campamentos de refugiados han sido dirigidos por movimientos musulmanes más extremos de Bangladesh. Los pocos militantes Rohingya consiguen financiamiento con la ayuda de actores externos pero pertenecientes al mundo islámico (Lintner, 2009). La Organización de Solidaridad Rohingya se sostiene de esta manera.

La presión ejercida por los militantes Rohingya para hacerse cargo de los refugios representa una carga para Bangladesh, que ya se encuentra tratando de combatir el radicalismo dentro de su territorio, esparciéndose el temor de que los Rohingya formen grupos terroristas que puedan extenderse por sobre el territorio (Zarni & Cowley, 2014). A esto se suma un problema de tráfico ilegal de armas en la frontera, debido a que los refugiados que se ven obligados a vivir en la selva recurren al comercio ilegal para poder subsistir. El comercio ilegal de armas en la frontera bengalí resulta fructífero si se toma en cuenta que las insurgencias birmanas y tailandesas se benefician de éste.

### **La gestión del refugio en Malasia.**

Respecto a la gestión de Malasia, el Estado malayo no reconoce el estatus de refugiado, pero permite la entrada a grupos de características similares. Malasia no está suscrito a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951, ni al protocolo de 1967, sin embargo, posee registro de haber aceptado refugiados de Indonesia, Bosnia y Birmania en la década de los 70 y los 80 (Kaur, 2007).

A través de su historia, Malasia ha importado migrantes con propósitos laborales, especialmente en el siglo XIX, cuando migrantes ingleses y chinos se asentaron en la isla en medio de un boom económico (Tedong, Kadir, Roslan, & Lumayag, 2018). Durante los años 70, Malasia experimentó una importante escasez de manos de obra en la industria manufacturera, lo que significó un factor de arrastre para migrantes no especializados (Kaur, 2015). Este patrón persiste hasta el día de hoy, siendo los migrantes no profesionales quienes llegan a Malasia a realizar trabajos denominados como “sucios, difíciles y peligrosos” (Tedong, Kadir, Roslan,



& Lumayag, 2018). La migración temporal, entonces, es vista en Malasia como un factor importante para su desarrollo económico, y es tolerada por el bajo costo económico que sus trabajadores representan.

Si la migración es vista como algo laboral y estrictamente ligado al desarrollo económico, el refugio es prácticamente un concepto inexistente, ya que, como previamente visto, Malasia no lo reconoce ni contempla en su legislación, ya que “Los refugiados en Malasia no poseen una categoría específica bajo el sistema legal de Malasia y no tienen estatus legal en el país. Aunque han existido avances con respecto a la protección de los espacios para refugiados, aún existe el riesgo de ser detenidos, el no poseer derechos laborales, la incapacidad para acceder a la salud pública de la misma forma que los locales y la falta de acceso a la educación pública.” (Munir-Asen, 2018)

Malasia ha recibido distintas olas de refugiados durante diferentes periodos históricos, siendo este el mayor receptor de refugiados dentro de los países del ASEAN (Ahmad, Mohamed, & Rahim, 2016). El libro anual de la UNHCR, el año 2016, informó que Malasia “alberga tres refugiados por cada 3.000 habitantes, ocupando el lugar número 48 a nivel global en términos de proporción de refugiados habitando un país receptor. Aunque no es un volumen excesivamente alto, Malasia tiene una proporción más alta que la de sus vecinos, Tailandia e Indonesia” (UNHCR, 2016). Uno de los casos más memorables fue el de los refugiados vietnamitas: Entre 1975 y 1991, Malasia otorgó asilo a más de 250.000 refugiados de Vietnam, definiéndolo como una acción de protección humanitaria (UNHCR, 1996).

Carentes de estatus legal en Malasia, los refugiados son considerados inmigrantes ilegales por la ley. Gobiernos anteriores han considerado las olas migratorias de refugiados como un asunto de seguridad fronteriza a cargo del Ministerio Asuntos Nacionales y de la Agencia de Seguridad Nacional. La política migratoria no menciona a los refugiados como un grupo, ni considera ninguno tipo de precedencia legal. Malasia no asegura seguridad ni protección, ni reconoce leyes internacionales sobre el refugio.

Existen la Acta Migratoria de 1959 y 1963, y el acta de Pasaportes de 1966, pero ninguna de estas menciona a refugiados, solicitantes de asilo o personas en riesgo. El acta migratoria especifica qué personas tienen la entrada permitida al país (por ejemplo, ciudadanos malayos). También define quiénes no tienen permitida la entrada, dígame, aquellos que “no tengan los medios para hacerse cargo de sí mismos o aquellos que dependan de ellos,” además de personas con enfermedades mentales o contagiosas, o que hayan cometido algún acto criminal, o participado en prostitución (Immigration Act 1959/63, 2020). Quiénes caigan en estas categorías serán detenidos y llevados a un centro de detención y/o posteriormente removidos del país (Balasubramaniam, 2017).

**Tabla 2: Políticas de Refugio de Malasia.**

Año	Características de la Política
Antes de 1978	Malasia recibe a refugiados de Indonesia, Bosnia, Cambodia y Birmania.
1978	No reconoce el estatus de refugiado, pero permite la entrada a grupos de características similares.
1991-1992	Gobierno otorga ‘pases de acceso’ a refugiados.
2009	Operativo para capturar migrantes indocumentados, aumentando las restricciones de entrada.
2012	Postura oficial del gobierno expresa no reconocer el refugio.
2017	El Estado de Malasia se rehúsa a atender las necesidades de los refugiados, apoyándose en organizaciones humanitarias.

**Fuente:** Elaboración Propia.

### Refugiados Rohingya en Malasia

Los Rohingya son un ejemplo de la tolerancia limitada de Malasia hacia los refugiados. A pesar de compartir afiliación religiosa, los Rohingya no son tolerados como sí han sido tolerados otros refugiados musulmanes en Malasia, esto, supuestamente, debido a la falta de recursos económicos y atributos raciales que difieren de la población local de Malasia (Azis, 2014), a diferencia de los refugiados Cham, que escaparon de Cambodia y fueron acogidos en Malasia al mismo tiempo que los refugiados vietnamitas. Se podría especular que los Cham, al estar más étnicamente ligados a la población de Malasia, se integraron con mayor facilidad (Idris, 2012).

En 1991 y 1992, el gobierno de Malasia poseía una postura menos hostil ante el arribo de un gran número de refugiados Rohingya. El gobierno entregó ‘pases de acceso’ y permiso de seis meses de duración a aquellos Rohingya que hubiesen llegado antes de 1992, además de permisos IMM12 entregados por el Ministerio de Migración a quienes llegasen entre el fin de la década de los 80 y 1992 (Human Rights Watch, 2019b).

El año 2005, el gobierno de Malasia inicia un operativo para capturar migrantes indocumentados en el país, aumentando las restricciones de entrada, prohibiendo entrada a esposas que hayan estado viviendo separadas de sus esposos por un periodo continuo de cinco años después de Diciembre 1954. Quien sea considerado culpable de haber entrado a Malasia de manera legal, “será multado por 10.000 *ringgit* o encarcelado por cinco años o ambos, y será sujeto a castigos físicos.”

A comienzos del año 2006, Malasia puso en marcha una iniciativa que pretendía flexibilizar el proceso de deportación reduciendo los arrestos y detenciones y garantizando protección temporal a 12.133 Rohingyas (Kaur, Refugees and Refugee Policy in Malaysia, 2007). El gobierno solo otorgó lo mínimo en ayuda humanitaria a refugiados reconocidos por la UNHCR. Malasia no tiene un marco administrativo o legal para la protección de refugios, no posee mecanismos formales para garantizar refugio. Oficiales han sido citados: “No reconocemos el estado de refugiados... Solo

permitimos que los extranjeros se queden temporalmente y después tienen que irse” (Yesmin, 2016). La mayoría de los refugiados en Malasia no reciben asistencia formal. El Estado de Malasia espera que las necesidades de los refugiados sean atendidas por los organismos internacionales. Sin embargo, son las mismas medidas adoptadas por el gobierno de Malasia las que restringen el acceso y ayuda de las organizaciones internacionales (Wake & Cheung, 2016).

**Discusión Teórica.**

Los Estados de Bangladesh y Malasia son dos de los Estados no suscritos a La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en el año 1951. Al no estar suscritos a dicha convención, ni al protocolo de 1967, estos Estados no se rigen por la normativa internacional, eligiendo no gestionar o gestionar una situación que, según lo establecido por las propias políticas nacionales, no representa una responsabilidad que deba ser abordada por el Estado receptor. En este contexto, se puede realizar una revisión de las medidas ejecutadas por ambos Estados en respuesta a la llegada de refugiados. A continuación, se realizará una revisión de las medidas ejecutadas por los Estados de Bangladesh y Malasia para responder al problema de los refugiados.

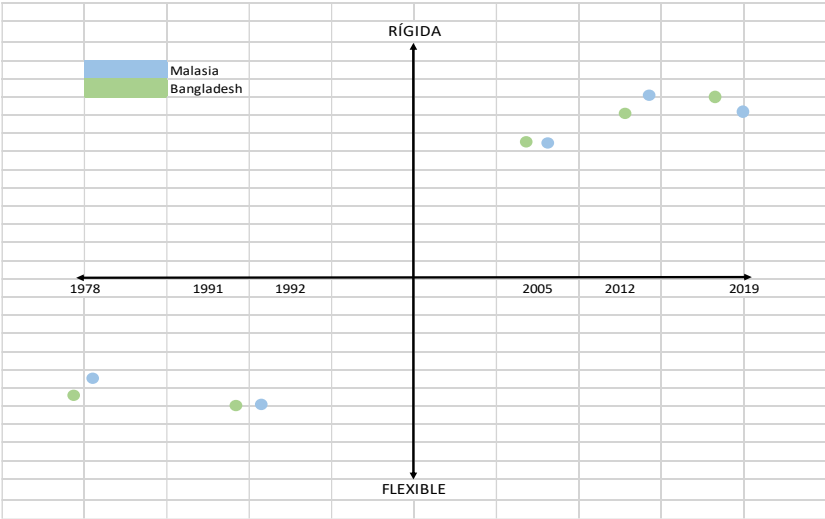
**Tabla 3: Políticas de refugio antes de 1992 y después de 1992.**

Periodo	Tema	Bangladesh	Malasia
<b>Política Estatal antes de 1992</b>	Reconocimiento	Aceptación Inicial	Aceptación Inicial
	Política de Refugio	Campamentos de refugiados en los distritos Bazar de Cox y Bandarban en Septiembre, 1991.	Crea 'pase de acceso' y otorga seis meses de protección temporal en 1992.
	Ley Internacional de Refugio	No reconoce	No reconoce
<b>Política Estatal después de 1992</b>	Reconocimiento	Inicia política de no-aceptación	Se rehúsa a reconocer refugiados
	Política de Refugio	Refugios temporales solo para refugiados documentados. Repatriación, deportación informal y política de rechazo.	Refugios estrictamente temporales, posterior tolerancia cero a través de arrestos y detenciones.
	Ley Internacional de Refugio	No reconoce	No reconoce

**Fuente:** Extraído de Yesmin, S. (2016).

En *Policy Towards Rohingya Refugees: A Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia and Thailand*, se establece la idea de que las políticas de refugio de Bangladesh y Malasia comenzaron siendo liberales a raíz de una tibia aceptación inicial frente a una situación que suponía tener un carácter temporal, cambiando una vez que el volumen de personas buscando asilo aumentó y los límites y campos de refugiados se vieron saturados, provocando un giro hacia el rechazo y una reafirmación del no reconocimiento del refugio (Yesmin, 2016). En la figura uno, se plantea un posicionamiento de las políticas de refugio de Bangladesh y Malasia en una escala que va de menos flexible a más rígidas, considerando los modelos de Carlier y Hathaway. En ambos casos, considerando los años hito en cuánto a las olas de refugiados recibidas, las medidas adoptadas por los gobiernos comenzaron inclinándose hacia lo flexible: no se asume una responsabilidad o reconocimiento de quién busca asilo, pero se adoptan medidas de contención temporales. Después de 1992, las medidas adoptadas por ambos Estados, considerando los intereses propios, se vuelven cada vez más restrictivas, inclinándose más al rechazo y la devolución que la integración y el cambio de la temporalidad a la permanencia.

**Figura 1:** Categorización de las políticas de refugio de Bangladesh y Malasia desde el año 1978 al presente acorde a los modelos Carlier y Hathaway.



Fuente: Elaboración propia.

**Bangladesh**  
**1978**

El PIB de Bangladesh es de 12,282 mil millones, con una población 75.450.03 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019) y el Partido Nacional Bengalí se encuentra en el gobierno. Bangladesh recibe a la

primera ola de refugiados Rohingya, creando el campo de refugiados de Bazar Cox para atender a sus necesidades y acoger aproximadamente a 200.000 personas (Yesmin, 2016). Si bien la situación es vista como algo temporal, a pesar de no existir reconocimiento del refugio, Bangladesh en esta etapa se acerca al modelo de Hathaway, al reconocer la necesidad de entregar protección y reconocer los derechos de los refugiados Rohingya.

### **1991-1992**

El PIB de Bangladesh es de 30,957 mil millones en 1991, y de 31,701 mil millones en 1992. A fines de ese año, Bangladesh cuenta con 107.983.704 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019), y el Partido Nacional Bengalí sigue en el poder. Durante este periodo, un grupo de 250.000 Rohingya busca refugio en Bangladesh. Aún no existe ningún tipo de legislación que reconozca el refugio, pero el gobierno bengalí determina una medida temporal para otorgarles asilo, reconociendo su imposibilidad para volver a Birmania. Esta etapa se acerca más al modelo de Hathaway, ya que Bangladesh ampara a los Rohingya conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y determina el problema como una crisis humanitaria (Wake & Bryant, Capacity and complementarity in the Rohingya response in Bangladesh, 2018).

### **2005**

El PIB de Bangladesh es de 69,443 mil millones, existiendo ya 139.035.505 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019). El partido Independiente llega al poder de la mano del Partido Nacional Bengalí (Riaz, 2006). Se adopta una severa política de detención y deportación, con un aumento de la seguridad fronteriza. Esta etapa se aleja del modelo Hathaway para acercarse al modelo Carlier, donde el Estado determina que no existen las condiciones para otorgar asilo.

### **2012**

El PIB de Bangladesh es de 133,256 mil millones PIB, con 151.007.807 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019). La Liga Awami, un partido de centroizquierda se encuentra en el poder. La frontera es oficialmente militarizada, siendo el problema de los refugios visto como un problema de seguridad nacional (Zarni & Cowley, 2014), manteniéndose esta etapa cerca del modelo Carlier.

### **2017**

El PIB de Bangladesh es de 249,724 mil millones PIB, con 159.670.593 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019), siendo Bangladesh el octavo país más poblado del mundo (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2019). La Liga Awami se mantiene en el poder. Siguen sin existir políticas que aseguren la protección de los refugiados. Se aprueba

un documento estratégico para la contención de la crisis Rohingya, pero no para posibles soluciones (Yesmin, 2016). La política de deportación y devolución continúa ininterrumpida, quedándose esta etapa en el modelo Carlier.

## **Malasia**

### **1978**

La población de Malasia es de 13.122.839 habitantes, con un PIB de 16,358 mil millones (Banco Mundial, 2019). Este año, Malasia sostiene sus primeras elecciones en condiciones completamente democráticas, y el partido conservador Organización Nacional de los Malayos Unidos (UMNO) se mantiene en el poder (Indorf, 1979). La religión oficial de Malasia es el islam. Malasia recibe al menos a 250.000 refugiados vietnamitas y a la primera ola de refugiados Rohingya, bajo el concepto de ayuda humanitaria, modificando la ley de inmigración para facilitar el movimiento estos grupos (Barcher, 1992). Sin el marco legal necesario para desarrollar una política de refugio adecuada, en este periodo, la respuesta de Malasia se inclina hacia el modelo de Carlier, ya que “sin una guía para tomar las decisiones, el pedido de los refugiados se deja al arbitrio de los órganos decidores, quienes pueden ser movidos por opiniones ya formadas o apreciaciones subjetivas” (Villena & Annoni, 2016).

### **1991-1992**

Hacia fines de 1992, la población de Malasia es de 19.002.256 millones de habitantes, con un PIB de 59,168 mil millones para ese mismo año (Banco Mundial, 2019). El partido conservador UMNO vuelve a ganar las elecciones (Munir-Asen, 2018). Esta es la etapa más flexible en cuanto a políticas de refugio: Malasia determina una serie de medidas para facilitar la estadia de los refugiados, especialmente los Rohingya, habitando en el país, facilitando una serie de permisos que funcionan como visas temporales, permitiendo a los Rohingya, que carecen de nacionalidad, poder trabajar y circular por Malasia sin ser detenidos (Human Rights Watch, 2019). En este punto, se mantiene el modelo de Carlier, debido a un reconocimiento del gobierno malayo hacia el problema de los refugiados Rohingya y su inhabilidad para retornar a Birmania, reconociendo que esta no es una crisis de carácter temporal (Human Rights Watch, 2019b)

### **2005**

El PIB de Malasia en el año 2005 es de 143.534 mil millones (Banco Mundial, 2019). El partido conservador UMNO se mantiene en el poder y la población de Malasia para fines del año 2009 es de 27.735.04 millones de habitantes (Munir-Asen, 2018). En el 2005, Malasia inicia un operativo para capturar a refugiados, categorizados como “inmigrantes ilegales”, añadiendo mayores restricciones al Acta de Inmigración de 1959/1963,

castigando la entrada ilegal con multas y prohibiendo el ingreso de cónyuges al país. Sigue sin existir un reconocimiento del refugio y el gobierno enfatiza en el carácter ilegal de los Rohingya, y la temporalidad de los extranjeros que residen en Malasia, ejecutando una estricta campaña de detención y deportación. Esta etapa sigue ciñéndose al modelo de Carlier, pues la postura del gobierno de Malasia establece que “todos los extranjeros en Malasia deben residir de forma temporal, sin excepción, sin importar las circunstancias” (Wake & Cheung, *Livelihood strategies of Rohingya refugees in Malaysia ‘We want to live in dignity’*, 2016).

## **2012**

El PIB de Malasia es de 314,443 mil millones, experimentando uno de sus mayores crecimientos económicos de la década previa y una población de 29.068.159 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019), con UMNO aún en el poder (Munir-Asen, 2018). El gobierno expresa oficialmente su postura frente al tema de los refugiados, en las palabras del ministro de relaciones exteriores de Malasia: “Malasia, por razones económicas, no reconocerá el refugio” (Yesmin, 2016). Nuevamente, esta etapa se acerca más al modelo de Carlier, ya que este modelo “coloca énfasis en la escala o jerarquía de derechos amenazados, donde los derechos civiles y políticos tienen más peso que los sociales, económicos o culturales” (Villena & Annoni, 2016) y la persecución a la que han sido sujetos los Rohingya ha sido desestimada por la postura del gobierno.

## **2017**

El PIB de Malasia es de 218,958 mil millones, y el país cuenta con 31.105.028 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019). El partido conservador UMNO se mantiene en el poder, siendo este el segundo mandato del primer ministro Najib Razak. Si bien las detenciones por ingreso ilegal al país continúan, Malasia establece una política piloto para entregar permisos de trabajo a un grupo inicial de 300 Rohingya, con el objetivo de permitirles trabajar en las plantaciones y el sector manufacturero, además de comprometerse a otorgar refugio para 1.000 refugiados sirios (Munir-Asen, 2018). Esta etapa, Malasia flexibiliza su postura frente al refugio, pero continúa sin legislar al respecto, evadiendo la responsabilidad con respecto a la protección de refugiados, a pesar de que ya existe un nivel de reconocimiento de los peligros que los refugiados enfrentan de ser regresados a su país, y los recursos necesarios para integrarse a la sociedad malaya, acercándose esta etapa al modelo de Hathaway.

## Síntesis

Gracias a la síntesis de los datos reunidos, se puede observar cómo, en el caso de Bangladesh, la trayectoria de las políticas de refugio cambian del modelo de Hathaway al de Carlier, y en el caso de Malasia, de Carlier a Hathaway, lo cual podría explicarse por la variable que más cambia en uno de los casos: el gran aumento de población de Bangladesh, actualmente uno de los países más densamente poblados del mundo y con una economía que no ha prosperado al nivel (o con la misma magnitud) que la de Malasia, citando continuamente razones económicas para no responder a las necesidades de los solicitantes de asilo y refugiados (Wake & Bryant, Capacity and complementarity in the Rohingya response in Bangladesh, 2018).

Caso	Período	V.D. Gestión del refugio	V.I. 1 Economía	V.I.2 Población	V.I. 3 Régimen político	V.I.4 Élite política
Bangladesh	Pre – 92	Hathaway	PIB 30,957 mil millones	200.000 Rohingya 75.450.03 millones Local	República Parlamentaria	UMNO
	Post – 92	Carlier	PIB 249,724 mil millones	1.1 millones Rohingya 159.670.593 millones Local	República Parlamentaria	UMNO
Malasia	Pre – 92	Carlier	PIB 59,168 mil millones	12.000 Rohingya 13.122.839 millones Local	Monarquía Federal Parlamentaria Electiva	PNB
	Post – 92	Hathaway	PIB 218,958 mil millones	176.000 Rohingya 31.105.028 millones Local	Monarquía Federal Parlamentaria Electiva	LIGA AWAMI

Fuente: elaboración propia

## Conclusiones

El estudio del caso Rohingya en los países de Bangladesh y Malasia avala la robustez de los modelos de Carlier y Hathaway para el estudio de las políticas de Refugio, permitiendo establecer tipologías sobre las políticas de refugio adoptadas tanto en país miembros de la convención, como en los país no signatarios, principalmente, porque permite cierto nivel de medición para establecer qué tan efectivas pueden ser éstas políticas a la hora de



responder a las crisis de refugiados, y si es posible que deban realizarse cambios al respecto.

El método empleado en la presente investigación ha permitido identificar y estudiar las regularidades propias de cada caso, lo que, desde una perspectiva teórico-conceptual, posibilita dar cuenta de las similitudes y diferencias entre los casos de Bangladesh y Malasia, como también posibilita aproximar posibles relaciones causales entre las políticas de refugio y las variables estudiadas.

En el caso de Bangladesh y Malasia, al no ser parte de la convención y no poseer un compromiso internacional para reconocer el refugio, el refugio en sí ha sido visto por estos Estados como un problema temporal que no merece su propia categoría, por lo que no existe un sentido de responsabilidad y las medidas utilizadas por Bangladesh y Malasia son solo soluciones temporales para un problema que continúa persistiendo en el tiempo y que, efectivamente, no haya solución efectiva hasta ahora.

La investigación se vio limitada por el poco desarrollo teórico con respecto a la gestión del refugio en países no miembros de la convención, y dificultades del tipo geográficas.

Sin embargo, al ser esta un área de estudio no desarrollada, el estudio de las políticas de refugio aplicadas en países que no adhieren a los tratados requiere de desarrollo teórico y de conceptualizaciones que permitan establecer tipologías que expliquen el comportamiento de dichos estados.

Por último, el caso Rohingya en sí merece consideración académica al tratarse de una situación no resuelta que podría sentar precedente para las dinámicas de refugio dentro del sur de Asia, región geográfica donde los desplazamientos forzados son cada vez más frecuentes. El caso Rohingya presentar varias aristas particulares que representan una causa de preocupación en cuanto a la estabilidad democrática del gobierno birmano y las relaciones étnico-sociales dentro de los distintos grupos que conviven en dicho país. La vulnerabilidad del pueblo Rohingya en cuanto a sus condiciones al abandonar su lugar de origen a largo plazo podría traer consecuencias atadas a la supervivencia cultural y política de su propia nación, yendo desde la numerosa pérdida de sus habitantes debido a problemas estructurales en los campamentos de refugiados, de identidad desde el ángulo cívico e incluso la posible radicalización de un pueblo que se ha visto marginado por una mayoría política que, después de años de sostener el poder gubernamental, hoy tambalea bajo el peso de su propia crisis política.

## Referencias Bibliográficas

Ahmad, A. A., Mohamed, A. M., & Rahim, Z. A. (2016). The Refugee Crisis in Southeast Asia: The Malaysian Experience. *International Journal of Novel Research in Humanity and Social Sciences*, 80-90.

Arendt, H. (1982). *We Refugees*. En H. Arendt, *The Jew As Pariah* (págs. 55-65). New York: Grove Press.

Azis, A. (2014). Urban refugees in a graduated sovereignty: the experiences of the stateless Rohingya in the Klang Valley. *Citizenship Studies*, 839-854.

Balasubramaniam, R. (2017). *Refugee protection in Malaysia and the rule of law* (. Melbourne: La Trobe University.

Banco Mundial. (20 de 12 de 2019). Banco Mundial. Obtenido de Data Bank: <https://datos.bancomundial.org/pais/malasia?view=chart>

Barcher, A. (1992). First asylum in Southeast Asia: Customary norm or ephemeral concept. *New York University Journal of International Law and Politics*, 1253-1286.

Black, R. (2001). *International Migration Review* Vol. 35, 57-78.

Bose, T. K. (2000). *Protection of Refugees in South Asia: Need for a Legal Framework*. Kathmandu: South Asia Forum for Human Rights (SAFHR).

Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política*, 659-684.

Cabinet Okays Rohingya Strategy. (10 de 09 de 2013). New Age.

Cheung, S. (2011). Migration Control and the Solutions Impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience. *Journal of Refugee Studies*, 50-70.

Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44, 823-830.

Collier, X. (2000). Cuadernos metodológicos #30. Estudios de caso. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Espinar Ruíz, E. (2010). Migrantes y Refugiados: Reflexiones Conceptuales. *Obets. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 5, n.º 1, 35-47.

Gaucher, D., Hamilton, L. K., & Esses, V. M. (2017). The Global Refugee Crisis: Empirical Evidence and Policy Implications for Improving Public Attitudes and Facilitating Refugee Resettlement. *Social Issues and Policy Review*, Vol. 11, No<sup>o</sup>1, 78-123.

Goodwin-Gill, G. S. (2011). The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. *International Journal of Refugee Law* Vol. 23 No. 3, 443–457.

Hakovirta, H. (1993). The Global Refugee Problem: A Model and Its Application. *International Political Science Review* Vol. 14, N<sup>o</sup>1, 35-57.

Hansen, R. (2018). The Comprehensive Refugee Response Framework: A Commentary. *Journal of Refugee Studies*, Volume 31, N<sup>o</sup>2, 131–151.

Hargrave, K., Pantuliano, S., & Idris, A. (2016). Closing borders – the ripple effects of Australian and European refugee policy: case studies from Indonesia, Kenya and Jordan. Londres: ODI.

Hashimoto, N. (2018). Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum. *Refugee Survey Quarterly*, 1-25.

Hathaway, J. (1991). *The law of refugee status*. Toronto: Butterworths.

Huda, M. S. (21 de Marzo de 2013). The Rohingya Refugee Crisis of 2012: Asserting the Need for Constructive Regional & International Engagement - See more at:

<http://southasiajournal.net/the-rohingya-refugee-crisis-of-2012-asserting-the-need-for-constructive-regional-international-engagem>.

South Asia Journal.

Human Rights Watch. (05 de 09 de 2019b). Living in Limbo: Burmese Rohingyas in Malaysia. Obtenido de Human Rights Watch:

[http://www.hrw.org/legacy/reports/2000/malaysia/maybr008-01.htm#P244\\_39095](http://www.hrw.org/legacy/reports/2000/malaysia/maybr008-01.htm#P244_39095)

Human Rights Watch. (8 de 9 de 2019). World Report. Obtenido de Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/bangladesh?page=2>

Idris, A. (2012). Malaysia and forced migration. *Intellectual Discourse*, 31-54.

Immigration Act 1959/63. (2020). *Laws of Malaysia*. Obtenido de (1959/63) Immigration Act Malaysia:

<http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/LOM/EN/Act%20155.pdf>

Indorf, H. H. (1979). Malaysia 1978: Communal Coalitions Continue. *Asian Survey*, 115-123.

Jacobs, A. (2012). Process Tracing the Effects of Ideas. En A. Bennet, & J. Checkel, *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (págs. 41-62). Cambridge: Cambridge University Press.

Kaur, A. (2007). Refugees and Refugee Policy in Malaysia. *UNEAC Asia Papers*, 77-90.

Kaur, A. (2015). Malaysia: Labour migration, irregular movements and regional policies. En J. Pietsch, & M. Clark, *Migration and integration in Europe, Southeast Asia, and Australia: A comparative perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Lewa, C. (8 de 9 de 2019). Rohingya Refugees in Bangladesh and Thailand. Obtenido de Danish Immigration Service: <https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B08D8B44-5322-4C2F-9604-44F6C340167A/0/FactfindingrapportRohingya180411.pdf>

Lintner, B. (2009). Bangladesh extremist Islamist consolidation. *Faultlines*, 2-15.

Marfleet, P. (2007). Refugees and history: why we must address the past. *Refugee Survey Quarterly* 26, 136-148.

Matthews, J. (2013). Refugee Policy: A highly charged political issue. *Social Alternatives*, 3-6.

Mohan, S. (02 de 01 de 2015). Regimes in International relations: a study of the refugee problem in South Asia. Obtenido de Shodhganga: A Reservoir of Indian theses:<http://hdl.handle.net/10603/32289>

Munir-Asen, K. (2018). (Re)negotiating Refugee Protection in Malaysia. Implications for Future Policy in Refugee Management. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, 1-31.

Naser, M. M., & Afroz, T. (2007). Protection of Refugees in Bangladesh: Towards a Comprehensive Legal Regime. *Dhaka University Law Journal*, 109-130.

Penjore, T. (2004). A Transparent Account: The Protracted Situation of the Bhutanese Refugees. Kathmandu: South Asia Forum for Human Rights (SAFHR).

Riaz, A. (2006). Bangladesh in 2005: Standing at a Crossroads. Asian Survey, 107-113.

Sadaqt Huda, M. (21 de 03 de 2013). The Rohingya Refugee Crisis of 2012: Asserting the Need for Constructive Regional & International Engagement - See more at:

<http://southasiajournal.net/the-rohingya-refugee-crisis-of-2012-asserting-the-need-for-constructive-regional-international-engagem>.

SouthAsia Journal.

Saleem Mazhar, M., & Goraya, N. S. (2016). Plight Of Rohingya Muslims. JRSP, 27-40.

Shacknove, A. (1985). Who is a Refugee? Ethics 95 N°2, 274-284.

Singh, B. (2014). ASEAN, Myanmar and the Rohingya Issue. Himalayan and Central Asian Studies, 5-20.

Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. Political Science And Politics, 765-772.

Taylor, S. (26 de 09 de 2019). Refugee Protection in the Asia Pacific Region. Obtenido de Refugee Legal Aid Information for Lawyers Representing Refugees Globally: Rights in Exile Programme:

<http://www.refugeelegalaidinformation.org/refugee-protection-asia-pacific-region>

Tedong, P. A., Kadir, A. R., Roslan, K., & Lumayag, L. A. (2018). NeoLiberalism and the Challenges of Managing Labour Migration in Urban Malaysia. International Migration, 151-166.

The Daily Star. (13 de 06 de 2012). No More Refugees. The Daily Star.

Tometten, C. (2018). Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion: The Intricacies of Germany's Legal Entry Regimes for Syrian Refugees. Refugee Survey Quarterly, 1-17.

UNHCR. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. Geneva: Naciones Unidas.

UNHCR. (1996). Last camp for Vietnamese boat people in Malaysia closed at ceremony with government, UNHCR officials attending. Obtenido de <https://www.un.org/press/en/1996/19960625.ref1147.html>

UNHCR. (20 de 06 de 2019). The UN Refugee Agency. Obtenido de UNHCR Population Statistics Database: [http://popstats.unhcr.org/en/overview#\\_ga=2.228284509.1917542367.1561735843-884512570.1557194848](http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.228284509.1917542367.1561735843-884512570.1557194848)

UNHCR. (20 de Junio de 2016). The UN Refugee Agency. Obtenido de Global forced displacement hits record high: <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>

UNHCR. (2016). Beyond detention: A global strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014-2019. Obtenido de <http://www.refworld.org/pdfid/57b850db.pdf>  
United Nations Department of Economic and Social Affairs. (20 de 12 de 2019). World Population prospects – Population division. Obtenido de Population Division: <https://population.un.org/wpp/>

Villena, D. F., & Annoni, D. (2016). Rechazo a los refugiados: Políticas de los Estados para combatir los flujos de refugiados y responsabilidad de proteger. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, 43-59.

Wake, C., & Bryant, J. (2018). Capacity and complementarity in the Rohingya response in Bangladesh. Londres: Overseas Development Institute.

Wake, C., & Cheung, T. (2016). Livelihood strategies of Rohingya refugees in Malaysia 'We want to live in dignity'. Londres: Overseas Development Group.

Weiss, P. (1954). The International Protection of Refugees. *The American Journal of International Law*, Vol. 48, No. 2, 193-221.

Yesmin, S. (2016). Policy Towards Rohingya Refugees: A Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia and Thailand. *Journal of The Asiatic Society of Bangladesh*, 71-100.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research and Applications*. SAGE Publications Inc.

Zarni, M., & Cowley, A. (2014). The Slow-Burning Genocide of Myanmar's Rohingya. Pacific Rim Law & Policy Journal Association, 681-752.

Zetter, R. (1991). Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. Journal of Refugee Studies Vol 4., N°1, 39-62.

Zetter, R. (2007). More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. Journal of Refugee Studies, Volume 20, N°2, 172-192.

En las últimas décadas Chile no ha estado ajeno a las dinámicas de aumento de la inmigración originando un fuerte impacto en la opinión pública. En este escenario, se debe sumar el cierre de fronteras producto de la pandemia y de las políticas de seguridad instaladas por algunos gobiernos, quedando múltiples grupos de inmigrantes y de refugiados sujetos a una mayor indefensión. El presente libro es fruto del quehacer académico de investigadores jóvenes titulados de Analistas en Políticas y Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile, que han encontrado en los desplazamientos humanos un lugar para desarrollar sus primeros acercamientos a la investigación y que representan el interés por la temática de las nuevas generaciones. Con la finalidad de fomentar el trabajo realizado por estos jóvenes investigadores en el área migratoria y potenciarlos, resulta esencial la difusión de sus propuestas con una publicación como esta, convirtiéndose dicho objetivo en uno de los principales fines de este texto.

