

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

<http://djhr.revistas.deusto.es/>
DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr>

ISSN 2530-4275
ISSN-e 2603-6002

No. 9 Year / Año 2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr92022>

Contents / Índice:

I. ARTICLES / ARTÍCULOS

A preliminary analysis of the intersection between domestic violence, coercive control, and migration statuses in Ireland and Spain
Judit Villena Rodó

Refugee agency through bare life? New forms of voice and strategies of imperceptibility at the European borders
María Ullrich

El derecho humano a la vivienda entre la población inmigrante en España
Cecilia Estrada-Villaseñor y Luis Rodríguez-Calles

Análisis de la institucionalidad de los Derechos Humanos en Chile tras el estallido social
Carlos F. Pressacco Chávez y Laura Castillo Álvarez

La desprotección de la salud mental de la población desplazada forzosamente: estudio de caso del Triángulo Norte de Centroamérica
Everardo Víctor Jiménez

La salud como restauradora de jerarquías coloniales y racistas: del requisito de salud migratorio australiano al pasaporte de vacunación global en el régimen COVID-19
Carla Burbano

II. BOOK REVIEWS / CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr>

Deusto Journal of Human Rights is included in:
La *Revista Deusto de Derechos Humanos* está incluida en:



Deusto Journal of Human Rights
Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 9

2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr92022>

Editorial Office / Oficina Editorial

Trinidad L. Vicente (Editor), Deusto Journal of Human Rights
University of Deusto
Pedro Arrupe Human Rights Institute
Apartado 1
48080 Bilbao, SPAIN
E-mail: revista.derechos.humanos@deusto.es
URL: <http://djhr.revistas.deusto.es/>

Copyright

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Derechos de autoría

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao, ESPAÑA
e-mail: publicaciones@deusto.es
Web: <http://www.deusto-publicaciones.es/>

ISSN: 2530-4275

ISSN-e: 2603-6002

Depósito legal: BI - 1.859-2016

Printed in Spain/Impreso en España

Editor / Directora

Trinidad L. Vicente Torrado (Universidad de Deusto, España)

Editorial Assistant / Asistente editorial

Gustavo de la Orden Bosch (Universidad de Deusto, Bilbao)

Editorial Board / Consejo de redacción

Elaine Acosta (Florida International University, EE.UU.)

Cristina de la Cruz (Universidad de Deusto, España)

Francisco Javier García Castaño (Universidad de Granada, España)

Elvira García (Instituto Tecnológico de Monterrey, México)

Felipe Gómez (Universidad de Deusto, España)

Letizia Mancini (Università degli Studi di Milano, Italia)

Asier Martínez de Bringas (Universidad de Deusto, España)

Encarnación La Spina (Universidad de Deusto, España)

Imanol Zubero (Universidad del País Vasco, España)

Advisory Board / Consejo asesor

Francisco Javier Arellano (Universidad de Deusto, España)

Isabel Berganza (Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú)

Cristina Blanco Fdez. de Valderrama (Universidad del País Vasco, España)

Elif Tugba Dogan (Ankara University, Turquía)

Francisco Ferrandiz (Centro Superior de Investigaciones Científicas, España)

M.^ª José Guerra (Universidad de la Laguna, España)

Aitor Ibarrola (Universidad de Deusto, España)

Liliana Jacott (Universidad Autónoma de Madrid, España)

Barbara Kail (Fordham University, EE.UU.)

Nadia Lachiri (Université Moulay Ismaïl, Marruecos)

María Oianguren Idígoras (Gernika Gogoratuz, España)

Karlos Pérez de Armiño (Universidad del País Vasco, España)

Carmen Quesada (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Rosa M.^ª Soriano (Universidad de Granada, España)

Gorka Urrutia (Universidad de Deusto, España)

Fernando Val (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Pedro Valenzuela (Universidad Javeriana, Colombia)

Franz Viljoen (University of Pretoria, Sudáfrica)

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 9/2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr92022>

Contents / Índice

I. ARTICLES / ARTÍCULOS

- A preliminary analysis of the intersection between domestic violence, coercive control, and migration statuses in Ireland and Spain
Judit Villena Rodó 13
- Refugee agency through bare life? New forms of voice and strategies of imperceptibility at the European borders
Maria Ullrich 39
- El derecho humano a la vivienda entre la población inmigrante en España
Cecilia Estrada-Villaseñor y Luis Rodríguez-Calles 57
- Análisis de la institucionalidad de los Derechos Humanos en Chile tras el estallido social
Carlos F. Pressacco Chávez y Laura Castillo Álvarez 79
- La desprotección de la salud mental de la población desplazada forzosamente: estudio de caso del Triángulo Norte de Centroamérica
Everardo Víctor Jiménez 105
- La salud como restauradora de jerarquías coloniales y racistas: del requisito de salud migratorio australiano al pasaporte de vacunación global en el régimen COVID-19
Carla Burbano 133

II. BOOK REVIEWS / CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

- La Spina, Encarnación. 2020. *La vulnerabilidad de las personas refugiadas ante el reto de la integración*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters. 251 p. 167
- Ríos Vega, Luis Efrén e Irene Spigno, dirs. 2021. *Estudios de casos líderes interamericanos Vol. XX. La Jurisprudencia interamericana más relevante de 2018 a debate*. México: Tirant lo Blanch. 396 p. 173

I

Articles

Artículos

A preliminary analysis of the intersection between domestic violence, coercive control and migration statuses in Ireland and Spain

Un análisis preliminar de la intersección entre el control coercitivo como manifestación de la violencia de género y el estatus migratorio de las víctimas en Irlanda y España

Judit Villena Rodó¹

Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland Galway

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2464>

Submission date: 24.06.2021

Approval date: 22.02.2022

E-published: June 2022

Citation/Cómo citar: Villena, Judit. 2022. "A preliminary analysis of the intersection between domestic violence, coercive control and migration statuses in Ireland and Spain". *Deusto Journal of Human Rights*, No. 9: 13-38. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2464>.

Summary: Introduction. 1. Intersectionality and access to remedies. 2. Historical overview of the context in Ireland and Spain: lack of intersectionality. 3. Migration law and policy, examples from Ireland and Spain —effects of the law on victims of domestic violence. 3.1. Ireland. 3.2. Spain. 4. Concluding thoughts: the doctrinal and beyond. Bibliography.

Abstract: This article enquires into states' obligations to provide remedies for domestic violence when the right-claimants are in a context of precarious, insecure or irregular migration status ("migration status precarity"). Through an exploration of the laws and policies in place in two case studies, Ireland and Spain, this article questions the role of law in ensuring that barriers posed by migration statuses do not hamper women's access to remedies for intimate partner violence. This article posits that, in the case studies examined, the criminalisation of domestic violence and coercive control does not automatically serve as an avenue to remedies when it intersects with migration status. Rather, it can be a tool of (negative) regulation of women's right to live a life free from gender-based violence. It argues that the states' lack of remedying an unequal access to remedies due to hurdles posed by migration statuses creates distinct categories of more or less deserving victims/survivors depending on their citizenship and migration statuses.

¹ E-mail: j.villenarodo1@nuigalway.ie; Orcid: 0000-0002-4043-7683

Keywords: Gender-based violence, domestic violence, human rights, migration status, non-discrimination.

Resumen: Este artículo examina la obligación de los Estados de proporcionar recursos en situaciones de violencia de género cuando las demandantes de dichos recursos se encuentran en una situación administrativa precaria, insegura o irregular en cuanto a su estatus migratorio (“precariedad del estatus migratorio”). A través de un análisis de derecho comparado entre diferentes políticas y leyes relacionadas con la materia en los ordenamientos jurídicos de Irlanda y España, este artículo cuestiona la efectividad de la ley para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva de las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su estatus migratorio. Tras el análisis comparado, el artículo plantea que, en los ordenamientos jurídicos estudiados, la criminalización de la violencia de género, incluyendo su manifestación de control coercitivo, no se traduce en un acceso automático a remedios para las víctimas cuando entra en juego su estatus migratorio. Por el contrario, la situación administrativa irregular puede dificultar el derecho a las mujeres a disfrutar de una vida libre de violencia de género. Finalmente, plantea que la pasividad del Estado en cuanto a garantizar el acceso a recursos en igualdad de condiciones a todas las mujeres, independientemente de su estatus migratorio, fomenta la creación de distintas categorías de víctimas, con un nivel de protección otorgado que varía según su situación administrativa.

Palabras clave: Violencia de género, control coercitivo, derechos humanos, estatus migratorio, no-discriminación.

Introduction²

In the last decade, domestic violence has been increasingly conceptualised in academic, advocacy and legal debates as coercive control (Stark 2009). Such momentum has prompted a number of law reform initiatives in various European jurisdictions, which have sought to explicitly criminalise it (*Serious Crime Act 2015*; *Domestic Violence Act 2018*; *Domestic Abuse (Scotland) Act 2018*). Criminal reform, in this light, has been presented as a step forward towards the fight against gender-based violence (GBV) and advancing women's rights. The role and reliance on the criminal law to eliminate forms of GBV and to remedy its survivors has been a site for feminist discursive struggle and debate (Larrauri 2018; Kapur and Cossman 2018). As critical race and postcolonial feminists continue to show (Coker 2005; Kim 2018; Tapia 2018), inquiring into the role of law in different social contexts, imbued with specific power structures, is key to unveil and dismount the hierarchies created and maintained by states in allowing rights claims.

Specifically in relation to coercive control, legal reform has attracted a wealth of academic commentary critical of its criminalisation (Walklate and Fitz-Gibbon 2019; Walklate *et al.* 2018; Barlow *et al.* 2019; Tolmie 2018). Yet, there has been little in depth inquiry into how the operationalisation of these laws may affect victim/survivor communities differently. For migrant women exercising their rights, the law can have a double role. In the context of claiming remedies for domestic violence or coercive control, on the one hand, the law provides the basis for remedy. On the other hand, the law can also act as 'a border-reinforcer' (Brems *et al.* 2019). The latter is especially true of immigration norms and policies, which often disadvantage women in exercising their rights, and create conditions that enable and facilitate violence (Peroni 2018). Thus, it becomes crucial to analyse legal responses to domestic violence in light of the socio-political structures that may hamper migrant women's rights, such as immigration policies and laws.

This article examines some of the issues arising in relation to migrant women's access to remedies for domestic violence and coercive control, when the right-claimants are in a context of precarious,

² This article forms part of the author's PhD research, funded by the Irish Research Council Government of Ireland PhD scholarship (2019-2023). I would like to thank Maëlle Noir, Niamh Keady-Tabbal and the two anonymous reviewers for their helpful comments and feedback on previous drafts. All mistakes remain my own.

insecure or irregular migration status. These include migration statuses that, given their precarity due to temporality, dependency or irregularity, can be weaponised by the perpetrator as a further form of control (Voolma 2018). I discuss various migration statuses collectively in order to highlight the sharedness of “state-sponsored vulnerability” (Magugliani 2021) posed by “migration status precarity”. Through an exploration of human rights norms, soft law, and the legal and policy frameworks in place in two case studies, Ireland and Spain, this article aims to provide a preliminary, doctrinal analysis into the law as an avenue to remedy domestic violence in the context of “migration status precarity”. Broadly, the article examines the potential role of the law in ensuring that all women can access remedies for intimate partner violence. More specifically, it questions whether the criminalisation of domestic violence short of effective immigration reform can ensure safe remedy-seeking for migrant women.

The focus on legal reform is justified because it is generally the criminalisation of forms of GBV that facilitate victims/survivors’ access to legal remedies. The scope here is limited to analysing access to domestic civil and criminal measures, understood as the gateway to remedies. Other important procedural layers of the right to access remedies, such as independent impartial and competent tribunals, timely and expeditious proceedings, and fairness of redress, are outside of the scope of this article (Shelton 2015). The article discusses substantive legal issues present in the two jurisdictions examined. I make use of the concept “domestic violence” to refer to a form of GBV in intimate relationships. Article 3 (b) of the Council of Europe Convention on preventing and combatting violence against women and domestic violence (henceforth, “Istanbul Convention”), defines domestic violence as:

“all acts of physical, sexual, psychological or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim”.

Coercive control, as a central tenet of domestic violence, is conceptualised here as analogous to psychological violence, and prohibited under Article 33 of the Istanbul Convention (GREVIO 2018).

I argue that the criminalisation of domestic violence does not automatically serve as an avenue to remedies. Rather, when the criminalisation intersects with precarious migration statuses, it may lead to the state’s (negative) regulation of women’s right to live a life free

from GBV. This differential treatment corresponds to a statist hierarchy of deservingness, according to migrant victims/survivors citizenship and migration status. This argument is developed in three parts. First, I identify states' obligation to provide remedies to *all* victims/survivors of domestic violence, including for coercive control, without unlawful discrimination. Second, I contextualise the issue of domestic violence in Ireland and Spain, enquiring into the process of introducing legal sanctions against domestic violence, and exploring the socio-political discourse and legal regulation of domestic violence against migrant women. Third, through the analysis of law and policies applicable in the two jurisdictions chosen, I evaluate the tension between the legal obligation to intervene in domestic violence contexts, and the state's "sovereign prerogative" to regulate migration according to the immigration framework status quo.

1. Intersectionality and access to remedies

Since the recognition, in the 1990s, of domestic violence as a global issue of public and structural nature, international and regional human rights law has placed on states the well-established threefold obligation to prevent GBV, protect victims/survivors and prosecute perpetrators (UN CEDAW Committee 1992; 2017; Council of Europe 2014; African Union 2005; OAS 1994). To varying degrees of precision, human rights instruments and treaty monitoring bodies have recommended states parties to adopt measures that enable the implementation of women's right to be free from GBV. These measures include the availability of judicial remedies (UN CEDAW Committee 2017, para. 29(a); 1992, para. 24(i)). In so doing, the obligation to protect women from and prevent GBV, has encompassed states' obligation to adopt civil and criminal provisions against all forms of GBV (UN CEDAW Committee 2017, para. 29).

Since Crenshaw's influential work on intersectional discrimination (Crenshaw 1989; 1994), intersectionality has been used to highlight how systems of power, social hierarchies and oppressions produce unique experiences of violence and shape potential exit avenues for women situated at different social intersections (see for example: Josephson 2005; Das Dasgupta 2005; Coker 2005; Sokoloff 2008). In light of this recognition, human rights documents, building on non-discrimination principles, have conferred upon states the obligation to address intersectional discrimination, "based on sex and gender (...) linked with other factors that affect women, such as race,

ethnicity, religion or belief, health, status, age, class, caste and sexual orientation and gender identity" (UN CEDAW Committee 2010, para. 18). Consequently, the obligation to provide remedies for GBV has been construed as encompassing the underlying obligation to ensure effective and equal access to rights, regardless of intersectional locations such as gender, ethnicity/race, sexual orientation or migration status (UN CEDAW Committee 2017, para. 12; Council of Europe 2014, para. 4). In particular, the CEDAW Committee stated in its General Recommendation 35 the following:

"because women experience varying and intersecting forms of discrimination, which have an aggravating negative impact, the Committee acknowledges that gender-based violence may affect some women to different degrees or in different ways, so appropriate legal and policy responses are needed" (UN CEDAW Committee 2017, para. 12).

On the question of migrant women seeking remedies for breaches of their rights, a body of literature highlights that formal laws and policies may obstruct the exercise of migrant rights. For example, Siobhán Mullally has posited that, "border norms (...) follow migrants within the territorial borders of states and entrench distinctions not just between citizens and non-citizens, but also between categories of migrants" (Mullally 2014). Indeed, there are various ways in which irregular or precarious migration statuses function to preclude access to rights. Erez, Adelman and Gregory have enumerated these obstacles in their work on the intersections of immigration and domestic violence as including, not exclusively: disadvantages in economic and social status, including economic instability and marginalisation; lack of trust in law enforcement and other state agencies; or lack of control over legal status and knowledge (Erez et al 2009). Lourdes Peroni discusses a number of these barriers, which she calls "intersecting borders of inequality", and argues that discussing them as structural in relation to inequalities is "analytically useful because it suggests something that lies outside the individual or group and thereby directs the gaze outwards" to the state (Peroni 2018).

States not only have an obligation to provide remedies for domestic violence without unlawful discrimination, but also an active role in creating and maintaining these structural barriers. On this basis, it is necessary to examine to what extent human rights norms suggest what measures states could or should take to address these specific barriers, and to remedy the consequences and inequalities they produce.

To some extent, human rights norms and soft law have tentatively addressed these issues, although arguably, not in great detail nor with particular urgency. For example, CEDAW General Recommendation 35 recommends state parties to “repeal (...) all laws that prevent or deter women from reporting GBV” including restrictive immigration laws (UN CEDAW Committee 2017, para. 31(c)). In its General Recommendation No 26 on the rights of women migrant workers, the CEDAW Committee encourages state parties to ensure that women migrant workers can access services, including for domestic violence, “regardless of immigration status” (UN CEDAW Committee 2008, para. 26 (i)). The Committee has also reminded states of their obligation to protect the basic rights of undocumented women migrant workers, including access to remedies and justice where their life is in risk of cruel and degrading treatment (UN CEDAW Committee 2008, para. 26 (l)). In this vein, the Committee recommended that states “repeal or amend laws and practices that prevent undocumented women migrant workers from using the courts and other systems of redress” (UN CEDAW Committee 2008, para. 26 (l)).

The failure to delineate more specifically the nature or form these guarantees should take is in line with the wide margin conferred upon states to implement human rights norms in their domestic settings. For instance, non-binding human rights documents and NGO reports have highlighted the straightforward and important measure of establishing “firewalls” between different state agencies to ensure that undocumented women can effectively access “their rights to access to justice, protection, health and education” (Council of Europe Gender Equality Strategy 2019) without fear of retribution due to precarious migration status. State’s implementation of firewalls could be recommended as a measure to address victims/survivors’ fears that law enforcement or state agencies will trigger immigration enforcement procedures if they report abuse (PICUM, n.d.).

The Istanbul Convention, as the most comprehensive international specialised treaty on GBV and domestic violence, enacted the most specialised obligations in terms of protecting migrant victims/survivors of GBV. The Convention enshrines general obligations following non-discrimination principles, already recognised in CEDAW’s General Recommendations, arguably now customary law (UN CEDAW Committee 2017, para. 2). Article 4 of the Istanbul Convention, reads: “measures to protect the rights of victims shall be secured without discrimination on any ground”, including race, colour, or migrant or refugee status (Council of Europe 2014 Art 4(3)). According to the Convention’s Explanatory Report, the drafters aimed to remedy the

dependency facilitated by dependent migration status, where it can function as a barrier for victims/survivors to exit abusive relationships through Article 59 (Council of Europe 2011, para. 301). It states:

1. Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims whose residence status depends on that of the spouse or partner as recognised by internal law, in the event of the dissolution of the marriage or the relationship, are granted in the *event of particularly difficult circumstances*, upon application, an autonomous residence permit irrespective of the duration of the marriage or the relationship. The conditions relating to the granting and duration of the autonomous residence permit are established by internal law.
2. Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims may obtain the suspension of expulsion proceedings initiated in relation to a residence status dependent on that of the spouse or partner as recognised by internal law to enable them to apply for an autonomous residence permit.
3. Parties shall issue a renewable residence permit to victims in one of the two following situations, or in both:
 - a. where the competent authority considers that their stay is necessary owing to their personal situation;
 - b. where the competent authority considers that their stay is necessary for the purpose of their co-operation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings.

The drafters' intention to ensure "that the risk of losing their residence status should not constitute an impediment to victims leaving an abusive and violent marriage or relationship" (Council of Europe 2011, para. 302) suggests that Article 59 should be broadly implemented. Nevertheless, the provision has certain limitations, the most important of which being that it only applies to a particular context: migrant victims/survivors of any form of violence prohibited under the Convention whose status is dependent on the spouse or partner—who either perpetrates or condones the violence (Council of Europe 2011, para. 302). Autonomous residence permits given under this basis must be of the victim/survivor's own right and be granted irrespective of the relationship or marriage duration. In conferring an autonomous permit, states are directed to take into account a number of circumstances to determine whether the victim/survivor meets the requirements of "particularly difficult circumstances" (Council

of Europe 2011, paras 305, 307). Despite this guidance, it is left to the state's internal law to establish *inter alia*, the conditions and length of the autonomous residence permit and or what amounts to "a particularly difficult circumstance" (Council of Europe 2011, para. 303).

Needless to say, Article 59 is a welcome development. It has, however, not escaped critical appraisal by a number of authors. Vladislava Stoyanova discusses a number of concerns in relation to Article 59. She highlights that the provision only offers a narrow relief as *post-facto* remedy rather than a challenge to the power imbalances placed by immigration norms (Stoyanova 2018, 58). Stoyanova also describes that narrow interpretations of the key requirement of "particularly difficult circumstances" may require more than victimhood under the Convention; and she raises related questions arising from the formality and evidence required for the applicant to be formally considered a victim (Stoyanova 2018, 62-65). These issues confer the state with possibilities to control those who might be granted protection under Article 59 (Stoyanova 2018, 67). Even in applicable contexts, states may choose to implement the provision restrictively. For example, by excluding from eligibility those victims/survivors holding a status no longer dependent on the perpetrator due to complexities posed by the relationship or by the national immigration laws and policies themselves (Stoyanova 2018, 69).

Catherine Briddick has been slightly more optimistic in relation to some of these concerns. She argues for an interpretation of the provision in light of the Convention's non-discrimination object and purpose so that "particularly difficult circumstances" cannot be interpreted as requiring a higher threshold of violence, but rather a link between "the experience of violence with marriage/relationship and the victim's subsequent loss of migration status" (Briddick 2020, 1026). Briddick, however, joins Stoyanova in her concern that the "dependent" requirement can be interpreted narrowly by states to require that, at the time of application, the status is dependent on the perpetrator. She argues for an interpretation where the victim/survivor would have had a dependent status at "the time *any* of the factors the provision mentions arose, when for example, violence occurred, or when the relationship ended" (Briddick 2020, 1026).

The most crucial shortcoming in Article 59 is its reductive approach to barriers posed by migration status, as it only provides somewhat specific guidelines in relation to dependent statuses. Even with expansive interpretations of Article 59, I argue that aiming to redress solely the dependence and barriers posed by a *dependent* migration

status as conceived under Article 59 leaves many victims/survivors with precarious statuses behind. The powers conferred to perpetrators in the context of directly dependent statuses may be seen as more prone to exploitation than irregular or insecure status alone. However, in light of states' obligation under the Istanbul Convention's Article 4 to ensure all women can live free from violence, and to abolish laws and practices discriminating against women, I posit that Article 59 should have extended the eligibility in order to be a protective tool for women whose migration status hinders access to remedies and safety.

The Group of Experts on Action against Violence against Women (GREVIO)'s reports on the state parties implementation of Article 59 evidences the extremely complex contexts, legal differences and rights attached to migrant statuses (see for example: GREVIO 2017, para. 196; GREVIO 2020, para. 305). The reporting confirms that domestic differences in conferring autonomous residence permits impact on the availability of, or difficulty attached to remedy seeking. Differential access to remedies reinforce levels of deservingness attached to migration statuses. In light of racial underpinnings of Europe's borders and immigration policies (Reynolds 2021) these levels of attached "deservingness" may also produce a substructure that falls along racist and classist lines.

2. Historical overview context in Ireland and Spain: lack of intersectionality

Spain and Ireland socio-politically recognised domestic violence as a structural issue practically around the same time, in the 1980s, coinciding with the international recognition of the issue. Both jurisdictions share a past of state-enabled gender discrimination, patriarchal domination and violence over women, that albeit to a lesser extent, still manifests itself today.

The Irish Republic was proclaimed in 1916, promising "an independent state guaranteeing equality for all women and men" (Mullally 2006, 120). However, the 1937 Constitution was deeply imbued by conservative Roman Catholic beliefs, placing men and state at the centre of the nation, and the family as *the* most fundamental social institution. The family as a unit (a married man and woman) was conferred with "inalienable and imprescriptible rights" to be protected by the state (Mullally 2006, 123). The Irish Constitution clearly establishes that a woman's place is in the home (Irish Constitution, Article 41.2.2), but as Mullally posits, Article 41.2 "concern to protect"

did not translate into support or empowerment for women within the domestic context (Mullally 2006, 127).

Ireland enacted in 1976 the first provision setting out the state's obligation to intervene in domestic violence cases —the Family Law (Maintenance of Spouses and Children) Act 1976, s22. According to Louise Crowley, the 1976 Act had significant shortcomings in the state's unequal weighing of the different rights at stake, with the perpetrator having an advantageous position "both as a member of a family unit deserving of significant deference by the State, and also as traditionally the property owner" (Crowley 2019, 140). The 1996 the Domestic Violence Act provided greater protection to victims/survivors, but it was not until 2018, with the enactment of the newer Domestic Violence Act, that the Irish state showed an evident willingness to leave aside its previously light and ineffective approach to intervention in domestic violence cases (Crowley 2019, 149).

In Spain, until Franco's dictatorship ended in 1975, the position of women in Spanish society was characterised by a similar context to that of Ireland. The Francoist regime imposed a social and political model that stripped women of their autonomy and rights, and boxed them squarely into a homemaker role (Ortiz Heras 2006). Since women were under the subjugation of the men in the family, obedience was expected of them, and therefore GBV was not only unchallenged but normalised (Gil Ambrona 2008, 489). García Sánchez, in her work on the genesis of Spain's governmental policy against GBV, explains that official recognition only started to flourish in relation to the issue of patriarchal violence around 1982 (García Sanchez 2016, 395).

In the Spanish context, violence in intimate relationships was first outlawed in 1989 through the adoption of the "habitual violence" provision in the Penal Code —with each "instance" of harm legally considered with the lower penalty of "falta", analogous to a misdemeanour (García Sanchez 2016, 400). This provision, found in Article 425 of the 1989 Penal Code, was later modified to carry a higher sentence (Antón García 2013, 15). As Antón García narrates, with the reform of the LO 11/2003 on Concrete Measures in relation to Citizenship Security, Domestic Violence and Social Integration of Aliens, habitual violence became regulated under Article 173.2 of the Penal Code, and "occasional violence" under Article 153.2 (Antón García 2013, 16). The most important piece of relevant legislation is the LO 1/2004 on Integrated Protection Measures against Gender Violence (*Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*). The LO 1/2004, discussed in more detail below, was enacted in the 2000s but started to be conceived in 1997 (García Sanchez 2016).

The legal regulation of family issues through women's protection from domestic violence in Ireland and Spain did not straightforwardly encompass a sensitive approach to migrant women specificities, such as the vulnerabilities posed by different migration statuses. This could be a consequence of the "otherness" attached to the migrant subject, both in Ireland and Spain. In Ireland, a relevant debate on the citizenship status of children took place in the early 2000s. Mullally explains, this reveals that the special place given to the family under Article 41 of the Irish Constitution was not extended to migrant families (Mullally 2008). Mullally highlighted the alterity attached to migrant women, in particular, as threatening "the racial homogeneity of the nation" (Mullally 2008, 270). This racism prioritised the protection of Irish borders (Lentin 2006), before the protection of migrant families and bodies.

Reilly *et al's* critical review of Ireland's policy response to GBV as it affects migrant women, contends that there is "very little recognition" of the existence of GBV against migrant women in Ireland (Reilly, Sahraoui, and McGarry 2021). National strategies superficially include the adoption of actions to improve service provision for minoritized women, taking into account intersectional concerns (COSC and the Department of Justice and Equality 2016 Action 2.1100; Department of Justice and Equality 2017). As Reilly *et al* observe, despite the Irish Government "National Strategy for Women and Girls 2017-2020: Creating a Society for All" features a "rhetorical commitment to recognizing intersectionality and addressing forms of multiple discrimination, none of the Strategy's 139 actions directly addresses issues affecting migrant women" (Reilly, Sahraoui, and McGarry 2021). Indeed, migrant women's rights groups, such as Migrant Women na hEireann have complained of the prevalent "lack of inclusion of migrant specific issues in the national discourse on domestic violence" through a campaign under the banner #weareheretoo (European Website on Integration 2020). The banner arguably underscored that the Covid-19 Government's campaign "#stillhere" on domestic violence entirely overlooked migrant women specific requirements to seek safety, as detailed below.

Spain's LO 1/2004 did contain a broad non-discrimination provision, establishing "victims" right to access all those enshrined within the law, regardless of their "origin, religion, or any other condition or personal or social circumstance" (LO 1/2004, Art 17 (1)). Despite this broad approach in LO 1/2004, it was not until reform of the law LO 4/2000 on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their social integration (*Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por*

el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. “Alien’s law”) that specific provisions were not put in place to remedy migration status’ vulnerabilities to GBV. Similarly to Ireland, Spanish migrant women’s organisations continue to highlight the added barriers migrant women face when accessing remedies from the state (Monteros 2021).

The section below hones in on the frameworks of protection against domestic violence with migration status laws and regulations and its intersections in more detail.

3. Migration law and policy, examples from Ireland and Spain —effects of the law on victims of domestic violence

Immigration control has been a phenomenon justified under the international law principle of state sovereignty (Peroni 2018). Policies and laws regulating migration in domestic jurisdictions, *de jure* establish control over many areas of migrants lives, with often negative impacts on access to rights. This section, doctrinally explores the frameworks that have criminalised domestic violence and coercive control in Ireland and Spain and their intersection with migration statuses. Both jurisdictions are bound by the Istanbul Convention (Treaty Office, n.d.). As outlined above, they share a similar socio-historical past, and they have different legal approaches to domestic violence. For this reason, they constitute interesting case studies to explore the tensions arising from the intersection between states’ obligation to remedy GBV and their “sovereign right” to protect borders.

3.1. Ireland

In Ireland, data collected prior to the Covid-19 pandemic suggests that almost 20% of women using support services for GBV are migrant women, although disaggregated data are not available, with the wealth of different migration statuses going unreported (AkiDwA 2019). This percentage includes EU/EEA nationals who, due to freedom of movement regulations, *a priori* do not have precarious migration status and non-EEA nationals, who after 90 days stay in Ireland need immigration permission to stay (Immigrant Council of Ireland 2018). The regulation of non-EEA citizens’ legal stay is governed by the Immigration Act 1999 and the Immigration Act 2004.

The statute setting out victims/survivors' remedies for domestic violence is the Domestic Violence Act 2018, which introduced additional civil law protection measures and criminalised coercive control. The Domestic Violence Act 2018 does not define domestic violence or coercive control, and the statute is not accompanied by statutory guidance. However, an analysis of the legal elements of the offence highlights that any control and coercion exercised through migration status falls squarely within the prohibited behaviours. The Act sets out in section 39 that a person commits an offence when they "knowingly and persistently" engage in the impugned harmful behaviour. This behaviour should have a "serious effect" on the victim/survivor which has to provoke fear or lead a substantial impact to her day-to-day activities. This substantial impact should take the form of a serious alarm or distress provoked by the perpetrator's behaviour. A "serious effect" must be considered *likely* to arise due to the perpetrator's behaviour by a *reasonable person*. In this context, it is fully plausible to consider precarious migration status as an element enhancing vulnerability to violence but also, as a form of control through migration status. The latter could, thus, be considered criminal behaviour, if it is weaponised "knowingly and persistently" by the perpetrator and it has the relevant effect on the victim/survivor.

Notwithstanding the potential weaponisation of migration statuses to exercise control over victims/survivors of domestic violence, the parliamentary debates on whether and how to outlaw coercive control behaviours obliterated any potential migration-specific barriers when implementing and operationalising the offence, or when applying for civil law domestic violence protections contained therein ("Seanad Deb 1 Mar 2017, vol 250, no. 8"; "Seanad Deb 4 July 2017, vol 252, no. 11"; "Seanad Deb 28 November 2017, vol 253, no. 9"; "Seanad Deb 30 Nov 2017, vol 254, no. 11"). Admittedly, parliamentary debates cannot possibly cover all possible concerns arising from the operationalisation of a statute. However, lack of recognition or debate around migration status-enabled coercive control must be highlighted as a missed opportunity. The same can be argued for this recent legal reform which failed to include a statutory non-discrimination provision in relation to access to services for GBV. This would have provided a much needed statutory footing to the state obligation to provide remedies without discrimination. At the very least, these failures showcase a broader state indifference toward ensuring the accessibility of remedy provision to all migrant victims/survivors.

A recent report on An Garda Síochána, Ireland's police force's internal policy in relation to crime reporting and immigration status, showed that the policy calls police officers not to investigate someone's immigration status when they report a crime (Gallagher 2020). The same report explains that once the case has concluded, migration status information may be referred to the Garda National Immigration Bureau for investigation at the discretion of the Garda ethnic liaison office. An Garda Síochána's 2017 Domestic Intervention Policy includes a section on diversity, recognising Ireland's multi-cultural society and citing the right to formal equality before the law. Yet, it does not cite the procedure followed when tensions arise between domestic violence and breaches of immigration law (An Garda Síochána 2017). In view of this, Hanly observes the little contribution that the police have officially made in practically encouraging migrant women to come forward (Hanly forthcoming).

In relation to the obligations posed by Article 59 of the Istanbul Convention, the Irish Naturalisation and Immigration Service published the Domestic Violence Guidelines in 2012 (Irish Naturalisation and Immigration Service 2012). The guidelines clarified a process that, prior to this publication, was unknown to the public. With no statutory footing, the guidelines lay out the possibility of accessing autonomous residence permits if one is a victim of domestic violence. Notably, the guidelines apply when the applicant's status is dependent upon a family member, in line with Istanbul's Article 59(1) (Hanly forthcoming). This gives relevant victims/survivors the opportunity to obtain an independent status if they fear losing their status due to the breakdown of a marriage or civil partnership in the context of domestic violence (Foreman 2018).

Although the existence of the guidelines represents a positive development for providing greater clarity to victims/survivors, it is essential to expose its shortcomings. The guidelines provide a broad definition of domestic violence, explain how to apply for independent status, set out the evidence required to support an application, and the potential immigration stamps that may be obtained. The guidelines leave out, *a priori*, all of those survivors who, like dependent-permit holders, have a status that is weaponisable by the perpetrator through control or coercion or other means. The guidelines also raise concerns regarding transparency and accountability. The decision-making process is unspecified, as permits are granted at the minister's discretion and the guidelines provide no avenues for appeal.

The guidelines' construction also gives rise to confusion. In relation to women's right to live a life free from domestic violence, albeit not expressly referred to as such, the guidelines' introduction states:

“Migrants may have additional vulnerability in this area in that the person committing domestic violence may say ‘if you report this you will lose your immigration status’. **This is not true.** *Domestic violence should always be reported and you do not have to remain in an abusive relationship in order to preserve your entitlement to remain in Ireland* (emphases in the original)”.

In a somewhat contradictory move, closer to the conclusion, the wording departs from such a broad assertion to clarify, that in fact, the:

“policy is only aimed to provide the possibility for *lawfully resident victims* ... to obtain immigration status independent of the perpetrator. The arrangements outlined above do not apply where the victim is unlawfully present.” (Irish Naturalisation and Immigration Service 2012)

Immediately below, the guidelines state that domestic violence victims/survivors (allegedly also those with insecure immigration status) “should” report to the police, even where they cannot adhere to the guidelines. The argument underpinning this assertion may be that police reports may be evidence of domestic violence which can, for example, serve in immigration determinations. However, as stated, there is no official, public and clear information regarding how the police handle information relating to breaches of immigration law. Thus, it is highly unlikely that victims/survivors whose immigration status is insecure or irregular, and not dependent on the perpetrator, will be willing to approach any law enforcement agency, including those with the power to provide remedies.

The lack of transparency in the guidelines, but also the absence of readily available, state-sponsored public information, recognised—generally—as an obligation under Article 19 the Istanbul Convention, is a testament to the state’s disregard to ensuring remedies are provided without unlawful discrimination to migrant women. In a briefing document before the adoption of the INIS guidelines, Domestic Violence Coalition submitted that the administration’s approach to providing autonomous residence permits was “very positive and humane” and that the determination process has a “reasonable and relatively short processing time, regardless of the immigration status of the applicant requiring assistance” (Domestic Violence Coalition 2012). Nevertheless, this praise was juxtaposed with the organisation’s concern regarding the “hidden” nature of this remedy, arising from the process’ lack of public advertisement (Domestic Violence Coalition 2012). With the presence of the guidelines, the situation remains

concerning, given the absence of clearly disseminated information and the arguable obscurity of the guidelines. Lack of publicly available information, for those who need it, means no reassurance, which, in the context of the extreme difficulties to leave abusive relationships (Chantler 2006), easily precludes access to remedies.

3.2. Spain

Data published by the Consejo General del Poder Judicial in 2020 details that 33% of GBV victims/survivors are of foreign origin (Consejo General del Poder Judicial, n.d.). Similarly to Ireland, data are not disaggregated, and therefore, it is not possible to determine the different migration statuses involved. In contrast to the Irish Domestic Violence Act 2018, the Spanish LO 1/2004 is a holistic law, setting out a range of measures on domestic violence, including chapters on sensitisation, prevention, education, and health-service provision as well as judicial measures. The law defines “gender violence” similarly to the definition of “domestic violence under the Istanbul Convention, as violence between partners and ex-partners, ‘which, as a manifestation of discrimination, inequality and power relationships between men and women, men exercise against women, where they are of have been married, or have or have had an intimate relationship, even without cohabitation” (translated by the author *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* Art 1.1).

As its own title indicates, the LO 1/2004 provides a gendered understanding of the phenomenon, as “the most brutal symbol of the existent (gendered) inequality in (...) society” and includes two general statutory non-discrimination provisions. Article 17 recognises women’s equal right to service provision and judicial assistance as victims/survivors regardless of their origin, religion, and any other condition or personal or social circumstance. Moreover, Article 32(4) requires that different social groups are treated “specially” if “given their personal and social circumstances they are at greater risk to suffer gender-based violence, or have greater issues in accessing services provided by this law” (Merino 2012, 26). The law does not suggest what this special treatment may entail.

In relation to the special states’ obligations described above, the Spanish Government’s report to GREVIO prior to its monitoring evaluation under the Istanbul Convention reads that autonomous residence permits may be conferred in the following circumstances:

(1) when a marriage or relationship dissolves in “particularly difficult circumstances”, (2) if the spouse or partner (and abuser) is deported where her status depended upon his’, (3) if her personal situation makes it necessary, (4) if her cooperation is required for cooperation with authorities in the investigation of criminal proceedings, (5) when she may have lost her status as a result of forced marriage. Similarly to Ireland, autonomous residence permits will be relevant to non-EU/EEA migrants, as EU/EEAs will have status security due to freedom of movement rights (Spanish Government 2019).

The laws regulating the government’s cited scenarios are as follows. In 2009, the Organic Law 4/2000 on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their social integration, known as LOEX and referred here as the Alien’s Law, was reformed through the Royal Decree 557/2011 of 20 April 2009. The reform added Article 31bis to the Alien’s Law, recognising the possibility to request an autonomous residence permit in cases of domestic violence —as an exceptional circumstance under humanitarian grounds—, and including not only status-dependent women but also women in an irregular migration situation. No such scenario was conceived in the previous immigration framework (Merino 2017). A further regulatory development of the Alien’s Law in 2011 added Articles 131 *et seq* setting out further procedural details in relation to temporary residence and work permits for victims/survivors of GBV (Merino 2012, 35; *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009*). Thus, there are two differentiated scenarios: status-dependent victims/survivors, and irregularly present victims/survivors.

In both scenarios, the conferral of autonomous residence status is conditioned upon the victim/survivor getting formal victim status. This requires the victim/survivor’s provision of hard evidence of domestic violence in the form of “a protection order (...) issued in her favour or a report sent by the Prosecutor’s Office which shows the existence of evidence of gender violence” (Spanish Government 2019, 63). This precondition is not exclusive to migrant women, rather it is linked to the LO 1/2004’s requirement of victim status accreditation in order for victims/survivors to access the rights provided therein. In the cases of irregular presence, notwithstanding the formal possibility of obtaining autonomous residence permits, difficulties to access remedies are exacerbated. Article 131 reads that where a woman is in a situation of irregularity and has had a sanctioning proceeding initiated against her due to her status, this will be paused. Yet, the

law also states that where these have not been initiated, a decision to initiate proceedings for what would be a grave breach of immigration law (irregular presence under 53.1 a) of the LO 4/2000) will be taken upon finalisation of the criminal process. The latter exposes women to a heightened threat of deportation which is “direct consequence” of reporting the violence (Merino 2012, 35).

GREVIO’s analysis of the framework in place under Article 59 stated that Spain is in “full compliance” with the Convention’s requirements. In relation to irregularly present women, however, the expert group highlighted the uncertainty that they face when reporting for “fear that the protection order will be rejected” (GREVIO 2018, para. 281). In these cases, Muñoz-Ruiz has observed that women must report the violence officially with only a mere hope that official recognition of victimhood will be made (Muñoz-Ruiz 2014, 62). Otherwise, the law will not protect them against investigation and prosecution on their status, which, though overlooked by GREVIO, must be stressed as highly problematic.

4. Concluding thoughts: the doctrinal and beyond

A preliminary analysis of the two frameworks shows stark differences between the jurisdictions and how domestic violence norms and migration frameworks intersect. It also shows that even in the context of a *de facto* full compliance with general and specific human rights obligations to provide remedies to migrant women for domestic violence, access to remedies continues to be conditioned by an apparent hierarchical consideration of migrant bodies. Migrant women with dependent statuses are prioritised at the top of the structure, to the detriment of those holding other statuses, including those irregularly present.

Autonomous residence permits, are arguably remedial by nature as they provide women freedom from migration-related coercion. These are dealt with in both jurisdictions within the realm of immigration (Merino 2012). In both cases, it appears that migration control precedes women’s right to safety and remedies, as neither system offers a path for migrant survivors to access remedies regardless of their status. Similarly, neither system remedies coercion and control exercised through the weaponization of migration status. This can be argued to amount not only state-sponsored vulnerability (Magugliani 2021), but state-sponsored and enabled coercive control (Ballantine 2019). For migrant women, and especially those irregularly present,

accessing safety in the two jurisdictions is either contingent on faith in a “humane” determination of their application in Ireland’s case, and in the Spanish case, to hoping for a victim-status conferral that acknowledges their right to be free from violence. Moreover, beyond the shared difficulties to access remedies when in an irregular position, concerns in relation to other barriers posed by migration status precarity are present in both contexts but arise from different grounds. Thus, in both cases, further empirical research becomes necessary.

In Ireland, the main concern revolves around the lack of reassurances, or information on migrant women’s rights and how the guidelines operate. Obtaining empirical data will be critical to determine how the policy-enabled ministerial and police discretion plays out in decision-making. In Spain, despite the detailed framework in place, empirical research becomes necessary in order to discern how the operationalisation of it works in practice. The formal victimhood status requirement in Spain makes it fertile ground for differences in applications, injustices and revictimisation. Ethnographic research undertaken by Rodríguez Luna and Bodelón González evidences issues in the judicial treatment of victims/survivors in court, including “resistance” to investigate violence beyond specific incidents (Rodríguez Luna and Bodelón 2015). This is especially relevant regarding the negative impact that this noted resistance may have in victims/survivors of coercive control, difficult to evidence.

Further scrutiny should also be placed on Muñoz-Ruiz’s highlighted differences arising from victimhood accreditation in different socio-economic contexts (Muñoz-Ruiz 2014). For example, in different inabilities to evidence the harm, conditioning factors such as the socio-economic dependency on the perpetrator, and/or fear that victims/survivors’ irregular status may be punished, including with deportation. These have all been reported in a recent Spanish NGO report titled “Tirando del Hilo”, which offers invaluable qualitative insight both into migrant women’s experiences of violence, and their remedy-seeking efforts (Monteros 2021).

Bibliography

- African Union. 2005. *Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol)*. Accessed 14 May, 2021. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/ProtocolontheRightsofWomen.pdf>
- AkiDwA. 2019. *Submission to the United Nations Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, on the Examination of*

- Ireland on Its Combined 5th to 9th Reports*. Accessed 20 May, 2021. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/IRL/INT_CERD_NGO_IRL_38609_E.pdf
- An Garda Síochána. 2017. *Domestic Abuse Intervention Policy*. Accessed 3 May, 2021. <https://www.garda.ie/en/crime/domestic-abuse/domestic-abuse-intervention-policy-2017.pdf>.
- Antón García, Lorena. 2013. *Violencia de Género y Mujeres Inmigrantes*. PhD diss., Universitat Pompeu Fabra. Accessed 16 March, 2021. <https://www.tesisenred.net/handle/10803/131078#page=1>
- Ballantine, Carol. 2019. «How Ireland's Asylum System Commits Violence against Women» *RTE Brainstorm*, 22 October. Accessed 5 June, 2021. <https://www.rte.ie/brainstorm/2019/1020/1084575-how-irelands-asylum-system-commits-violence-against-women/>.
- Barlow, Charlotte, Kelly Johnson, Sandra Walklate, and Les Humphreys. 2019. «Putting Coercive Control into Practice: Problems and Possibilities». *The British Journal of Criminology* 60 (1): 160-179.
- Brems, Eva, Lourdes Peroni, and Ellen Desmet. 2019. «Migration and Human Rights: The Law as a Reinforcer of Gendered Borders». *Netherlands Quarterly of Human Rights* 37 (4): 282-87.
- Briddick, Catherine. 2020. «Combatting or Enabling Domestic Violence? Evaluating the Residence Rights of Migrant Victims of Domestic Violence in Europe». *ICLQ* 69: 1013-1034.
- Chantler, Khatidja. 2006. «Independence, Dependency and Interdependence: Struggles and Resistances of Minoritized Women within and on Leaving Violent Relationships». *Feminist Review* 82 (1): 27-49.
- Coker, Donna. 2005. «Shifting Power for Battered Women. Law, Material Resources, and Poor Women of Color». In *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender and Culture*, edited by Natalie Sokoloff, 369-388, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Consejo General del Poder Judicial, Observatorio contra la violencia doméstica y de género. 2020. *Informe Anual Sobre Violencia de Género*. Accessed 14 May, 2021. <https://observatorioviolencia.org/wp-content/uploads/Violencia-sobre-la-mujer-Tercer-Trimestre-de-2020.pdf>
- COSC and the Department of Justice and Equality. 2016. *Action Plan. Second National Strategy on Domestic, Sexual and Gender-Based Violence 2016-2021*. Accessed 4 May, 2021. <https://www.gov.ie/en/publication/f7975-second-national-strategy-on-domestic-sexual-and-gender-based-violence-2016-2021/>
- Council of Europe. 2011. *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*. CETS No 210. Istanbul. Accessed 1 February, 2021. <https://rm.coe.int/16800d383a>
- Council of Europe. 2014. *Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence*. Accessed 1 February, 2021. <https://rm.coe.int/168008482e>

- Council of Europe. Gender Equality Strategy. 2019. *Protecting the Rights of Migrant, Refugee and Asylum-Seeking Women and Girls. Key Recommendations*. Strasbourg. Accessed 1 February, 2021. <https://edoc.coe.int/en/refugees/8053-protecting-the-rights-of-migrant-refugee-and-asylum-seeking-women-and-girls.html>
- Crenshaw, Kimberlé. 1989. «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Rantiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, no. 1: 139-167.
- Crenshaw, Kimberlé. 1994. «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color». *Stanford Law Review* 43 (6): 1241-1299.
- Crowley, Louise. 2019. «Domestic Violence Law». In *Law and Gender in Modern Ireland: Critique and Reform*, edited by Lynsey Black and Peter Dunne, 137-158. Oxford: Hart Publishing.
- Das Dasgupta, Shamita. 2005. «Women's Realities. Defining Violence against Women by Immigration, Race and Class». In *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender and Culture*, edited by Natalie Sokoloff, 137-158. Oxford: Routledge.
- Department of Justice and Equality. 2017. *National Strategy for Women and Girls 2017-2020: Creating a Better Society for All*. Accessed 3 May, 2021. https://www.justice.ie/en/JELR/National_Strategy_for_Women_and_Girls_2017_-_2020.pdf/Files/National_Strategy_for_Women_and_Girls_2017_-_2020.pdf
- Domestic Abuse (Scotland) Act 2018*. Accessed 3 May, 2021. <https://www.legislation.gov.uk/asp/2018/5/contents/enacted>
- Domestic Violence Act 2018*. Accessed 3 May, 2021. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/6/enacted/en/html>
- Domestic Violence Coalition. 2012. *Granting "independent" Residence Permits to Migrants Who Experience Domestic Violence*. Accessed 20 May, 2021. <https://www.immigrantcouncil.ie/sites/default/files/2017-11/IMM%202012%20Briefing%20doc%20Residence%20%26%20Domestic%20Violence%2C%20Domestic%20Violence%20Coalition.pdf>
- Erez, Edna, Madelaine Adelman, and Carol Gregory. 2009. «Intersections of Immigration and Domestic Violence: Voices of Battered Immigrant Women». *Feminist Criminology* 4 (1): 32-56.
- European Website on Integration. 2020. «Ireland: "We Are Here Too" Campaign for Migrant Women Victims of Domestic Violence» 25 November. Accessed 20 May, 2021. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/ireland-we-are-here-too-campaign-for-migrant-women-victims-of-domestic-violence>.
- Foreman, Maeve. 2018. *Migrant Women and Gender Based Violence in Ireland: Policy, Research and Practice*. European Commission. Accessed 20 May, 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ie_comments_paper_el_2018.pdf
- Gallagher, Conor. 2020. «Garda uses discretion over immigration status when investigating crime» *The Irish Times*, 22 August. Accessed 5

- June, 2021. <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/garda-uses-discretion-over-immigration-status-when-investigating-crime-1.4336083>
- García Sánchez, Ester. 2016. «La Génesis de La Política Del Gobierno Contra La Contra La Violencia de Género En España: Ideas, Prioridades y Policy Change». In *Igualdad de Género y No Discriminación En España: Evolución, Problemas y Perspectivas*, edited by Maria Caterina La Barbera and Marta Cruells López, 395-424. Madrid: CEPC.
- Gil Ambrona, Antonio. 2008. *Historia de la Violencia contra las Mujeres. Misoginia y Conflicto Matrimonial en España*, Madrid: Cátedra.
- GREVIO. 2017. «Baseline Evaluation Report on Legislative and Other Measures Giving Effect to the Provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Austria». *GREVIO/Inf(2017)4*. Strasbourg. Accessed 21 February, 2021. <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>
- GREVIO. 2018. 'Baseline Evaluation Report on Legislative and Other Measures Giving Effect to the Provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Turkey». *GREVIO/Inf(2018)6*. Strasbourg. Accessed 21 February, 2021. <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/turkey>
- GREVIO. 2020. «Baseline Evaluation Report on Legislative and Other Measures Giving Effect to the Provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Netherlands». *GREVIO/Inf(2019)19*. Strasbourg. Accessed 21 February, 2021. <https://rm.coe.int/grevio-report-on-netherlands/1680997253>
- Hanly, Conor. Forthcoming. «Dependent Migration and Domestic Violence in Ireland: Implementing Article 59(1) of the Istanbul Convention». *In file with the author*.
- Immigration Act 1999*. Accessed 5 May, 2021. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/act/22/enacted/en/html>
- Immigration Act 2004*. Accessed 5 May, 2021. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/1/enacted/en/html>
- Immigrant Council of Ireland. 2018. *Immigration Status in Ireland: What Do I Need to Know?* Accessed 20 May, 2021. <https://www.immigrantcouncil.ie/sites/default/files/2018-01/FINAL%20IC1%20Young%20People%20Info%20Resource-A5-WEB-FA.pdf>
- Irish Naturalisation and Immigration Service. 2012. *INIS Domestic Violence Guidelines 2012*. Accessed 20 May, 2021. https://www.womensaid.ie/assets/files/pdf/victims_of_domestic_violence_guidelines_inis.pdf
- Josephson, Jyl. 2005. «The Intersectionality of Domestic Violence and Welfare in the Lives of Poor Women». In *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender and Culture*, edited by Natalie Sokoloff, 93-10. London: Rutgers University Press.

- Kapur, Ratna, and Brenda Cossman. 2018. «*Subversive Sites 20 Years Later: Rethinking Feminist Engagements with Law*». *Australian Feminist Law Journal* 44 (2): 265-87.
- Kim, Mimi E. 2018. «From Carceral Feminism to Transformative Justice: Women-of-Color Feminism and Alternatives to Incarceration». *Journal of Ethnic & Cultural Diversity in Social Work* 27 (3): 219-33.
- Larrauri, Elena. 2018. *Criminología Crítica y Violencia de Género*. Madrid: Trotta.
- Lentin, Ronan. 2006. «From Racial State to Racist State? Racism and Immigration in Twenty First Century Ireland». In *Race and State*, edited by Ronan Lentin and Alana Lentin, 188-210. Newcastle: Cambridge Scholars Press.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. BOE núm 313, de 29 de diciembre de 2004. Vol. BOE-A-2004-21760.
- Magugliani, Noemi. 2021. «Trafficked Adult Men, Gendered Constructions of Vulnerability, and Access to Protection». PhD diss., National University of Ireland Galway.
- Merino, Víctor. 2012. «Mujer, Inmigración y Violencia(s). La Violencia de Género Sobre Mujeres Extranjeras En Situación Administrativa Irregular En El Ordenamiento Jurídico Español'» *Institut de Drets Humans Universitat de València*. Accessed 31 May, 2021. https://www.uv.es/drets/eStudi_Merino.pdf
- Merino, Víctor. 2017. «Victimización secundaria en los supuestos de violencia contra mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular». *Migraciones*. 41: 107-31.
- Monteros, Silvina. 2021. *Tirar Del Hilo: Historias de Mujeres Migradas Supervivientes de Violencia Machista*. Accessed 31 May, 2021. <https://tirardelhilo.info/wp-content/uploads/2021/06/TIRAR-DEL-HILO-Informe-completo.pdf>
- Mullally, Siobhán. 2006. *Gender, Culture and Human Rights: Reclaiming Universalism*. Oxford: Hart.
- Mullally, Siobhán. 2008. «Migrant Women Destabilising Borders: Citizenship Debates in Ireland». In *Intersectionality and beyond: Law, Power, and the Politics of Location*, edited by Emily Grabham, Davina Cooper, Jane Krishnadas, and Didi Herman, 251-271 New York: Routledge-Cavendish.
- Mullally, Siobhán. 2014. «Migration, Gender, and the Limits of Rights». In *Human Rights and Immigration*, edited by Ruth Rubio-Marin, 143-176. Oxford: Oxford University Press.
- Muñoz-Ruiz, Josefa. 2014. «Accreditation of the condition of victim of gender violence in the Spanish legal system». *Revista Criminalidad* 56(1): 51-67.
- OAS. 1994. *Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer "Convencion de Belém Do Pará"*. Accessed 14 May, 2021. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Ortiz Heras, Manuel. 2006. «Mujer y Dictadura Franquista». *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* 28: 1-26.

- Peroni, Lourdes. 2018. «The Borders That Disadvantage Migrant Women in Enjoying Human Rights». *Netherlands Quarterly of Human Rights* 36 (2): 93-110.
- PICUM. 2021. *What Is a Firewall?* Accessed 15 June, 2022. <https://picum.org/firewall-3/>.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.*
- Reilly, Niamh, Nina Sahraoui, and Orla McGarry. 2021. «Exclusion, Minimization, Inaction: A Critical Review of Ireland's Policy Response to Gender-Based Violence as It Affects Migrant Women». *Frontiers in Human Dynamics* 3: 1-17.
- Reynolds, John. 2021. «Emergency and Migration, Race and the Nation». *UCLA L Rev* 61: 1768-1798.
- Rodríguez Luna, Ricardo, and Encarna Bodelón. 2015. «Mujeres maltratadas en los juzgados: la etnografía como método para entender el derecho "en acción"». *Revista de Antropología Social* 24: 105-126.
- Seanad Debates. 1 Mar 2017. *Domestic Violence Bill 2017*. Vol. 250 (8). Accessed 29 April, 2021. <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2017-03-01/14/?highlight%5B0%5D=domestic&highlight%5B1%5D=violence&highlight%5B2%5D=bill&highlight%5B3%5D=2017>.
- Seanad Éireann Debate. 4 July 2017. *Domestic Violence Bill 2017: Committee Stage (Resumed)*. Vol. 252 (11). Accessed 29 April, 2021. <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2017-07-04/9/>.
- Seanad Éireann Debate. 28 November 2017. *Domestic Bill 2017: Committee Stage (Resumed)*, Vol. 254 (9). Accessed 29 April, 2021. <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2017-11-28/22/?highlight%5B0%5D=coercive&highlight%5B1%5D=control>.
- Seanad Éireann Debate. 30 November 2017. *Domestic Violence Bill 2017. Report and Final Stages*. Vol. 254 (11). Accessed 29 April, 2021. <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2017-11-30/7/?highlight%5B0%5D=domestic&highlight%5B1%5D=violence&highlight%5B2%5D=bill&highlight%5B3%5D=2017>.
- Serious Crime Act 2015*. Accessed 4 May, 2021. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/9/contents/enacted>
- Shelton, Dinah. 2015. *Remedies in International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Sokoloff, Natalie. 2008. «The Intersectional Paradigm and Alternative Visions to Stopping Domestic Violence: What Poor Women, Women of Color, and Immigrant Women Are Teaching Us about Violence in the Family». *International Journal of Violence in the Family* 34 (2): 153-185.
- Spanish Government. 2019. «Report Submitted by Spain Pursuant to Article 68, Paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Baseline Report)» *GREVIO*, 18 February 2019'. Accessed 25 February, 2021. <https://rm.coe.int/state-report-from-spain/16809313e0>

- Stark, Evan. 2009. «Rethinking Coercive Control». *Violence Against Women* 15 (12): 1509-25.
- Stoyanova, Vladislava. 2018. «A Stark Choice: Domestic Violence or Deportation? » *European Journal of Migration and Law* 20 (1): 53-82.
- Tapia, Silvana. 2018. «Feminism and Penal Expansion: The Role of Rights-Based Criminal Law in Post-Neoliberal Ecuador». *Feminist Legal Studies* 26: 285-306.
- Tolmie, Julia R. 2018. «Coercive Control: To Criminalize or Not to Criminalize?» *Criminology & Criminal Justice* 18 (1): 50-66.
- Treaty Office, Council of Europe. 2022. *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 210*. Accessed 19 January, 2022. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.
- UN CEDAW Committee. 1992. *General Recommendation No 19: Violence against women*. Accessed 14 May, 2021. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf
- UN CEDAW Committee. 2008. *General Recommendation No.26 on Women Migrant Workers*. Accessed 14 May, 2021. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_2009_WP-1_R_7138_E.pdf
- UN CEDAW Committee. 2010. *General Recommendation No.28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Accessed 14 May, 2021. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/60/PDF/G1047260.pdf?OpenElement>
- UN CEDAW Committee. 2017. *General Recommendation No 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No 19*. Accessed 14 May, 2021. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhslidCrOIUTvLRFDjh6%2fx1pWAeqJn4T68N1uqnZjLbtFua2OBKh3UEqIb%2fCyQIq86A6bUD6S2nt0li%2bndbh67tt1%2bO99yEEGWYpmnzM8vDxmwt>
- Voolma, Halliki. 2018. «“I Must Be Silent Because of Residency”: Barriers to Escaping Domestic Violence in the Context of Insecure Immigration Status in England and Sweden». *Violence Against Women* 24 (15): 1830-50.
- Walklate, Sandra, and Kate Fitz-Gibbon. 2019. «The Criminalisation of Coercive Control: The Power of Law?» *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy* 8 (4): 94-108.
- Walklate, Sandra, Kate Fitz-Gibbon, and Jude McCulloch. 2018. «‘Is More Law the Answer? Seeking Justice for Victims of Intimate Partner Violence through the Reform of Legal Categories». *Criminology & Criminal Justice* 18 (1): 115-31.

Refugee agency through bare life? New forms of voice and strategies of imperceptibility at the European borders

¿Agencia de los refugiados a través de “bare life”?
Nuevas formas de voz y estrategias de imperceptibilidad
en las fronteras europeas

Maria Ullrich¹

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn/Universität Siegen

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2465>

Submission date: 14.02.2022

Approval date: 06.05.2022

E-published: June 2022

Citation/Cómo citar: Ullrich, Maria. 2022. “Refugee agency through bare life? New forms of voice and strategies of imperceptibility at the European borders”. *Deusto Journal of Human Rights*, No. 9: 39-56. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2465>.

Summary: Introduction. 1. The concept of bare life. 2. Refugee agency as voice and imperceptibility. 3. Bare life at the European borders: The camp and irregularization. 3.1. Abandonment in camp Moria. 3.2. Unprotectedness through irregularization in Sicily. 4. Refugee agency in bare life situations: voice and imperceptibility. 4.1. Fires in the camp as voice. 4.2. Sabri as an imperceptible everybody. Conclusion. References.

Abstract: In the course of the comparatively high numbers of refugees arriving in Europe in 2015 and 2016, several practices of the European border regime became more restrictive. This development accounts for the precarious situation in refugee camps at the external borders of Southeast Europe and the refusal of Mediterranean countries to accept more asylum seekers —against the backdrop of a lacking European solidarity system. Literature suggests that refugees in these contexts find themselves more often in (what Agamben understands as) a bare life situation, which challenges the possibilities for refugee agency at the European borders. This paper reflects on two concrete cases interpreted as bare life situations based on field research in Greece and Italy. It explores conceptualizations considering an assumed change of refugee agency. The first case refers to the situation in former camp “Moria” and the second to practices of irregularization in Southern Italy. The article aims to specify the limitations of refugees’ agency by building on an understanding of

¹ E-mail: maria.ullrich@uni-bonn.de; Orcid: 0000-0001-8640-4417

agency as relational to the border regime. The findings suggest that the bare life refugees have been reduced to explains the development of new forms of voice in refugee camps and strategies of imperceptibility in irregularity. Thereby refugee acts expose the adversity of border practices, while appropriating and redefining the bare life conditions.

Keywords: Bare life, refugees, agency, borders, Europe.

Resumen: Como resultado del número (comparativamente) alto de refugiados llegados a Europa en 2015 y 2016, varias prácticas del régimen fronterizo europeo se volvieron más restrictivas. Esta dinámica contribuye a la situación precaria de los campos de refugiados en las fronteras exteriores del sureste de Europa y la negativa parcial de los países mediterráneos a aceptar más solicitantes de asilo —en el marco de la falta de un sistema de solidaridad europeo. La literatura sugiere que los refugiados en estos contextos se encuentran más a menudo en (lo que Agamben describe como) una situación de “bare life”, que desafía las posibilidades de agencia de los refugiados en las fronteras europeas. Este artículo reflexiona sobre dos casos concretos interpretados como situaciones de “bare life” a partir de un trabajo de campo realizado en Grecia e Italia. Explora las conceptualizaciones considerando un supuesto cambio de la agencia de los refugiados. El primer caso se refiere a la situación en el antiguo campo de “Moria” y el segundo a las prácticas de irregularización en el sur de Italia. Mi objetivo es especificar las limitaciones de la agencia de los refugiados partiendo de una comprensión de la misma en relación con el régimen fronterizo. Las conclusiones sugieren que la vida desnuda a la que se han visto reducidos los refugiados explica el desarrollo de nuevas formas de voz en los campos de refugiados y de estrategias de imperceptibilidad en la irregularidad. De este modo, los actos de los refugiados exponen la adversidad de las prácticas fronterizas, a la vez que se apropian y redefinen las condiciones de “bare life”.

Palabras clave: “Bare life”, refugiados, agencia, fronteras, Europa.

Introduction²

With increasingly violent actions towards refugees at the European borders, such as the withdrawal of state rescue in the Mediterranean, the prevention of refugees to enter the EU through bilateral agreements, the proliferation of overcrowded refugee camps, and the increasing irregularization of migration, the concept of bare life by Giorgio Agamben (2012) has been picked up for the context of EU migration and refugees (cf. Buckel and Wissel 2010; Schindel 2016). Bare life is characterized by exclusion and unprotectedness and lacks the potential for political action. Given such restrictions, this article asks what concrete situations at the European borders that can be interpreted as bare life situations mean for refugee agency.

On a macro-level, agency and autonomy-centered perspectives on refugee migration have explored a useful conceptual perspective to explain interactions between border regimes and migrants, given that state forces in Europe repeatedly had to move into a reactive position due to the refugee movement on the Balkan route in 2015 and 2016 (De Genova 2017, 11). However, it is questionable, how *singular* refugee acts can be performed in bare life situations. This article reflects on practices producing bare life conditions at the European borders and ponders new conceptualizations regarding refugee agency. I aim to specify the limitations of refugees' agency by exploring two cases, which illustrate a range of restrictions for persons seeking asylum in Europe. Focusing on abandonment and unprotectedness through irregularization, I assume that refugee agency as *voice* is severely restricted. This is suggested, because under such circumstances access to a public discourse is especially limited and could provide negative consequences for the refugees (e.g. deportation). Against this background, refugee agency might take on new forms or bring other forms of agency to the fore. This assumption goes hand in hand with a relational understanding of agency. This means that different border practices including practices of control and regulation (Scheel 2015, 8) are in constant interaction and influence each other. As such, certain aspects of border practices producing bare life would also be found in an examination of refugee acts.

² The idea of this paper was presented at the STS-MIGTEC Online Paper Workshop (26.1.2021). I would like to thank all participants for the constructive feedback on my presentation during the panel. Also, warm thanks to Nicolas Huppenbauer and Jacob Tong as well as to the reviewers of this paper and previous versions for valuable comments and corrections.

This article is based on field notes and interview transcripts from field research in Italy in 2015 and field notes from a visit to Greece in 2017. The field research in Sicily was carried out during one week in September 2015.³ Semi-structured interviews were conducted with refugees and representatives of support organizations. Observations of their work with refugees and background conversations were recorded in field notes. The idea of the study was to understand bordering processes from the perspective of refugees arriving by the Mediterranean Sea. The field visit in Lesbos took place during the conference “Lesbos Dialogues” (11/9/2017-11/11/2017) in Mytilene, while refugees were also part of the event and shared their experience. The exchange with them and with other participants of the conference was documented in field notes as well. The data from field observations and interviews are supplemented by data from newspaper articles and gray literature due to the lack of academic literature.

Following this introduction, in section one, I start from conceptual considerations on bare life in the context of refugee migration, which draws to its limited potential for political action. Section two introduces different forms of action regarding refugee agency. I present two cases that particularly challenged the understanding of agency in the form of refugee voice: the situation in the former refugee camp Moria on Lesbos and the production of irregularity in Sicily. I first present what I interpret as bare life situations in section three and ask to what extent refugee agency can be identified in these situations in section four. As my analysis focuses on the materiality of bordering processes, I find the materialized bare life and bare life conditions at the center of refugee acts. The bare life refugees have been reduced to explains the development of new forms of *voice* in camps and the recourse to “imperceptibility” (Papadopoulos and Tsianos 2007) in irregularity. Corresponding acts reflect the relational character of agency.

1. The concept of bare life

Agamben (1998) introduces the concept of bare life through the figure of “homo sacer”. It refers to a person who can be killed but should not be sacrificed. Homo sacer is situated exactly at the boundary between bare life and legally protected life. Bare life is marked by the state of exception in which law and nature become indistinguishable.

³ The field research was conducted together with Maximilian Mayer.

According to Agamben's thesis, while bare life is located initially at the margins of political orders, the exception coincides with political space in modernity. Here, bare life is excluded from the political order yet simultaneously included (Agamben 2012, 19). In this sense, the state of exception means (the normalization of) the annihilation or the surrender of human lives, typical of imperial peripheries and the gray areas of the international system (Biswas and Nair 2009). Agamben's (2012) distinction between life and bare life is helpful for a more thorough theoretical grounding. Bare life is characterized by its unprotectedness. It is human life without legal protection and form, deprived of the potential for political action. Sovereignty, accordingly, lies on the flip side of biopolitics. The concept of biopolitics (Foucault 2010) refers to the regulation of the health of the (biological) population. Bare life moves from biopolitical governance to sovereignty based on deciding whose life can be given up without public fuss, criminal proceedings, sacrificial ritual, or bureaucratic procedure.

Bare life manifests, among others, in the figure of the refugee (Agamben 2012, 140-143). Agamben (2012, 135 and 143) relates these reflections to Hannah Arendt's (1958) considerations on totalitarianism and dehumanization and her conceptualization of the refugee as an excluded stateless person (Arendt 1949, 1994). What is new here is not the political exclusion per se, but that refugees do not find a new place in the world (Schulze-Wessel 2013, 97). Refugees do not find a new place precisely because human rights are not implemented if the most fundamental human right is not already granted: the right to have rights, to be a political subject, as it can only be guaranteed by a political community (Arendt 1949, 767). This highlights the distinction between bare life and legally protected life in the context of refugee migration. What is new in Agamben's considerations is that political orders actively produce bare life. According to Agamben, this becomes clear regarding the camp of control, the absolute biopolitical space (Agamben 2012, 179) in which the state of exception manifests itself. His reflections have been taken up precisely in arguments about refugee camps (Owens 2009) and with a view to irregularization and illegalization (Schindel 2016), both cases that are at the core of this study.

Crucial for the considerations of this article is now which connections exist between agency and bare life. As a politically not (anymore) relevant life (Agamben 2012, 148), bare life cannot be grasped with concepts of agency by citizens. Moreover, the separation between humanitarianism and politics in modernity ensures that bare life becomes a humanitarian object (Agamben 2012, 142-143), which

is denied agency. However, studies suggest that bare life should not be considered as a permanent condition deprived of agency (Schindel 2016, 230). Instead, the biopolitical abandonment of life on the one side and citizenship on the other are understood as two poles between which negotiations are possible (Schindel 2016, 230). As Dines *et al.* (2015) add to this thesis, these negotiations are characterized by contradictions and a range of migratory experiences. From these considerations, it can be deduced that the question of agency can best be addressed by examining concrete border situations and the corresponding conditions. Before examining such concrete situations in sections 3 and 4, I will first consider which forms of agency can offer conceptual reference in the context of refugee migration.

2. Refugee agency as voice and imperceptibility

As European refugee “hotspots”, for example, on the Greek islands, have been described as places of abjection by NGOs, politicians, and researchers, they have also become “important sites of resistance against the European Union’s border regime” (Stavinoha 2019, 1212). Against the backdrop of the often very adverse and restrictive circumstances of flight and asylum, scholars have also repeatedly referred to forms of refugee agency. This literature shows that refugees cannot be understood as objects that follow certain logic within the border regime, but they play their part in border practices (Schulze-Wessel 2012, 2017). Agency in this sense means that refugees are actors of the border and potentially in a constant process of negotiation with mechanisms of control (Schulze-Wessel 2012, 156).

The idea of voice, following Albert O. Hirschman’s conceptualization of “voice and exit” (Hirschman 1970, 1978), has played a crucial part in debates about refugee agency. At the intersection of refugee/migration studies and citizenship studies, voice has been explored popularly in the form of claim-making (Isin 2008, Rygiel 2011). Refugees raise their voices when they become claimants of rights or responsibilities “through creating new sites and scales of struggle” (Isin 2008, 39). In this context, the role of (social) media for refugees’ voices appears as a new site of collective strategies and struggle when refugees enact themselves as political subjects in and through communication via diverse media networks (Stavinoha 2019). Consequently, refugees’ access to public and social networks is crucial for their voices to be heard. At the same time, raising their voices and making claims is challenging for refugees when politics hinder their access to publicity.

Illustrative for these characteristics is a recent decision by the Greek government to systematically prevent reporting from the camp Kara Tepe on Lesbos (Geisel 2021). Such measures may result in other forms of refugee agency coming to play. In a similar direction, Kim Rygiel proposed that refugees develop different strategies of agency depending on what they found necessary:

“[I]f visibility and voice are a key part of the struggles of some irregular migrant groups like the *sans-papiers* in the struggles over migration, others have found it necessary to navigate the increasingly restrictive regime of border controls through strategies of disembodiment and invisibility” (Rygiel 2011, 157).

The strategy of migrants to become invisible, in the sense of their ability to become everybody and not to be distinguished as a certain subject of migration, is at the center of the concept of imperceptibility (Papadopoulos and Tsianos 2007). Migrants refuse to follow the logic of border administration and what authorities want them to be; they want for themselves to become imperceptible (Papadopoulos and Tsianos 2007, 230). The ability of migrants to become imperceptible in this reading is to be understood as an immanent act of resistance “[...] because it makes it impossible to identify migration as a process which consists of fixed collective subjects” (Papadopoulos and Tsianos 2007, 228) and is thus less palpable for authorities. Imperceptibility is understood as a form of refugee agency, particularly in highly restricted settings. Nevertheless, it prioritizes the subjectivity of migrant actors drawing on the materiality of migration (Boutang 2007, 170). In this understanding, materiality by no means only applies to the materiality of controlling practices with which migrants have to interact, but also to the migrants as human beings, who are not simply malleable bodies (Boutang 2007, 170).⁴ Assuming that restrictive border practices impact refugee agency, I use a relational understanding of agency. This means methodologically that the interplay between control and agency is explored via border practices producing bare life and refugee practices of agency. Agency is then understood as a border practice that is permanently negotiated with other kinds of border practices. Thereby, I seek to avoid a romanticized understanding of refugee agency, focusing on the means and ways of appropriation in the encounters of migrants with mechanisms and actors of control (cf. Scheel 2013).

⁴ The materiality of migration has received increased attention in migration research in recent years, especially with regard to border practices and the life-world experiences of migrants (cf. Wang 2016).

3. Bare Life at the European borders: The camp and irregularization

I illustrate here practices that —as I interpret it— produce bare life conditions by looking at concrete situations at the European borders. Accordingly, this section explores the conditions for refugee agency. I will focus on two cases: first, abandonment in former camp Moria and, second, the production of irregularity in Sicily in the context of the 2015/16 refugee migration to Europe. The aim is not to make general statements about the nature of the European borders. Instead, I focus on these cases because they a) concretize the continuing production and reinforcement of conditions that can be interpreted as bare life and b) point to different bare life situations. The cases were selected based on the field research, as they refer to situations characterized by particular restrictions. In this sense, they seem to be best explained by bare life, as will be shown in this section. They represent a suitable starting point before I wonder in the following section about the role and possibilities of agency in these extreme situations.

3.1. *Abandonment in camp Moria*

In Agamben (2012, 127-198) considerations, camps of control are at the center of questions about the exceptional state, power, and sovereignty. Insofar as life in the camp is reduced to its mere existence (bare life), it is, according to Agamben, “the place in which the most absolute *conditio inhumana* that has ever existed on earth was realized” (Agamben 1998, 180). The camp embodies the state of exception and includes the exclusion (Agamben 2002, 175, 179). Refugee camps that are meant by state actors to control refugees have been considered as spaces of biopolitical power (Davies and Isakjee 2019; Gordon and Larsen 2021; Martin *et al.* 2019). A key element for the camp conditions seems to be whether there is sufficient support for refugees also by third actors like humanitarian organizations or media, or whether a situation of “abandonment” has arisen. Such an abandonment would lead to direct and violent impact upon the refugee body:

“[...] from the confinement of living in the polluted and ill-equipped makeshift encampment, to the violence then enacted very directly on —and within— refugee bodies, through assault, preventable illness and the systematic deprivation of food” (Davies *et al.* 2017, 1275).

These considerations relate to bare life since they question who deserves to live (cf. Agamben 2012, 145-152). The former camp Moria on the island of Lesbos has been interpreted as emblematic for abandonment (Gordon *et al.* 2021, Cordova Morales 2021). In order to situate this interpretation, the background to this camp should first be clarified. Camp Moria became a detention center in 2016 in the context of the EU hotspot approach⁵ and the EU-Turkey deal (Cordova Morales 2021, 74). This allowed for the detention, illegalization, and deportation of migrants (Cordova Morales 2021). The situation in the camp was characterized by constant overcrowding partly because European countries failed to meet promised reception quotas. Repeatedly, the mayor of Lesbos claimed that Europe was abandoning the island (Hoehler 2019). The infrastructures including sanitation, water, and electricity were neither designed for that many people nor for a longer stay (Gordon and Larsen 2021, 424). Built for 3,000 people, the number in and around the camp meanwhile had been estimated at 20,000 persons (Gordon and Larsen 2021). The camp operated since 2015 under authority of the Ministry of Migration Policy. Responsibilities within the camp involved a complex set of state, supra-state, inter-governmental, and non-state actors (Rozakou 2019, 73). Despite this potential presence of various actors, it was exactly this fragmentation of authorities and jurisdiction that led to a lack of responsibility, accountability, and liability (Rozakou 2019, 73 and 80). Responsibilities and access also differentiated between centers within the camp (Rozakou 2019, 73). For instance, humanitarian actors had only restricted access to certain securitized areas (Gordon and Larsen 2021, 431). The same accounted for media representatives and communication between refugees and media was limited (Gordon and Larsen 2021, 433-434).

Based on lack of infrastructure and responsibility and limited access for humanitarian actors, it can be asked whether these conditions can lead to situations of bare life in camp Moria. Certain direct interventions on refugee bodies can be identified. They take place, for example, when conflicts among refugees are not prevented, or when the lack of existential infrastructure (water, energy, health services) leads to hardship. A refugee story from 2017 on Lesbos can illustrate the severe conditions inside the camp. While talking about the extreme living conditions in the camp, what was most striking is how he had lost a friend who died of cold and who did not even get any kind of

⁵ The hotspot was a unit within camp Moria (Rozakou 2019, 73).

funeral but was buried outside the camp in an earth hole. The refugee had to observe how his friend's dead body was kicked, so that it would fit inside the hole. While here not only death through cold can be grasped as an inaction, this also culminates in the abandonment of the dead body. One is reminded of Agamben's homo sacer, the bare life, which must not get any meaning, not even in dying. Similarly, the refugee body is not given any meaning by the camp administration. Death is rather made invisible, when it does not receive a burial, no grave or sign referring to the dead.

While this presents a strong example of a situation that bare life can explain, Gordon and Larsen (2021, 437) noted, it was vague to speak in the context of refugee camps of a permanent state of bare life. Their exploration of refugees' everyday life in Moria rather draws to the grey areas of suffering, struggle, and resistance (Larsen 2021, 437). Following their considerations it is crucial to define bare life situations closely and analyze exactly the interplay between questions of agency and control.

3.2. *Unprotectedness through irregularization in Sicily*

Irregularization refers to framing migration (or at least certain kinds of migration) as irregular.⁶ A key strategy of irregularization is the differential application of rights (Nyers 2011, 185). Irregularity can not only be understood as an identity of persons who have crossed borders without authority by the host state, but it is also a form of (border) governance (cf. Nyers 2011, 187). Irregularization leads to grey areas where distinctions between citizens and non-citizens are difficult to maintain. It lays the ground for depriving migrants of basic rights when access to health care, safety, legal processes, and defense from aggressors is restricted due to (non-) status (Round and Kuznetsova 2016, 1020). Such a withdrawal or deprivation of rights is characteristic of how asylum seekers are consigned to a bare life situation and thus an unprotected existence (Rajaram and Grundy-Warr 2004, 47). The following data from field research refers to a situation in which practices of governance lead to irregularization. The case is particularly significant, since refugees have been deprived of a crucial right.

⁶ A comprehensive overview of research on the irregularization of migration in Europe is provided by Jansen *et al.* (2015).

In Catania, Sicily, in October 2015, we witnessed a case in which 25 African boat refugees from Gambia, Nigeria, and Sierra Leone, among others, were effectively denied the right to apply for asylum. We met them seeking support at an NGO we had interviewed. They showed us documents informing them about a negative decision of their request for asylum together with an order to leave the country within seven days. As they told us, they were given the request one day after they arrived at the port of Catania. This experience was not an isolated case, but according to the monitoring organization Borderline Sicily, a common border practice since the establishment of the Italian “hotspots”. Apparently, the process was meant to distinguish between political and economic refugees. Information from Borderline Sicily reveals that Italy saw itself prompted to this behavior by European decisions (Freddi 2015). In a meeting between the organization and a representative of the Immigration Office of Catania, the latter stated that, according to the European Summit at the end of September 2015, the Ministry of the Interior had been instructed to separate political and economic refugees. Syrians, Eritreans, and citizens of the Central African Republic should belong to the former and all others to the latter (Freddi 2015). Thereby, so-called economic refugees are not considered to have access to asylum.

Consequently, the framing of some to be economic refugees (and not political refugees) was part of a practice of irregularization. According to the estimation of our interviewees from Borderline Sicily based on their monitoring activities, approximately 15-20% of all arriving refugees were subject to such a treatment of irregularization during that time. As an interviewee from the above mentioned NGO put, the people in question were neither housed nor taken into custody for deportation but were “thrown away at the train station”. While it was unclear why they were left at the train station (to travel elsewhere? to seek help?), they were at first placed in a defenseless state. Their situation and the way they were dealt with defies any logic of bureaucracy and the rule of law. Neither can it be explained on what legal basis the police officers refused to admit exactly these 25 people of all people nor were the people seeking protection given the opportunity to understand themselves as subjects of the law or even to express themselves. This treatment leads at least temporarily to a bare life situation when refugees are left without access to the legal system to apply for asylum and without social support. This situation points to Arendt’s understanding of the most basic human right being a “right to have rights” (Arendt 1949, 760). They were precisely prevented from access to the political community that could provide them with rights and protection.

4. Refugee agency in bare life situations: voice and imperceptibility

The two cases presented point to specific situations in which refugees ended in an abandoned and unprotected situation. Without basic rights, refugees were exposed to bare life conditions. In the case of camp Moria, there were situations of intervention in refugee bodies through lack of infrastructure, support, and responsibility. In the case of Sicily, irregularization occurred at least temporarily, depriving refugees of legal protection and undermining the foundations of the right to asylum. Against this background, what do such situations mean for refugee agency? Given the deprivation of fundamental human rights, it can be assumed that agency in the sense of voice is severely restricted in bare life situations. Does voice take on new forms, or do other forms of refugee agency come to the foreground? In order to approach this question, I come back to the situations introduced previously. Can we find refugee agency in bare life situations of camp Moria and irregularization in Sicily?

4.1. *Fires in the camp as voice*

Referring again to camp Moria on Lesbos, at least one act by refugees recently gained public attention but has little been analyzed in academic literature yet: the fires according to court decision set by refugees (Markham 2022) in camp Moria in September 2020, which destroyed almost the whole infrastructure of the camp. Fires had hit the camp during outbreaks of violence, accidents, and protests against deportations several times before (Martens 2020). However, this one was “unusual in its duration, intensity, and circumstances” (Hamilakis 2022, 1). Although the circumstances of the fires are still not entirely clear, there are suggestions that they were related to a revolt. While refugee protests in Moria and Mytilene were not uncommon, this revolt occurred when the adversities within Moria escalated. With regard to the question of agency under such conditions, the fires are thus particularly interesting.⁷ With about 12,000 people in Moria at the time of the fires, the camp was still far beyond its capacity. In addition, the situation was exacerbated due to the Covid-19 pandemic, which included a curfew lasting several months (Hamilakis 2022, 7).

⁷ It goes without saying that this is not meant to morally justify a case of arson, but an attempt to clarify the occurrence.

Accordingly, the situation at the time of the fires seems to have been particularly adverse but must be seen in the context of the above-described abandonment.

While part of the abandonment was a lack of European attention, the attention of the 2020 fires was different from other incidents. The incident was reported in the news and taken up by politicians. At the same time, these specific fires also differed from earlier ones, as they hit the whole space and directly endangered the lives of *all* the inhabitants. Research has analyzed other acts by refugees risking their lives. Due to extreme restrictions and suppression, their bodies are at the center of resistance (e.g., Puumala *et al.* 2011): for instance, when refugees sew their mouths shut and when they go on hunger strike. The fires in camp Moria did not only mean danger to an individual refugee body, but by destroying the space, they also put a risk the life of all inhabitants. While the act of setting such a fire can be interpreted as reflecting desperation, it must be seen in context. After the European public stopped reporting from Lesbos and various relief organizations had left Moria out of protest against the conditions in the camp, the refugees' chances for activism, for an improvement of their situation effectively declined. Meanwhile, there was hardly any chance to move since most European countries did not organize resettlement according to the quotas they had promised. The refugees were stuck and had hardly any attention or access to publicity to make their voices heard. Following my analysis, setting a fire meant using what was left: the refugee bodies and the space that had reduced them to bare life. In such a reading, the act can be interpreted as resistance against abandonment.

4.2. *Sabri as an imperceptible everybody*

Referring to the situation observed in Sicily, I had the opportunity to stay in touch with one of the rejected refugees that I call here Sabri. Even though his story is only one among the many rejected refugees, it is helpful for the analysis to gain insight into how refugees potentially deal with irregularization. Fearing that he would be sent back to his country of origin if he reencountered the authorities and with little chance of gaining access to the asylum system in Italy, Sabri set off north before the one-week deadline for departure expired. Undetected, he managed to cross the border to Switzerland, where he lives today. Since then, his life there has been marked by different stages of becoming, which can best be understood with an approach

to migration as nomadism (Papadopoulos and Tsianos 2007, 224): As of May 2021, Sabri has still not fully arrived. He faced a possible Dublin transfer⁸; he waited for the answer to his asylum application in a collective accommodation, which he described as similar to a bunker; he got involved in the community and made friends; his asylum application was rejected, and he sued with the help of his friends; he temporarily hid from authorities in the city; he got involved as a coach in youth sports; he had a job as a gardener's helper, and he is now waiting for the possibility to finally get a residence permit as a case of hardship.

Sabri's various experiences of becoming can be understood through the concept of imperceptibility. Similar to the case described above, Sabri is using what his life was reduced to: He used the space of irregularity and of invisibility to hide from the authorities and he used his body to become a gardener and a coach as a way to become included into society. He became imperceptible to the logic of border administration when he made his way to Switzerland. He became a regular asylum applicant trying his chances to get asylum. He became a member of the community doing voluntary work. He became part of the working society when he tried to work as far as his status allowed it. He became invisible when he feared being deported because his asylum claim was denied. After having been denied access to apply for asylum in Sicily and thus to a right to protection, Sabri had to fear a permanent life in irregularity or a deportation to the region he fled from. He therefore became whatever seemed necessary to him to become included—at some end—into the political community.

Conclusion

Based on the assumption that increasingly restrictive border practices influence refugee agency, I introduced two situations that were characterized by abandonment and unprotectedness. The two cases were focused on the situation in camp Moria in Lesbos and on the production of irregularity despite asylum law in Sicily. Exploring these cases suggests that the respective contexts can lead to bare life situations. Taking up the question of what such conditions mean for refugee agency, I find the bare life notion at the center of refugee

⁸ According to the European Dublin regulation, the European state through which an asylum seeker has entered Schengen is responsible for the asylum procedure. Consequently, an asylum seeker can be returned to the respective country, which, in the case of Sabri would be Italy.

acts. Thereby voice takes on a different form in camp Moria, when communicative acts are hardly possible due to lack of public attention and lack of access to protective rights. Similarly, Sabri adopted imperceptibility as a strategy, who experienced irregularization in Sicily and became “everybody” to gain access to the political community. What is found at the center of those acts is the bare life situation refugees have been reduced to —the camp conditions in the case of Moria, and the conditions of irregularity and invisibility in the case of irregularization in Sicily. Based on this interpretation, refugee agency does not exist *despite* bare life. Instead, the material conditions of bare life become part of refugee acts. This becomes clear with regard to the fires in camp Moria, which happen at the same time *through* but also *against* the camp. In this sense, the relational understanding of agency and control as an interplay between various border practices becomes clarified. Refugee acts here expose the adversity of border practices, when they appropriate and re-define bare life conditions.

References

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.
- Agamben, Giorgio. 2012. *Die souveräne Macht und das nackte Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Arendt, Hannah. 1949. «Es gibt nur ein einziges Menschenrecht.» *Die Wandlung* 4: 754-770.
- Arendt, Hannah. 1994. «We refugees.» *Altogether elsewhere. Writers on exile*, edited by Marc Robinson, 110-119. London: Faber and Faber.
- Arendt, Hannah. 1958. *Origins of Totalitarianism*. Cleveland: Meridien Books.
- Biswas, Shampa and Sheila Nair, eds. 2009. *International Relations and States of Exception*. London: Routledge.
- Boutang, Yann Moulier. 2007. «Europa, Autonomie der Migration, Biopolitik». In *Empire und die biopolitische Wende. Die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri*, edited by Marianne Pieper, Thomas Atzert, Serhat Karakayalı and Vassilis Tsianos, 169-178. Frankfurt: Campus.
- Buckel, Sonja and Jens Wissel. 2010. «State Project Europe: The transformation of the European border regime and the production of bare life». *International Political Sociology* 4, no 1: 33-49. DOI: 10.1111/j.1749-5687.2009.00089.x.
- Córdova Morales, Edgar. 2021. «The black holes of Lesbos: life and death at Moria camp: Border violence, asylum, and racisms at the edge of postcolonial Europe.» *Intersections* 7, no. 2: 73-87. DOI: 10.17356/ieejsp.v7i2.895.
- Davies, Thom and Arshad Isakjee. 2019. «Ruins of Empire: Refugees, race and the postcolonial geographies of European migrant camps.» *Geoforum* 102: 214-217. DOI: 10.1016/j.geoforum.2018.09.031.

- Davies, Thom, Arshad Isakjee and Dhesi Surindar. 2017. «Violent inaction: The necropolitical experience of refugees in Europe.» *Antipode* 49, no. 5: 1263-1284. DOI: 10.1111/anti.12325.
- Dines, Nick, Nicola Montagna, and Vincenzo Ruggiero. 2015. «Thinking Lampedusa: border construction, the spectacle of bare life and the productivity of migrants.» *Ethnic and Racial Studies* 38, no. 3: 430-445. DOI: 10.1080/01419870.2014.936892.
- Foucault, Michel. 2010. *The birth of biopolitics. Lectures at the Collège de France, 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freddi, Giulia. 2015. «Treffen der Organisationen und Institutionen in Catania, um ueber die Abschiebungen zu sprechen. Aus dem Italienischen von Antonella Monteggia.» *Borderline Sicilia Onlus*, 20 October. Accessed 6 January 2021. <http://siciliamigrants.blogspot.de/2015/10/treffen-der-organisationen-und.html>.
- Geisel, Sieglinde. 2021. «Zustände im Fluechtlingslager Kara Tepe. Unsere verlorene Unschuld.» *Deutschlandfunk*, 15 January. Accessed 20 April 2021. https://www.deutschlandfunkkultur.de/zustaende-im-fluechtlingslager-kara-tepe-unsere-verlorene.1005.de.html?dram%3Aarticle_id=490844.
- de Genova, Nicholas. 2017. «Introduction. The Borders of "Europe" and the European Question.» In *The borders of "Europe". Autonomy of migration, tactics of bordering*, edited by Nicholas de Genova, 1-35. London: Duke University Press.
- Gordon, Eleanor and Henrik Kjellmo Larsen. 2021. «The violent inaction of the state and the camp as site of struggle: The perspectives of humanitarian actors in Moria Camp, Lesvos.» *European Journal of International Security* 6, no. 4: 418-438. DOI: 10.1017/eis.2021.9.
- Hoehler, Gerd. 2019. «Europa lässt uns im Stich.» *Die Zeit*, 23 December. Accessed 27 February 2022. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-12/griechenland-aegaeisinseln-tuerkei-migration-eu-asylpolitik/komplettansicht>.
- Hamilakis, Yannis. 2022. «Border assemblages between surveillance and spectacle: What was Moria and what comes after?» *American Anthropologist* 7, no. 2: 1-9. DOI: 10.1111/aman.13693.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. 1978. «Exit, Voice, and the State.» *World Politics* 31, no. 1: 90-107.
- Isin, Engin F. 2008. «Theorizing acts of citizenship.» In *Acts of citizenship*, edited by Engin F. Isin and Greg Marc Nielsen, 15-43. London: Zed.
- Jansen, Yolande, Robin Celikates and Joost de Bloois, eds. 2015. *The irregularization of migration in contemporary Europe. Detention, deportation, drowning*. London: Rowman & Littlefield International.
- Markham, Lauren. 2022. «"A disaster waiting to happen": who was really responsible for the fire at Moria refugee camp?» *The Guardian*, 21 April.
- Martens, Michael. 2020. «Fluechtlingslager Moria: Die Chronik einer Katastrophe.» *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 September.

- Martin, Diana; Minca, Claudio and Irit Katz. 2019. «Rethinking the camp: On spatial technologies of power and resistance.» *Progress in Human Geography* 44, no. 4: 743-768. DOI: 10.1177/0309132519856702.
- Nyers, Peter. 2011. «Forms of irregular citizenship. The contested politics of mobility.» *Borderzones and irregularity*, edited by Vicky Squire, 184-198. New York: Routledge.
- Owens, Patricia. 2009. «Reclaiming "Bare Life"?: Against Agamben on Refugees.» *International Relations* 23, no. 4: 567-582. DOI: 10.1177/0047117809350545.
- Papadopoulos, Dimitris and Vassilis Tsianos. 2007. «The autonomy of migration: The animals of undocumented mobility.» In *Deleuzian encounters. Studies in contemporary social issues*, edited by Anna Hickey-Moody and Peta Malins, 223-235. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Puumala, Eeva; Tarja Väyrynen, Anitta Kynsilehto, and Pehkonen Samu. 2011. «Events of the body politic: A Nancian reading of asylum-seekers' bodily choreographies and resistance.» *Body & Society* 17, no. 4: 83-104. DOI: 10.1177/1357034X11410453.
- Rajaram, Prem Kumar and Carl Grundy-Warr. 2004. «The irregular migrant as *Homo Sacer*: Migration and detention in Australia, Malaysia, and Thailand.» *International Migration* 42, no. 1: 33-64. DOI: 10.1111/j.0020-7985.2004.00273.x.
- Round, John and Irina Kuznetsova. 2016. «Necropolitics and the migrant as a political subject of disgust: The precarious everyday of Russia's labour migrants.» *Critical Sociology* 42, no. 7-8: 1017-1034. DOI: 10.1177/0896920516645934.
- Rozakou, Katerina. 2019. «"How did you get in?" Research access and sovereign power during the "migration crisis" in Greece.» *Social Anthropology* 27 (S1): 68-83. DOI: 10.1111/1469-8676.12620.
- Rygiel, Kim. 2011. «Governing borderzones of mobility through E-borders: The politics of embodied mobility.» In *The contested politics of mobility. Borderzones and irregularity*, edited by Vicki Squire, 143-168. London: Routledge.
- Scheel, Stephan. 2013. «Studying embodied encounters: autonomy of migration beyond its romanticization.» *Postcolonial Studies* 16, no. 3: 279-288. DOI: 10.1080/13688790.2013.850046.
- Scheel, Stephan. 2015. «Das Konzept der Autonomie der Migration überdenken? Yes please!» *Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1, no. 2.
- Schindel, Estela. 2016. «Bare life at the European borders. Entanglements of technology, society and nature.» *Journal of Borderlands Studies* 31, no. 2: 219-234. DOI: 10.1080/08865655.2016.1174604.
- Schulze-Wessel, Julia. 2012. «Grenzfiguren. Über Staatenlosigkeit, undokumentierte Migration und die Permanenz der Grenze.» *Zeitschrift für Politische Theorie* 2: 151-166.
- Schulze-Wessel, Julia. 2013. «Hannah Arendts politische Theorie des Flüchtlings.» In *Ambivalenzen der Ordnung*, edited by Julia Schulze-

- Wessel, Christian Volk and Samuel Salzborn, 69-93. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schulze-Wessel, Julia. 2017. *Grenzfiguren - zur politischen Theorie des Fluechtlings*. Bielefeld: transcript (De Gruyter eBook-Paket Sozialwissenschaften).
- Stavinoha, Ludek. 2019. «Communicative acts of citizenship: Contesting Europe's border in and through the media.» *International Journal of Communication* 13: 1212-1230.
- Wang, Cangbai. 2016. «Introduction: The "material turn" in migration studies.» *Modern Languages Open*, P. None. DOI: 10.3828/mlo.v0i0.88.

El derecho humano a la vivienda entre la población inmigrante en España

The human right to housing among the immigrant population in Spain

Cecilia Estrada Villaseñor¹

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad de Comillas

Luis Rodríguez Calles²

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad de Comillas

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2466>

Fecha de recepción: 02.02.2022

Fecha de aceptación: 31.05.2022

Fecha de publicación en línea: junio de 2022

Cómo citar/Citation: Estrada-Villaseñor, Cecilia y Rodríguez-Calles, Luis. 2022. «El derecho humano a la vivienda entre la población inmigrante en España». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 9: 57-77. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2466>.

Sumario: Introducción. 1. Exclusión social, inmigración y vivienda en España: el estado de la cuestión. 2. El derecho humano a la vivienda en la normativa internacional. 3. Estado y ausencia de políticas públicas de vivienda. 4. Mercado y ciudad neoliberal. 5. Sociedad y racismo. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Resumen: El artículo presenta un análisis sobre el acceso a la vivienda de los inmigrantes en España desde una perspectiva de los derechos humanos. Este colectivo que reside en barrios y municipios españoles tiende a concentrarse en determinadas zonas de viviendas baratas y degradadas y que, consecuentemente, terminan siendo estigmatizadas por la población nativa. No en vano, los inmigrantes encuentran especiales dificultades para acceder a una vivienda digna por una serie de cuestiones, pero, fundamentalmente por una situación económica precaria derivada, en algunos casos, de la ausencia de políticas públicas eficaces y de las actitudes excluyentes por parte de los propietarios y arrendatarios de vivienda. Sobre este último punto, se propone un análisis a tres niveles para el estudio de la exclusión social: el Estado, el mercado y la sociedad civil, (macro, meso y micro) para observar así la influencia de estos agentes en el grado de

¹ E-mail: cestrada@comillas.edu. Orcid: 0000-0001-7632-7032

² E-mail: luisrcalles@comillas.edu. Orcid: 0000-0002-6894-701X

cumplimiento del derecho humano a la vivienda que experimenta el colectivo inmigrante en España.

Palabras clave: Acceso a la vivienda, inmigrantes, actitudes racistas, discursos racistas, precariedad económica, relaciones intergrupales.

Abstract: The article presents an analysis of immigrants' access to housing in Spain from a human rights perspective. This population resides in practically all Spanish neighborhoods and municipalities, although they tend to concentrate in areas of cheap and degraded housing that end up being stigmatized by the native population. Immigrants find it particularly difficult to access decent housing, mainly because of their precarious economic situation, the absence of effective public policies, and racist attitudes on the part of homeowners and tenants. Regarding this last point, we propose an analysis based on three stages for/levels of the study of social exclusion: the State, the market and civil society (macro, meso and micro) in order to observe the influence that each of these agents has on the fulfillment of the human right to housing experienced by the immigrant collective in Spain.

Keywords: Access to housing, immigrants; racist attitudes, racist discourses, economic precariousness, intergroup relations.

Introducción

El artículo subraya la disponibilidad a los servicios esenciales, desde el acceso a la vivienda por parte de la población de origen inmigrante, así como la adecuación cultural por parte de la sociedad receptora a las necesidades del colectivo. Ambos elementos componen la clave del derecho a una vivienda adecuada, tal y como lo recoge la observación general n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), así como en su interrelación con otros derechos humanos. En muchas ocasiones, se ha abordado el hecho de que un hogar es más que un techo sobre la cabeza, por ello, la seguridad y la adecuación cultural pasan a ser elementos clave del derecho a una vivienda adecuada, unido también al derecho a mantener conexiones sociales. Toda esta construcción pasa también por señalar que un hogar puede brindar un acercamiento al bienestar, no solo físico sino también psicológico.

Dadas estas claves, resultaría extraño no poner en valor que el derecho a una vivienda adecuada fue reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 así como en el Pacto Internacional DESC (1966). Precisamente el derecho a la vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, dado que todos ellos ratificaron el Pacto Internacional DESC así como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Pero, además, si se aborda la temática desde la soberanía de los Estados, varias constituciones avalan la protección del derecho a una vivienda adecuada mediante planes de acción internacionales que pueden interpretarse en una sintonía con otros países, pero, en definitiva, que obedecen a lineamientos que los sitúan en el mismo sitio por la importancia internacional; particularmente por los órganos establecidos en el sentido más amplio de los Derechos Humanos y de los acuerdos regionales que ha establecido la Comisión de Derechos Humanos.

Para describirlo, en este artículo se clarifican los conceptos pertinentes, se revisa la literatura que aborda la exclusión social en materia de vivienda, y se propone un análisis teórico de los factores de exclusión de la población inmigrante. Para ello, nos ayudamos de detalles históricos donde se reconstruyen las condiciones de exclusión en vivienda de la población inmigrante en España a partir de un análisis de la bibliografía disponible. Más adelante, se señalan las indicaciones en materia de Derechos Humanos (DD.HH.) que ha realizado la comunidad internacional, con especial énfasis en la relación entre un acceso digno a vivienda y los objetivos planteados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Se aporta además el apartado analítico, donde se desgranar tres dimensiones desde las que

estudiar la exclusión en vivienda de la población de origen inmigrante: el Estado, para observar el papel de las políticas públicas en la inserción en vivienda; la influencia del mercado y la configuración de una ciudad neoliberal; y el papel de la sociedad y el racismo sobre el derecho a la vivienda del colectivo. (macro, meso y micro).

1. Exclusión social, inmigración y vivienda en España: el estado de la cuestión

La vivienda constituye una de las dimensiones centrales para el estudio de la exclusión social de la población vulnerable, incluida la población inmigrante (Tezanos 1999, Subirats *et al.* 2005). La desigualdad se expresa en nuestras sociedades de diversas formas, de manera que una situación de exclusión en el ámbito de la vivienda es, habitualmente, reflejo de una situación de exclusión económica y laboral, lo que a su vez puede generar exclusión y dificultades de acceso en otros ámbitos de la vida como la salud o la educación (Tezanos 1999, Subirats *et al.* 2005). Por ello, el estudio de la exclusión social en vivienda entre la población inmigrante es, por tanto, de gran relevancia para el desempeño social de dicho colectivo en las sociedades receptoras. En este sentido, en términos generales, los inmigrantes se encuentran especialmente excluidos de un acceso digno a la vivienda, lo cual contraviene todas las indicaciones que la comunidad internacional, como la ONU o la UE, hace a los estados para que garanticen un acceso igualitario a un espacio de habitabilidad adecuado (Amnistía Internacional 2019, Cáritas Española 2020).

En cuanto a la literatura académica sobre exclusión social en su dimensión espacial se ha distinguido entre dos dimensiones en las que se expresa la exclusión: la exclusión espacial de los territorios, o territorialización de la exclusión, y la exclusión de las personas del espacio de habitabilidad que constituye la vivienda (Subirats *et al.* 2005):

- La exclusión espacial territorial se refiere al proceso mediante el cual determinados espacios geográficos, zonas, barrios o lugares, se ven excluidos y en situación de desigualdad respecto del conjunto urbano por distintas razones, entre otras: carencia de servicios y equipamientos, deterioro del parque de viviendas, desconexión del centro urbano, o simplemente por la existencia de barreras físicas (vías de comunicación, fábricas, etc.) que segregan dicho espacio del conjunto. Esta dimensión de la exclusión suele ser objeto de estudio de investigaciones geográficas, estudios territoriales, etc. (Asselin *et al.* 2006)

—La exclusión de las personas de la vivienda se refiere a desigualdades que se expresan, fundamentalmente, en dos dimensiones: la capacidad o posibilidad de acceso de las personas a la vivienda y las condiciones de habitabilidad de dichas viviendas. Dicho de otro modo, los problemas que afectan a las personas excluidas del espacio de habitabilidad pueden agruparse en torno a dos problemas principales: problemas de vivienda insegura o incertidumbre sobre la posibilidad de conservar o acceder a una vivienda; y problemas de vivienda inadecuada, referidos a la falta de confort y condiciones de habitabilidad adecuadas (Fernández 2019). Esta dimensión de la exclusión suele ser objeto de estudio de la sociología, la psicología social o las ciencias políticas, entre otras.

En la misma línea, White (1983) aporta una distinción útil para el estudio de la exclusión social en vivienda, distinguiendo entre dos tipos de segregación: la segregación geográfica, o exclusión territorial mencionada anteriormente, que se refiere a una desigual distribución de la población en el territorio; y una segregación de tipo sociológico, que consiste en la concentración de población en espacios degradados donde, como resultado de una ausencia o carencia de servicios, recursos, políticas adecuadas y la acumulación de problemas sociales, se producen dinámicas de exclusión y estigmatización (Torres 2011). En estos casos, la separación física coincidiría con una separación social del espacio respecto del conjunto (Schnapper 1998). En este sentido, en esta literatura sobre exclusión espacial, territorial o geográfica, la segregación ha sido entendida de tal manera que una mayor segregación espacial conduce a, o es conducida por, una mayor segregación social y étnica, lo que contribuye a un círculo vicioso de desintegración de la sociedad urbana (Sabatini y Brain 2008).

Así las cosas, la exclusión de las personas inmigrantes de un espacio de habitabilidad adecuado tiene una primera explicación relacionada con sus posiciones en la estructura de ingresos y su tipo de integración laboral, componentes fundamentales para determinar la pertenencia a una u otra clase social (Harvey 2007, Sassen 1988, Castells 1991). En similares términos, la corriente estructuralista para el estudio de la segregación residencial entendería ésta como una manifestación directa de la segregación, discriminación y desigualdad social vigente en las sociedades modernas capitalistas (Massey 1988) Esta perspectiva teórica es de especial relevancia para este artículo al orientar su análisis en términos materialistas, de modo que la vivienda se entendería como un bien mercantil, al albur del mercado, en vez de un derecho humano.

En el caso español, se puede afirmar que las explicaciones económicas funcionan en el mismo sentido: la capacidad económica individual o familiar lleva a la población inmigrante a buscar viviendas de bajo coste dentro de un parque de viviendas más modesto, normalmente en barrios o zonas excluidas territorialmente del conjunto urbano (Checa y Arjona 2006; Torres 2007). Otra explicación para un acceso prioritario de la población inmigrante a barrios degradados es el relacionado con las redes sociales y la presencia de una red de familiares, amigos o conocidos, instalados previamente en determinados barrios y que posibilita a los recién llegados una referencia conocida para acceder a recursos, solventar trámites legales, etc. (ver, por ejemplo, Muñoz y Huete 2010). Por otro lado, se encontraría el conocido como factor étnico, esto es, el conjunto de actitudes y conductas racistas que sostiene la población nativa respecto de la población inmigrante en el marco de las relaciones intergrupales (Allport 1954, Pettigrew 1998, Semyonov *et al.* 2007), a la sazón, resultantes en una discriminación velada sobre el colectivo al enfrentar una estigmatización y representación negativa en el imaginario social, que restringe su acceso a la vivienda por una negativa de los propietarios de vivienda a aceptar inquilinos o compradores inmigrantes (Checa, Arjona y Checa 2011). Finalmente se encuentra el factor políticas públicas, o lo que es lo mismo, el estudio de la influencia de los distintos regímenes del estado del bienestar y su reflejo en la ordenación urbana y de vivienda. En este sentido, en España, un mercado de la vivienda que favorece la compra de vivienda frente al alquiler, una provisión de vivienda pública escasa y ayudas sociales casi inexistentes estaría dificultando un acceso igualitario a una vivienda digna para los colectivos más vulnerables (Allen *et al.* 2004, Arbaci 2008).

Llegados a este punto, procede preguntarse ¿cómo ha sido la inserción en vivienda de la población inmigrante en España hasta el momento? Para responder a esta pregunta, hemos elaborado una búsqueda más bibliográfica desde los primeros movimientos migratorios de importancia en España se registran desde los años 60, cuando se produjeron importantes desplazamientos internos de población española hacia las grandes ciudades, convertidos en centros de atracción de mano de obra por una extensión de la industria fabril y el crecimiento de los servicios en ciudades como Madrid, Barcelona o Bilbao. Surgían, así, desde poblados chabolistas a nuevos barrios con viviendas de nivel medio dirigidas fundamentalmente a familias trabajadoras. Durante este periodo se produce un gran crecimiento urbano de las principales ciudades españolas, caracterizado por la apertura de grandes avenidas, la desaparición de casas bajas, corralas, etc. que son sustituidas por

grandes bloques de edificios. Se desarrolla, simultáneamente, una extensa periferia urbana en las grandes ciudades como consecuencia de las distintas intervenciones municipales y regionales que pretendían dar solución habitacional a los recién llegados a la ciudad. Este es el germen de los barrios obreros en España. Más tarde, a partir de la década de los 90, con los cambios en la producción industrial y las mutaciones de los mercados de trabajo, estos barrios periféricos, la mayoría de autoconstrucción, comienzan un proceso de renovación del parque de viviendas para atraer población con mayor nivel de ingresos que busca salir de los centros urbanos. Así, en el centro histórico de las ciudades, anteriormente reservado a las rentas medias y altas, se iniciaba un proceso de vaciado y degradación del parque de viviendas, que pasan a convertirse en zonas de vivienda abaratada y abandonadas (Giménez 2007, Bayona y López 2011, Arbaci y Tapada 2011, Torres 2018).

A partir de los años 2000, se produce el boom migratorio en España (Cachón 2002). Durante esta época, la población inmigrante se instala preferentemente en los barrios de viviendas más modestas y antiguas de los centros urbanos de las grandes ciudades, las mismas que abandonaba la población nativa para reubicarse en los barrios residenciales del extrarradio. En los tradicionales barrios obreros de las periferias urbanas, la población inmigrante encontraba igualmente un parque de viviendas de relativa antigüedad y al que, debido a su bajo coste, podía acceder. En la actualidad, los estudios sobre exclusión residencial más recientes llevados a cabo en ciudades del Sur de Europa arrojan unos valores de segregación residencial bajos, que no logran dar cuenta de la fuerte precariedad residencial de la población inmigrante. (Malheiros 2002, Bayona y López 2011, Arbaci y Rae 2014). En cuanto a la tenencia de vivienda y las modalidades de acceso de la población inmigrante, en todo el estado español prevalece la tenencia de vivienda en propiedad para el conjunto de la población, alcanzando el 80% según el último dato disponible de 2018 (Encuesta condiciones de vida - INE). Sin embargo, para el caso de la población inmigrante, la tenencia en propiedad es mucho menos habitual (Leal y Alguacil 2011). Según la encuesta nacional de inmigrantes realizada por el INE en 2007, el 39,1% de POI accedía a vivienda en propiedad frente al 37,8% en alquiler. Aun así, la compra de viviendas ha crecido entre la POI durante los últimos años, aunque sea de forma modesta (Giménez 2007). En suma, persiste un modelo de segregación residencial de la población inmigrante de carácter difuso o poco explícito, esto es, que no se manifiesta claramente en una separación física de los vecinos población inmigrante de la población autóctona, de forma que no se puede hablar de barrios de inmigrantes o guetos

donde se concentre de forma significativa la población inmigrante. Antes bien, persiste una precariedad residencial que se expresa en las diferencias en el régimen de tenencia de viviendas, la calidad de estas, la composición de los hogares y, en general, en unas condiciones de habitabilidad precarias (Torres 2009, Giménez 2007).

Estos son los antecedentes históricos en España, ahora abordaremos el tema del derecho a la vivienda adecuada partiendo de estas bases desde las cuales, se hacen distintas interpretaciones; por ello, para comenzar con las definiciones, abordamos la temática desde lo que ha dictado el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha puesto el énfasis en que el derecho a la vivienda adecuada no se debe de interpretar en un sentido restrictivo ni estricto; sino que debe de considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en algún lugar (Subirats *et al.* 2005)

2. El derecho humano a la vivienda en la normativa internacional

Dicho lo anterior en cuanto a estado de la cuestión y datos, hemos querido abordar también la estructura en la que los Derechos Humanos recogen esta cuestión. En el folleto informativo de ONU Habitat de 2010 se recogen algunas iniciativas que mencionamos a continuación para su posterior análisis en donde recalca que el derecho a una vivienda adecuada debe abarcar algunas características como: (1) Protección frente a un desalojo forzoso y por ende, la destrucción arbitraria del hogar. (2) Privacidad en la injerencia arbitraria en el hogar, por ello, libre de injerencias arbitrarias (3) El derecho a elegir la residencia y a determinar dónde vivir. Libertad de circulación (4) La participación, por parte del Estado, en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad. Por estas cuestiones, una vivienda adecuada debe satisfacer varias condiciones que se hacen necesarias para garantizar el derecho a la vivienda. (ONU-Habitat 2010).

El informe «El derecho a una vivienda adecuada» de ONU Habitat (2010) plantea algunos criterios, en concreto indica que, el derecho a una vivienda adecuada debe tener que ver con el acceso a determinados servicios adecuados, lo cual no significa solamente que la estructura de la casa debe ser adecuada, sino también que debe haber un acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de seguridad, alimentación, comodidad y salud. Ejemplos tan elementales que tienen que ver con un acceso a agua potable o a una fuente adecuada de energía para la cocción de los alimentos,

o una calefacción adecuada. Existen otros tratados internacionales de Derechos Humanos que van a reconocer el derecho a una vivienda adecuada, como es el art. 21 de la convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, o el Convenio n.º 117, de 1962 de la Organización Internacional del Trabajo (normas y objetivos básicos, art. 5 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art 17; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, arts. 14 2 y 15 2; Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, arts. 16 1 y 27 3 así como el convenio n.º 169 de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales, arts. 14, 16 y 17. En relación con las indicaciones en materia de derechos humanos y vivienda, estas cuestiones correspondientes con la exclusión se ven vinculadas a un principio de no discriminación, desde el que la exclusión y la restricción está motivada por características específicas de una persona, como son: la raza, la religión, la edad, el sexo o que de alguna manera estas cuestiones dificultan o impiden el reconocimiento si no, el ejercicio de los derechos humanos, así como las libertades fundamentales.

La relación con la marginación de algunos grupos de población es la primera causa de las desigualdades estructurales en la sociedad. La discriminación se puede configurar de la siguiente forma en el ámbito de la vivienda, la primera es por la legislación; las medidas discriminatorias y de ordenación territorial, así como un desarrollo excluyente o que, de alguna forma, desarrolle de manera excluyente los beneficios que debe tener la vivienda para todos, denegando una seguridad en la tenencia, falta de acceso al crédito o una participación limitada en una adopción de decisiones vitales. Se debe señalar que este tipo de prácticas no van solamente desde lo estatal sino también provienen desde el ámbito privado. La igualdad, así como la no discriminación son principios fundamentales de los derechos humanos y componen también con una falta de tenencia, falta de acceso a solicitar un crédito, una participación limitada en la adopción de decisiones, así como la no contemplación de prácticas manifiestamente discriminatorias por parte de algunos agentes privados (ONU-Habitat 2010).

De esta forma se observa el papel de los Estados, los cuales tienen la obligación de eliminar la discriminación en todas sus formas, así como garantizar la igualdad de derechos entre todos los ciudadanos. Un acceso a una vivienda adecuada y la protección de estos frente a un desalojo forzoso (ONU-Habitat 2010).

Hablamos pues, de que el derecho a una vivienda adecuada debe comprender unas medidas necesarias para prevenir el hecho de no contar con un techo y que se deben de luchar contra la discriminación,

prohibir los desalojos forzosos, asegurar la seguridad de tenencia para todos, así como garantizar que el lugar, la vivienda de todas las personas sea adecuada. En este sentido, se visionan que las medidas mencionadas anteriormente puedan necesitar de la intervención del gobierno desde distintos planos tales como el plano legislativo, el plano de las administraciones o las políticas de gasto. Dichas cuestiones pueden ser aplicadas mediante un criterio objetivo a la vivienda, en donde el gobierno, no desempeña el papel de proveedor de viviendas, sino más bien es el facilitador de las actividades de todos aquellos elementos que conforman el «elenco» de participantes en la producción de la vivienda. Sin embargo, cabe señalar que el derecho a una vivienda adecuada no prohíbe los proyectos de desarrollo que hubieran podido desplazar a las personas.

Para elaborar este trabajo y hacerlo también de una forma completa, debemos traer a este texto la agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo sostenible, los cuales dejan clara la hoja de ruta para poder avanzar y alcanzar en menos de 10 años. Los grandes retos sociales, medioambientales y económicos configuran ya una ruta para la incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas, yendo desde distintas cuestiones. En el mundo nos enfrentamos al mismo desafío, repensar los lugares y cambiarlos por ciudades sostenibles, inclusivos, sin pobreza y con espacios para que la sociedad fortalezca sus herramientas. La agenda 2030 que ha propuesto NNUU va a interpelar directamente a la vivienda como un caso sobre el que hay que trabajar de manera urgente. En este sentido, la vivienda se relaciona directamente con ocho de los ODS y así lo relatan distintos informes de organizaciones como Provivienda y la memoria de Fundación RAIS desde donde se aborda la importancia fundamental que tiene la vivienda para generar un entorno que permita lograr estos objetivos y, como consecuencia, unos entornos más igualitarios para todos. El desarrollo se sigue de la siguiente forma (Fundación RAIS 2021):

- ODS 1: El fin de la pobreza. esta dimensión entendida en los términos de vivienda impacta directamente en el coste de vida de las ciudades, siendo este un factor clave para poner de manifiesto la exclusión social. Si se combina con el empleo, se explica aún más esta exclusión.
- ODS 3: Salud y bienestar. una vivienda en mal estado o la falta de la misma afectan directamente a la salud física, social y mental de las personas. Este ODS impacta con fuerza en la población de mayor vulnerabilidad como lo son las personas mayores y los niños. La población en general pero este colectivo en lo particular.

- ODS 4: Educación de calidad. sin una vivienda digna no puede existir un desarrollo apropiado para el desempeño escolar.
- ODS 5: Igualdad de género. los registros de situaciones como los desalojos forzosos ponen en especial situación de vulnerabilidad a las mujeres, siendo de especial atención los casos en los que están las madres solas con los hijos.
- ODS 7: Energía asequible y no contaminante. El elevado coste de las energías eléctricas recalca en los grupos más vulnerables. De esta forma, la pobreza energética es una de las situaciones que más prevalece cuando combinamos la variable vivienda y energía eléctrica.
- ODS 10: Reducción de las desigualdades. Cuando no se posee una vivienda, es muy difícil generar riqueza y ahorro. De esta forma, se influye en la transmisión de la pobreza intergeneracional.
- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. La exclusión residencial forma parte de la falta de viviendas adecuadas y asequibles. Si no existen viviendas suficientes será muy difícil avanzar hacia un desarrollo sostenible.
- ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos. Este ODS podría cumplirse en la medida en la que distintos actores por parte de la sociedad civil así como por parte del tercer sector se orienten hacia una coproducción conjunta de políticas de vivienda.

Con estos puntos que señalan el lugar que debieran ocupar cada una de los ODS dentro del proceso social en el marco de la vivienda, y también la influencia que tienen en el desarrollo vital. Sin embargo, las dudas son muchas y los deberes se conjuntan en un espacio de tareas pendientes de resolver.

A continuación, se examinan los tres agentes que intervienen en la exclusión social en el ámbito de la vivienda para observar la influencia de estos ámbitos en la vulneración del Derecho Humano a la vivienda: Estado, Mercado y Sociedad.

3. Estado y ausencia de políticas públicas de vivienda

La exclusión de la vivienda de la población inmigrante se podría caracterizar por un acceso precario a la misma, cuando no, un acceso insuficiente o en infravivienda, si no es en unas condiciones de vivienda y de habitabilidad que no son óptimas. El papel del Estado y la política pública en España se ha caracterizado por incentivar el modelo de compra de vivienda, es decir, implantar de forma mayoritaria políticas

públicas que favorecen la adquisición de la vivienda en propiedad en detrimento de la vivienda en arriendo, con unas consecuencias sobre las posibilidades de acceso a ésta en condiciones de igualdad que se traducen en: una contracción del segmento en alquiler, especialmente el asequible, una estigmatización social del alquiler, una distorsión de las desgravaciones fiscales al favorecer a las clases solventes y, finalmente, una diferenciación social basada en el régimen de tenencia. (Arbaci 2008).

Describimos así cómo el problema del acceso a la vivienda asequible en el sur de Europa ha sido, así, un problema estructural relacionado con un sistema de vivienda cuya provisión y producción ha ido dirigida a la compra de vivienda para clases medias, un sistema hipotecario fuertemente restringido para las personas de pocos recursos en donde en algunos casos se encuentran las familias migradas y, además, un régimen de protección propio de los países del Sur de Europa, el cual se encuentra sostenido principalmente por la familia. Con estas cuestiones tenemos un modelo en el que se relega a la familia como proveedora y garante de un acceso a la vivienda para todos los miembros mediante el apoyo mutuo y la solidaridad familiar (Allen *et al.* 2004)

En este contexto socioeconómico y de ausencia de intervención estatal para garantizar un efectivo e igualitario acceso a la vivienda, los entornos urbanos han sufrido tres transformaciones que afectan al acceso a la vivienda en términos generales, y de forma especial sobre la población migrada como colectivo vulnerable. Primero, la expansión de las denominadas ciudades límite o *edge city*: conglomerados urbanos que disponen de todos los servicios e infraestructuras necesarios para aislarse de la unidad metropolitana principal y albergar a una población joven de clase media y media-alta que desea aislarse de la marginación social presente en la ciudad. Es el caso de los programas de actuación urbanística (PAU) en las grandes ciudades españolas, como Madrid o Barcelona. Segundo, los procesos de revalorización de los centros urbanos o gentrificación, los cuales han expulsado a grandes bolsas de población inmigrante que en un primer momento se concentraba en estos barrios.

Es el caso de los barrios de Embajadores en Madrid, o el proceso conocido como esponjamiento ocurrido en el barrio de Ca n'Anglada, en Terrassa, ambos con el resultado de la expulsión de población de bajos recursos del barrio para atraer a población de clases medias más acomodadas. Y en último lugar, los tradicionales barrios obreros han acogido al grueso de la población inmigrante de las últimas dos décadas: la recién llegada y la inmigración de largo recorrido que se desplaza desde el centro a la periferia, inmigración que se

suma a la ya existente diversidad social y añade complejidad a los problemas enquistados en estos barrios. En conjunto, el resultado es una concentración sin precedentes de la riqueza y la pobreza en espacios distintivos, configurando una ciudad cada vez más desigual e injusta a la que Castells llamó ciudad dual (Castells 1991).

4. Mercado y ciudad neoliberal

La precariedad y la desigualdad social han avanzado durante los últimos años al calor de las políticas neoliberales desplegadas por la mayoría de las economías desarrolladas del mundo. En el contexto de la crisis económico-financiera de los años 2007-2008 y sucesivos años, se produjo en España un periodo de fuertes ajustes estructurales que llevaron al límite, por un lado, la desregularización y precarización de los mercados de trabajo, por otro lado, la desprotección del trabajador y la desigualdad. A ello habría que sumar, desde comienzos del nuevo siglo, una llegada de población de origen inmigrante sin precedentes. En el contexto pre, durante y post crisis es en el que se produce la incorporación de la población de origen inmigrante a las biografías laborales posfordistas, principalmente a los manguantes sectores industriales y de la construcción, también al sector primario y al cada vez más precarizado sector servicios, en muchos casos, en peores circunstancias que los nativos (González y Álvarez 2007). Algunos autores hablan de una inserción subordinada de los inmigrantes en el mercado de trabajo (Cachón 2002), mientras que en otros casos se habla directamente de una condición inmigrante caracterizada por una inserción en el mercado de trabajo etno-fragmentada (Torres y Gadea 2010).

Todos estos hechos, nos hacen reflexionar sobre las transformaciones en el mundo del trabajo, y por tanto en las relaciones entre capital-trabajo-espacio, y cómo estas han ido moldeando el desarrollo de los núcleos urbanos y los pueblos españoles de manera histórica. Tanto es así, que los tránsitos entre etapas fordista, posfordista y la etapa que comienza con el nuevo milenio y que atraviesa la crisis económico-financiera hasta la actualidad, pueden ser tomados como puntos de inflexión que permiten una reconstrucción de la transformación de los barrios obreros españoles y de los usos y representaciones en ellos articulados. Así pues, en el entorno urbano, nos encontramos con la extensión de la conocida como ciudad neoliberal, que no es más que la ciudad global en los términos de Sassen (2015), entornos urbanos donde confluyen los capitales transnacionales y se aglutinan los centros de poder mundial. En la ciudad neoliberal, las zonas más desfavorecidas de la ciudad, en particular los barrios

populares periféricos, dan buena muestra de una segregación espacial y residencial, pues mantienen barreras físicas tales como vías de ferrocarril, autopistas, tejido industrial, solares vacíos, etc. que hacen materialmente visible la segregación del barrio respecto al resto del conjunto urbano. La segregación en estos términos ha sido entendida de tal manera que una mayor segregación espacial conduce a una mayor segregación social y étnica, lo que contribuye a un círculo vicioso de desintegración de la sociedad urbana. Los barrios desfavorecidos del centro urbano, por el contrario, están más integrados en el conjunto de la ciudad, con buena accesibilidad y buenas comunicaciones mediante transporte público, lo que las ha convertido en objeto de los procesos de gentrificación y de revalorización urbana. En estos casos, la segregación espacial resulta menos visible al no verse sobrerrepresentado ningún grupo social, antes bien, en estos espacios se concentra una gran diversidad de grupos sociales (Bruquetas, Moreno y Walliser 2005), lo cual no es óbice para que en dichos espacios se presenten otra serie de problemas sociales, o que existan espacios dentro del barrio que concentren a determinada población o campos sociales. Así, los barrios populares tradicionales, al igual que el resto de los espacios urbanos de la ciudad neoliberal, albergan zonas de segregación espacial étnica que coexisten con otras zonas neutras o «no-lugares» (Augé 1993), espacios del capital globalizados (Harvey 2007) y otros espacios difícilmente clasificables donde se encuentran elementos claramente marginales (Leal y Domínguez 2008). En definitiva, la ciudad neoliberal queda constituida por una amalgama de espacios de acceso público, espacios reservados para determinados grupos de edad, espacios privados cuyo acceso queda restringido a aquellos que puedan permitirse su coste, espacios públicos donde se concentran y hacen uso determinados grupos sociales, etc.

5. Sociedad y racismo

En el nivel de las relaciones intergrupales entre la población inmigrante y la población nativa en los barrios y municipios de alta diversidad, pueden observarse una serie de actitudes y conductas propias del racismo que afectan, también, sobre las posibilidades de un acceso igualitario a la vivienda por parte de los primeros. En este sentido, existen actitudes poco favorables a la inmigración que se decantan en conductas discriminatorias de parte de la población nativa, que se ve incomodada por la «ocupación» del espacio, esto es, por la presencia de inmigrantes en determinado espacio público, barrio, bloque de viviendas, etc. (Rodríguez-Calles y Estrada- Villaseñor 2022).

Así, en la literatura se recogen conclusiones, en apariencia, contradictorias. Por un lado, parte de la literatura que ha realizado investigaciones de tipo cualitativo señalan que el colectivo de inmigrantes despierta ciertos recelos entre los propietarios de viviendas, reticentes a alquilar o vender la vivienda a un inmigrante (Torres 2007, 2009; Giménez 2007). A su vez, esto contrasta con los datos recogidos por otra parte de la literatura, que coincide en señalar que la mayoría de los propietarios aceptaría alquilar su vivienda, o eso responden cuando son preguntados a través de encuesta. Los sesgos de deseabilidad social (Phillips y Clancy 1972) podrían estar detrás de la disonancia entre investigaciones cuantitativas y cualitativas, siendo más posible hallar estas representaciones hostiles frente a la inmigración a partir de una aproximación cualitativa a través de la cual las personas entrevistadas manifiestan su reticencia para compartir el espacio público, el espacio del bloque de viviendas y otros espacios comunes con la población inmigrante.

Conclusiones

Tal y como hemos abordado, los distintos agentes como el Estado, el mercado y la sociedad civil (macro, meso y micro), desde los que observamos la influencia de éstos en el cumplimiento del derecho humano a la vivienda que experimenta el colectivo inmigrante en España, analizamos la importancia de ponerlos en relación con lo que se dice en materia de Derechos Humanos y reflejar, mediante la reflexión, los pocos elementos que pueden contrastar y de algún modo «dejar cumplir» lo que se dice con lo que se ha venido observando desde la representación de la realidad. Y aún más allá, la fuerza de las dinámicas y cómo interfieren con aquellas declaraciones ideadas previamente para una convivencia más igualitaria.

Comenzando desde una visión más internacional, la Carta de Naciones Unidas (1945) deja claro que uno de los propósitos de la Organización es el de desarrollar el respeto a los Derechos Humanos; sobre todo en materia de los tratados internacionales en los cuales se va a otorgar un papel especial a los organismos de las Naciones Unidas. En una observación más general, la n.º 2 (1990) que habla sobre las medidas internacionales de asistencia técnica, es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales quien señala que todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas que intervienen en aspectos de cooperación internacional para el desarrollo y que deben velar por que los derechos previstos anteriormente en el pacto sean tomados en cuenta en cada fase de los proyectos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el ámbito institucional, se podría concluir que se ha producido un deterioro urbano generalizado por una acción pública más bien de carácter insuficiente para incentivar o asumir la reforma de edificios, mejora de saneamientos, etc.; un deterioro del espacio público por una inadecuada provisión de servicios y equipamientos públicos; y un deterioro de la movilidad por una desconexión con el conjunto urbano y una estrechez en cuanto a la provisión de recursos e infraestructuras de transporte. Los mecanismos normativos, políticos y administrativos forman parte de mecanismos judiciales mediante los cuales se exigen responsabilidades, como puede ser el caso de la elaboración de una política de vivienda nacional la cual haya sido vinculada a algunos planes de trabajo, así como a determinados presupuestos. Esta cuestión desempeña un papel muy importante de cara a lograr que algunos procesos se enmarquen en una cuestión más justa. Las evaluaciones, desde distintos lugares, deben de quedar claros para delimitar algunos alcances de la cuestión. En resumen, fórmulas que se encarguen de brindarnos políticas como una manera de prever el probable efecto de una política proyectada, así como de estudiar cuál es el efecto real sobre el imaginado del disfrute de una política de vivienda adecuada. Son también los mecanismos políticos los que pueden ayudar a contribuir en la rendición de cuentas, en particular, aquellos que se llevan a cabo desde los procedimientos de los estados democráticos. Los Estados tienen una responsabilidad fundamental, la de velar por que el sector privado, así como respeten los Derechos Humanos. Esta responsabilidad es una cuestión elemental que la sociedad debe mantener sobre sus empresas comerciales y debe de estar (y mantenerse presente) en una amplia gama de instrumentos de derecho no vinculante. Como recomendación, incitamos a que se debe de poner en práctica una serie de iniciativas voluntarias sobre empresas vinculadas a los Derechos Humanos, como por ejemplo el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, el cual, defina principios ligados a los Derechos Humanos, así como a las normas que tienen que ver con lo laboral, al medio ambiente, la lucha contra la corrupción desde dentro de algunas compañías del sector, entre otras.

Las instituciones nacionales de los Derechos Humanos tienen también un papel fundamental dado que brindan asesoría al gobierno y de la misma forma, recomiendan cambios en la legislación, tramitan denuncias, desarrollan investigaciones y ejercen un cuidado fundamental sobre Instituciones como el Defensor del Pueblo. La responsabilidad de los Estados debe estar ligada a una generación de mecanismos de rendición de cuentas que deben ser imprescindibles para asegurar que los Estados respeten sus deberes en relación con una vivienda adecuada. Debemos señalar que este seguimiento ya se lleva a cabo en un plano internacional,

nacional y regional, por parte del Estado, acompañado por la sociedad civil y algunas instituciones de derechos humanos (de carácter nacional) así como algunos mecanismos internacionales de Derechos Humanos.

En el ámbito del mercado, la población de origen inmigrante se enfrenta actualmente a un mercado con una primacía de la vivienda para compra, con precios en tendencia alcista y un mercado de alquiler libre, desregulado y en algunas zonas de los centros urbanos, tensionado por la presión de grandes fondos de inversión que especulan con los precios y acaparan vivienda para condicionar el mercado. El mercado, como parte del sector privado, son actores importantes en esta temática, tienen una importancia relevante. Los promotores inmobiliarios, las empresas de construcción, los promotores de infraestructura trabajan constante y directamente en la construcción de una cantidad considerable del parque de viviendas. Por ello, las empresas participan también en la administración y del mantenimiento de edificios y viviendas. En este sentido, los países, los contratos de compraventa, los convenios de arrendamiento son una porción importante sobre las necesidades que actúan en materia de vivienda. De forma tal que, es precisamente el sector privado quien puede mantener un efecto negativo en el derecho a una vivienda adecuada.

Finalmente, en el ámbito social y de las relaciones intergrupales, la realidad es la existencia de un cierre étnico que restringe las posibilidades de la población inmigrante para acceder a determinadas viviendas, en las que la población nativa considera que la población inmigrante no tiene derecho a acceder, por lo que dicha población se ve relegada a los parques de viviendas más degradados, en barrios y/o zonas con pocos servicios y estigmatizados socialmente por una acumulación de problemas sociales concentrados en un espacio urbano determinado.

En este sentido, y teniendo como objetivo señalar y reflexionar sobre los factores que nos hacen iguales, apuntamos al respeto de los tratados existentes, así como una coherencia en las actuaciones de los organismos y actores implicados de cara a garantizar un acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, justicia y seguridad.

Referencias bibliográficas

- ACNUR. 2006. *The state of the world's refugees. Fifty years of humanitarian action*. Barcelona: Icaria. Acceso el 24 de Febrero 2022: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8943.pdf>
- Allen, Judith, James Barlow, Jesús Leal, Thomas Maloutas y Liliana Padovani. 2004. *Housing and welfare in Southern Europe*, Oxford: Blackwell. 118. <https://doi.org/10.12681/grsr.9524>

- Allport, Gordon. 1954. *The nature of prejudice*. Ontario: Adisson-Wesley.
- Amnistía Internacional. 2019. *Submission to the United Nations special rapporteur on extreme poverty and Human Rights ahead of the visit to Spain*. EUR 41/1343/2019. Acceso el 24 de febrero 2022: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/EUR4113432019ENGLISH.pdf>
- Arbaci, Sonia y Teresa Tapada. 2011. «Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986-2009): ¿solución o mito?». *ACE: Architecture, City and Environment* 6, n.º 17: 187-222. <https://doi.org/10.5821/ace.v6i17.2534>
- Arbaci, Sonia y Ian Rae. 2014. «Efecto barrio y desigualdades: Evidencias para desmitificar las políticas urbanas de diversificación residencial». *ACE: Architecture, City and Environment* 9, n.º 26: 147-176. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3687>
- Arbaci, Sonia. 2008. «Hacia la construcción de un discurso sobre la inmigración en las ciudades del sur de Europa. La política urbanística y de vivienda como mecanismos estructurales de marginación étnica residencial.» *ACE: Architecture, City and Environment* 8: 11-38. <https://doi.org/10.5821/ace.v3i8.2455>
- Asselin, Olivier, Françoise Dureau, Lucinda Fonseca, Matthieu Giroud, Abdelkader Hamadi, Josef Kohlbacher, Flip Lindo, Jorge Malheiros, Yann Marcadet y Ursula Reeger. 2006. «Social integration of immigrants with special reference to the local and spatial dimension», en *The dynamics of international migration and settlement in Europe. A state of the art*, Penninx, Rinus, Maria Berger, and Karen Kraal, eds., 134-170). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Augé, Marc. 1993. *Los "no lugares", espacios del anonimato: Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Bayona, Jordi y Antonio López. 2011. «Concentración, segregación y movilidad residencial de los extranjeros en Barcelona». *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 57, n.º 3: 381-412. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.234>
- Bruquetas, Maria, Francisco Javier Moreno y Andrés Walliser. 2005. *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Fundación Alternativas: Documento de trabajo 67/2005
- Cachón, Lorenzo. 2002. «La formación de la "España inmigrante": Mercado y ciudadanía». *Reis*, 97, n.º 95. <https://doi.org/10.2307/40184366>
- Cáritas Española. 2020. Nota de prensa 7 de julio de 2020 – N.º 2.834. Acceso el 24 de febrero 2022: <https://fatimacmf.org/wp-content/uploads/2020/07/fs46-relator-de-la-onu-e-informe-de-caritas.pdf>
- Carta de las Naciones Unidas. 1945. *Naciones Unidas*, <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/legislacion-internacional/sistema-universal/carta-de-las-naciones-unidas/1949-carta-de-las-naciones-unidas-san-francisco-1945/file>
- Castells, Manuel. 1991. «El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales». *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad* 80: 89-103.
- Checa, Juan Carlos y Ángeles Arjona. 2006. «Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería, España». *Migraciones*

- 3, n.º 3: 143-171. Acceso el 24 de febrero 2022. <https://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/viewFile/2913/2696>
- Checa, Juan Carlos, Ángeles Arjona y Francisco Checa. 2011. «Segregación residencial de la población extranjera en Andalucía, España». *Papeles de Población* 70, n.º 28: 219-246. Acceso el 24 de febrero 2022 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252011000400009
- Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. 1965. Acceso el 24 de febrero 2022: <http://www.refugeelawreader.org/es/es/espanol/-28/-29/-31/tratados-internacionales-4/8643-convenci%C3%B3n-para-la-eliminaci%C3%B3n-de-todas-las-formas-de-discriminaci%C3%B3n-racial,-de-21-de-diciembre-de-1965,-660-u-n-t-s-195.html>
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y su Protocolo Facultativo*. 1999. Acceso el 23 de mayo 2022: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/default-title>
- Convención sobre los Derechos del Niño. 1989. y sus dos Protocolos Facultativos. 2000*. Acceso el 23 de mayo 2022: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>
- Declaración Universal de Derechos Humanos*. 1948. Acceso el 23 de mayo 2022: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Fernández, Guillermo. 2019. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA. Acceso el 24 de febrero 2022 https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/06/Informe-FOESSA-2019_web-completo.pdf
- Fundación RAIS. 2021. *Hogar sí*. Acceso el 24 de febrero 2022. <https://hogarsi.org/memoria-2020/>
- Giménez, Carlos. 2007. *La concentración residencial de la población extranjera en la ciudad de Madrid*. Madrid: Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid, serie informes, 9.
- González, Carmen y Berta Álvarez. 2007. *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Observatorio Permanente de la Inmigración).
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Leal, Jesús y Aitana Alguacil. 2011. *Vivienda e inmigración: Las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España*. Barcelona: Anuario CIDOB de la Inmigración.
- Leal, Jesus y Marta Domínguez. 2008. «Transformaciones económicas y segregación social en Madrid.» *Ciudad y Territorio* 40, n.º 158: 703-725. Acceso el 24 de febrero 2022 <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75895>
- Malheiros, Jorge. 2002. «Ethni-cities: residential patterns in the Northern European and Mediterranean metropolises - Implications for Policy Design.» *International Journal of Population Geography* 8: 107-134. <https://doi.org/10.1002/ijpg.247>

- Massey, Douglas. 1988. «Ethnic residential segregation: A theoretical synthesis and empirical review» *Sociology and Social Research* 69: 315-850.
- Muñoz, Rocío y M. Ángeles Huete. 2010. *Pautas de localización de la población inmigrante en la ciudad de Sevilla*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía, 28
- ONU Habitat. 2010. *El derecho a una vivienda adecuada* (n.º 21). Informe. Naciones Unidas. Acceso el 24 de febrero 2022. <http://www.ohchr.org>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966. *Y sus dos Protocolos Facultativos*. 1966 y 1989. Acceso el 23 de mayo 2022. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-civil-and-political>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1966. *y su Protocolo Facultativo*. 2008. Acceso el 23 de mayo 2022. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-economic-social-and>
- Pettigrew, Thomas Fraser. 1998. *Intergroup contact theory*. *Annual review of psychology* 49: 65–85. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.49.1.65>
- Phillips, Derek L. y Kevin J. Clancy. 1972. «Some effects of social desirability» in survey studies". *American Journal of Sociology* 77 n.º 5: 921-940. Acceso el 24 de febrero 2022 <https://www.jstor.org/stable/2776929>
- Rodríguez-Calles, Luis y Cecilia Estrada-Villaseñor. 2022. «La exclusión residencial de la población inmigrante: estudio de caso de Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia)». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Aceptado. Pendiente de publicación.
- Sabatini, Francisco e Isabel Brain. 2008. La segregación, los guetos y la integración social urbana: Mitos y claves. *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales EURE*, 34, 5-26.
- Sassen, Saskia. 1988. *The mobility of labour and capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, Saskia. 2015. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz: Buenos Aires.
- Schnapper, Dominique. 1998. *La relation à l'autre. Au coeur de la pensée sociologique*. Paris: Gallimard
- Semyonov, Moshe, Anya Glikmany y María Krysan. 2007. «Europeans' preference for ethnic residential homogeneity, cross-national analysis of response to neighborhood ethnic composition». *Social Problems* 54 n.º 4: 219-246.
- Subirats, Joan, dir. 2005. *Análisis de los factores de exclusión social. Documentos de trabajo* (Fundación BBVA), n.º 4. Acceso el 23 de mayo 2022: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/exclusion_social.pdf
- Tezanos, José Félix. 1999. *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Torres, Francisco y María Elena Gadea. 2010. «Inserción laboral inmigrantes campo cartagena». *Sociología del trabajo* 69, 73-94.

- Torres, Francisco. 2007. «La inserción urbana de los inmigrantes». *Página abierta* 179: 29-30
- Torres, Francisco. 2009. «Espacios públicos, sociabilidad y nuevos vecinos inmigrantes». *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía* 32: 1025-1044.
- Torres, Francisco. 2011. *La inserción de los inmigrantes. Luces y sombras de un proceso*. Madrid: Talasa.
- Torres, Francisco. 2018. *Hacia una ciudad intercultural. El vecindario inmigrante en Valencia. 2006-2016. Estudio-diagnóstico de la inmigración en la ciudad de València y materiales para el diseño del Plan Municipal de Inmigración e Interculturalidad 2018-2022*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia
- White, Michael. 1983. «The Measurement of Spatial Segregation». *American Journal of Sociology* 88: 1.008-1.018

Análisis de la institucionalidad de los Derechos Humanos en Chile tras el estallido social

Analysis of the institutionalality of Human Rights
in Chile after the social upheaval

Carlos F. Pressacco Chávez¹
Universidad Alberto Hurtado

Laura Castillo Álvarez²
Universidad Alberto Hurtado

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2467>

Fecha de recepción: 10.04.2021

Fecha de aceptación: 04.04.2022

Fecha de publicación en línea: junio de 2022

Cómo citar/Citation: Pressacco, Carlos F. y Castillo, Laura. 2022. «Análisis de la institucionalidad de los Derechos Humanos en Chile tras el estallido social». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 9: 79-103. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2467>.

Summary: Introducción. 1. Importancia del escenario político. 2. La institucionalidad del Instituto de Derechos Humanos. 3. ¿Qué nos dicen los Principios de París? 4. Los actores en conflicto. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Resumen: El artículo se enfoca en analizar el Estallido Social y cómo este tensiona la institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos y su autonomía respecto al poder político, en contraste con las directrices de los Principios de París. El artículo también aborda el debate que se ha generado tanto en el plano político como al interior de la propia organización.

Palabras clave: Derechos Humanos, institucionalidad, políticas públicas, Chile, estallido social.

Abstract: The article analyzes the Social Upheaval in Chile and how it stresses the institutionalality of the National Institute of Human Rights and its independence from political power, in contrast to the guidelines of the Paris Principles. The article also discusses the debate that has been generated both in the political arena and within the organization itself.

Keywords: Human rights, institutionalality, public policies, Chile, social outbreak.

¹ E-mail: fpresacc@uahurtado.cl. Orcid: 0000-0001-9958-5376

² E-mail: lcastillo@alumnos.uahurtado.cl. Orcid: 0000-0003-1977-5618

Introducción

El Estado de Chile cuenta con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, definido como una Corporación Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por misión la promoción y defensa de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional y que experimenten menoscabo en sus derechos derivados de las acciones de agentes estatales.

Este Organismo del Estado nace luego de un largo debate parlamentario, que tuvo su inicio con el primer trámite constitucional el 19 de mayo de 2005. Derivado del mensaje presidencial del entonces presidente de la República, Sr. Ricardo Lagos Escobar, se ingresó a discusión el Proyecto de Ley que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2009). Recién el 24 de noviembre de 2009, bajo el mandato presidencial de Michelle Bachelet, fue promulgada la Ley n. 20.405 que dará inicio y origen al Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, y publicada en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2009, coincidiendo con el día Internacional de los Derechos Humanos.

Con fecha 20 de julio de 2010 se realizó el acto constitutivo, con el nombramiento de los 11 miembros fundacionales que conformarían el Consejo, eligiendo entre ellos a su Primera Directora, la Abogada Sra. Lorena Fries Monleón.

Desde su instalación en el año 2010, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha tenido un papel protagónico en distintas situaciones relativas a su misión. Gran parte de sus acciones han estado relacionadas con el análisis y acciones posteriores desarrolladas en el marco de la actuación de las fuerzas policiales en la Región de la Araucanía en el contexto del denominado «conflicto mapuche», como también en las primeras manifestaciones estudiantiles generadas en 2011.

Un incremento exponencial del trabajo del Instituto se produjo como consecuencia del estallido social que se vivió en Chile en octubre del año 2019, en donde hubo violación sistemática de los derechos humanos como no se había experimentado desde los tiempos de la dictadura cívico-militar.

El contexto colocó al Instituto en una posición de muy elevada exposición pública y mediática, lo que generó condiciones para reflotar un debate —ya incipientemente instalado— sobre la autonomía del organismo defensor de los derechos humanos. Una autonomía que se ve negativamente afectada por la participación de los poderes del Estado en el nombramiento de su consejo (dos), e indirectamente, por

el peso de los partidos políticos en la selección y nombramiento de cuatro de sus miembros.

En el mismo año de instalación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010), José Zalaquett (2010), destacado Jurista y Académico de la Universidad de Chile, mencionaba respecto de las dificultades que se desprenden de su diseño: «La Ley n. 20.405 se generó en un clima político preelectoral, luego de considerables demoras en su tramitación. Dado que versa sobre un tema de alta relevancia política y social, existió una premura, comprensible pero inconducente a una eficaz legislación, por aprobar la creación del Instituto, mediante acuerdos políticos y a través del arbitrio de dejar muchos aspectos entregados a un futuro Estatuto». (Zalaquett 2010, 164).

Esa autonomía debilitada es constatada por el alejamiento que la orgánica del Instituto tiene en relación con las orientaciones y estándares recomendados por los Principios de París y genera debates tanto en el plano sociopolítico como al interior del propio Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Verdugo y García (2012) analizan críticamente el diseño institucional del Instituto Nacional de Derechos Humanos chileno, evaluando la composición de su consejo. Se demuestra el carácter parcial de sus líneas de investigación y se sugieren ciertas modificaciones tendientes a fortalecer su independencia.

El análisis aportado se realiza con estricto apego a los Principios de París y se inscribe en la línea de los análisis que en el tiempo han realizado académicos nacionales (Nash 2019a y 2019b) y centros de estudios como la Universidad Diego Portales (UDP). No obstante, llama la atención el foco puesto en la problemática que visualizan respecto de los consejeros nombrados por las organizaciones de la sociedad civil. En su perspectiva, estas designaciones alteran los equilibrios políticos que se generan con los otros nombramientos (designaciones realizadas por el ejecutivo, el Senado y la Cámara), encasillando a todas las organizaciones de la sociedad civil en la vereda de la izquierda chilena.

Más allá del aspecto puntual referido al mecanismo de designación de los consejeros que representan a las organizaciones de la sociedad civil y las referencias a sus filiaciones políticas e ideológicas, lo que parece claro es la necesidad y relevancia de poner el foco en la necesidad de fortalecer la institucionalidad y orgánica de instituciones autónomas de Chile como el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

El artículo se enfoca en analizar el Estallido Social y como este tensiona la institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos y su autonomía respecto al poder político, en contraste con las directrices de los Principios de París, así como el debate que

se genera tanto en el plano político como al interior de la propia organización.

Metodológicamente, el artículo privilegia el análisis del proceso de debate al interior de una organización (el Instituto de Derechos Humanos) sobre su autonomía en el contexto del «estallido social» de octubre de 2019 desde la perspectiva del análisis institucional centrado en actores (Zurbrigger 2006). En tal sentido, el foco del este tipo de análisis está en relevar la importancia de las diferentes posiciones de los actores que definen un espacio de debate e intervienen en él, poniendo en evidencia sus intereses, percepciones y orientaciones, así como la influencia de los actores en el resultado del proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, deja en evidencia la importancia de las preferencias de los actores en la selección de los problemas y de las opciones.

1. Importancia del escenario político

En octubre de 2019, a partir de las protestas de las organizaciones de estudiantes secundarios como consecuencia del aumento del precio del boleto del tren subterráneo de la ciudad de Santiago, se desencadenan un conjunto de acontecimientos que serán conocidos como el «estallido social de octubre».

La causa inmediata de estos sucesos fue la entrada en vigencia el domingo 6 de octubre de 2019 del alza en la tarifa del sistema público de transporte de Santiago. Esto llevó a la organización de centenares de estudiantes para realizar actos de evasión masiva en el Metro de Santiago. Con el paso de los días, el número de evasores aumentó y se registraron incidentes dentro de las estaciones del ferrocarril subterráneo. La situación se agravó el viernes 18 de octubre de 2019, cuando progresivamente fueron cesadas las operaciones de toda la red subterránea por el enfrentamiento de la multitud con Carabineros, lo cual llevó al entonces ministro del Interior, Andrés Chadwick, a interponer querrelas por delitos contemplados por la Ley de Seguridad del Estado contra quienes hubieren cometido daños, saqueos e incendios.

Como consecuencia de ello, la tarde del viernes 18 de octubre invadió la mayor expresión de descontento con toques de cacerolas en distintas regiones del país, bocinazos en las calles, protestas masivas, entre otras expresiones de malestar. No obstante, también se registraron acciones violentas y la comisión de delitos en ese contexto, que afectaron gravemente la infraestructura pública y privada. La situación más significativa fue la vivida por el Metro de Santiago, cuyo

balance en noviembre de 2019 indicaba que, de las 136 estaciones de la red, 10 habían sido quemadas, 69 dañadas y 8 trenes dañados³, lo que junto a otros hechos que alteraron el transporte público afectaron derechos y el bienestar de personas, especialmente de sectores más vulnerables.

En las calles, la violencia en el actuar policial se comenzó a manifestar a través de recurrentes casos de lesiones oculares sufridas por manifestantes en las calles a lo largo del país. El uso de armas no letales de manera extendida y fuera de los protocolos de la misma institución fue objeto de preocupación, por la gravedad y cantidad de personas afectadas.

El 12 de noviembre se vivió una de las jornadas de mayor violencia en el país. Se convocó a paro nacional, contando con la adherencia de diversos gremios del sector privado y funcionarios del sector público. Según cifras entregadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 91 querellas fueron presentadas en virtud de los 189 eventos graves que se produjeron en el país, donde destaca el incendio de la iglesia de la Veracruz —monumento nacional— en el centro de Santiago. Dos semanas más tarde informaría que se habían presentado 482 querellas de Ley de Seguridad del Estado, 437 por las más distintas causas que iban desde saqueos (437), desórdenes públicos hasta por ataques a personal de Carabineros (4) (Centro de Derechos Humanos 2019).

Las manifestaciones ciudadanas contaron con un gran respaldo popular. Las encuestas sostienen que un 55% de la opinión pública respaldaba el conjunto de demandas ciudadanas y un 7%, que inicialmente rechazó las manifestaciones, terminó apoyándolas (Centro de Estudios Políticos 2019).

En la noche del día 12 de noviembre, en medio de una fuerte tensión, a través de un mensaje televisado, el presidente de la República convocó a tres acuerdos: Acuerdo por la Paz y contra la violencia, Acuerdo para la Justicia y Acuerdo para una nueva Constitución. Esto, frente a los graves hechos de violencia vividos durante la tarde de ese día.

La crisis social y política generada por el estallido desemboca en un acuerdo suscrito por la mayoría del arco político en el que se inaugura un proceso constituyente inédito en la historia del país que considera:

- a) plebiscito de entrada
- b) plebiscito de salida
- c) Convención Constitucional o Convención Mixta.

³ Según datos del Ministerio de Hacienda, el costo de su reparación ascendería a 380 millones de dólares.

En el plebiscito realizado en octubre de 2020 casi el 80% de los votantes aprobó la opción de constituir una Convención Constitucional paritaria, conformada por 155 convencionales y con cupos reservados para los pueblos originarios.

En una votación histórica, tanto por el nivel de participación desde que el voto es voluntario, como por la aplastante expresión mayoritaria, los chilenos apostaron por dejar atrás la Constitución de 1980, redactada en dictadura. Con un 78% de los votos a favor del Apruebo y una participación de la mitad de los inscritos en el padrón electoral, Chile inició un inédito camino que le llevará a redactar una nueva Constitución a través de una convención constitucional formada por un grupo paritario de hombres y mujeres elegidos por votación popular.

En entrevista a Pablo Ruiz-Tagle, decano de Derecho de la Universidad de Chile y doctor en Derecho en la Universidad de Yale (Estados Unidos), realizada por Paula Molina (2020) para un especial de BBC News Mundo, el 26 de octubre de 2020, este señaló: «el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes».

Con una ciudadanía más informada, que desde hace mucho tiempo se moviliza y que sus demandas no se traducen en un petitorio de «cosas», no es casualidad que la opción «Apruebo» en el plebiscito marcara máximos en comunas en conflicto ambiental como Freirina (92%), María Elena (91%) y Mejillones (89%). Esas comunidades han rehecho el tejido social para defender sus vidas exigiendo el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y eso se expresó ahora en las urnas. También en las comunas populares urbanas la participación se disparó a niveles récord desde que existe el voto voluntario. En la más pobre de Santiago (La Pintana), pasó del 37% en 2017 al 52% en 2020. Lo mismo ocurrió en Lo Espejo y Cerro Navia, con más de la mitad de la población votando, y el Apruebo ganando con entre 88% y 89% de las preferencias ciudadanas (Matamala 2020).

Tal como se indica en párrafos anteriores, en el contexto del estallido social se generaron acciones policiales que significaron una violación sistemática de los derechos humanos. Esto fue respaldado en diversos informes de organismos nacionales e internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que condenó el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las protestas sociales en Chile, expresando su grave preocupación por el elevado número de denuncias y el rechazo toda forma de violencia (Nash 2019a). Amnistía Internacional (2019) considera que las violaciones de derechos

humanos y crímenes de derecho internacional cometidos por agentes de las fuerzas de seguridad no son hechos aislados o esporádicos, sino que responden a un patrón consistente en el tipo de violaciones y en el *modus operandi* llevado a cabo a lo largo de todo el país, principalmente por parte de Carabineros.

También el Informe emitido por Human Rights Watch (HRW) señala con gran preocupación que miembros de la policía nacional de Chile (Carabineros) cometieron graves violaciones de derechos humanos, que incluyen uso excesivo de la fuerza en las calles y abusos en detención, luego de masivas protestas que comenzaron el 18 de octubre de 2019 y continuaron durante varias semanas (Nash 2019c). En la misma línea de los informes ya mencionados, el 13 de diciembre de 2019, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) entregó su informe luego de una visita realizada por una misión a Chile entre el 30 de octubre y el 22 de noviembre (Nash 2019b).

El abogado Claudio Nash ha analizado en CIPER los cuatro informes internacionales sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile a partir del 18/O, en la columna de opinión publicada el día 16 de diciembre de 2019, señalando respecto del Informe de la OACDH lo siguiente: «El informe era muy esperado, no solo por la importancia del órgano que lo emitía, sino porque el gobierno se lo había pedido a un organismo internacional dirigido por la ex Presidenta de la República, Michelle Bachelet. A todas luces, el informe ha sorprendido en Chile porque se ha transformado, a la fecha, en el informe más completo y lapidario para el gobierno». Además, menciona en su análisis que este último informe coincide en muchos aspectos con los otros informes (AI–HRW–CIDH), siendo uno de ellos que Carabineros de Chile han actuado con brutalidad y deben ser reformados profundamente.

Finalmente, el 23 de diciembre de 2019 llegó el turno de conocer el Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que da cuenta de graves violaciones a los Derechos Humanos desde el inicio del estallido social el 18 de octubre de 2019. El informe destacaba una «indebida» autonomía por parte de Carabineros (El Mostrador 2019). Las declaraciones del director del Instituto Nacional de Derechos Humanos a la prensa desestimando el carácter sistemático de las violaciones a los derechos humanos (Azócar 2019) tensionaron la labor del Instituto, cuestionando su autonomía e independencia. Luego de fuertes críticas desde distintos sectores, rectifica y con ello no descarta «violaciones sistemáticas» a Derechos Humanos (Cáceres y Azócar 2019).

En el marco de un cambio constitucional, las instituciones llamadas a supervisar la acción estatal, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, deben entrar en un proceso de revisión que fortalezca su

mandato y asegure su funcionamiento, de acuerdo con los tratados internacionales ratificados por Chile.

El proceso constituyente en curso será una oportunidad histórica para abrir la discusión respecto de la forma que la institucionalidad de Derechos Humanos debiese adoptar. Esto es fundamental para abordar los múltiples desafíos que tiene nuestro país en esta materia, los cuales deberán materializarse jurídica y constitucionalmente cumpliendo con los tratados internacionales y con estándares que permitan a la ciudadanía hacer un seguimiento al rol de la institución y del cumplimiento del Estado en materia de Derechos Humanos.

2. La institucionalidad del Instituto de Derechos Humanos

El Instituto Nacional de Derechos Humanos⁴ es una corporación autónoma de derecho público creada por la Ley n. 20.405⁵ destinada a promover y proteger los derechos humanos de todas las personas que habitan en Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional.

A diferencia de otras instituciones públicas, el Instituto Nacional de Derechos Humanos no está bajo la autoridad del Poder Ejecutivo (Presidente/a de la República), Legislativo (Congreso Nacional) o Judicial (Tribunales de Justicia) y, aunque se financia con fondos públicos, es autónomo e independiente.

En atención a la Ley que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos y su mandato legal, las principales funciones de este organismo son las siguientes:

- a) Elaborar un informe anual sobre sus actividades, la situación nacional de derechos humanos y hacer recomendaciones para su debido resguardo y respeto. Dicho informe debe ser presentado a el/la Presidente/a de la República, al Congreso Nacional y a el/la Presidente/a de la Corte Suprema. Adicionalmente lo puede enviar a la ONU, la OEA y organismos de defensa de derechos humanos.
- b) Comunicar al Gobierno y a distintos órganos del Estado su opinión sobre situaciones relativas a derechos humanos que

⁴ Su página web puede consultarse en: <https://www.indh.cl/quienes-somos/>

⁵ Ley 20.405, entrada en vigor 10 de diciembre de 2009

- ocurrir en nuestro país. Para ello puede solicitar informes al organismo pertinente.
- c) Proponer a los órganos del Estado medidas para favorecer la promoción y protección de los derechos humanos.
 - d) Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin de que su aplicación sea efectiva.
 - e) Iniciar (en el ámbito de su competencia) acciones legales ante los Tribunales de Justicia, que pueden ser querrelas por crímenes tales como de lesa humanidad, tortura, desaparición de personas, etc. Presentar recursos de protección o amparo.
 - f) Custodiar y preservar los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Valech I), Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Valech II). En el caso de esta última, enviar la documentación a los Tribunales de Justicia que así lo soliciten.
 - g) Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás servicios públicos relacionados en la elaboración de informes sobre el tema que deba presentar ante la ONU o la OEA.
 - h) Cooperar con la ONU y otras instituciones relacionadas regionales o de otros países, en la promoción y protección de los derechos humanos.
 - i) Difundir el conocimiento de los derechos humanos, favorecer su enseñanza en todos los niveles educacionales incluida la formación impartida en las Fuerzas Armadas, realizar investigaciones, hacer publicaciones, otorgar premios y propender a fomentar una cultura de respeto de los derechos humanos en el país.

La custodia de la documentación referida a la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig) es responsabilidad del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos está dirigido por un Consejo⁶, que es el organismo encargado de tomar las decisiones institucionales más relevantes. Este Consejo está integrado por 11 personas de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos

⁶ Véase: <https://www.indh.cl/consejo/>

humanos que son nombradas por un período de seis años. Los/as integrantes del Consejo eligen entre ellos/as y por mayoría absoluta a un/a director/a, quien tiene dedicación exclusiva y se encarga de la dirección ejecutiva, gestión, administración y representación legal de la institución.

A fin de garantizar el pluralismo y la diversidad en la composición del Consejo, sus integrantes se eligen de la siguiente manera:

- a) Dos consejeros/as designados/as por el/la Presidente/a de la República, quienes deberán ser de distintas regiones del país.
- b) Dos consejeros/as designados/as por el Senado.
- c) Dos consejeros/as designados/as por la Cámara de Diputados.
- d) Un/a consejero/a designado/a por los/as decanos/as de las Facultades de Derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas
- e) Cuatro consejeros/as designados/as en la forma que establezcan los estatutos, por las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos que gocen de personalidad jurídica vigente, inscritas en el registro respectivo que llevará el Instituto.

Si bien la autonomía del Instituto de Derechos Humanos está garantizada en la ley que lo crea y define sus funciones y organización, la composición de su Consejo y la participación de los poderes ejecutivo y legislativo en la designación de seis consejeros genera dudas sobre las posibles injerencias de esos poderes en las decisiones del Instituto.

3. ¿Qué nos dicen los Principios de París?

Los Principios de París fueron elaborados en el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en París entre el 7 al 9 de octubre de 1991. Fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 de 1993⁷. Los Principios de París se relacionan con el estatus y funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), tales como comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo.

⁷ Véase: www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm

Los Principios de París, además de ser un acuerdo internacional, definen el rol, composición, estatus y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Las INDH deben cumplir con los Principios que identifican sus objetivos de derechos humanos y les dan independencia, un amplio mandato de derechos humanos, presupuesto adecuado y una selección y otorgamiento de puestos inclusivo y transparente. Los Principios son ampliamente aceptados como prueba de legitimidad y credibilidad de una institución.

A continuación, se detalla la composición⁸ y garantías de independencia y pluralismo que establecen los principios de París:

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:
 - a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas.
 - b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso.
 - c) Los universitarios y especialistas calificados.
 - d) El parlamento.
 - e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes solo participarán en los debates a título consultivo).
2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.
3. En interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial

⁸ Véase: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7524.pdf>

en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizando el pluralismo de su composición.

En un taller internacional celebrado en Túnez, el 13 de diciembre de 1993, un grupo de INDH sentó las bases de la red mundial de instituciones nacionales de Derechos Humanos, conocida como la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Global Alliance of National Human Rights Institutions o por sus siglas en inglés GANHRI)⁹

La GANHRI se estableció en 1993 como el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (CPI). Se la conoce como la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) desde 2016, y es una organización de red de miembros que reúne a INDH de todo el mundo. Representando a más de 110 INDH, sus miembros y personal en todas las regiones, GANHRI es una de las redes de derechos humanos más grandes del mundo.

De acuerdo con su misión clave de apoyar el establecimiento y fortalecimiento de las INDH, la GANHRI, a través de su Subcomité de Acreditación (SCA), revisa y acredita a las instituciones nacionales de Derechos Humanos de conformidad con los Principios de París de las Naciones Unidas. La GANHRI también puede ayudar a las INDH amenazadas, alentar las reformas de la legislación estatutaria de las INDH y la presentación de asistencia técnica, como oportunidades de educación y formación, para fortalecer el estatus y las capacidades de las INDH.

El SCA también tiene el rol de revisar, evaluar y observar la conformidad institucional de las INDH con los Principios de París. En este contexto, y considerando las observaciones generales¹⁰ del Subcomité de Acreditación, adoptadas el 6 de marzo de 2017, respecto de las garantías de pluralismo de las INDH, se indica:

El Subcomité considera que la composición pluralista de la INDH está fundamentalmente vinculada al requisito de independencia, credibilidad, eficacia y accesibilidad. Cuando los miembros y el personal de las INDH son representativos de la diversidad social, étnica, religiosa y geográfica de una sociedad, el ciudadano es más proclive a confiar en que la INDH entenderá y será más sensible a

⁹ Véase <https://ganhri.org/history-of-ganhri-and-nhris/>

¹⁰ Véase: https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/GeneralObservations_adopted06.03.2017_SPA.pdf.pdf

sus necesidades específicas. Asimismo, el hecho de garantizar la participación significativa de las mujeres a todos los niveles es vital para asegurar el entendimiento y el acceso de una parte importante de la población.

Asimismo, en las sociedades multilingües, la capacidad de la institución para comunicarse en todas las lenguas es clave para su accesibilidad. La diversidad de la acreditación y del personal de una INDH, entendida de esta manera, es un elemento importante para asegurar tanto la eficacia de la institución como una independencia y accesibilidad verdadera y percibida. Asegurar la integridad y la calidad de los miembros es un factor clave para la eficacia de la institución. Por esta razón, unos criterios de selección que aseguren la designación de responsables calificados e independientes se deben establecer legislativamente y poner a disposición pública antes de la designación.

El Subcomité recomienda que la adopción de tales criterios esté sujeta a la consulta con todos los interesados, incluida la sociedad civil, para asegurar que los criterios elegidos sean apropiados y no excluyen a individuos o grupos específicos.

El Subcomité advierte que los criterios que restrinjan excesivamente la diversidad y la pluralidad de la composición de la acreditación y del personal de la INDH, como el requisito de pertenecer a una profesión específica, pueden cercenar la capacidad de la INDH para realizar con éxito todas sus actividades encomendadas. Si el personal y los miembros exhiben una variedad de perfiles profesionales, esto permitirá que las cuestiones tratadas no tengan una perspectiva acotada.

Respecto de los representantes políticos de las INDH, las observaciones del SCA señala:

Los representantes del gobierno y los miembros del parlamento no deben ser miembros de los órganos de adopción de decisiones de una INDH ni participar en ellos. Su presencia y participación en el órgano de adopción de decisiones de la INDH puede comprometer la independencia real y percibida de esta.

El Subcomité reconoce que es importante mantener relaciones de trabajo eficaces con el gobierno y, cuando proceda, consultarlo. Sin embargo, ello no debe realizarse por medio de la participación de representantes gubernamentales en el órgano de adopción de decisiones de la INDH.

Cuando hay representantes gubernamentales o miembros del parlamento, o representantes de organismos gubernamentales, que integran el órgano de adopción de decisiones, la legislación de la INDH debe indicar claramente que esas personas participan únicamente a título consultivo. Para seguir promoviendo la independencia en la adopción de decisiones, y evitar conflictos de

interés, los reglamentos de las INDH deben establecer prácticas que velen por que esas personas no tengan capacidad para influir de forma inadecuada en la adopción de decisiones, por ejemplo, evitando que asistan a las partes de la reunión en las que se realicen las deliberaciones finales y se tomen las decisiones estratégicas.

Como podemos observar, el Instituto Nacional de Derechos Humanos es un órgano independiente, cuyo mandato esta formalmente definido por la ley que lo crea. Si bien la independencia no está garantizada constitucionalmente, existen diversos factores que se estima pueden colaborar con su autonomía, como el modo de nombramiento de algunos de sus consejeros, la estabilidad y certeza de contar con recursos financieros, el mandato legal, y otros factores institucionales que se han ido consolidando con el tiempo.

Sin embargo, el hecho de que el Poder Ejecutivo pueda nombrar directamente a dos miembros del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos genera algunas dudas con respecto a la garantía institucional de su independencia respecto de los gobiernos de turno. En este sentido, la presencia de «representantes» del Presidente de la Republica en el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos ha generado dudas sobre el rol que puede atribuirse a este en la promoción del Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH). Esto, porque algunos de ellos buscarían reforzar una interpretación estricta y exclusiva de la potestad constitucional que ostenta el presidente para conducir las relaciones internacionales, en desmedro de lo que pueda hacer el Instituto Nacional de Derechos Humanos en estas materias, que debiese tener la autonomía suficiente para vincularse y relacionarse con organismos e instituciones internacionales. Este problema, que se deriva del diseño institucional del Instituto Nacional de Derechos Humanos, sigue siendo una de las grandes deudas con los estándares contenidos en los Principios de París, según los cuales «los representantes de las administraciones solo participaran en los debates a título consultivo¹¹» (Centro de Derechos Humanos UDP 2019).

Además de esta limitación a la autonomía, han surgido diversas polémicas respecto a la trayectoria en la defensa y promoción de derechos humanos que ostentan las personas que han sido propuestas como candidatos al Consejo, comprometiendo la independencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos como un órgano con un mandato legalmente definido y que aspira, dentro de lo posible, a proveer de opiniones técnicas en temas de derechos humanos.

¹¹ Asamblea General de la ONU, Resolución 48/134 (Principios de París), art. 1.e.

Expresión de lo anterior se evidencia en la participación de las cámaras del Congreso Nacional en la elección de ciertos consejeros, que ha seguido la «práctica binominalizada» de los nombramientos de autoridades públicas, que supone no cuestionar el nombramiento realizado por la oposición y entregar los votos exigidos por los *quorum* super mayoritarios, con el objeto de respetar una suerte de acuerdo tácito de no agresión entre las principales coaliciones políticas¹².

Ello, evidentemente, se aleja de lo que señalan los Principios de París, como explica un documento de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en relación a las personas que forman parte de los órganos directivos de las INDHs: «Los miembros deben tener las calificaciones profesionales y la experiencia necesarias para desempeñar sus funciones. Los criterios de nombramiento deben ser claros y bien conocidos. Debe contarse con una competencia y experiencia reconocidas en la esfera de los derechos humanos y una trayectoria personal de total integridad, competencia e independencia» (Naciones Unidas 2010, 49).

En cuanto al texto de los Principios de París, la ley 20.405 (que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos) lo contradice, ignora o innova, al menos en los siguientes aspectos (Milos 2018):

1. Integra en el órgano rector a dos consejeros designados por el Presidente de la República, con facultades decisorias y no meramente consultivas.
2. El Presidente de la República incide en el funcionamiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, restándole autonomía formal, pues debe revisar y aprobar los Estatutos y sus reformas, quedando así la entidad dependiendo en aspectos fundamentales, de tal aprobación gubernamental.
3. El Presidente de la República puede solicitar la remoción de uno o más consejeros, algo «impensable» (y obviamente no contemplado) en los Principios mencionados.
4. Las fuerzas representadas en el Consejo no son las «sociales» previstas en tales Principios. Así, seis de los once consejeros son designados con criterios estrictamente políticos, excluidos por la normativa internacional.
5. La designación de un consejero por los decanos de las Facultades de Derecho de universidades del Consejo de Rectores tiene sesgo corporativo y discriminatorio, y nunca ha sido explicada

¹² Véase una explicación de esta práctica, a propósito del nombramiento de ministros de tribunales superiores de justicia, en Juan Enrique Vargas (2014, 155).

- su justificación. No es asimilable la categoría de decanos a la de «juristas» contemplado en los Principios de París.
6. La participación de la sociedad civil en el órgano rector, mediante cuatro consejeros, se limita a organizaciones de derechos humanos que integran un registro del Instituto Nacional de Derechos Humanos, sin considerar la amplia gama prevista en los Principios (sindicatos, corrientes filosóficas, científicos y otros). Ni estos consejeros ni las personas que designa el propio Instituto Nacional de Derechos Humanos para el Consejo Consultivo (actualmente inactivo y al parecer no relevante) cumplen con la preceptiva integración por la sociedad civil. Además, no aportarían mayor grado de independencia, por la politización imperante e indicios de conflictos de interés.
 7. La parcial dedicación de los consejeros del órgano superior del Instituto Nacional de Derechos Humanos a las tareas de este, no cumple la exigencia de los Principios, de estar disponibles para las labores ordinarias e integración de comisiones, cada vez que sea necesario.

De acuerdo con lo anterior, la situación en el Instituto Nacional de Derechos Humanos no sorprende, considerando que su Consejo (con miembros designados con criterios políticos) no es garantía de pluralismo, y que en tal integración se entremezclan diversidad de intereses (ajenos cuando no contrarios al sentir ciudadano). Tal composición no asegura una conducción y debates profundos y plausibles. En esta composición se entra en un juego de mayorías y minorías, de vetos y de decisiones que no siempre se adoptarían según su estricto mérito, sino por convicciones adquiridas (sean por ideología, por influencia de intereses o por simplemente responder a quien debe su nombramiento), todo lo cual limita gravemente su autonomía y es negativo para una institución cuyo deber es promover, defender y, en esta línea, criticar a quien debe ser garante, y orientar de forma creíble e instruida a las autoridades e instituciones del Estado y a la ciudadanía en materias tan sensibles y presentes en nuestra sociedad como son los Derechos Humanos.

4. Los actores en conflicto

Diversos actores han cuestionado la institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos, específicamente su autonomía, la experiencia de sus consejeros y la elección de los mismos,

como también el conocimiento en materia de Derechos Humanos de los miembros del Consejo y de quien lo dirige. Entre ellos se encuentran algunas organizaciones de la Sociedad Civil que son parte del registro de instituciones del propio Instituto. Así también como organismos internacionales como Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

También se han levantado cuestionamientos desde el interior del Instituto Nacional de Derechos Humanos, a través de las asociaciones de funcionarios (ANDEDH y AFFINDH) y que han tenido apoyos desde el mundo político, como también detractores en aquellos parlamentarios que ven al Instituto Nacional de Derechos Humanos como una institución que actúa con un sesgo político, y que sintonizan o celebran las declaraciones emitidas por su director como, por ejemplo, en entrevista¹³ a Radio BioBio el pasado 10 de enero de 2020.

La discusión en torno al rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos se instaló con fuerza una vez más, luego de que su director el día 2 de mayo de 2020, en entrevista ofrecida a El Mercurio expresara que «no hay derechos sin deberes», abriendo así el debate específicamente a la visión ideológicamente sesgada y evidentemente contraria a la doctrina, con la gravedad de que fuera emitida por quien dirige la Institución más importante del país en materia de Derechos Humanos.

Estas declaraciones gatillaron numerosas críticas en redes sociales tanto del mundo académico como de los mismos consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, quienes emitieron un comunicado rechazando los dichos del director:

«Las declaraciones emitidas por Sergio Micco sobre depender los Derechos Humanos de los deberes son tremendamente erróneas y graves en sus alcances, toda vez que el respeto por los Derechos Humanos no está sujeto a condición alguna en cuanto a ellos emanan directamente de nuestra dignidad como personas humanas», da inicio al escrito firmado por Consuelo Contreras, Debbie Guerra, Yerko Ljubetic, Salvador Millaleo y Margarita Romero.

¹³ Entrevista Radio BioBio. 10 de enero de 2020. Micco reconoce «sesgo» en el Instituto Nacional de Derechos Humanos, aunque asegura que el Consejo del organismo es pluralista. Sobre la politización, explicó que efectivamente «hay un sesgo, porque evidentemente antes del 18 de octubre se decía “mira, las personas que se preocupan de los derechos humanos son puras personas que fueron opositoras al régimen del general Pinochet”. Por lo tanto, aquellas que votaron por el Sí, gente que venía más de esas culturas políticas no entraba al Instituto», indicó.

«Desconocer la incondicionalidad de los derechos humanos es especialmente inexcusable en un director del Instituto Nacional de Derechos Humanos», esto considerando y condenando que sus declaraciones las realizó en su calidad de director del organismo y no como ciudadano común. (El Mercurio. Cuerpo C 2020).

Además de sus consejeros, la Asociación de Funcionarias y Funcionarios del Instituto Nacional de Derechos Humanos también repudiaron las palabras de Micco: «Rechazamos los dichos del Director del @inddhh Sergio Micco. El único deber en relación a los derechos humanos es su cumplimiento y garantía por parte del Estado», expresaron en Twitter.

Así también la Asociación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos del INDH en oposición al rol que ha tenido el director del Instituto Nacional de Derechos Humanos, declaran: «Hemos llegado a la convicción de que mientras más tiempo siga Sergio Micco en el Instituto Nacional de Derechos Humanos más daño le hará a este». «Es responsabilidad del Estado velar por la existencia de una INDH que acate los Principios de París» (PiensoPrensa, 07 de mayo de 2020).

Desde el mundo político también reaccionaron: «que desamparo frente a un Gobierno que ha violado masivamente los derechos humanos tener un director así de obsecuente en el Instituto Nacional de Derechos Humanos», escribió en Twitter la presidenta de Comunes, Javiera Toro.

«Nombraron a Sergio Micco precisamente por ese perfil, muy ignorante en materias de derechos humanos, obsecuente con @sebastianpinera y entregando “opiniones” infundadas como negar el carácter sistemático de las violaciones de Derechos Humanos, protegiendo a los agentes @inddhh», dijo la diputada Carmen Hertz a través de su twitter.

El diputado Hugo Gutiérrez (PC), en tanto, dijo que «en una frase Micco tira al tacho de la basura toda la doctrina de Derechos Humanos y la lucha por su defensa y promoción. Un sujeto que piensa así no puede ser director del Instituto Nacional de Derechos Humanos, solo evidencia su servilismo al poder, que es lo contrario que “debe” hacer alguien que defiende los Derechos Humanos».

El diputado Diego Ibáñez (CS) afirmó, en un hilo de tuits, que «los Derechos Humanos son mínimos civilizatorios incondicionales. Cruzar su existencia con deberes valóricos, arriesga relativizar la intensidad con la que deben ser defendidos frente al monopolio de la violencia estatal. ¡Justamente existen como deber para el Estado!».

No se quedaron atrás de la ola de críticas, las organizaciones de la sociedad civil, que, en una columna de opinión del Observatorio Ciudadano, publicada el 07 de mayo de 2020, indicaron:

El mismo esfuerzo que se exige al director debe ser exigible a su Consejo, el que debe tener presente, más allá de las visiones políticas, filosóficas o religiosas de quienes lo componen, el desafío que representa hacer efectiva la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados que la ley mandata al Instituto Nacional de Derechos Humanos en circunstancias tan especiales y complejas como las que hoy enfrenta el país. En tal sentido, saludamos las voces de consejeras y consejeros que han aclarado públicamente la incondicionalidad de los derechos humanos, el mandato del Instituto Nacional de Derechos Humanos y han contribuido así a defender la confianza en su actuación", los firmantes: el presidente de Fundación Observatorio Ciudadano, José Aylwin; Milagros Nehgme, directora ejecutiva de Corporación OPCIÓN; Claudio González, director de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas; Lorena Frías, presidenta de Corporación Humanas; Flavia Liberona, directora ejecutiva de Fundación Terram, y Sergio Laurenti, director ejecutivo de Good Neighbors Chile.

Finalmente, desde el mundo académico, la Universidad Diego Portales, en su Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2019 (Centro de Derechos Humanos 2019), dedica un capítulo especial a la Institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos, y en este análisis crítico aborda, desde la doctrina, los déficits institucionales, señalando principalmente entre estos la conformación de su consejo, la *expertise* de los integrantes del mismo, y también la administración interna de la Institución.

Identificados los actores, puede establecerse la existencia orgánica de dos grupos de actores alrededor del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que interactúan en la definición de cómo este último y la institucionalidad de Derechos Humanos en Chile debe diseñarse, instalarse y operar. Estos grupos, que para efectos de este artículo denominaremos «institucional» y «social», tienen intereses y roles claramente diferenciados, y se ubican principalmente dentro de la estructura socio-política permanente del país, ejerciendo prácticas de distinta naturaleza y/o construyendo dinámicas de relaciones e influencias que buscan: a) mantener el *status quo*, o b) realizar cambios estructurales.

Aunque, como se señaló, estos grupos se pueden identificar claramente, la situación de equilibrio entre ellos cambió a partir del estallido social, y el rol que ambos grupos le han asignado al Instituto Nacional de Derechos Humanos dentro de la institucionalidad también.

Así, el primer grupo, compuesto por el Estado, su institucionalidad normativa, administrativa y judicial, y todas las instituciones que

derivan de esta última, pasaron de ser «intervinientes» en la relación de fuerzas, a ser identificados como «causantes» y hasta «beneficiarios» de esta, mientras que el segundo grupo no solamente fortaleció su actuar, sino que vio enriquecidos los argumentos de su postura.

Desde el regreso de la democracia, y hasta antes del estallido social de octubre de 2019, el grupo «institucional» no vio muy afectada su capacidad para, dentro de sí mismo, abordar la institucionalidad de Derechos Humanos en Chile con cierta calma, enfocando algunos esfuerzos a resolver temáticas vinculadas con justicia y reparación a víctimas de la dictadura, y problemáticas emergentes como conflictos socio-ambientales, o temáticas de no-discriminación e inclusión. El grupo «social», por otra parte, compuesto por lo que podría denominarse «los afectados», de manera más bien dispersa y hasta atomizada, hacía esfuerzos por incidir en distintos ámbitos, y con distintos resultados. La aparición de movimientos y demandas sociales que surgió con los conflictos estudiantiles y medioambientales de la década pasada dio inicio a la germinación de una mayor unión dentro del grupo «social», y se comenzó a observar claramente el surgimiento de alianzas y asociaciones según intereses comunes, e inclusive con similares formas de actuar o de luchar. Podría hablarse que durante este período, la relación entre ambos grupos fue principalmente de conflicto y negociación; y solo en temáticas no vinculadas a ideologías fue de cooperación. El grupo que más se benefició de esta dinámica fue el «institucional», ya que, apoyado principalmente por la clase política, pudo dar cumplimiento a tratados internacionales en Derechos Humanos, sin mayores conflictos internos, asegurando también el control de dichas instituciones a través de diversos mecanismos de designación, integración y financiamiento.

A partir del estallido social, la correlación de fuerzas entre el grupo «institucional» y el grupo «social» cambió radicalmente hacia un estado de conflicto, donde los «afectados» fueron capaces de organizarse rápida y masivamente alrededor de conceptos como «justicia social» y «movimiento social», que ahora reúnen a una mayor variedad de actores. Este grupo incluso ha logrado conseguir el apoyo de una mayoría ciudadana que, ante la existencia de vulneraciones a los derechos humanos por parte de agentes del Estado en el marco de movilizaciones del grupo «social», han exigido al Estado de Chile y la institucionalidad de Derechos Humanos, incluyendo al Instituto Nacional de Derechos Humanos, una mayor y mejor capacidad de respuesta tanto en la denuncia como en la investigación.

El grupo «social» que ha logrado concentrar mayor variedad de actores (que han transmitido y generado conciencia colectiva en

materia de Derechos Humanos) ha cuestionado y se encuentra en una lucha activa por evidenciar y trabajar por generar cambios en las nominaciones binominalizadas bajo una lógica de pluralismo, no tan solo en el Instituto Nacional de Derechos Humanos, sino también en las organizaciones estatales que deben representar un interés nacional, como por ejemplo: el Consejo para la Transparencia, el Consejo Nacional de Televisión, el Tribunal Constitucional y el Consejo Superior Directivo del SERVEL, dado que atentan contra la selección de personas idóneas para los cargos, al privilegiar equilibrios políticos.

En este nuevo escenario, el grupo «institucional» ha debido bajar el tono de su defensa y adoptar una postura más abierta al diálogo, bajo sus condiciones, y presionar al gobierno administrativo para que el actuar del Estado cumpla, o parezca cumplir, los estándares de Derechos Humanos que se ha comprometido a practicar y cautelar.

Conclusiones

Lo señalado sobre la elección de consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos no solo se aparta del modo en que han sido interpretados los Principios de París, que articulan los principales estándares internacionales en la materia, sino que se aleja de cierto consenso al que han arribado diversos expertos con respecto a la elección de los miembros de cualquier institución —nacional, regional o internacional— destinada a promover o proteger derechos humanos. La falta de reflexión adecuada sobre el mecanismo de selección de los miembros del Instituto Nacional de Derechos Humanos entra en contradicción con los lineamientos surgidos de diversos debates, como el que se produjo, por ejemplo, a propósito de la elección de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CEJIL 2019).

Deseable sería que el Ejecutivo tuviera una menor injerencia en los nombramientos, solo designando a uno, y eventualmente con consulta a la sociedad civil.

A nivel nacional, algunas organizaciones de la sociedad civil han planteado propuestas para mejorar la transparencia y publicidad de la elección de los consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos por parte de autoridades políticas. Así, por ejemplo, la ONG llamada Comisión Chilena de Derechos Humanos ha propuesto que las comisiones de Derechos Humanos de la Cámara y del Senado establezcan un procedimiento que permita que las organizaciones de la sociedad civil presenten candidatos, incluyendo la posibilidad de presentaciones individuales; que fijen criterios objetivos de

preselección en torno al requisito legal de que los consejeros tengan «reconocida trayectoria en el ámbito de Derechos Humanos» y, por último, la realización de audiencias públicas en que los candidatos preseleccionados puedan exponer ante la sala. Estas propuestas pretenden reforzar la autonomía e independencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos al mejorar la evaluación de las trayectorias profesionales y personales de quienes llegan a su órgano político, así como optimizar la calidad técnica de sus deliberaciones, en tanto cuerpo colegiado de un organismo autónomo e independiente del gobierno de turno.

El reciente debate en torno a la relación entre deberes y derechos al interior del mismo organismo, y que devela la falta de conocimiento en la materia por parte de algunos consejeros, da cuenta de que, al menos en este caso, la lógica de cuoteo pluralista atenta gravemente contra la calidad del órgano y su mandato de defensa de los derechos humanos.

Al menos en el ámbito de una institución como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, quienes deciden nombramientos para su consejo debieran hacerlo asegurando el respeto de los acuerdos en materia de Derechos Humanos y la doctrina que ellos consagran; al no hacerlo son también responsables del perjuicio provocado a la institución y, por extensión, a la defensa de los derechos humanos.

Al ser la representación universitaria parcial, dado que solo considera a los decanos de la carrera de Derecho, va en oposición con la lógica de que el concepto de derechos humanos debe ser mirado más allá de las normas formales, por lo que la incorporación y diversidad de la academia apoyaría el pluralismo.

Existe una diversidad de desafíos para el futuro, sobre todo en cuanto a la consolidación institucional y su capacidad de coordinar a todos los actores relevantes en la materia. Para el Instituto Nacional de Derechos Humanos surge la necesidad de ganar legitimidad ante la sociedad. Para el Estado chileno, en especial para quienes ejercen posiciones de poder, es fundamental consolidar la autonomía e independencia con que debe operar el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el cual ha debido enfrentar conflictos internos y externos que pretenden disminuir el poder que tiene para promocionar y proteger Derechos Humanos. La visibilidad y presencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos en diversos conflictos ha traído como consecuencia la incomodidad de quienes gobiernan u ocupan posiciones de poder, generando incentivos para erosionar el rol fundamental de esta institución.

Considerando los cambios necesarios que la sociedad demanda en aspectos constitucionales y que afectan también a las Instituciones del

Estado en el sentido de incorporar mayor participación y transparencia (no tan solo en su accionar y ejecución de gastos, sino también en la propia institucionalidad que los rige) podemos identificar que, en el caso del Instituto Nacional de Derechos Humanos, de mantenerse la elección de parte de sus consejeros bajo un formato binominal, y dependiente de las fuerzas políticas mayoritarias instaladas en nuestro país, perderá credibilidad frente a la ciudadanía y generará espacios para aquellos opositores de esta institución, que pretenden erradicar la existencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

No obstante, si se considera su autonomía y se refuerza, incorporando fórmulas de participación ciudadana en mayor porcentaje de elección de sus miembros (solo cuatro de los once consejeros son representantes de organizaciones de la sociedad civil, inscritas en el registro del Instituto Nacional de Derechos Humanos, y que se eligen a través de votaciones cerradas entre las propias organizaciones), esto permitiría una mayor validación y credibilidad ciudadana, pero también mayor independencia respecto del rol con el Estado.

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional. 2019. *Chile: política deliberada para dañar a manifestantes apunta a responsabilidad de mando*. 21 de noviembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://amnistia.cl/noticia/chile-politica-deliberada-para-danar-a-manifestantes-apunta-a-responsabilidad-de-mando/>
- Azócar, Vanessa. 2019. «Las dos miradas que conviven en el INDH: Declaraciones de Micco desestimando violaciones sistemáticas abrieron debate», *La Tercera*, 4 de noviembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/las-dos-miradas-conviven-indh-declaraciones-micco-desestimando-violaciones-sistematicas-abrieron-debate/887532/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2009. *Historia de la Ley*, n. 20.405. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4791/>
- Cáceres, Felipe y Vanessa Azócar. 2019. «Micco retrocede y dice que no pueden descartar «violaciones sistemáticas» a Derechos Humanos». *La Tercera*, 5 de noviembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.latercera.com/politica/noticia/micco-retrocede-dice-no-pueden-descartar-violaciones-sistematicas-dd-hh/888522/>
- CEJIL. 2019. Expertos y expertas independientes evalúan postulantes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1 de abril. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.cejil.org/es/expertos-y-expertas-independientes-evaluan-postulantes-comision-interamericana-derechos-humanos>

- Centro de Derechos Humanos UDP. 2019. *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2019*. Acceso el 1 de marzo de 2020. <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2019-2/>
- Centro de Estudios Políticos. 2019. *Estudio Nacional de Opinión Pública*, n. 84, diciembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf
- El Mercurio (Cuerpo C). 2020. «Grupo de consejeros del INDH se desmarca de dichos de Micco», 3 de mayo. Acceso el 3 de mayo de 2020. https://www.litoralpress.cl/Sitio/Prensa_Texto.cshhtml?LPKey=x/.K.Utz.L0l.G.F1l2.M.Gbw.a4.E.K.G1x.%C3%9Cu.Lcdhq2vewt.Z4.Mo.Jw.%C3%96
- El Mostrador. 2019. *Informe INDH reitera graves violaciones a los DD.HH. y apunta a excesiva e «indebida» autonomía de Carabineros*, 23 de diciembre. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/23/informe-indh-reitera-graves-violaciones-a-los-dd-hh-y-apunta-a-excesiva-e-indebida-autonomia-de-carabineros/>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2019. *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en el contexto de la crisis social 17 octubre-30 noviembre de 2019*. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Matamala, Daniel. 2020. «La isla de la fantasía», *La Tercera*, 31 de octubre. Acceso el 31 de octubre de 2020. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/columna-de-daniel-matamala-la-isla-de-la-fantasia/WJHXAUGHXBEVBGEWMRY2JWHYWA/>
- Milos, Juan Domingo. 2018. «INDH y la Normativa Internacional». *El Mostrador*, 29 de abril. Acceso el 9 de mayo de 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/04/29/indh-y-la-normativa-internacional/>
- Molina, Paula. 2020. «“Con una nueva Constitución no solucionarán todos los problemas”: los retos tras el histórico plebiscito en Chile», *BBC News Mundo*, 26 de octubre. Acceso el 26 de octubre de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/topics/cnm9ezwy75jt>
- Naciones Unidas. 2010. *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Nueva York: Naciones Unidas. Acceso el 9 de mayo de 2019. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf
- Nash, Claudio. 2019a. *Informe CIDH condena las violaciones graves, masivas y repetitivas de derechos humanos en Chile*. CIPER, 10 de diciembre. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2019/12/10/informe-cidh-condena-las-violaciones-graves-masivas-y-repetitivas-de-derechos-humanos-en-chile/>
- Nash, Claudio. 2019b. *Informe ONU: inesperadamente, el más completo y lapidario para el gobierno*. CIPER, 16 de diciembre. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2019/12/16/informe-onu-inesperadamente-el-mas-completo-y-lapidario-para-el-gobierno/>

- Nash, Claudio. 2019c. *La violencia estatal y sus responsables en los informes sobre derechos humanos*, CIPER, 2 de diciembre. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2019/12/02/la-violencia-estatal-y-sus-responsables-en-los-informes-sobre-derechos-humanos/>
- Nash, Claudio. 2020b. *A propósito del affaire Micco ¿Llegó el momento de discutir a fondo la institucionalidad de Derechos Humanos en Chile?* CIPER, 9 de mayo. Acceso el 9 de mayo de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/05/09/a-proposito-del-affaire-micco-llego-el-momento-de-discutir-a-fondo-la-institucionalidad-de-derechos-humanos-en-chile/>
- Vargas, Juan Enrique. 2014. «Nombramientos y promociones judiciales: ¿Es realmente la política el problema?». *Anuario de Derecho Público*, n. 1: 140-162.
- Verdugo, Sergio y José Francisco García. 2012. «Radiografía al Instituto Nacional de DD.HH.: entre la política y el derecho». *Revista Actualidad Jurídica*, n. 26: 153-257. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://derecho.udd.cl/investigacion/files/2010/05/Radiograf%C3%ADa.pdf>
- Zalaquett, José. 2010. «La institucionalidad estatal de derechos humanos y la creación del Instituto de Derechos Humanos en Chile». *Anuario de Derechos Humanos*, n. 6: 159-164. DOI: 10.5354/0718-2279.2011.11490.
- Zurbrigger, Cristina. 2006. «El institucionalismo centrado en actores». *Revista de Ciencia Política* 26, n. 1: 67-83.

La desprotección de la salud mental de la población desplazada forzosamente: estudio de caso del Triángulo Norte de Centroamérica

The lack of protection of the mental health of the forcibly displaced population: a case study of the Northern Triangle of Central America

Everardo Víctor Jiménez¹
Universidad de Deusto

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2468>

Fecha de recepción: 13.12.2021
Fecha de aceptación: 31.05.2022
E-published: June 2022

Cómo citar/Citation: Jiménez, Everardo V. 2022. «La desprotección de la salud de la población desplazada forzosamente: estudio de caso del Triángulo Norte de Centroamérica». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 9: 105-131. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2468>.

Sumario: Introducción. 1. Material y métodos. 2. Discusión y resultados. 2.1. La salud mental desde un enfoque de derechos humanos. 2.2. La salud mental como un elemento de desprotección. 2.3. La salud mental en otros procesos migratorios. 3. Estudios de casos en el Triángulo Norte de Centroamérica. 3.1. Migración y sentimientos de las personas desplazadas. 3.2. Evaluación de la salud física mediante pruebas MiniKid y MiniPlus. 3.3. Evaluación de la salud mental mediante pruebas MiniKid y MiniPlus. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: El artículo «La desprotección de la salud mental de la población desplazada forzosamente: estudio de caso del Triángulo Norte de Centroamérica» se realizó con el objetivo de conocer en qué condiciones de salud mental y desprotección se hallan las personas víctimas de desplazamiento forzado a consecuencia de la violencia y el crimen organizado en Centroamérica, además de indagar sobre la protección que se da a las víctimas, explicitando la obligación que los Estados tienen de garantizar y proteger sus derechos. Este estudio ha desvelado una problemática de salud pública que, a largo plazo, tendrá un impacto tanto económico como social en los países aquejados por el fenómeno, si no se le da la importancia necesaria y se atiende la salud mental de las personas víctimas de desplazamiento forzado. Es por ello que esta investigación espera

¹ E-mail: evictorsj@gmail.com. Orcid: 0000-0002-7115-5750

constituirse en una herramienta para organizaciones que trabajan con esta población en particular.

Palabras clave: Salud mental, desprotección, derechos humanos, procesos migratorios, personas desplazadas, enfermedades psicopatológicas.

Abstract: The article "The lack of protection of the mental health of the forcibly displaced population: a case study of the Northern Triangle of Central America" was carried out with the intention of learning what conditions of mental health and lack of protection are the victims of forced displacement face in Central America as a result of violence and organized crime. In addition, the article investigates the protection given to victims, explaining the obligation of States to protect and guarantee their rights. This study has revealed a serious public health problem that, in the long run, will have both an economic and social impact on the countries affected by the phenomenon, if the mental health of the victims of forced displacement is not given the necessary importance and attention to the mental health of victims of forced displacement. For this reason, the investigation hopes to become a useful instrument for organizations that work with this particular population.

Keywords: Mental health, vulnerability, human rights, migratory processes, displaced people, psychopathological diseases.

Introducción

El estudio se realizó con el objetivo de conocer la situación de desprotección y la vulneración de los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado originarios del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), considerando como eje central del estudio el derecho a la salud mental. Tal como lo afirma la Biblioteca Nacional de Medicina de los Estados Unidos (2020, párr. 1), «*la salud mental incluye nuestro bienestar emocional, psicológico y social*».

Entre los meses de enero y marzo del 2019, más de 300.000 personas habían cruzado México de forma irregular, rumbo hacia Estados Unidos (Nájar 2019), por otro lado, según datos de Cristosal (2017), las víctimas huyen de su país de origen porque reciben amenazas, extorsión, han asesinado a alguno de sus familiares y su vida corre peligro, o porque les quieren reclutar para entrar a las pandillas o convertirlos en sicarios. Lo anterior muestra que, el tema de la violencia en el TNCA continúa siendo un tema de interés internacional; al respecto, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Filippo Grandi, señaló que, «la comunidad internacional no ha logrado prevenir la violencia, las persecuciones ni las violaciones a los derechos humanos, que obligan a las personas a abandonar sus hogares» (UNHCR 2021).

Ahora bien, tal como lo señala Correa (2009, 163-164) una persona desplazada vive una tragedia, debe dejarlo todo, de un día para otro deja de tener puntos de referencia, pierde sus seguridades, su identidad personal; se mueve por una violencia de la que no ha tomado parte y al final, es como si viviera desprovisto de todo derecho.

Según el Boletín n.º 9, de la REDLAC (2020, 9), desde la perspectiva de salud mental, «el desplazamiento interno y la migración forzada pueden generar estrés postraumático, ansiedad, pánico, paranoia, nerviosismo, trastornos del sueño, problemas para el manejo o la resolución de conflictos, trastornos de alimentación y depresión»; por tanto, se evidencia cada vez más, la necesidad de atención en salud mental de las personas migrantes, por el contexto que se vive en la ruta migratoria, el tiempo de espera en los centros de detención, las complicaciones por vivencias traumáticas desde los lugares de origen y el endurecimiento de las políticas migratorias. Cabieses *et al.* (2018), 287 revelan que las víctimas de desplazamiento forzado sufren daños en su salud mental, y la vulneración a los derechos humanos no concluye al salir del país de origen pues «quienes han transitado de manera irregular por México, suelen presentar [problemas de salud como] cuadros de deshidratación, hipotermia, asfixia, estrés, angustia y ansiedad».

Otros estudios ya habían revelado que, el proceso de migración era un factor de riesgo para la salud mental. Estudios realizados en Europa, Estados Unidos y Australia, mostraron que el mayor riesgo de padecer esquizofrenia se daba en algunos grupos de inmigrantes, cuya migración se produjo por situaciones de guerra, persecuciones políticas o de otro tipo (Alvarado 2008).

Según lo revelado por Abello *et al.* (2009) o Echenique *et al.* (2008) el miedo, los múltiples eventos traumáticos y las crisis psicológicas que acompañan al proceso migratorio, evidencian el riesgo en el que se encuentra la población desplazada forzosamente de desarrollar trastornos mentales. Otros puntos relevantes de mencionar son las constantes violaciones a los derechos humanos, la ausencia de políticas públicas que garanticen la seguridad y el bienestar de las víctimas, lo cual hace que la persona cargue consigo un sin número de dolencias invisibles, tales como: sentimientos, emociones y temores.

Retomando lo mencionado en los párrafos anteriores, este estudio se constituye en un referente importante para otras investigaciones, pues visibiliza el tema de la desprotección y vulneración de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos y culturales) de las víctimas de desplazamiento forzado, haciendo énfasis en el incumplimiento del derecho a la salud mental. Por consiguiente, este estudio se destaca de otros, porque, por un lado, visibiliza la importancia de garantizar el derecho a la salud mental, retomando lo mencionado por otros autores sobre la tragedia a la que se enfrentan las personas desplazadas, y por otro lado, ofrece aportes significativos a las Ciencias de la Salud, haciendo énfasis en que, el tema de la salud mental, sea visto desde un enfoque de derechos humanos.

1. Material y métodos

En este estudio participaron 120 personas migrantes, de los cuales 51 fueron niñas y niños y 69 adultos. A estas personas migrantes, se les aplicó, según su edad, una entrevista psiquiátrica semiestructurada, con el fin de caracterizar y conocer las psicopatologías físicas y mentales a la que están expuestas; de igual manera, permitió realizar un análisis enfocado en el tema de la desprotección y los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado.

El estudio tuvo lugar en el albergue de migrantes CAFEMIN² (Casa de Acogida Formación y Empoderamiento de la Mujer Migrante y

² Cafemin es un albergue en Ciudad de México ubicado en Calle Constantino. Cafemin está situada cerca del Parque de Jimmy, y cerca del SMR: Scalabrinianas Misión con Migrantes y Refugiados. <https://mapcarta.com/es/N7685082628>

Refugiada), las entrevistas psiquiátricas semiestructuradas fueron el Minikid aplicado a población menor de 18 años y el Miniplus aplicado a población mayor de 18 años. Con estos datos, se pudo realizar una evaluación de la salud física y mental de las personas desplazadas

La entrevista Neuropsiquiátrica Internacional (MINI KID) diseñada por Sheehan *et al.* (2000, 1-33) es un instrumento estandarizado que consiste en una breve entrevista estructurada de elección para diagnosticar de manera confiable problemas psiquiátricos en niños y adolescentes. Se encuentra dividida en 25 módulos identificados por letras, cada uno correspondiente a una categoría diagnóstica del eje I (A-X). La validez del instrumento ha sido establecida con respecto al CIDI (por sus siglas en inglés Composite International Diagnostic Interview) y la confiabilidad con respecto al KSADS (Diagnóstico Psiquiátrico para Niños y Adolescentes). Validada al español por Fernando y colaboradores, con una confiabilidad inter-evaluador de 0.9 a 1.

Mini entrevista Neuropsiquiátrica Internacional (MINI PLUS)⁵ diseñada por Sheehan *et al.* (1999, 1-28) es una entrevista diagnóstica, exploratoria y de detección de los principales trastornos psiquiátricos del DSM IV TR (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders) que incluyen: el Episodio Depresivo Mayor, Distimia, Trastorno Afectivo Bipolar, Trastorno de Angustia, Agorafobia, Fobia Social, Trastorno Obsesivo Compulsivo, Trastorno por Estrés Postraumático, dependencia y abuso de alcohol y sustancias, Trastornos Psicóticos, Anorexia y Bulimia Nerviosa, Trastorno de Ansiedad Generalizada y Trastorno Antisocial de la Personalidad.

La MINI PLUS es una entrevista estructurada. Tiene una duración entre 15 y 45 minutos, dependiendo de la habilidad y entrenamiento de la persona que la aplica. La sensibilidad del MINI PLUS para las categorías diagnósticas en concordancia con el SCID-P fue de 0.70 o mayor, la especificidad fue estimada en 0.85 o mayor para todas las categorías. Su confiabilidad inter evaluador fue estimada con un coeficiente kappa³ en rangos de 0.88-1.0, la confiabilidad prueba-reprueba fue estimada con un coeficiente kappa de 0.76-0.93.

³ El índice kappa (κ) se usa para evaluar la concordancia o reproducibilidad de instrumentos de medida cuyo resultado es categórico (2 o más categorías). El índice kappa (κ) representa la proporción de acuerdos observados más allá del azar respecto del máximo acuerdo posible más allá del azar. En la interpretación del índice kappa (κ) hay que tener en cuenta que el índice depende del acuerdo observado, pero también de la prevalencia del carácter estudiado y de la simetría de los totales marginales (Abraira 2001, 248).

2. **Discusión y resultados**

En este artículo se desarrolla el tema de la situación de desprotección y la vulneración de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, haciendo especial énfasis en el derecho a la salud mental. En primer lugar, se hablará sobre la salud mental desde un enfoque de derechos humanos, haciendo mención de leyes y tratados que deberían proteger y garantizar los derechos de las personas que se desplazan de manera irregular. En segundo lugar, se hará hincapié en la salud mental como un elemento de desprotección, desde la mirada de diversos autores que señalan los niveles de desprotección e inseguridad a los que se exponen las víctimas de desplazamiento forzado; finalmente, y no menos importante, es la salud mental en otros procesos migratorios, porque muestran que los procesos migratorios tienen un elemento en común, y es la vulneración a los derechos de las víctimas y su alto nivel de riesgo de desmejorar su salud física y mental.

Ante la situación de violencia e inseguridad que se vive en el TNCA, los Estados tienen la obligación de garantizar protección a sus ciudadanos. Sin embargo, muchos se sienten desprotegidos y se ven obligados a salir de sus países. La Conferencia de Obispos de Estados Unidos en una visita que realizó a los países del TNCA constató que, en Guatemala, Honduras y El Salvador, carecen de la capacidad para proteger a la población infantil, en cambio, las pandillas y otros elementos criminales se hallan activos en muchas comunidades y escuelas, y el Gobierno parece incapaz de frenar la influencia de estos grupos, debido a la corrupción, falta de voluntad política o de recursos (United States Conference of Catholic Bishops 2013, 8).

Frente a una situación de desprotección, la persona tiene el derecho a ser protegida primeramente por su Estado de origen, pero dado el caso si esta se encuentra fuera de su país, también tiene el derecho a recibir protección por parte del Estado que le recibe.

Cuando los estados no pueden proteger a sus ciudadanos contra abusos o situaciones que afectan sus derechos humanos básicos, éstas personas se ven forzadas a huir en busca de protección internacional en otros países. La protección internacional es importante, ya que puede garantizar los derechos que les fueron negados a una persona en sus lugares de origen y que le obligaron a salir. Según la ACNUR (2014) es una obligación del Estado receptor, estudiar cada caso y si procede a la protección, iniciar el proceso que reconozca que la persona necesita ser considerada refugiada, por tanto, tal como lo señala la Conferencia Episcopal de Estados Unidos, debido a la falta de protección que pueden vivir los adolescentes y jóvenes en sus países

de origen, éstas, son causas suficientes para que puedan solicitar asilo (United States Conference of Catholic Bishops 2013).

La Declaración de Cartagena de 1984 amplía el concepto de refugiado⁴ a toda persona que huye por la violencia, por la agresión extranjera, que huye cuando se dan en su país conflictos internos, o que huye cuando se violan o ultrajan los derechos humanos de la misma.

La Resolución de San José sobre refugiados y personas desplazadas adoptada por el «Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados», celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, sigue reconociendo el problema de los refugiados, ante los retos, que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en Latinoamérica y el Caribe (OEA 1994).

En esta resolución, se reconoce que una de las causas del desplazamiento es la reiterada violación de los derechos humanos y, en consecuencia, invitan a los Estados a garantizarlos ya que al salvaguardarlos se protege a los desplazados, a la vez que, se buscan soluciones duraderas. De igual manera, se insta a los gobiernos a encontrar salidas a los problemas generados por el desplazamiento forzado e invitan a los Estados al fomento y observancia plena de los derechos económicos, políticos y sociales que están contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵.

Por medio de esta resolución se recomienda a los Estados tener en cuenta las conclusiones del encuentro para responder a las nuevas situaciones que tendrán como gobiernos, las cuales no se limitan únicamente a los problemas derivados de los refugiados, de los repatriados o de los desplazados. Al respecto, Correa (2009, 161) señala que las víctimas del desplazamiento forzado merecen, por tanto, una atención especial por parte de los gobiernos porque «[...] se les oye poco y hasta parecen invisibles ante los ojos de la sociedad, desde las mismas cifras que pretenden evidenciar su existencia».

⁴ La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (OEA 1984, 3).

⁵ Tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para organizar su bienestar y dignidad humana (OEA 1994, 3).

Es importante determinar las causas del desplazamiento, pues de acuerdo con Gómez (2019) las razones por las cuales se da el desplazamiento forzado son, por un lado, las relacionadas con la violencia generada por el crimen organizado, y por otro lado, la violencia generada por presión gubernamental y de otros actores, como forma de presión para obtener tierras para cultivos, ganadería o para recibir agua, o bien, para que la población abandone zonas ricas en minerales o en recursos naturales.

Dicho de otra manera, es necesario comprender los motivos que originaron la violencia en el país de origen, para de esta misma manera, dar respuestas efectivas a las víctimas de desplazamiento forzado.

2.1. *La salud mental desde un enfoque de derechos humanos*

Según ACNUR, desde el año 2009 se evidencian nuevas formas de desplazamiento de la población del TNCA las cuales lo están haciendo debido al accionar del crimen organizado transnacional y de otras situaciones de violencia, como los traficantes de droga, las maras o pandillas o al propio Estado (ACNUR 2014).

Según Códigos Internacionales de Ética (1990, 645): «las constituciones de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (...), y otras declaraciones internacionales⁶ de derechos humanos reconocen (...) que la salud es un derecho humano que genera determinadas responsabilidades».

En el principio número 9, de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud se dicta que «los gobiernos tienen responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual solo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas» (Códigos Internacionales de Ética 1990, 246).

En el artículo 25, inciso 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se dispone que: «Todo ser humano tiene derecho a un nivel de vida que le permita gozar de salud y bienestar (...)» (ONU 1948, 7). Por otro lado, el artículo 12, inciso 1, del Pacto Internacional

⁶ Las declaraciones internacionales que contemplan el derecho a la salud son: La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José Costa Rica» (Códigos Internacionales de Ética 1990, 645).

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental» (ONU 1966, 5).

La Convención Americana sobre derechos humanos «Pacto de San José de Costa Rica» en los artículos 4, 5, 17, 19, 24, 32 «reconoce implícitamente que la salud es un derecho humano» (OEA, 1978).

Tomando como referencia lo planteado en los párrafos anteriores, se hará eco de las declaraciones del Dr. Theodor Adhanom Ghebreyesus, director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) quien refirió que «el derecho a la salud para todas las personas significa que todo el mundo debe tener acceso a los servicios de salud que necesita, cuando y donde los necesite, sin tener que hacer frente a dificultades financieras» (OMS 2017, párr. 4).

Continúa señalando este alto funcionario que el derecho a la salud «se ve condicionado por otros derechos humanos fundamentales como el acceso a agua potable y saneamiento, a alimentos nutritivos, a una vivienda digna, a la educación y a condiciones de trabajo seguras» (OMS 2017, párr. 5). De igual manera, continúa señalando que: «la marginalización, la estigmatización y la discriminación tienen consecuencias nefastas para la salud física y mental del individuo» (OMS 2017, párr. 10).

El 26 de septiembre del 2017 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó la Resolución «Salud Mental y Derechos Humanos» donde reafirmó al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental (Confederación Salud Mental España 2017).

Cabe señalar que los países del TNCA, cuentan con leyes específicas que hacen referencia al tema de salud mental, Honduras, Código de la Salud, artículo 1, El Salvador, Capítulo VIII, sección 1, Artículo 33 y título II, capítulo II, sección uno, artículo 43 del Código de Salud, Guatemala, capítulo 1, artículo 1 del Código de Salud Nuevo del año 1997.

Ahora bien, según la Ley General de Salud de México, en el artículo 2, numeral I, la finalidad del derecho a la protección de la salud es «el bienestar físico y mental del hombre [y la mujer] para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades».

En este sentido, en el artículo 25, título tercero, capítulo único, de la Ley General de Salud de México se señala que «conforme a las prioridades del Sistema Nacional de Salud, se garantizará la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud, preferentemente a los grupos vulnerables».

Según el Instituto Nacional de Migración de México (INM s/f., 3), «los migrantes que transitan por el territorio nacional tienen los

derechos que les reconocen la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales firmados por México, sin importar su nacionalidad ni situación migratoria».

De acuerdo al INM, se deberá dar atención especial «a grupos vulnerables [entre los que figuran] víctimas de delitos». A nivel general se establece que «los migrantes tienen derecho a recibir atención médica y los medicamentos adecuados para tratar su enfermedad, si padecen alguna» (INM s/f., 6).

En el Plan de Acción Integral sobre Salud Mental 2013-2020 de la Organización Mundial de la Salud, se reafirma «la obligación de los Estados de proteger, promover y respetar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y de velar por que las políticas y los servicios relacionados con la salud mental se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos» (Consejo de Derechos Humanos 2017, 4).

En relación al sistema de salud de los Estados Unidos, Wolf (2018) refiere que, la naturaleza complicada del sistema de salud en los Estados Unidos enmascara un solo problema básico: los costos. Lamentablemente el sistema de salud de los Estados Unidos es un sistema que excluye a personas en procesos migratorios irregulares⁷. Por consiguiente, según Cabieses *et al.* (2018, 287), «la salud de migrantes irregulares es la más perjudicada porque al eludir mecanismos formales de atención por el temor a ser deportados, terminan colocando en riesgo su propia vida».

Respecto al sistema de salud de los Estados Unidos, Ganduglia (2010) señala que, el 23 de marzo del 2010, el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, firmó y convirtió en ley el acta llamada Patient Protection and Affordable Care (Protección del Paciente y Cuidado Accesible), que aunque, no se reduce a cero la inaccesibilidad al sistema de salud, muchos consideraron este hecho como un importante gran paso.

2.2. La salud mental como un elemento de desprotección

De acuerdo a la OMS (2018, párr. 2) la salud mental «es un estado de bienestar, en el que la persona..., es capaz, de hacer frente al estrés

⁷ La ley busca expandir el nivel de cobertura y el acceso a la salud conservando su actual sistema mixto, público, privado, caracterizado por seguros individuales basados en el empleo, Medicare y Medicaid. A tal fin, implementará lo que se conoce como «mandato individual», por el cual se requiere que todos los ciudadanos de los Estados Unidos, y residentes legales tengan un seguro médico. Aquellos que no lo tengan, con algunas excepciones, deberán pagar una penalidad que irá en incremento a partir del año 2014 en adelante, hasta alcanzar un máximo del 2.5% del ingreso anual de una familia (Ganduglia 2010, 382).

normal de la vida, de trabajar de forma productiva y de contribuir a su comunidad»; sin embargo, aunque el derecho a la salud mental se ha contemplado recientemente como parte del derecho humano a la salud integral, tal como lo señala la ACNUR (2018) «a pesar de que es evidente que no puede haber salud sin salud mental, en ningún lugar del mundo, la salud mental se encuentra en plano de igualdad con la salud física, en términos de presupuesto, educación y prácticas médicas».

Ahora bien, la realidad que viven las personas desplazadas es muy diferente a lo que se señala en los marcos normativos internacionales y nacionales, pues tal como señalan Cabieses *et al.* (2018, 286) «los altos niveles de vulnerabilidad en el estado de salud y calidad de vida de las personas que residen en situación irregular o en procesos de migración circular [cuentan] con niveles mínimos de protección y seguridad».

Según lo planteado por Cabieses *et al.* (2018, 286) las personas «que sufrieron migración forzada experimentaron daños en su salud mental, producto de la persecución [experimentada] en su propio país».

La vulneración a los derechos humanos de las personas desplazadas, no concluye al salir del país de origen; Cabieses *et al.* (2018, 287) continúan señalando cómo varios estudios han argumentado que «quienes han transitado de manera irregular por México, suelen presentar [problemas de salud como] cuadros de deshidratación, hipotermia, asfixia, estrés, angustia y ansiedad».

Según la OMS (2018, párr. 3), «la salud mental y el bienestar son fundamentales para nuestra capacidad colectiva e individual de pensar, manifestar sentimientos, interactuar con los demás, ganar el sustento y disfrutar de la vida»; sobre este cimiento, la promoción, protección y restablecimiento de la salud mental, deberían estar en la agenda de las políticas públicas de los Estados. Durante el desarrollo de la investigación se conocieron historias de vida marcadas por la violencia. Algunas víctimas han experimentado diferentes tipos de violencia desde la niñez, desde violencia intrafamiliar, abuso sexual, violencia por parte de la pareja y violencia por el sistema, experimentando a lo largo de sus vidas sentimientos de tristeza y minusvalía.

2.3. *La salud mental en otros procesos migratorios*

Para hablar del problema de la salud mental y la desprotección de las personas desplazadas, se señala que, desde hace varios años, ya se había mencionado la relación existente entre migración y salud mental. Tal como lo refiere Alvarado (2008, 37), desde «la década de los 30,

Odegaards señaló que el proceso de migración era un factor de riesgo para la salud mental». Continúa señalando el autor que los primeros estudios realizados en el Reino Unido «mostraban en forma muy consistente que [la] población de inmigrantes tenía una mayor tasa de esquizofrenia, de hasta 14 veces, respecto de la población británica» (Alvarado 2008, 37).

Otros estudios que se realizaron en otros países de Europa, Estados Unidos y Australia, evidenciaron que «el mayor riesgo de padecer esquizofrenia se da en algunos grupos de inmigrantes... y que es mayor cuando la migración se produce por situaciones de guerra, persecuciones políticas o de otro tipo» (Alvarado 2008, 38), en este último aspecto, cabe señalar la persecución del crimen organizado.

Según señalan Echenique *et al.* (2008, 130-131) «ante los múltiples eventos traumáticos que acompañan el proceso migratorio, el desplazamiento forzado originado por la violencia es un factor de gran impacto para la salud mental de la población».

Otros autores señalan que «cuando los eventos traumáticos sobrevienen y atacan... ocasionan desde crisis psicológicas hasta la desintegración total del sentido de la realidad» (Abello *et al.* 2009, 457); esta afirmación es muy importante, porque evidencia el riesgo en el que se encuentra la población desplazada de desarrollar trastornos mentales.

Por otro lado, según señala Cabieses *et al.* (2018, 287) «en Estados Unidos la salud mental de muchas personas migrantes latinas, sufre grandes secuelas debido a que experimentan sentimientos de rechazo, conflictos de identidad, enfermedades psicósomáticas y/o depresión».

Lamentablemente la población desplazada, es altamente vulnerada y es una población en riesgo de desmejorar su salud mental, por ende, es importante insistir en la necesidad de atención psicológica y psicosocial que tiene esta población en particular.

En la sección II del documento sobre los Principios Rectores de los desplazamientos internos, se enfatiza en las medidas de protección que debe brindar el Estado a las personas con tal de que se evite a toda costa su desplazamiento, basados en el derecho internacional, sobre todo, basados en los derechos humanos y en el derecho humanitario que se les ha de brindar a la población civil. Pero, en el caso de que ocurra el desplazamiento, se ha de observar el derecho a la vida consagrado en el principio 10 de la Sección III, el cual establece que «es inherente al ser humano y estará protegido por ley» (ONU 1998, «Sección III», principio 10).

En el caso del TNCA se manifiesta una desprotección por parte del Estado en los actos concretos de violencia que se mantienen

actualmente en la región. Pero, de acuerdo al principio 11, numeral 2, inciso a, los Estados han de proteger a la población frente a «la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal» (ONU 1998, Sección III, Principio 11).

Sin embargo, si la persona se ve desprotegida por su Estado goza del derecho a «abandonar su país; solicitar asilo en otro país; y recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro» (ONU 1998, «Principio 15» incisos a-d). Al respecto, mientras que los Estados de Guatemala y El Salvador cuentan con leyes especiales para los refugiados⁸, Honduras, contempla solo un artículo dedicado al tema de refugiados⁹ dentro de la Ley de Migración y Extranjería; sin embargo, con el fin de visibilizar la problemática del desplazamiento forzado, el día 5 de noviembre de 2013 se publicó en Honduras el decreto por el cual se creó la «Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia». Con la creación de esta Comisión, el Estado de Honduras, reconoce, que, la gran intensidad del desplazamiento forzado interno y externo entre países, se debe a la violencia y en particular al accionar de la criminalidad organizada.

⁸ El Estado Guatemala reconoce el derecho al asilo de acuerdo a las normas, tratados y convenios internacionales, y de acuerdo a las leyes de la República de Guatemala. Es así que en el año 2001 el Gobierno de Guatemala a través del acuerdo de Gobierno 383-2001, Art. 11 incorpora la definición de refugiado a su legislación teniendo derecho la persona desplazada de forma forzada a que se le proporcione el Estatuto de Refugiado.

El gobierno de El Salvador considerando que ratificó «la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967» decretó oficialmente el 14 de agosto del año 2012 por medio de la publicación en el Diario Oficial No 148 la «Ley para la determinación de la condición de persona refugiada». El objeto de dicha ley fue «normar la determinación de la condición de la persona refugiada, y garantizar el derecho de toda persona natural de origen extranjero a buscar y recibir refugio en el territorio nacional, para salvaguardar su vida, integridad personal, libertad, seguridad y dignidad» (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador 2002, 2).

Esta ley se rige bajo «los principios de no discriminación, no devolución, reunión familiar, repatriación voluntaria, y en la forma que mejor garantice la eficacia de los derechos humanos y garantías fundamentales [establecidos] en la Constitución de la República, y en los tratados internacionales» (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador 2002, 2-3).

⁹ Esta ley fue promulgada en la Gaceta, el diario oficial de la República de Honduras, el día 3 de marzo de 2004. Los diputados para la redacción y promulgación de la ley consideraron que, «los extranjeros, gozan de los mismos derechos que los hondureños y hondureñas, por tanto, tienen la obligación de respetar las autoridades y cumplir con las leyes» (Congreso Nacional de Honduras 2004, 1).

Para la creación de la comisión, se consideró que: «la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado [y que por tanto] tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral» (La Gaceta 2013, 1); y entre sus objetivos se destacan: «reducir a la criminalidad organizada las oportunidades de continuar generando desprotección de manera impune... e igualmente, procura(r) que el Estado responda adecuadamente a las necesidades humanitarias de quienes son víctimas de dicho desplazamiento» (La Gaceta 2013, 2).

3. Estudio de casos en el Triángulo Norte de Centroamérica

Según la OMS (2018, párr. 5), la mala salud mental se asocia a «cambios sociales rápidos, condiciones de trabajo estresantes, discriminación de género, exclusión social, modos de vida poco saludables, riesgos de violencia, mala salud física y violaciones de los derechos humanos». Por consiguiente, retomando lo dicho, y a la luz de los resultados de esta investigación, se puede evidenciar, que, en definitiva, los desplazados forzados por causas relacionadas con la violencia, tanto en los países de origen, como de tránsito y destino, al ser víctimas de constantes violaciones a sus derechos humanos, son propensos a desmejorar su estado de salud mental.

Las nuevas tendencias del desplazamiento forzado hacen necesario definir mecanismos de respuesta ante los nuevos escenarios de violencia; de acuerdo a Medrano (2016) los organismos internacionales, denominan a los migrantes forzados por violencia «refugiados de facto». Esta autor refiere que «el desplazamiento forzado y la migración forzada constituyen procesos que de forma traumática dañan el tejido social de los sujetos, familias y colectivos que deben migrar» (Medrano 2016, 86)

Según las organizaciones que conforman la Mesa de la Sociedad Civil en El Salvador, «el 62% de las personas víctimas de la violencia no dan información por su temor a perder la vida» (Mesa de la Sociedad Civil 2017, 36), siendo esto uno de los efectos que el desplazamiento forzado causa en las víctimas.

Este estudio realizó un análisis de cómo mujeres y hombres ya sean jóvenes o adultos, viven el desplazamiento forzado, su nivel de escolaridad y las causas de migración. En el estudio se comprobó que, el 24.2% de personas desplazadas eran niños entre 0 y 12 años, en tanto, el 21.7% era población adolescente de entre 13 y 17 años y el 25% de adultos jóvenes de entre 18 y 29 y adultos mayores de entre 30 y 60 años respectivamente, únicamente, el 4.2% de era población mayor de 60 años.

Al analizar el sexo de las personas desplazadas que fueron evaluadas mediante los instrumentos diseñados para tal fin, se encontró mayor frecuencia de mujeres (56.7%), en relación a los hombres (43.3%); esto contrasta con el informe de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2017, 17) que reportó el paso de 28,288 personas migrantes por los albergues, comedores y organizaciones integrantes de la red en el año 2017 de los cuales 92.27% fueron hombres y 7.49% mujeres.

Esta divergencia en cuanto al sexo puede explicarse a las características propias del albergue en donde se realizó la investigación que atiende a mujeres y familias migrantes. La misma situación ocurre en lo referente a los rangos de edades que en nuestro estudio 29 (24.2%) tienen menos de 18 años y en el mencionado informe (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes 2017, 29) representa solo el 8,12% de la población registrada¹⁰.

Respecto a la nacionalidad, se encontró el 65,8% de migrantes de nacionalidad hondureña seguida del 25,8% de salvadoreños y 8,3% de guatemaltecos; este orden coincide con las estadísticas de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2017, 24) que documentó que el país de origen de personas migrantes que pasaron en el 2017 por albergues, comedores y organizaciones integrantes de la red fue de Honduras 19,534 personas (69%), seguido por el Salvador 2,919 personas (10,3%) y Guatemala con 2,818 personas (9,9%).

En cuanto a la escolaridad, el 10% de personas desplazadas refirieron no tener ningún nivel de escolaridad, en tanto, el 42,5% refirió tener educación primaria, el 40% educación secundaria y únicamente el 4,2% refirió tener un nivel superior o superior incompleto. Hay una gran correlación entre niveles bajos de escolaridad y tasas elevadas de enfermedades no transmisibles.

La OMS (2017, 1) define los determinantes sociales de la salud como «las circunstancias en que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen». Referente a las causas de migración, las más frecuentes fueron las relacionadas con la violencia (44,4%), seguido de causas familiares (32,2%), causas económicas (30%) y violencia intrafamiliar (17,5%) que la sufren principalmente las mujeres.

Esto contrasta de forma notoria con el informe Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2017, 62) en donde se reporta en primer lugar las causas económicas (68,8%), en segundo lugar

¹⁰ Información obtenida del gráfico 12 del informe de Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2017). Rangos de edades 0-10 años: 2.26% más 11-17 años: 5.86%.

causas relacionadas con la violencia (11,1%) y en tercer lugar, factores familiares (2,8%), esto podría deberse a que en el albergue en que se aplicaron las entrevistas se atiende a personas solicitantes de refugio al Estado de México por lo que no es de extrañar que la violencia haya sido la causa más frecuente referida por las personas entrevistadas.

3.1. *Migración y sentimientos de las personas desplazadas*

Los sentimientos se definen según Pérez y Gardey (2021, párr. 1) como: «un estado del ánimo que se produce por causas que lo impresionan, y éstas pueden ser alegres y felices, o dolorosas y tristes». Ahora bien, según Jaramillo (2004) el acompañamiento social, se relaciona con la apertura de espacios de expresión y reconocimiento del impacto emocional que los hechos violentos ocasionan en las personas, apuntando al desarrollo de las potencialidades individuales y de las capacidades locales, que permitan el restablecimiento de sus derechos y el desarrollo de un proyecto de vida sostenible y con estabilidad económica.

En el estudio realizado, se encontró que, el 40% de las personas desplazadas, tenían temor de regresar a su país de origen. En cuanto a sus sentimientos, el 30,8% refirió sentirse deprimido y el 9,2% se sentían preocupados. Por otro lado, el 27,5% refirió haber tenido ideas de hacerse daño a sí mismo, en tanto el 18,6% refirió haberse hecho daño a sí mismo alguna vez con la intención de morir.

El recibir amenazas de muerte representa un trauma de magnitud suficiente para ser factor desencadenante de psicopatología como Trastorno de estrés postraumático o trastornos afectivos, de igual manera, la exposición a eventos traumáticos y la migración forzada en sí misma refleja un alto porcentaje de entrevistados que refirieron sentirse deprimidos (30,8%), preocupados (9,2%), con temor de regresar a su país (40%) y haber tenido ideas suicidas durante el trayecto a partir de haber salido del país (27,5%). Llama la atención que (18,6%) refirieron haber cometido intento suicida alguna vez en su vida, lo que por sí mismo es un indicador de psicopatología y factor de riesgo para intentos suicida posteriores o de suicidio.

Para la OMS (2014, parr. 1) «los trastornos psiquiátricos, principalmente la depresión, los trastornos por consumo de alcohol, el abuso de sustancias, la violencia, las sensaciones de pérdida y diversos entornos culturales y sociales constituyen importantes factores de riesgo de suicidio», y se constata que estos factores están presentes en la población migrante.

De igual manera la OMS (2014, b, párr. 1) señala que:

Cada año más de 800,000 personas mueren por suicidio, lo que representa la segunda causa principal de muerte entre personas de 15 a 29 años de edad. Se estima que por cada adulto que se suicidó, posiblemente más de otros 20 intentaron suicidarse.

La elevada tasa de intento de suicidio en la población estudiada revela la compleja interacción de factores sociales y personales.

En la región del centroamericana, particularmente del TNCA (región de procedencia de la mayoría de personas migrantes en tránsito por México) el impacto de los determinantes sociales en la salud cobra un interés particular dada la situación de inequidad y desigualdad en que viven en su país de origen (OMS 2017). A estos factores hay que agregar la violencia causante de migración forzada.

Entre los factores de riesgo de suicidio identificados en esta investigación están: el bajo estatus socioeconómico, el bajo nivel educativo y el desempleo. La población migrante además experimenta dificultades en la adaptación al nuevo contexto cultural, falta de redes sociales y de acceso a los servicios de salud y educación, y también en muchos casos se ven sumergidos en el impacto psicológico del secuestro, tortura, violación, heridas o amputaciones por accidentes y aislamiento.

En definitiva, se puede concluir que existe una relación directa entre los determinantes sociales de la salud y la situación de desigualdad social existente en los países del TNCA. Esto lleva a plantear que para que se gane la lucha contra las fuentes que generan el desplazamiento forzado, es necesario atacar las causas estructurales que la originan.

3.2. *Evaluación de la salud física mediante pruebas MiniKid y MiniPlus*

En la tabla 1 se presentan las enfermedades médicas (no psiquiátricas) encontradas. Se encontró en cuanto a enfermedades infectocontagiosas que 14 (13,5%) presentaron infecciones respiratorias agudas, 8 (6,6%) enfermedad diarreica aguda, 9 (7,5%) Varicela Zoster, 10 (8,3%) Escabiasis, 11 (9,1%) Tiña Corporis, 4 (3,3%) Condiloma acuminado, 4 (3,3%) Cervicovaginitis. Referente a enfermedades crónicas no transmisibles 6 (5%) presentaron Hipertensión arterial, 2 (1,6%) Diabetes tipo 1, y 2 (1,6%) diabetes tipo 2.

Tabla 1
Migración y enfermedades médicas (no psiquiátricas)

Diagnóstico	N	Porcentaje
Infección respiratoria aguda	14	13,5
Varicela Zoster	9	7,5
Hipertensión arterial sistémica	6	5,0
Escabiasis	10	8,3
Tiña Corporis	11	9,1
Diabetes tipo 1	2	1,6
Diabetes tipo 2	2	1,6
Epilepsia	2	1,6
Condiloma acuminado	4	3,3
Cervicovaginitis	4	3,3
Infección de vías urinarias	5	4,1
Enfermedad diarreica aguda	8	6,6
Otras enfermedades	43	34,5
	120	100,0

Fuente: construcción propia, base de datos MINIKID, MINIPLUS.

Referente a enfermedades infectocontagiosas y enfermedades crónicas no transmisibles se encontró que el 5% de la población estudiada presentó hipertensión arterial sistémica lo que representa el 9% de la población estudiada; esta prevalencia es menor a la documentada por datos de la OMS que refieren que 1 de cada 5 adultos presentan hipertensión arterial elevada, enfermedad que causa aproximadamente la mitad de todas las defunciones a nivel mundial por accidente cerebrovascular o cardiopatía (OMS 2015, «pregunta 4», párr. 2) cuanto a enfermedades infectocontagiosas 9 (7,5%) presentó Varicela. Otro dato importante es el hecho que 4 (6,7%) de la población en estudio estaban embarazadas, lo que indica la importancia de las medidas de prevención y atención de la varicela en albergues, dado que el embarazo es un factor de riesgo de varicela complicada en la mujer y a la vez representa un factor de riesgo para el producto.

En cuanto a las infecciones respiratorias agudas se encontró que se presentaron en el 13,5% de la población estudiada. Según la Guía de práctica clínica para diagnóstico y manejos de infecciones de vías aéreas superiores, publicado por el Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud de México, estas infecciones representan la

primera causa de enfermedad en México y el primer motivo por el cual se busca atención médica. Se presentan en todos los grupos etarios; sin embargo, dos terceras partes de los casos observados en la población general ocurren en pacientes pediátricos y una tercera parte ocurren en menores a 4 años de edad (CENETEC 2016, 8).

La misma guía refiere que las investigaciones han encontrado que estas infecciones se propagan más por las manos y el contacto estrecho con las personas enfermas, que por gotas minúsculas de secreciones respiratorias suspendidas en el aire y que el lavado de manos es la maniobra más efectiva para prevenir el contagio, por lo que es fundamental por parte del personal de salud de los albergues educar a la familia sobre la técnica adecuada (CENETEC 2016, 13).

3.3. *Evaluación de la salud mental mediante pruebas MiniKid y MiniPlus*

En la declaración de Lyon la salud mental «toma en cuenta los efectos psicosociales de la mundialización sobre el conjunto de los ciudadanos del mundo en los diferentes aspectos de sus vidas» (9.647), en tanto el sufrimiento, «puede aparecer sobre la escena social o quedarse en la interioridad» (Centro de Estudios Avanzados e Niñez y Juventud 2012, 648).

En un artículo del periódico *La Prensa* de Honduras, se señala lo siguiente: «Los trastornos de depresión, ansiedad y pensamientos suicidas son los más frecuentes entre los hondureños» (EFE 2019, párr. 5); ahora bien, tal como lo mencionan Gutiérrez y Portillo (2015, 1195): «la mayoría de los problemas mentales no se desarrollan en el vacío sino en un contexto socioeconómico, ambiental, político y cultural, que afecta el bienestar individual y social».

Como parte de los resultados de esta investigación, y tomando en consideración las palabras de Gutiérrez y Portillo (2015, 1195), se puede decir que los ciudadanos de los tres países del TNCA «no han tenido, ni poseen a la mano las herramientas y oportunidades para alcanzar el bienestar personal y familiar, por tanto, presentan un riesgo considerablemente alto de presentar problemas de salud mental».

En la recomendación 3-1, de la Declaración de Lyon¹¹, el congreso de los 5 continentes, solicita que se reconozcan los efectos psicosociales

¹¹ En el principio 2-6 de la Declaración de Lyon (2012, 648) se señala que, «los contextos sociales, económicos y políticos son susceptibles de volcar masivamente los vínculos humanos hacia la desconfianza, acarreado entonces una precariedad negativa, con efectos nocivos para la salud mental. Estos efectos aparecen en la relación consigo

asociados al contexto social, económico y político, en el marco de prácticas de salud mental concretas y solidarias, dentro del respeto de la dignidad de las personas.

Con este estudio se ha comprobado, la grave situación humanitaria que viven las personas desplazadas, en este caso, las provenientes del TNCA, porque sufren violencia en su país de origen por diferentes actores, entre ellos, maras y pandillas, narcotráfico, crimen organizado, agentes de seguridad del estado y el mismo Estado, por omisión o negación de los derechos fundamentales de las personas, además, se suma, la violencia, que viven en los países de tránsito y destino, por tanto, son propensas a desarrollar psicopatologías.

En la tabla 2, puede observarse en cuanto a la psicopatología identificada que 33 (27,5%) presentaban Trastorno Depresivo Mayor, 13 (10,8%) Trastorno Depresivo Recurrente, 7 (5,8%) Riesgo de suicidio en el último mes, 16 (13,3%) Fobia social, 4 (3,3%) Estrés postraumático, 11 (9,2%) Abuso de alcohol, 9 (7,5%) dependencia de sustancia, 10 (8,3%) ansiedad generalizada, 8 (6,7%) Trastorno antisocial de la personalidad, 29 (24,2%) Trastorno de Déficit de Atención con Hiperactividad y, 12 (10%) Trastorno adaptativo.

Tabla 2
Migración y psicopatología

Diagnóstico	N	Porcentaje
Trastorno Depresivo Mayor	33	27,5
Trastorno Depresivo Recurrente	13	10,8
Riesgo de suicidio	7	5,8
Fobia social	16	13,3
Estrés postraumático	4	3,3
Abuso de alcohol	11	9,2
Dependencia de sustancia	9	7,5
Ansiedad generalizada	10	8,3
Trastorno Antisocial de la personalidad	8	6,7
Trastorno de Déficit de Atención con hiperactividad	29	24,2
Trastorno Adaptativo	12	10,0

Fuente: construcción propia, base de datos MINIKID, MINIPLUS.

mismo, con la familia, con los grupos humanos y en la relación crucial con el porvenir. Estos efectos pueden ser descritos de diferentes maneras, particularmente calificados como depresión, repliegue sobre sí mismo, atomización de los individuos, paranoia social, desaparición de todo proyecto de futuro que no sea catastrófico».

En cuanto a la psicopatología identificada se encontró una incidencia alta de trastornos del estado de ánimo. El 27,1% integró el diagnóstico de Trastorno Depresivo Mayor. La depresión es el resultado de interacciones complejas entre factores sociales, psicológicos y biológicos. Quienes han pasado por circunstancias vitales adversas (desempleo, luto, traumatismos psicológicos) tienen más probabilidades de sufrir depresión. Este explicaría la incidencia tan elevada de depresión en la población en estudio; a esto se le añaden diversas situaciones traumáticas vividas en el tránsito o haber sido testigos de la mismas. Esto concuerda con que el hecho que el (27,8%) reportó haber tenido Ideas Suicidas durante el tránsito migratorio.

Referente a los trastornos relacionados a traumas y factores de estrés se identificó que (13,5%) presentaba Trastorno por Estrés Postraumático (TEP). Según la American Psychiatric Asociación (2014, 105) el TEP es una enfermedad caracterizada por la aparición de síntomas tras la exposición a eventos vitales traumáticos. En las personas entrevistadas la incidencia encontrada fue alta en relación a la población general. Por ejemplo, en México la prevalencia es de 1,45 %, siendo mayor en mujeres 2,3% y de 0.49% en hombres (Medina *et al.* 2005, 16-17). En la población adolescente mexicana de 12 a 17 años la prevalencia¹² es de 1,7% en mujeres y de 0.3% en hombres (Benjet *et al.* 2009, 159). En nuestro estudio, el 13,5% presentaba Trastorno de Estrés Postraumático y esto coincide con lo descrito en la literatura científica de que este trastorno es más frecuente en personas expuestas a situaciones de violencia y desastre (Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud 2011, 7).

También, se encontró Dependencia de sustancias en 6,8% y Abuso de alcohol en 5,1% de las personas entrevistadas siendo estas cifras relativamente altas. Según la OMS (2017, 4), «varios estudios han mostrado que los principales determinantes sociales de la salud asociados con los trastornos de salud mental son los ingresos, el nivel de escolaridad, el sexo, la edad, la etnicidad y la zona geográfica de residencia».

En el estudio realizado la prevalencia del Trastorno Antisocial de la Personalidad fue muy alta (22%); esto coincide con el hecho de que este trastorno es más frecuente en zonas urbanas muy pobres y en «población flotante», por ejemplo, personas sin hogar y migrantes. Aunque en la población penitenciaria la prevalencia del trastorno antisocial es del 75%, en la población migrante fue mucho menor, lo que contraviene el mito de que los migrantes son delincuentes a

¹² Cuadro n.º 2. Prevalencia de trastornos psiquiátricos en el último año por sexo.

como lo ha afirmado en reiteradas ocasiones el presidente de Estados Unidos Donald Trump desde el anuncio de su candidatura presidencial (Ximenez 2015, párr. 1).

El Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH) fue de 8,5%. Un meta análisis de más de 100 investigaciones realizado por Polanczyk *et al.* (2007, 946) estimó una prevalencia mundial de 5,3%. Por lo que nuestro hallazgo está ligeramente más alto que lo descrito en la literatura.

En conclusión, en este estudio, la prevalencia de trastornos psiquiátricos es alta, esto coincide con lo afirmado por la OMS (2017) al referirse a los determinantes sociales de la salud¹³, lamentablemente los trastornos de salud mental a menudo pasan desapercibidos y no reciben tratamiento en la población general con situación migratoria regular, empleo y acceso a los servicios de salud de su país. En el caso de la población migrante del TNCA que salen de sus países amenazados de muerte o expulsados por la pobreza, continúan su tránsito con la vida amenazada y con patologías que, al no ser diagnosticadas, tampoco son tratadas de manera adecuada.

Diversos autores han afirmado que: «education on anxiety and coping skills appears most effective in relieving symptoms, and group therapy approach appears to be most acceptable and cost-effective» [la educación sobre la ansiedad y las habilidades para enfrentarlas parecen ser las más efectivas para aliviar los síntomas, y el enfoque grupal rápido parece ser el más aceptable y rentable] (Cantor *et al.* 2021, 5).

Por otro lado, señalaron que, «if depression and anxiety symptoms are highly prevalent when IDPs arrive at a new location then mental health and psychosocial support (MHPSS) may be most effective over the longer-term» [si los síntomas de depresión y ansiedad son muy frecuentes cuando los desplazados internos llegan a un nuevo lugar, entonces el apoyo psicosocial y de salud mental (MHPSS) puede ser más eficaz a largo plazo] (Cantor *et al.* 2021, 5).

Por consiguiente, este estudio ha develado una problemática de salud pública que, a largo plazo, tendrá un impacto tanto económico como social en los países aquejados por el fenómeno si no se le da la importancia necesaria y se atiende la salud mental de las personas víctimas de desplazamiento forzado.

¹³ Los pobres y los desfavorecidos sufren de manera desproporcionada trastornos mentales comunes (depresión, ansiedad, suicidio, etc.) y sus consecuencias adversas [...]. Los bajos ingresos familiares, el nivel bajo de instrucción, las desventajas materiales y el desempleo son otros factores que traen aparejados trastornos mentales comunes (OMS 2017, 4).

Conclusiones

La Resolución de la ONU del 26 de septiembre del 2017, reafirma el derecho de los refugiados y migrantes al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y recalca las situaciones de vulnerabilidad que pueden tener repercusiones negativas en la salud mental de las personas en tránsito. Ante ello, la ONU, insta a los Estados a adoptar de manera activa medidas que permitan incorporar plenamente una perspectiva de derechos humanos en los servicios de salud mental y sociales, y que (...) refuercen todas las leyes, políticas y prácticas existentes a fin de erradicar todas las formas de discriminación, estigma, prejuicios, violencias, abusos, exclusión social y segregación, en poblaciones vulnerables, en este caso víctimas de desplazamiento forzado, y que se ocupen, de los factores determinantes sociales, económicos y ambientales de la salud y que aborden desafíos originados por las desigualdades y discriminación que impiden el pleno disfrute de los derechos humanos en el contexto de la salud mental.

El estudio de casos en población desplazada del TNCA, muestra cómo, los trastornos de salud mental, no son tratados, por tanto, aquellas víctimas de desplazamiento que migran por causas relacionadas con la violencia, continúan su tránsito con la vida amenazada y con patologías que no son diagnosticadas ni tratadas, lo cual se convierte en una problemática de salud pública, que a largo plazo tendrá un impacto negativo en la economía y sociedad de aquellos países afectados por el fenómeno, por tanto, retomando las recomendaciones de la ONU a los Estados, se debe fomentar la formulación de políticas públicas, con el fin de integrar los servicios de salud mental en la atención primaria y la atención general de la salud.

Finalmente, la investigación ha puesto en evidencia el estado de desprotección de las víctimas de desplazamiento forzado, la cual queda plasmada en una total vulneración a sus derechos humanos, lo cual repercute en un desmejoramiento de su salud mental. En este estudio se constató que la prevalencia de psicopatologías de la población migrante es alta, siendo los trastornos psiquiátricos más frecuentes el Trastorno Depresivo Mayor, Trastorno Depresivo Recurrente, Riego de Suicidio, Estrés Postraumático, Trastorno de Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH). Por consiguiente, el impacto que la migración forzada tiene en la salud mental, deja al descubierto, la necesidad de apoyo de la comunidad internacional para atender los problemas de salud física y mental de las víctimas. Este estudio, se considera de gran relevancia, porque pretende constituirse, en un documento de consulta para organizaciones que trabajan con población desplazada,

así como un referente en investigación de la salud mental, dado que los instrumentos utilizados en esta investigación, son herramientas, que han sido probadas y validadas científicamente por expertos.

Bibliografía

- Abello Raymundo, María Amaris, Amalio Blanco, Camilo Madariaga, Kissy Manrique, Marina Martínez, Yamile Turizo, Darío Díaz. 2009. «Bienestar y trauma en personas adultas desplazadas por violencia política.» *Universitas Psychologica* 8, n.º 2: 455-470.
- Abraira, Víctor. 2001. «El índice Kappa.» *Notas estadísticas, Unidad de Bioestadística Clínica. Hospital Ramón y Cajal, SEMERGEN.*
- ACNUR. 2014. *Desplazamiento forzado en el triángulo norte de América Central: respuestas y desafíos de protección.* ACNUR.
- ACNUR. 2018. *La Salud mental es un derecho.* Acceso el 30 de mayo 2022. <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/uphold-international-law/index.html>. Esta referencia no está citada en el texto.
- Alvarado, Rubén. 2008. «Salud mental en inmigrantes». *Rev Chile Salud Pública* 12, n.º 1, 37-41.
- American Psychiatric Association. 2014. *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales DSM 5.* Barcelona: Masson.
- Asamblea Legislativa-República de El Salvador. 2002. *Decreto n.º 955, Código de Salud.* San Salvador: Asamblea Legislativa-República de El Salvador.
- Benjet, Corina, Guilherme Borjes, María Elena Medina-Mora, Enrique Méndez, Clara Fleiz, Estela Roja y Carlos Cruz. 2009. «Diferencias de sexo en la prevalencia y severidad de trastornos psiquiátricos en adolescentes de la ciudad de México». *Salud Mental* 3, n.º 2: 155-163.
- Biblioteca Nacional de Medicina de los Estados Unidos. 2020. *Medline Plus.* Acceso el 21 del octubre 2021. <https://medlineplus.gov/spanish/mentalhealth.html>.
- Cabieses Báltica, Piedad Gálvez y Nassin Ajraz. 2018. «Migración internacional y salud: el aporte de las teorías sociales migratorias a las decisiones en salud pública». *Medicina Experimental y Salud Pública* 35, n.º 2: 285-291.
- Cantor, David, Jina Swartz, Bayard Roberts, Aula Abbara, Alastair Ager, Zulfiqar A. Bhutta, Karl Blanchet, Derebe Madoro Bunte, JohnBosco Chika Chukwuorji, Nihaya Daoud, Winifred Ekezie, Cecilia Jimenez-Damary, Kiran Jobanputra, Nino Makhashvili, Diana Rayes, Maria Helena Restrepo-Espinosa, Alfonso J. Rodriguez-Morales, Bukola Salami y James Smith. 2021. «Understanding the health need of internally displaced person: A scoping review». *Journal of Migration an Health* 4: 1-8.
- Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud. 2012. «Declaración de Lyon cuando la mundialización nos vuelve locos. Hacia una ecología del vínculo social». *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud* 10, n.º 1: 647-655.

- Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud CENETEC. 2011. *Diagnóstico y Manejo del estrés postraumático*. Ciudad de México: CENETEC.
- Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud de México CENETEC. 2016. *Diagnóstico y manejo de la infección aguda de vías aéreas superiores en pacientes de 3 meses hasta 18 a*. México: CENETEC. Acceso el 21 de octubre 2021. http://www.cenetec.salud.gob.mx/descargas/gpc/CatalogoMaestro/062_GPC__InfAgVASde3mesesa18a/INFECCION_VIAS_AEREAS_EVR_CENETEC.pdf.
- Códigos Internacionales de Ética. 1990. «La salud, como derecho humano en el derecho internacional». *Bol of Sanit Panam* 108, n.º 5-6: 645-650.
- Confederación Salud Mental España. 2017. *La ONU aprueba una resolución específica sobre salud mental y derechos humanos*. Acceso el 27 de abril de 2022, de <https://consaludmental.org/sala-prensa/actualidad/onu-aprueba-resolucion-especifica-salud-mental-derechos-humanos/#:~:text=17%2F10%2F2017-,El%20Consejo%20de%20Derechos%20Humanos%20de%20la%20ONU%20aprueba%20la,parte%20esencial%20de%20ese%20derecho>.
- Congreso Nacional de Honduras. 2004. *Decreto N° 208-2003*. Acceso el 23 de octubre 2021. https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_y_extranjeria_Honduras.pdf
- Consejo de Derechos Humanos. 2017. *Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales*. Ginebra: Asamblea General Naciones Unidas.
- Correa, Mary. 2009. «Las víctimas de desplazamiento forzado toman la palabra». *Investigación*, 160-171.
- Cristosal. 2017. *Visibilizar lo invisible. Huellas ocultas de la violencia. Informe de desplazamiento interno forzado por violencia en El Salvador en 2017*. San Salvador: Cristosal.
- «Declaración de Lyon cuando la mundialización nos vuelve locos. Hacia una ecología del vínculo social.» *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 10, n.º 1 (2012): 647-655.
- Echenique, Carolina., Lina María Medina, Adria Rosa Medina y Andrés Ramírez. 2008. «Prevalencia del trastorno por estrés postraumático en población desplazada por violencia, en proceso de reestablecimiento en Sincelejo». *Psicología desde el Caribe* 21: 122-135. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/psicologia/article/view/1644/5330>. Obtenido de Prevalencia del trastorno por estrés postraumático en población desplazada por violencia, en proceso de reestablecimiento en Sincelejo
- EFE. 2019. Organismos Humanitarios indican violencia afecta salud mental de los hondureños. *La prensa-Honduras*.
- Ganduglia, Cecilia. 2010. «La reforma del Sistema de Salud de los Estados Unidos de América». *Medicia* 70, n.º 4: 381-85.
- Gómez, Cristina. 2019. «Huir para no morir: movilidad humana en contexto de violencia sostenida. El caso mexicano». *Historia y Grafía* 22: 57-95.

- Gutiérrez, José Ricardo y Cecilia Portillo. 2015. «Prevalencia de trastornos mentales y recursos humanos en salud mental en El Salvador». *Revista Electrónica de Psicología Iztacala* 18, n.º 3: 1193-1222.
- Instituto Nacional de Migración. s.f.. *Derechos Humanos de las personas migrantes que transitan por México*. México: Secretaría de Gobernación. Acceso el 23 octubre 2021. https://www.inm.gob.mx/static/pdf/DH_PERSONAS_MIGRANTES_TRANSITAN_MEXICO.pdf
- Jaramillo, M^a Isabel. 2004. *La importancia del acompañamiento psicosocial para la recuperación de las personas en situaciones de desplazamiento*. Colombia: CHF Interntational.
- La Gaceta. 2013. Sección A. *Decreto Ejecutivo número PCM-053-2013*. Acceso el 23 de octubre 2021. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon132079.pdf>
- Medina-Mora, María Elena, Guilherme Borges, Carmen Lara, Luciana Ramos-Lira, Joaquin Zambrano y Clara Fleiz. 2005. «Prevalencia de sucesos violentos y de trastorno por estrés postraumático en la población mexicana». *Salud Pública de México* 47, n.º 1: 8-22.
- Medrano, Celia. 2016. «Viejos y nuevos conflictos en Centroamérica: el diario drama humano de las víctimas de violencia». *Encuentro* 103: 79-90.
- Mesa de Sociedad Civil. 2017. *Desplazamiento interno por violencia y crimen organizado en El Salvador*. San Salvador: Mesa de Sociedad Civil.
- Nájar, Alberto. 2019. «Caravanas de migrantes: la «histórica» oleada de indocumentados de todo el mundo que está llegado a México. *BBC News Mundo*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48033101>
- OEA. 1984. *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Acceso el 29 de mayo 2022. HYPERLINK «http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaración_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf» http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaración_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf .
- OEA. 1994. *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*. Acceso el 29 de mayo 2022. HYPERLINK «http://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_San_Jose_1994.pdf» http://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_San_Jose_1994.pdf .
- ONU. 1966. *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*. Acceso 29 de mayo 2022. HYPERLINK «<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>» <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> .
- ONU. 1998. *Anexo Principios rectores de los desplazamientos internos: alcance y finalidad*. Informe del Representante del Secretario General, ONU.
- ONU. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Acceso 28 mayo 2022. HYPERLINK «https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf» https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- OMS. 2017. *Determinantes sociales de la salud en la región de las américas*. Washington, D.C: OMS.
- OMS. 2015. *Preguntas y respuestas sobre la hipertensión*. Acceso el 29 mayo 2022. HYPERLINK «<https://www.who.int/features/qa/82/es/>» <https://www.who.int/features/qa/82/es/>

- OMS. 2014. *Prevención del suicidio un imperativo global*. Acceso el 29 mayo 2022. HYPERLINK «https://www.who.int/mental_health/suicide-prevention/world_report_2014/es/» https://www.who.int/mental_health/suicide-prevention/world_report_2014/es/
- OMS. 2018. *Salud mental: fortalecer nuestra respuesta*. Acceso el 29 mayo 2022. HYPERLINK «<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>» <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>
- OMS. 2014. *Suicidio*. Acceso el 29 mayo 2022. HYPERLINK «https://www.who.int/mental_health/suicide-prevention/world_report_2014/es/» https://www.who.int/mental_health/suicide-prevention/world_report_2014/es/
- Pérez, Julián y Ana Gardey. 2021. *Definición de sentimientos*. Acceso el 30 mayo 2022. <https://definicion.de/sentimiento/>
- Polanczyk, Guilherme, Mauricio Silva de Lima, Bernardo Lessa, Joseph Biederman, y Luis Augusto Rohde. 2007. «The worldwide prevalence of ADHD: a systematic review and metaregression analysis.» *Am J Psiquiatria* 164, n.º 6: 942-948
- Red de documentación de las organizaciones defensoras de migrantes. (2013). *Narrativas de la transmigración centroamericana en su paso por México. Informe estadístico sobre las características de los trasmigrantes centroamericanos*. Ciudad de México: Red de documentación de las organizaciones defensoras de migrantes.
- Red de documentación de las organizaciones defensoras de migrantes. 2017. *El estado indolente: recuento de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México*. Ciudad de México: Red de documentación de las organizaciones defensoras de migrantes.
- REDLAC. 2020. *El Impacto de la Violencia en el Acceso y la Garantía del Derecho a la Salud de las Personas Desplazadas en el Norte de Centroamérica y México*. México D.F: REDLAC.
- Sheehan, David, Yves Lecrubier, Harnet Sheehan, Patricia Amorim, Juris Janavs, Enmanuelle Weiler, Thierry Hergueta, Roxy Baker y Geoffrey Dunbar. 1998. The MINI International Neuropsychiatric Interview (M.I.N.I.): «The development and validation of a structured diagnostic psychiatric interview for DSM:iv and ICD-10». *J Clin Psychiatry* 59, n.º 20: 22-33.
- UNHCR. 2021. *relief web*. Obtenido de ACNUR: Cifras de desplazamiento aumentaron en la primera mitad de 2021 por conflictos, violencia y cambio climático. Acceso el 30 mayo 2022. <https://reliefweb.int/report/world/acnur-cifras-de-desplazamiento-aumentaron-en-la-primera-mitad-de-2021-por-conflictos>
- United States Conference of Catholic Bishops. 2013. *Misión a Centroamérica: viajes a Estados Unidos de menores no acompañados*. Washington, D.C: United States Conference of Catholic Bishops.
- Wolf, J. 2018. *Sistema de Salud de los Estados Unidos*. Acceso el 31 mayo 2022 https://www.ehowenespanol.com/sistema-de-salud-en-los-estados-unidos_13169939/.

La salud como restauradora de jerarquías coloniales y racistas: del requisito de salud migratorio australiano al pasaporte de vacunación global en el régimen COVID-19

Health restores colonial and racist hierarchies: From Australian Immigration Health Requirement to Global Vaccination Passport in the COVID-19 regime

Carla Burbano¹
Universidad de Deusto

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2355>

Fecha de recepción: 10.02.2022

Fecha de aceptación: 31.05.2022

Fecha de publicación en línea: junio de 2022

Cómo citar/Citation: Burbano, Carla. 2022. «La salud como restauradora de jerarquías coloniales y racistas: del requisito de salud migratorio australiano al pasaporte de vacunación global en el régimen COVID-19». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 9: 133-163. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2355>.

Sumario: Introducción. 1. Los «dispositivos» biopolíticos y biotecnopolíticos en el tránsito de un régimen disciplinario a un régimen farmacopornográfico. 1.1. Situando los dispositivos. 1.2. El Estado y la biopolítica en el control de poblaciones migrantes: toda biopolítica es inmunológica. 2. El requisito de salud en Australia como dispositivo biotecnopolítico en un contexto de migración. 2.1. Historia e implementación. 2.2. Biotecnopolítica: consolidación de una geopolítica del riesgo. 2.3. Red de vigilancia del Norte Global: Lista de alerta al movimiento (MAL). 3. Régimen COVID-19: ¿el pasaporte de vacunación, el «nuevo» dispositivo biotecnopolítico de exclusión global? 3.1. Pasaporte de vacunación y su implementación práctica. 3.2. Biotecnopolítica: Geopolítica del riesgo en torno al pasaporte de vacunación. 4. Consideraciones finales: alertas a la imposición un pasaporte de vacunación. Bibliografía.

Resumen: Si bien la imposición de requisitos de salud (RS) no es un elemento nuevo en el control de las migraciones contemporáneas y no contemporáneas. Si es un dispositivo biotecnopolítico recurrente en diferentes países para gestionar la gobernanza de la migración y la salud al operar como

¹ E-mail: carla.burbano@opendeusto.es. Orcid: 0000-0002-0608-903X

un filtro que privilegia ciertos cuerpos migrantes sobre otros. En Australia, desde hace décadas existe una extensa infraestructura de vigilancia que relaciona migración, salud, discapacidad y raza, que reproduce, por un lado, una geopolítica del riesgo que sitúa al sur global en desventaja. Y, por otro lado, articula un complejo sistema de seguimiento a nivel global a través de dispositivos de vigilancia informática que operan en complicidad con otros estados receptores de migraciones como Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido. El objetivo de este estudio es utilizar el caso australiano como referencia para analizar las posibles consecuencias de imponer un «pasaporte de vacunación» como requisito sanitario global bajo el régimen de COVID-19.

Palabras clave: Requisito de salud, dispositivo biotecnopolítico, migración, COVID-19, pasaporte de vacunación, sur global, Australia.

Abstract: The imposition of health requirements (HR) as a biotechnopolitical device to control migration is not new; the analysis of the Australian case reveals an extensive surveillance infrastructure that relates migration, health, disability, and race, which reproduces geopolitics of (the) risk and that puts the global south at a disadvantage. In this way, the governance of migration and health is managed using the latter as a “filter that privileges” certain migrant bodies over others. At the same time, this governance has created a complex global monitoring system through computer surveillance devices that have been operating for decades in complicity with other states such as Canada, the United States, New Zealand, and the United Kingdom. The objective of this study is to use the Australian case as a benchmark to analyze the possible consequences of imposing a “vaccination passport” as a global health requirement under COVID-19 regime.

Keywords: Health requirement, biotech device, migration, COVID-19, vaccination passport, Global South, Australia.

Introducción

Los controles fronterizos desterritorializados, los mecanismos de securitización de la inmigración o la innovación tecnológica en el control territorial son mecanismos recurrentes en los contextos migratorios globales. Sobre su naturaleza, dinámica e implementación existe una amplia literatura (Ferhani y Rushton 2020, Casas-Cortes *et al.* 2015, De Genova 2013, Hess y Kasperek 2017) pero no son las únicas estrategias de control posibles. Tal y como sostiene Preciado (2020) también los dispositivos biotecnopolíticos posibilitan el despliegue de tecnologías de biovigilancia y biocontrol que materializan prácticas de poder más allá de la represión. Entender cómo se han ido transformando estos dispositivos a lo largo de la historia permite evidenciar «porque las técnicas de producción de poder y las técnicas de producción de verdad» son inseparables y en su proceso de transformación histórica han ido forjando diferentes figuras somatopolíticas» una de ellas, un «sujeto migrante» «racializado», «enfermo» y «discapacitado» comúnmente situado en el Sur Global y que continúa siendo objeto de gestión en un nuevo tipo de capitalismo farmacopornográfico.

La tendencia de usar dispositivos de corte biotecnopolítico que toman forma de medidas sanitarias, para la gestión o selección de cuerpos migrantes en estados democráticos del Norte Global, tiene evidencia histórica. De hecho, el objetivo de su aplicación es la mejora de las condiciones de vida de *sus* ciudadanos abarcando principalmente aquellos sujetos que cumplen con los cánones morales e higiénicos establecidos con anterioridad y que son el aval de su productividad y vienen ratificados por ella. Lo contrario sucede con los «indeseables» a quienes dejan a su suerte y de esta forma, ahorran los recursos que supondría intentar recuperarlos (Ugarte 2005, 51).

Por tanto, la exigibilidad de «requisitos de salud» prevista en el régimen jurídico-político de las migraciones a nivel global para condicionar o rechazar la entrada en determinados países de nacionales de terceros países, no funciona particularmente, como un mecanismo de «protección» de la salud del Estado-nación, sino que opera como un sofisticado dispositivo biotecnopolítico.

El alcance y desarrollo de estos dispositivos de biocontrol sobre las fronteras del Estado-Nación resulta particularmente ilustrativa en Australia. No solo porque desde hace décadas, en este país existe una extensa infraestructura de vigilancia que relaciona migración, salud, discapacidad y raza (Wilson y Weber 2008, Walsh 2020) sino también porque se articula un complejo sistema informatizado de seguimiento

a nivel global con otros estados como Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido (O'Neil 2017, Grewcock 2014, Horner 2015).

Precisamente, la importancia del RS (requisito de salud) radica en que es un componente central en el régimen contemporáneo de control fronterizo australiano, la información sanitaria que se recaba de los solicitantes de visa o demandantes de asilo, es codificada con un código de alerta «Salud» (ARC). Esta información alimenta una base de datos informática más amplia, categorizada como «lista de alerta al movimiento» (MAL) que se comparte con otros países como Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. A través de este código se controla la salud como filtro migratorio de ciudadanos extranjeros dentro y a través de las fronteras de los estados. Lo cual plantea serios problemas sobre confidencialidad de la salud, discriminación y violación de derechos humanos.

A través de un análisis en clave biopolítica, siguiendo una metodología cualitativa de revisión de la literatura sobre el sistema migratorio australiano y las actuales estrategias de control de los regímenes COVID-19 (Agamben 1998, Foucault 2007), el objetivo de este estudio es utilizar el caso australiano como referencia para analizar las posibles consecuencias de imponer un «pasaporte de vacunación» como requisito sanitario global bajo el régimen de COVID-19. Asimismo, se reflexiona si es previsible que las consecuencias de su aplicación consoliden prácticas y viejas dinámicas de exclusión, ahora legitimadas a nivel global por la pandemia COVID-19, ratificando una geopolítica del riesgo a través de una estructura de poder colonial y racista preestablecida.

Partiendo de estas dos premisas, el artículo se estructura en tres partes, en la primera se hará una breve introducción a la concepción genealógica de la historia del cuerpo propuesta por Preciado (2011), para identificar las características del nuevo régimen de capitalismo que el autor categoriza como farmacopornográfico y el modo en el que gestionan la «vida» los «dispositivos» biopolíticos y biotecnopolíticos en el tránsito de un régimen disciplinario a un régimen farmacopornográfico. Para entender como el Estado utiliza la biopolítica en «el control de los movimientos de población» en contextos migratorios, que legitima políticas inmunitarias.

La segunda define al requisito de salud, como un dispositivo biotecnopolítico, así como los elementos que lo componen en el caso australiano. En la tercera parte se aborda el escenario actual categorizado como régimen COVID-19 que analiza a breves rasgos las medidas «estratégicas» que han tomado los estados

para «mitigar» el impacto del COVID-19 situando el análisis más profundo en la exigencia de un pasaporte de vacunación para viajes internacionales como condición de entrada. Por último, se desarrollan consideraciones finales a manera de alertas ante la instauración de este dispositivo, que sintoniza con nuevas y viejas prácticas de exclusión, al evidenciar elementos compartidos con el caso referencial australiano.

1. Los «dispositivos» biopolíticos y biotecnopolíticos en el tránsito de un régimen disciplinario a un régimen farmacopornográfico

Preciado (2011) define la historia política del cuerpo a partir de tres momentos ligados cada uno a un «régimen somatopolítico» distinto: el régimen soberano, en el que el cuerpo aún está habitado por el poder teocrático, «es un cuerpo para la muerte», por lo que se usarán técnicas tanatopolíticas de gestión del cuerpo; el régimen disciplinario o biopolítico, en el que hay una proliferación de órganos y el cuerpo funciona como una máquina orgánica de reproducción nacional, surgen nuevas técnicas (biopolíticas) de gestión y control de la vida, la construcción del cuerpo y de la subjetividad, pero no desaparecen las anteriores, es la era de las instituciones totales (escuela, hospital, fábrica, etc); y el régimen fármaco-pornográfico, que iniciaría a mediados del siglo xx, y se caracterizará, entre otras cosas, por la centralidad que adquieren los discursos biotecnológicos y mediáticos que muchas veces entran en colisión con los discursos médico-científicos (dominantes en el régimen disciplinario). Aparecen nuevas técnicas farmacopornográficas de gestión del cuerpo y del poder. Técnicas que ya no son correctivas y propician la aparición de una nueva gama de figuras y ficciones somatopolíticas (teletrabajo, redes sociales, flexibilidad laboral, conectividad permanente, más tolerancia al biocontrol). La aparición de la noción médico-psiquiátrica de «género», la emergencia del cuerpo *cyborg*, la separación química entre heterosexualidad y reproducción o la conversión de la pornografía en cultura popular.

Tener esta concepción genealógica del cuerpo propuesta por Preciado es un proceso necesario para entender cómo se ha ido transformando a lo largo de la historia la relación entre cuerpo-poder-verdad, y con ello identificar las transformaciones ficcionales somatopolíticas en cada régimen, a través de técnicas de poder y verdad de gestión del cuerpo.

1.1. *Situando los dispositivos*

En el régimen disciplinario, la vida, como cualquier otro objeto epistemológico y político es resultado de un determinado dispositivo de saber/poder, en este caso, la biopolítica vigente a partir del siglo XVIII (López 2013).

Foucault (2007) considera que el dispositivo biopolítico de sexualidad es la gran tecnología del poder en el siglo XIX junto con el racismo, que es la forma moderna, estatal y biologizante, que se encuentra simultáneamente preocupada del cuerpo y de su gestión. El dispositivo de la sexualidad tiende a hacer vivir, mientras que el del racismo, llevado a sus extremos, puede hacer morir. Por lo tanto, estos dos dispositivos biopolíticos «sexualidad y racismo» describen los dos efectos posibles de un modelo de gubernamentalidad biopolítica. Podríamos decir que el dispositivo biopolítico es un conjunto de técnicas o tecnologías que responden a una racionalidad gubernamental de gestión de la vida.

En el régimen farmacopornográfico, Preciado (2020) evidencia que estamos pasando de una sociedad escrita a una sociedad ciberoral, de una sociedad orgánica a una sociedad digital, de una economía industrial a una economía inmaterial, de una forma de control disciplinario y arquitectónico, a formas de control microprotéticas y mediaticocibernéticas. Categoriza como «farmacopornográfica» al tipo de gestión y producción del cuerpo y de la subjetividad sexual dentro de esta nueva forma de biocapitalismo.

Algunos de los índices de la gestión biotecnológica en el ámbito de la sexualidad, por ejemplo, son la modificación farmacológica de la conciencia y del comportamiento, el desarrollo de drogas de diseño, la mundialización de la píldora, así como la producción de las terapias preventivas del sida o el uso del viagra. Mientras que, a nivel tecnológico, podemos encontrar índices de esta nueva gestión semiotio-técnica digital, en el desarrollo de la Internet, el uso de tecnologías informáticas móviles, la inteligencia artificial, algoritmos en el análisis de big data, y el desarrollo de dispositivos globales de vigilancia informática a través de satélite.

Preciado (2014) categoriza a estas técnicas de biovigilancia como «farmacopornográficas» por dos factores, el primero porque se introducen dentro del cuerpo, atraviesan la piel, nos penetran; y segundo, porque los dispositivos de biocontrol ya no funcionan a través de la represión de la sexualidad, sino a través de la incitación al consumo y a la producción constante de un placer regulado y cuantificable. Estas nuevas tecnologías blandas se toman el cuerpo

hasta volverse inseparables e indistinguibles de él. La píldora, el género y la pornografía serán definidos por Preciado como «los» dispositivos farmacopornográficos hegemónicos en la producción de subjetividad del siglo XXI. Así las nuevas técnicas de construcción del cuerpo y de la subjetividad (Preciado 2011), establecerán nuevos tipos de relaciones tanto conflictivas como simbióticas con las técnicas soberanas y disciplinarias, así como con las ficciones políticas ligadas a ellas. La industria farmacéutica (Parma) y la industria audiovisual (Porno) serán las productoras hegemónicas de la subjetividad de esta época y se retroalimentarán la una a la otra por la producción de mercancía para esa subjetividad producida. De ahí viene la conjunción de capitalismo farmacopornográfico, que nuclea las dos industrias para dar cuenta del sujeto actual que deberá proyectarse a escala global.

En el capitalismo farmacopornográfico, el deseo sexual y la enfermedad comparten una misma plataforma de producción y cultivo: «no existen sin soportes técnicos, farmacéuticos y mediáticos capaces de materializarlos». Desde un punto de vista farmacopornográfico, un tercio de la población afectada con VIH no está enferma. Los miles de seropositivos que mueren cada día en el continente africano son biocuerpos precarios, cuya supervivencia aún no ha sido capitalizada por la industria farmacéutica occidental. Lo contrario ocurre con la gestión del cuerpo categorizado como enfermo o discapacitado, «con la entrada de la estadística/matemática dentro de los procesos de gestión de salud, la noción estadística de la medicina se convertirá en la noción de la norma biopolítica, porque lo que exceda o no llegue a la media será considerado como «anormal» y por lo tanto será objeto de gestión a través de técnicas soberanas/tanatopolíticas (esterilización, aborto), biopolíticas (encierro, hospital, sanatorio, escuela...) y farmacopornográfica (terapias, morfina, prótesis, códigos) como veremos más adelante.

1.2. *El Estado y la biopolítica en el control de poblaciones migrantes: toda biopolítica es inmunológica*

La caída de las torres gemelas fue el hito fundacional, para la redefinición de los estados-nación en términos neocoloniales e identitarios y la vuelta a la idea de frontera física como condición del restablecimiento de la identidad nacional y la soberanía política. A partir de esto se han rediseñado las políticas gubernamentales migratorias de los últimos 20 años. La noción de biopolítica formulada por Foucault (2003) es de utilidad para comprender las

formas en que los Estados constituyen campos de intervención en la sociedad mediante tecnologías de poder y saber, bajo el enfoque de que el «estado problematiza» la realidad a través de una visión estratégica de administración dentro un territorio, en el que reconoce al biopoder como un poder más allá de sus formas coercitivas, entendido como el poder para potenciar la vida, gestionar la salud y el bienestar (Foucault 2007), esta dimensión positiva del poder tiene como elemento constitutivo al conocimiento, con lo cual se construye una «imagen que justifique la intervención estatal» a través de la legitimación de un «régimen de verdad» (Nicholls 2015) eficacia y de hacer bien. Más allá, del poder absoluto y soberano, que consistía en «dejar vivir y hacer morir». Para ello, precisa «normalizar» la vida, es decir, establecer la media general que permite estandarizar su rendimiento, y legitimar su clasificación jerárquica. En este contexto se construye una ficción somatopolítica (Preciado 2020) basada en diferencias dicotómicas asociadas a la normalización de la vida: hombre-mujer, normal-anormal, homosexual-heterosexual, enfermo-sano, etc.

Sin embargo, junto al biopoder, existe otro tipo de poder, el poder soberano. Si el primero (biopoder) es un poder descentralizado para manejar la salud y el bienestar y «para hacer vivir», el segundo es un poder centralizado, basado en la fuerza y la coerción, y que afirma ser absoluto, pues se reserva el derecho a matar (a dejar vivir o hacer morir) para imponer su orden. Aunque ambos tipos de poder pueden parecer incompatibles, Agamben (1998) explica que el poder soberano puede actuar en el marco del biopoder gracias a la introducción del racismo, una tecnología vital del biopoder para gestionar la vida y la muerte. El racismo permite una diferenciación jerárquica entre razas, delimitando una frontera entre amigos/enemigos no en sentido político o jurídico en base a la pertenencia a un Estado soberano, sino en sentido racial y biológico. De este modo, el racismo proporciona al poder soberano la capacidad de delimitar a qué poblaciones se les deja vivir y a cuáles se les hace morir o, en casos extremos, *cuáles* serán desaparecidas, por representar una amenaza generalizada, en sentido racial y biológico en vez de político, para la salud, el bienestar/desarrollo y la vida biológica de la población, a causa por ejemplo de la enfermedad, pobreza o la sobrepoblación (Pérez de Armiño 2011).

La ficción política constitutiva del régimen biopolítico es «el Estado» junto con la noción de «frontera», dando lugar a que «el control de los movimientos de población por parte este» se convierta en uno de los rasgos distintivos del Régimen biopolítico (Chavel 2015). El Estado

establece los cimientos para el orden político internacional del régimen biopolítico, con ello se establecerán espacios que diferencian «un adentro y un afuera», que legitima dinámicas de inclusión y exclusión de «aquellos que en este espacio de identificación y unificación artificial (*ficcional*) —llamada Estado— no pueden entrar» (Cossarini 2010, 11). Por la misma lógica, argumenta Cossarini, la igualdad artificial determinada jurídicamente por el Estado, anclada en la ciudadanía, crea paralelamente espacios de exención, dinámicas de producción del diverso y del excluido. Todo acto de protección implica una definición inmunitaria de la comunidad según la cual esta se dará a sí misma la autoridad de sacrificar otras vidas, en beneficio de una idea de su propia soberanía. El estado de excepción es la normalización de esta insoportable paradoja (Esposito 2011).

En torno a esta lógica muchos Estados aún hoy justifican su derecho a restringir la migración y, al mismo tiempo, el derecho que tienen de construir comunidades políticas según su criterio de selectividad (Walzer 2019).

2. El requisito de salud en Australia como dispositivo biotecnopolítico en un contexto de migración

El enfoque australiano para la selección de inmigrantes a menudo se presenta como un modelo para los países que buscan maximizar los beneficios de la inmigración para sus mercados laborales. Los formuladores de políticas en otros países han intentado a veces imitar las políticas de Australia. Durante su administración, Trump promocionó los beneficios de la prueba de puntos australiana para admisiones de inmigrantes y sugirió que el sistema podría servir como modelo para reformar las políticas de inmigración de los Estados Unidos. Gran parte de la reputación de Australia puede vincularse con el desempeño económico de sus inmigrantes, en particular aquellos que ingresan con visas vinculadas al empleo. Según una encuesta de 2015 realizada por el Departamento de Inmigración y Protección Fronteriza, casi el 90 por ciento de los inmigrantes admitidos a través de la corriente de inmigración calificada tenían un empleo seis meses después de llegar a Australia (Boucher y Davidson 2019).

Lo que obvia sin embargo este enfoque, es que en la práctica el control de los cuerpos ha sido parte integral de la construcción del Estado-nación. Y en Australia este ejercicio se consolidó a través de un modelo migratorio cuyo objetivo era crear «una nación construida

sobre un ciudadano deseado y sano» (Gothard 1997), este «ciudadano deseado sería racional, blanco, capaz y de buen carácter moral» (Soldatic y Fiske 2009).

La articulación de la otredad es constituyente del imaginario social, político, y económico de occidente, por ello en cada modelo de organización política, ya sea totalitario o democrático, «no se escatimaron esfuerzos en hacer uso de las técnicas más modernas para producir un tipo de vida en lugar de otros y animar su reproducción» (Berrío 2010, 31). En la modernidad el avance tecnológico y el saber científico justificaron las intervenciones biopolíticas en la población.

El requisito de salud (RS) en este contexto se configura como un dispositivo biotecnopolítico o farmacopornográfico por su rol clave en la gestión de los cuerpos que se construyen como «enfermos», «deficientes» o «discapacitados» en contextos migratorios.

Su función es importante, porque como dispositivo incluye un conjunto de tecnologías de producción y gestión sobre el cuerpo y los fluidos, prácticas de gobierno, técnicas de biopoder y constituye la «evidencia técnica» de los aparatos de verificación que legitimarán la adopción de prácticas de inmunización política, que combinarán formas soberanas de gestión del cuerpo (tanatopolíticas), biopolíticas y farmacopornográficas.

Los elementos que distinguimos para caracterizarlo son tres: la primera, la historia de su implementación con el fin de evidenciar la matriz colonial materializada en el desarrollo de un cuerpo legal que marcará la aplicación de una política inmunitaria que separa a poblaciones nacionales de las poblaciones migrantes. La segunda: su funcionamiento biopolítico y su materialización en una geopolítica del riesgo que evidencia una jerarquía racial y la tercera: el despliegue de una red de vigilancia del Norte Global, cuya materialización consolida un complejo sistema de seguimiento de movimientos migratorios, alimentada por códigos de alerta a la salud.

2.1. *Historia e implementación*

Desde aproximadamente la década de 1880, las leyes de migración en las seis colonias británicas (Australia se convirtió en Federal en 1901) estaban cada vez más preocupadas por dos cosas: la enfermedad y la raza. Todas las colonias tenían alguna versión de la Ley de Exclusión de China, cuya justificación se basaba en protocolos de salud pública para el control de la enfermedad. Se entendió específicamente que la viruela y la lepra fueron llevadas a Australia

por inmigrantes chinos (Watters 2002). La nueva Ley de Restricción de Inmigración de 1901, era la base legal de la política de White Australia, tenía un poder de salud pública, específicamente en la sección de «enfermedades repugnantes» (3d).

La detección de personas «discapacitadas» y «enfermas» tanto niños como adultos en las zonas migratorias de Australia a través de la ciencia médica se normalizó con la Ley de Restricción de Inmigración de 1901, bien conocida por la detección de migrantes no blancos, «lo que es menos conocido es que esta legislación también menciona explícitamente la discapacidad como uno de los principales sitios de exclusión de migración bajo la Sección 3 de la Ley» (Soldatic y Fiske 2009).

Así, en Australia, las conexiones entre la salud pública, la migración y la raza fueron explícitas, legales y técnicas, racionalizadas por la epidemiología y la ciencia de la época. Las bases históricas evidencian que el control de la salud de los migrantes fue central en el régimen de control fronterizo en Australia de ese entonces y lo sigue siendo ahora.

Con la ley de Migración de 1958 (vigente hasta hoy), el lenguaje racista y capacitista de la ley de 1901 fue eliminado. Sin embargo, la Ley de 1958 mantiene la noción del «ciudadano deseable» y excluye una variedad de cuerpos. Como novedad, se incorporó un proceso de evaluación de la salud como mecanismo central para determinar el estado migratorio (Soldatic y Fiske 2009). Esta Ley, como su predecesora, contenía una lista de enfermedades prescritas que excluirían a las personas de la migración. Además de esta Ley, en 1989 se introdujeron reglamentos de migración que prescribían nuevos criterios de salud y eliminaban toda referencia a enfermedades prescritas, con la excepción de la tuberculosis TB (Horner 2015).

Las Regulaciones de Migración se actualizaron en 1994, con ello se establece el RS bajo tres Criterios de Interés Público (PIC) del Anexo 4, que serán entendidos como criterios de salud migratoria, estos son:

- PIC 4005: se aplica a la mayoría de las visas y establece los criterios estándar de Requisitos de salud, incluido el cumplimiento de los requisitos de «costo significativo»² y «perjuicio al acceso» (Australian Department of Home Affairs 2020);
- PIC 4006: se aplica a las visas de negocios calificadas de larga duración. Los solicitantes que no aprueben el RS bajo este

² A partir del 1 de Septiembre de 2021 (última reforma) se consideran que los costos de AU \$51,000 o más son significativos.

criterio tienen acceso a una exención siempre que su empleador patrocinador acepte indemnizar sus costos relacionados con la salud identificados; y

- PIC 4007: se aplica a un número limitado de visas familiares, calificadas y humanitarias. Los solicitantes que no cumplan con el RS bajo este criterio tienen acceso a una consideración de exención a discreción del Ministro. El solicitante podrá proporcionar informes médicos adicionales y otras pruebas de sus circunstancias para compensar los costos identificados.

El RS es considerado como «el principal mecanismo legal y administrativo a través del cual se evalúa la entrada de no ciudadanos y su impacto potencial en la salud de la comunidad australiana» (Horner *et al.* 2013). En Australia, las estadísticas relacionadas con visas negadas por motivos de «salud» en el año 2008-2009, como las proyecciones de ahorros generadas, revelan que se les negó una visa por motivos de salud a 1.587 personas, lo que permitió «ahorrar» a Australia cerca de AU\$ 90 a 100 millones (Joint Standing Committee on Migration 2010).

La Ley de Migración de Australia (1958) y el Reglamento (1994) estipulan que todos los solicitantes de visas permanentes deben ser evaluados según el RS. Esto incluye la pareja y los hijos del solicitante, incluso si no están incluidos en la solicitud, es decir que no van a migrar.

Los solicitantes de visa temporales deben someterse a un examen médico, radiografías de tórax y otras pruebas, dependiendo de la duración de su estadía, sus actividades previstas en Australia, el nivel de riesgo de tuberculosis en su país y otros factores. Los solicitantes de visas de refugiados (Refugee Council of Australia 2019) y visas humanitarias en alta mar también deben aprobar el RS. Los solicitantes de este grupo eran rechazados por motivos de salud. Sin embargo, esta política cambió en 2012, después de una investigación parlamentaria sobre el tratamiento de las personas con discapacidad en el sistema de migración en Australia (Joint Standing Committee on Migration 2010). En la actualidad a este grupo, se le concede de manera automática una «exención de salud» (Health Waiver). Sin embargo, la gran mayoría de inmigrantes con discapacidad siguen estando sujetos a la discriminación del RS.

Tabla 1

Requisitos de salud para solicitantes de visa permanente y provisional

Solicitantes de visa permanente y provisional	Generalmente, los solicitantes de visas permanentes y provisionales deben someterse a estos exámenes de salud.	
Edad		
Menos de 2 años	— examen médico	
De 2 años en adelante, menores 11 años	País Alto Riesgo TB	País Bajo Riesgo TB
	— Prueba de detección de TB: ya sea prueba cutánea de tuberculina (TST) o ensayo de liberación de interferón-gamma (IGRA) si es de un país de mayor riesgo por TB o está solicitando una visa de tipo refugiado o humanitario	— examen médico
11 o más pero menos de 15 años	— examen médico — radiografía de tórax	
15 años o más	— examen médico — radiografía de tórax — prueba de VIH	
Circunstancia Especial		
15 años o más y tiene la intención de trabajar como (o estudiar para ser) médico, dentista, enfermero o paramédico	— prueba de hepatitis B y C	
15 años o más y solicita una visa de protección en tierra	— pruebas de hepatitis B y C — prueba de sífilis	
15 años o más y solicita una visa de refugiado	— prueba de sífilis — pruebas que abordan sus riesgos específicos para la salud	
Estás embarazada y planeas tener a tu bebé en Australia	— prueba de hepatitis B	
Es un niño en adopción o un niño bajo el cuidado de una autoridad de bienestar del gobierno de un estado o territorio australiano	— prueba de hepatitis B — prueba de VIH	

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de Australian Government Department of Home Affairs (2020).

Tabla 2
Requisitos de salud para solicitantes de visa temporal

Solicitantes de visa temporal	<p>Los exámenes médicos que necesita dependen de:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Que visa se solicita — Cuánto tiempo se planea permanecer en Australia — En qué nivel de riesgo país (TB), está categorizado — Si Australia piensa que su salud es de importancia especial, según lo que planea hacer en Australia — Cualquier circunstancia especial si se encontraron condiciones médicas significativas cuando fue examinado o durante el proceso de solicitud de visa <p>En general, los solicitantes de visas temporales deben someterse a estas pruebas:</p>	
Nivel Riesgo país (TB)	Su estancia será inferior a 6 meses	Su estancia será de 6 meses o más
Bajo Riesgo	no se necesitan exámenes de salud a menos que se aplique «una importancia especial»	no se necesitan exámenes de salud a menos que se aplique «una circunstancia especial»
Alto Riesgo	no se necesitan exámenes de salud a menos que se apliquen circunstancias especiales	examen médico radiografía de tórax (si tiene 11 años o más)
Circunstancia Especial	<ul style="list-style-type: none"> — Si su país está categorizado como del alto riesgo TB, y es probable que ingrese al entorno de atención médica u hospitalario. — Estás embarazada y tienes la intención de tener el bebé en Australia. — Tiene la intención de trabajar como (o estudiar para ser) médico, dentista, enfermero o paramédico — Es probable que trabaje (o sea un aprendiz) en un centro de cuidado infantil australiano (incluidos preescolares y guarderías) — Tiene 75 años o más y solicita una visa de Visitante (subclase 600) 	<ul style="list-style-type: none"> — Examen de radiografía de tórax (si tiene 11 años o más) y un examen médico — prueba de hepatitis B — radiografía de torax exámenes médicos VIH pruebas de hepatitis B y C — radiografía de torax examen médico — examen médico

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de Australian Government Department of Home Affairs (2020).

Las tablas 1 y 2 muestran a detalle los requisitos de salud específicos en categorías de visa temporales, permanentes y provisionales, así como la relación de la salud de los solicitantes con una estructura de clasificación geopolítica basada en el riesgo de contraer TB en un país y con menor presencia pero con igual importancia destacan otras enfermedades infecciosas como la hepatitis, sífilis y VIH, estas últimas asociadas «a priori» y de manera reiterativa con solicitantes de visa de protección o refugio.

Paralelamente, es oportuno considerar que cuando el examen de salud se realiza en el país donde se solicita la visa, funciona a través de un «panel» de médicos aprobados por el gobierno australiano o cuando se lo realiza en Australia, es través de una red de proveedores de atención médica privada llamada Medibank. El examen implica que un solicitante se someta a una radiografía de tórax y una serie de pruebas de diagnóstico relacionadas. Los resultados de los exámenes de salud, como los resultados de las radiografías de tórax se ingresan al Sistema del Tribunal de Administración de la Salud (HATS) y en Australia se configura la base de datos primaria de control de fronteras (Horner 2015, 119).

La radiografía de tórax es una herramienta para la detección de la tuberculosis TB activa. Si la persona tiene una afección médica significativa, los resultados de su evaluación se remitirán al Oficial Médico de la Commonwealth (MOC) para obtener su opinión sobre si cumplen con el RS. En la mayoría de los casos, la decisión del MOC es final. Si «no cumple» la autorización de salud no se puede otorgar una visa a menos que haya una exención de salud disponible y ejercida.

2.2. *Biotechnopolítica: consolidación de una geopolítica del riesgo*

La aplicación de prácticas médico-científicas como el «RS» que opera como «dispositivo biotechnopolítico» (Preciado 2020), para determinar «quien es deseable e indeseable» en las fronteras, constituye una técnica de biovigilancia que busca introducirse en el cuerpo, escanearlo, atraviesa la piel, nos penetra; y se convierte en un dispositivo de biocontrol que ya no funciona solamente a través de la represión. Esta nueva forma de gestión y reproducción de cuerpos y poblaciones es lo que Preciado (2020) ubica como característica de una nueva fase de capitalismo «farmacopornográfico».

En la actualidad, el RS es el principal «medio técnico» para dar efecto a los «criterios de salud migratoria». Un ejercicio que se consolidó dentro de un régimen de control fronterizo cada vez

más sofisticado, que «impone lógicas de soberanía, respaldadas por discursos políticos contingentes, que se refuerzan a través de la ley, herramientas tecnológicas y formas de sociabilidad para dar forma a configuraciones específicas del poder» (Horner *et al.* 2013).

En Australia la forma en que se construye la enfermedad y la discapacidad del inmigrante como amenaza, es en función de cómo se construyó el ideal de nación. Una nación construida sobre un ciudadano deseado y sano» (Gothard 1997). A partir del año 2012 Australia modificó insignificadamente su política en un elemento reducido de su programa nacional de migración, específicamente el Programa Humanitario y de Refugio, decisión que se tradujo en un aumento de refugiados y solicitante de asilo dentro del programa humanitario que ingresaron con alguna enfermedad o discapacidad a Australia, ya que la autoridad competente le otorgó una exención a la salud.

Esta decisión no modificó en absoluto las cuotas de ingresos en su Programa Nacional de Migración. Producto de las restricciones a la inmigración de personas afectadas con enfermedades tipificadas en la Ley de Migración (1958) y en los Reglamentos (1994), así como a personas «con discapacidad» han sido bloqueadas de ingresar a Australia desde hace mucho tiempo.

Los dispositivos biotecnopolíticos también operan para construir este imaginario sobre el riesgo de que una enfermedad, cuyo portador es un cuerpo inmigrante, representa para la salud de un cuerpo individual (el australiano), así como una amenaza para un cuerpo político específicamente imaginado (el estado-australiano), todo esto inscrito en una lógica más amplia de securitización, que se ha generalizado posterior al 11-S. Esto refleja el surgimiento de una lógica dominante que va más allá de la agregación de «riesgos» a nivel de población, hacia un enfoque de un nuevo «yo somático» (Preciado 2020) preocupado por la supervivencia biológica y la resiliencia de un imaginario de nacional y que se asume global.

Es importante situar que la amplia clasificación de riesgo de los países (donde Australia es de «bajo riesgo») está determinada por la incidencia de tuberculosis. Generando el despliegue de un ejercicio geopolítico relacionado con la santidad de las fronteras, las migraciones peligrosas y los riesgos extranjeros (Braun 2007, 22).

Entonces, en la práctica, esto afecta directamente la composición nacional y por lo tanto étnica de quienes pretenden ingresar a Australia (Australian Department of Home Affairs 2020), configurando una geopolítica del riesgo. Algunos solicitantes, de ciertos países categorizados como de bajo riesgo, simplemente pueden «declarar»

su estado de salud o sobre su enfermedad infecciosa, generalmente en formularios. Mientras que los solicitantes de países categorizados de «alto riesgo» deben cumplir con los criterios de salud específicos. En tal medida, la ley de migración australiana, opera para equiparar la TB como un «riesgo» para la salud pública, posicionándola de manera única entre otras afecciones, virus y enfermedades aún estigmatizadas como el VIH (Horner *et al.* 2013).

Los controles médicos se han utilizado también para detectar una variedad de discapacidades que se convierten en una amenaza cuando su potencial tratamiento ocasionaría un «costo significativo» para la comunidad australiana y que por lo tanto perjudicaría el acceso de los ciudadanos australianos y los residentes permanentes a la atención médica.

Esta gestión de los riesgos asociados a grupos de poblaciones específicos implica la identificación de «patologías sociales» así como el desarrollo y legitimación de intervenciones sociales (Collier y Lakoff 2006). Dichas intervenciones han servido para fortalecer el uso de dispositivos médicos como dispositivos biotecnopolíticos de salud y movilidad, como una forma de vigilancia con fines de disciplina y exclusión, pero también de institucionalización que responde a un contexto cada vez más securitizado.

El «RS» cuya función operativa busca satisfacer los tres criterios de interés público en ciudadanos no nacionales que buscan viajar a Australia, ocupa centralidad en el régimen contemporáneo de control fronterizo. Aunque aparece de manera naturalizada como «debido proceso» para obtener una visa, alimenta un componente central de una extensa infraestructura de vigilancia que relaciona migración, salud, discapacidad y raza (Soldatic 2015).

2.3. *Red de vigilancia del Norte Global: Lista de alerta al movimiento (MAL)*

MAL es una base de datos informática que almacena detalles biográficos de identidades y documentos de viaje de alerta en la inmigración a Australia. Estos datos son el resultado del cruce de información entre el Departamento de Asuntos Internos, seguridad, agencias de aplicación de la ley, otros departamentos del gobierno australiano y oficiales de inmigración en Australia y en el extranjero. Hay más de 700.000 identidades de interés que figuran en MAL. Las personas pueden aparecer en MAL cuando tienen antecedentes penales graves, incluidas aquellas que podrían constituir un riesgo

para la comunidad australiana y las personas que no pueden ingresar a Australia, ya que están sujetas a los períodos de exclusión prescritos por la legislación de migración. Esto puede ocurrir por una serie de razones, que incluyen deudas con el gobierno australiano, registros de inmigración adversos o problemas de salud.

Los resultados de los exámenes de salud, así como los resultados de las radiografías de tórax ingresan al Sistema del Tribunal de Administración de la Salud (HATS), estos datos alimentan la base de datos primaria de control de fronteras, es decir la Lista de Alertas de Movimiento (MAL). Esta base de datos contiene códigos motivo de alerta (ARC). MAL revela que las preocupaciones criminales y de salud están en aumento, y la tuberculosis es un factor clave (FOI 2011).

«Salud» (ARC) es la manera como se codifican las alertas de salud, por lo que proporciona información sobre las preocupaciones de salud sobre un posible sujeto migrante, a los funcionarios de control fronterizo. Se observa un crecimiento de los códigos de alerta de «salud» de 1246 en octubre de 2007 a 78.482 en diciembre de 2013 (FOI 2011).

Horner (2015), Walsh (2020) y otros autores (O'Neil 2017, Wilson y Weber 2008, Grewcock 2014) evidencian que los solicitantes de visa renuncian al derecho a la privacidad cuando ingresan al proceso de solicitud, lo que significa que el estado australiano puede usar y distribuir los resultados de diagnósticos y otra información con el fin de administrar la Ley de Migración vigente, incluso después de que el usuario ha decidido no proceder con la solicitud de visa. Adicional a esto, la información relacionada con salud se comparte de manera simultánea con Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos (Walsh 2020), una vez que los solicitantes presenten una solicitud en cualquier país, de esta manera se consolida un «complejo sistema de seguimiento de movimientos» a nivel global.

En sintonía con lo anterior, hay que destacar la propuesta que hace Ferhani y Rushton (2020) sobre los abordajes de fronteras, al evidenciar que la mayoría se centran casi exclusivamente en los puntos de entrada, no captan la variedad de prácticas fronterizas que utilizan algunos Estados, ni la variedad de ubicaciones en las que tiene lugar la frontera, por lo que es fundamental profundizar en el análisis de cómo y dónde ocurre esta, más allá de aquellas nociones teóricas centradas en el Estado. En sintonía con lo anterior, se observa que las prácticas de detección de salud de los migrantes reúnen elementos dispares, como «sistemas de control fronterizo existentes, nuevas interfaces tecnológicas y las prácticas de aplicación» para inspeccionar y vigilar el movimiento de los no ciudadanos dentro, más allá de las

fronteras y a través de estas en los Estados. Por lo que la evaluación de la salud de los migrantes alimenta contornos en expansión, que por un lado simplifica el proceso de información en alta mar y en menor medida en tierra, pero por otro lado plantea serias cuestiones sobre el levantamiento de nuevas fronteras a través de la difusión de información confidencial sobre la salud, que además puede exacerbar la carga del estigma en los solicitantes de visa y por ende su exclusión o institucionalización en una red de centros de detención «off shore» y «on shore» obligatorios y de permanencia indefinida.

En este contexto, evidenciar la conexión del caso australiano con el enfoque actual sobre la implementación de un pasaporte de vacunación global para viajes internacionales en un régimen COVID-19, es relevante. Ya que se trata de un requisito sanitario, que ya está operando como un dispositivo biotecnopolítico similar al utilizado por Australia y un conjunto de países del Norte Global. Por lo que es previsible que las consecuencias de su implementación se trascriban en prácticas de exclusión ya conocidas, y ampliamente legitimadas a nivel global después de la pandemia.

3. Régimen COVID-19: ¿el pasaporte de vacunación, el «nuevo» dispositivo biotecnopolítico de exclusión global?

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) como una pandemia. Los datos actualizados hasta el 31 de marzo de 2021, por el Josph Hopkings Coronavirus Research Center (2022) mostraron que esta enfermedad alcanzó más de 129 millones de casos, así como más de 2 millones de muertes relacionadas con la enfermedad a nivel global. Solo 10 meses después (30/01/2022) el número de casos casi se ha triplicado, alcanzando más de 300 millones y el total de muertes ha sobrepasado los 5 millones, es decir más del doble. Sigue encabezando la lista Estados Unidos, país que de manera paradójica fue calificado como el «más preparado» en el manejo de pandemias en el año 2019, ocupando el primer lugar en la lista del Índice de Seguridad de Salud Global (Nuzzo *et al.* 2020).

El miedo al contagio se ha convertido en la norma, donde el virus, es considerado retóricamente como el «enemigo invisible», pero de manera pragmática está provocando la promulgación de una variedad de prácticas limítrofes de exclusión (Ferhani y Rushton 2020) por parte de los estados, algunos de ellos «destacados en el manejo de la pandemia» (Owseykoff *et al.* 2020), generalmente de ingresos altos,

que han priorizado la defensa de un tipo específico de estado-nación. Que reafirman dinámicas ligadas «al empobrecimiento económico, la producción de precariedad social y la vulnerabilidad sanitaria» (Kersfeld 2020) de otros estados menos favorecidos, y que se concretan en la remarcación de una geopolítica del riesgo ya instaurada previamente y que fue puesta en evidencia en la primera parte de este artículo.

Sin embargo, precisamente, durante la pandemia podemos distinguir fundamentalmente «cuatro medidas estratégicas» (Ferhani y Rushton 2020), que adoptaron los Estados para «mitigar» el impacto de COVID-19, pero contrariamente han provocado efectos, que evaluados bajo el objetivo del bien común, resultaron contraproducentes:

1. Restricciones de viaje «indefinidas» sin informar las razones a la OMS. Lo cual ha provocado altos niveles de discriminación.
2. Prohibiciones de exportación (Simon 2020, 5) para prevenir la salida de ciertos tipos de bienes estratégicos como tecnologías médicas que son vitales para brindar tratamiento y atención a las personas con síntomas graves: equipos como ventiladores y equipos de protección personal (EPI), hasta productos más banales como las mascarillas faciales, jabón y desinfectante (Ferhani y Rushton 2020, 470).
3. Selección de ciudadanos «nacionales» para ser rescatados de Wuhan o de otras partes del Sur Global, consideradas de alto riesgo. Casi todos los gobiernos impusieron estrictamente requisitos de ciudadanía para garantizar la elegibilidad en el rescate «humanitario» (Elias *et al.* 2021).
4. La propuesta de generar una gama de requisitos de salud (Benton *et al.* 2021) como: cuarentenas, exámenes de salud, certificados médicos, cuestionarios declaratorios de salud, vigilancia post arribo, un pasaporte de vacunación, también denominado pasaporte de inmunidad o certificado de inmunidad, para viajes internacionales como condición de entrada (WHO 2021).

3.1. *Pasaporte de vacunación y su implementación práctica*

La estrategia de control implementada con el pasaporte de vacunación, tomando en cuenta la actual incertidumbre en torno a los hechos científicos relacionados con la inmunidad, así como la fiabilidad de las pruebas serológicas, requiere sin duda una cuidadosa consideración a las cuestiones éticas que subyacen a las decisiones

de expedir pasaportes de inmunidad. Los cuales además de prolongar potencialmente la propagación de COVID-19, es muy previsible que, generarán otro tipo de inequidad.

Un pasaporte de vacunación es un RS, una certificación del estado de vacunación o inmunidad, puede ser físico o digital, confirma que una persona no representa un riesgo para los demás y como tal permite ser admitido en un estadio, restaurante, trabajo, escuela, pero también se convierte en una condición de entrada en un aeropuerto o país, este trabajo se centra en esta última. Es preciso reconocer que «cualquier pasaporte nuevo, electrónico o físico, necesario u opcional, es siempre una adición a la lista de motivos de posible exclusión y discriminación: excluir, en nombre de una ilusión de control, es una de las principales funciones del pasaporte» (Torpey 2018).

No podemos ignorar que el acceso al pasaporte de vacunación está estrechamente ligado a la escasez inicial de la vacuna, lo cual está mostrando una distribución desigual a nivel mundial. Esto es devastador ya que las naciones más pobres tienen una mayor necesidad de proteger a grandes poblaciones que tienen una capacidad limitada para combatir el virus en igualdad de condiciones debido a los sistemas de salud débiles, condiciones de vida subóptimas y pobreza estructural.

El pasaporte de vacunación podría instaurar una jerarquía entre aquellos cuerpos que están exentos de tributos (los inmunizados) y aquellos que la comunidad percibe como potencialmente peligrosos (los demuni) que son aquellos que están excluidos del acto de protección inmunológica, en este caso la vacuna COVID-19.

Australia, Estados Unidos, Reino Unido y gran parte de la Unión Europea apoyan la creación de un pasaporte de vacunación (Rowan 2021). En Australia el 3 de marzo de 2021 empezaron las pruebas para el uso del sistema de pasaporte de la vacuna COVID-19 en los vuelos de Sidney-Nueva Zelanda a través de la aplicación Travel Pass de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional. Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión de la Unión Europea incluso sugirió que dicho certificado debería ser un «RS» o «requisito médico». En la misma línea el Ministro de Relaciones Exteriores británico, James Cleverly, dijo al programa Today de BBC Radio 4 que «no era una práctica infrecuente» que los países exigieran documentación sobre las vacunas y que el gobierno del Reino Unido trabajará con socios internacionales en esto. Por su lado, Biden reveló su estrategia pandémica nacional para poner fin a la pandemia Covid-19. Y con múltiples agencias gubernamentales evaluarán la «viabilidad» de vincular las vacunas Covid-19 con los certificados de vacunación internacionales y producir versiones electrónicas de ellos.

El año anterior la OMS advirtió sobre el uso de certificados de inmunidad, emitiendo un informe científico (WHO 2020) sobre el tema. El 15 de enero de 2021, la Sexta reunión del Comité de Emergencia de la OMS sobre COVID-19 (WHO 2021) recomendó que: tal medida no era aplicable dado que todavía existen incógnitas críticas con respecto a la eficacia de la vacunación para reducir la transmisión y la disponibilidad limitada de vacunas.

A pesar de ello, se encontró que existen más de 40 iniciativas (hasta marzo de 2021) entre públicas y privadas que están en diversas etapas de aplicación «piloto» y desarrollo de este pasaporte de vacunación y sus múltiples versiones. Por ejemplo, el Instituto Ada Lovelace (2021) está monitoreando el desarrollo de las diferentes formas de pasaportes de vacunas y aplicaciones de estado de COVID, así como la gobernanza de esos sistemas, que comparten datos verificables de salud privados y relevantes para COVID-19, que podrían usarse para transmitir a la sociedad e imponer restricciones de bloqueo diferenciales.

Las declaraciones de Canadá sobre el tema en marzo de 2021, evidencian que este tipo de dispositivos ya se usan para otras enfermedades como ya lo comprobamos en el caso australiano, para estos países es muy fácil sumar un elemento más a su lista de RS.

Países como Australia, Dinamarca, Grecia, Israel, Corea del Sur y Suecia han confirmado que los certificados de vacunas forman parte de su estrategia de cara al futuro (Gstrein *et al.* 2021, 6).

La Asociación de Transporte Aéreo Internacional, un organismo comercial que representa el 82% del tráfico aéreo mundial, ha afirmado que apoyaría el desarrollo de pasaportes de inmunidad para segregar a los viajeros sin riesgo, cuando estos estén respaldados por la ciencia médica y reconocidos por los gobiernos. A partir del 24 de noviembre de 2020, IATA ha desarrollado una aplicación llamada Travel Pass que muestra los resultados de la prueba COVID-19, junto con la prueba de vacunación y las reglas de entrada nacionales.

En este contexto, solo dos países han expresado su rechazo a este tipo de dispositivo, estos son Suiza y Serbia. El Grupo de Trabajo Científico Nacional de Suiza COVID-19, un consejo asesor científico nacional con un mandato de la Unidad de Crisis de Coronavirus del Consejo Federal Suizo y la Oficina Federal de Salud Pública, el 22 de abril de 2020, declaró que «tales pasaportes «de inmunidad» no deben utilizarse ya que restringen los derechos humanos, crean peligros sociales y no pueden justificarse por un interés público legítimo».

El 15 de marzo de 2021, antes del *incidente* Djokovic en Australia, el presidente serbio, Aleksandar Vučić sostuvo que sería escandaloso e irrazonable que el esquema de pasaporte COVID de la UE solo incluyera

las vacunas aprobadas por la Agencia Europea de Medicamentos. Esto excluiría a aquellos que han recibido vacunas chinas y rusas, que han sido las principales vacunas en Serbia y se utilizan ampliamente en otras partes de Europa del Este y los Balcanes.

Adicionalmente, Estonia y la Organización Mundial de la Salud anunciaron en octubre de 2020, que habían acordado colaborar en el desarrollo de un Certificado Internacional de Vacunación mejorado digitalmente, una «tarjeta amarilla inteligente» para ayudar a fortalecer la eficacia de la iniciativa COVAX (Eccleston-Turner y Upton 2021), que proporcionará vacunas COVID-19 a países más pobres.

3.2. *Biotechopolítica: Geopolítica del riesgo en torno al pasaporte de vacunación*

En el año 2019 se publica por primera vez el ISSG, la primera evaluación integral y comparativa de la seguridad sanitaria y las capacidades relacionadas en los 195 países que componen los Estados Parte en el Reglamento Sanitario Internacional (2005). El objetivo de desarrollar este índice era «estimular cambios medibles en la seguridad sanitaria nacional que mejorará la capacidad internacional para abordar uno de los riesgos más omnipresentes del mundo: los brotes de enfermedades infecciosas que pueden conducir a epidemias y pandemias internacionales». Los hallazgos presentados demuestran que «ningún país está completamente preparado para epidemias o pandemias, y que todos los países tienen brechas importantes que abordar». Los países categorizados como «más preparados» fueron: Australia (75,5), Canadá (75,3), Finlandia (68,7), Francia (68,12), los Países Bajos (75,5), Corea del Sur (70,2), Suecia (72,1), Suiza (67,2), Tailandia (67,2), el Reino Unido (77,9) y Estados Unidos, que ocupó el primer lugar con un valor de índice de 83,5 sobre 100. El mayor número de países pertenecientes a la categoría de «menos preparados» se ubican, en África occidental y central. Esto evidencia las crecientes brechas entre estos países del Norte Global y aquellos países del Sur Global que pueden ser considerados como «potencial origen de las futuras pandemias», generalmente asociados con naciones del Sur global.

Sin embargo, se excluye del análisis factores estructurales que muestran otros elementos. Cuando la distribución de poder, dinero y recursos perjudica sistemáticamente a algunos individuos y grupos, esto conduce a inevitables diferencias en cuanto al acceso a salud, en este caso, particularmente al acceso a vacunas y por lo tanto a un pasaporte

de inmunidad. Es lo que se conoce como «inequidad en salud» (Xafis *et al.* 2020), dentro de los países, pero también entre países. Ciertos grupos vulnerables (migrantes, refugiados, desempleados, personas sin hogar, aquellos con acceso limitado a la atención médica básica) experimentan mayores inequidades porque están expuestos a múltiples niveles de desventaja estructural, lo que los coloca en mayor riesgo de contraer el virus porque continúan trabajando en la primera línea de alto riesgo y debido a las condiciones de vida. Lo mismo se replica a nivel país, si bien la injusticia estructural a menudo impide que los miembros de dichos países o grupos alcancen su potencial y prosperen, simultáneamente permite que otros se beneficien de manera desproporcionada.

El intento de globalizar los problemas de seguridad, en este caso particular «la salud» y asociar uno de los riesgos más omnipresentes del mundo, los brotes de enfermedades infecciosas con el Sur global «menos preparado», está orientando la gobernanza en salud y por tanto la regulación sanitaria de la vida y de las necesidades humanas. Este ejercicio ha reproducido un discurso de jerarquía racial, como en la era colonial y por tanto ha legitimado la intervención, vigilancia y control, de aquellos países del Norte Global, que son considerados «más preparados», legitimándose prácticas imperiales (Shani 2007) que buscan disciplinar y controlar a las poblaciones del Sur. A través de la re-producción de una geopolítica del riesgo.

El desarrollo de un pasaporte de vacunación, en este contexto, actúa como un dispositivo biotecnopolítico, inevitablemente asociado con el acceso a vacunas, así como con los problemas provocados por la desigualdad en el suministro y distribución, anclado a un «nacionalismo de vacunas» (Abbas 2020) y los derechos de exclusividad derivados de la propiedad intelectual del imperio Pharma. La exigencia de este RS, evidencia que la relación entre migración y contagio, es la tendencia de la salud pública de funcionar como un ejercicio geopolítico relacionado con la santidad de las fronteras, las migraciones peligrosas y los riesgos extranjeros (Horner *et al.* 2013).

Países en desarrollo, incluidos India y Sudáfrica, han creado una propuesta que solicita a la Organización Mundial del Comercio que renuncie a las protecciones normales sobre la propiedad intelectual. Esto beneficiará a las naciones en desarrollo con acceso limitado, ya que brinda oportunidades para crear versiones más asequibles de la vacuna COVID. Estados Unidos, la Unión Europea y el Reino Unido han rechazado la propuesta. En su lugar los países ricos han reservado dosis suficientes para sus ciudadanos puedan ser inmunizados varias veces, según Nature (Mullard 2020) los 27 estados miembros de la Unión

Europea junto con Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Japón han reservado aproximadamente la mitad, para pedir dosis adicionales a través de contratos ya firmados.

No existe un sistema establecido para regular y realizar la distribución justa de la vacuna. Esto deja una disminución de los suministros a corto plazo para los países de ingresos bajos y medianos. Es poco probable que las naciones de bajos ingresos de África, Asia y América Latina vacunen a la mayoría de su población antes de 2023 o 2024 (ShahFollow *et al.* 2021).

Si bien algunas empresas farmacéuticas se han comprometido con el «Compromiso Open COVID» de compartir patentes y propiedad intelectual durante la pandemia, las empresas farmacéuticas más rentables siguen insistiendo en mantener el control monopólico de sus vacunas y medicamentos, por este motivo esta industria ha mostrado grandes ganancias durante esta crisis sanitaria. Pfizer, Moderna, Therapeutics y Johnson & Johnson acumularon \$ 125,3 mil millones en ingresos durante 2020. Sin embargo, los ingresos totales de Moderna aumentaron 13 veces en comparación con el año anterior. Existe un escenario cada vez más probable en el que podría ser necesario en los próximos años reforzar a los pacientes vacunados con COVID-19. Eso significará más ganancias, de la vacuna para quienes la producen. Aun cuando casi todas se desarrollaron con subsidios gubernamentales (Hooker y Palumbo 2020).

Paralelamente el COVID-19 está impulsando un crecimiento sin precedentes del mercado biométrico que de acuerdo al último informe producido por Technoavioeste sector crecerá en \$18.1 mil millones en todo el mundo del 2020-2024 (Jarrahi 2020), esto impulsado por el desarrollo de iniciativas gubernamentales durante la pandemia COVID-19, así como la utilización cada vez más generalizada de inteligencia artificial y el Big data, para el desarrollo y uso del pasaporte de vacunación en la lucha contra el COVID-19 (Pham *et al.* 2020).

Así el Estado legitima el aumento de sus prerrogativas e intervenciones estatales con amplia aceptación colectiva, para ello despliega una narrativa de la enfermedad y la criminalidad que construye una dicotomía entre un adentro susceptible de verse afectado por un afuera ya infectado, que insta a solapar las diferencias internas y encumbrar una supuesta unidad nacional. En correspondencia, se implementa una respuesta que se asume global y «universal» y que tiende a homogenizar a las poblaciones privilegiando ciertas racionalidades y valores en un contexto de heterogeneidad. De ese modo, la narrativa de la raza y la enfermedad como amenaza, reorganiza a los actores políticos y las relaciones entre los sujetos, haciendo incluso que ciertas realidades, espacios y poblaciones sean visibles bajo el

paradigma médico patologizante y el paradigma criminal, de esta manera el migrante, sin acceso a vacunas y por ende excluido de un pasaporte de vacunación, con, o sospechoso de tener COVID-19 se convierte en sujeto de intervención, vigilancia, control e institucionalización, bajo el mantra ficcional de la garantía de seguridad nacional, ampliamente legitimado por la figura del estado de excepción que ahora se aplica a nivel global.

4. Consideraciones finales: alertas a la imposición un pasaporte de vacunación

La incertidumbre actual ante los efectos de la pandemia y la sofisticación de los dispositivos y estrategias de biocontrol migratorio bajo el pretexto de proteger la salud global dan lugar a analizar los efectos del uso de Requisitos de Salud en el contexto migratorio. A partir del caso australiano se evidencia que exigir «requisitos de salud» a no nacionales que pretendan ingresar a este país, no funciona, como mecanismo de «protección» de la salud del Estado-nación, como se posiciona y legitima. Por el contrario, pone en evidencia una extensa infraestructura de vigilancia que relaciona migración, salud, discapacidad y raza, que reproduce no solo una geopolítica del riesgo, sino que gestiona la gobernanza de la migración y la salud, utilizando esta última como «filtro que privilegia» ciertos cuerpos migrantes sobre otros. Una muestra de ello es el complejo sistema de seguimiento a nivel global a través de dispositivos globales de vigilancia informática que han estado operando desde hace décadas en complicidad con otros estados como Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Bajo la misma estrategia de bio-control, de la enfermedad por medio de la implantación de un pasaporte de vacunación global para viajes internacionales como condición de entrada en un régimen COVID-19, se despliega la reproducción de un dispositivo biotecnopolítico similar al utilizado por Australia y un grupo de países del Norte Global para la selección sanitaria de ciertas migraciones. Por lo que es previsible que las consecuencias de su aplicación se traduzcan en prácticas de exclusión que ya se han evidenciado. La previsible expansión de estos dispositivos, prioritariamente usados y desarrollados por los Estados del Norte Global, con el objeto de gestionar la gobernanza de la migración y la salud, tienen como consecuencias, entre otras:

1. La ampliación de las formas dominantes de gestión soberanas, biopolíticas disciplinarias y farmacopornográficas de biovigilancia.

El COVID-19 legitimó y extendió prácticas estatales de vigilancia y control digital normalizándolas y haciéndolas «necesarias» con la premisa de mantener cierta inmunidad. Estas políticas de inmunización no son nuevas, antes de la pandemia se aplicaban en las fronteras, sobre cuerpos migrantes, refugiados, categorizados como «discapacitados» o «enfermos».

2. La legitimación de la «tolerancia» ciudadana frente al control cibernético estatal y corporativo.
3. La expansión de un sistema de seguimiento a nivel global a través de dispositivos de vigilancia informática, encargados de la detección de salud de los migrantes que aglutinan sistemas de control fronterizo existentes y nuevas interfaces tecnológicas para inspeccionar y vigilar el movimiento de los no ciudadanos dentro, fuera y a través de los Estados.
4. La evaluación de salud de los migrantes diversifica la conceptualización de las fronteras, desplazando aquellas que se centran casi exclusivamente en los puntos de entrada físicos, incluyendo aquellas que captan la variedad de prácticas fronterizas que utilizan mayoritariamente los Estados del Norte Global.
5. Alimenta un espacio de ganancia y acumulación de capital transnacional, particularmente en tres industrias: la industria Pharma, la industria de la biometría y del BigData y todas ellas asociadas a la industria de la vigilancia y seguridad.

Los retos y desafíos a futuro que plantea la consolidación de una geopolítica del riesgo a nivel global, en aras del bien común, sugieren profundizar en el análisis de cómo y dónde ocurren los nuevos regímenes de regulación fronterizos, y de qué manera se materializan prácticas de poder que logran legitimar la subsistencia de estructuras de poder colonial racista ya preestablecidas por el Norte Global con el objeto de *hackear* esos dispositivos y recodificarlos contra la normalización, la hiperidentificación, la colonialidad del poder y la muerte.

Bibliografía

- Abbas, Muhammad Zaheer. 2020. «Practical implications of “vaccine nationalism”: A short-sighted and risky approach in response to COVID-19». *South Centre Research Paper* 124:1-35.
- Ada Lovelace Institute. 2021. «International monitor: vaccine passports and COVID status apps». Acceso el 1 de abril de 2021. <https://www.adalovelaceinstitute.org/project/international-monitor-vaccine-passports-covid-status-apps/#checkpoints-for-vaccine-passports-1>.

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Redwood City: Stanford University Press.
- Australian Department of Home Affairs. 2020. «Australian Government COVID-19 travel restrictions and information for visa holders. What health examinations you need». *Australian Immigration and Citizenship*. Acceso el 21 de mayo de 2022. <https://immi.homeaffairs.gov.au/help-support/meeting-our-requirements/health/what-health-examinations-you-need>.
- Benton, Meghan, Jeanne Batalova, Samuel Davidoff-Gore y Timo Schmidt. 2021. *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*. Washington, D.C., and Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration.
- Berrío, Ayder. 2010. «La exclusión-inclusiva de la nuda vida en el modelo biopolítico de Giorgio Agamben: algunas reflexiones acerca de los puntos de encuentro entre democracia y totalitarismo». *Estudios Políticos* 36: 11-38.
- Boucher, Anna y Amy Davidson. 2019. *The evolution of the Australian system for selecting economic immigrants*. New York: Migration Policy Institute, Transatlantic Council on Migration.
- Braun, Bruce. 2007. «Biopolitics and the molecularization of life». *Cultural geographies* 14, n.1:6-28.
- Casas-Cortes, Maribel, Sebastian Cobarrubias, Nicholas De Genova, Glenda Garelli, Giorgio Grappi, Charles Heller, Sabine Hess, Bernd Kasperek, Sandro Mezzadra y Brett Neilson. 2015. «New keywords: Migration and borders». *Cultural Studies* 29, n.1: 55-87.
- Chavel, Solange. 2015. «El biopoder en acción: el concepto de migración». In *Biopolítica y migración: el eslabón perdido de la globalización*, editado por Bernardo Bolaños Guerra, 29-50. Cuajimalpa: Ediciones Acapulco.
- Collier, Stephen J. y Andrew Lakoff. 2006. «Vital systems security». *ARC Working Paper* 2. Acceso el 15 de mayo de 2022. <https://evols.library.manoa.hawaii.edu/bitstream/10524/1550/workingpaperno2.pdf>
- Cossarini, Paolo. 2010. «Migraciones espacios y biopolítica». *Hybris: revista de filosofía* 2, n.º 2: 6-19.
- De Genova, Nicholas. 2013. «Spectacles of migrant “illegality”: the scene of exclusion, the obscene of inclusion». *Ethnic and racial studies* 36, n.º 7: 1180-1198.
- Eccleston-Turner, Mark y Harry Upton. 2021. «International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility». *The Milbank Quarterly* 99, n.º 2: 426-449.
- Elias, Amanuel, Jehonathan Ben, Fethi Mansouri y Yin Paradies. 2021. «Racism and nationalism during and beyond the COVID-19 pandemic». *Ethnic and Racial Studies* 44, n.º 5: 783-793.
- Esposito, Roberto. 2011. *Immunitas: The protection and negation of life*. Cambridge: Polity Press.
- Ferhani, Adam y Simon Rushton. 2020. «The International Health Regulations, COVID-19, and bordering practices: Who gets in, what gets out, and who gets rescued?». *Contemporary Security Policy* 41, n.º 3: 458-477.

- FOI. 2011. *FOI release to Sean Parnell (The Australian press) on Movement Alert List*. Acceso el 2 de enero de 2021. <http://rogerclarke.com/DV/FA140100764.pdf>.
- Foucault, Michel. 2003. *Hay que defender la sociedad*. vol. 229. Madrid: Ediciones Akal.
- Foucault, Michel. 2007. *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78*. Londres: Springer.
- Gothard, Jan. 1997. «A burden on the state: The “unfit” immigrant». En *The Australian Immigrant in the 20th Century: Searching Neglected Sources*, editado por Eric Richards y Jacqueline Templeton, 38-64. Canberra: Australian National University.
- Grewcock, Michael. 2014. «Australian border policing: Regional ‘solutions’ and neocolonialism». *Race & Class* 55, n.º 3: 71-78.
- Gstrein, Oskar Josef, Dmitry Kochenov y Andrej Zwitter. 2021. «A Terrible Great Idea? COVID-19 ‘Vaccination Passports’ in the Spotlight». *Working Paper* 153, Oxford: Centre on Migration, Policy and Society. Oxford University.
- Hess, Sabine y Bernd Kasperek. 2017. «Under control? Or border (as) conflict: Reflections on the European border regime». *Social Inclusion* 5, n.º 3:58-68.
- Hooker, Lucy y Daniele Palumbo. 2020. «Covid vaccines: Will drug companies make bumper profits?». *BBC*, 18 de diciembre de 2020. Acceso el 20 enero 2022. <https://www.bbc.com/news/business-55170756>.
- Horner, Jed. 2015. «Widening the net or streamlining the process? Migrant health screening and securitisation in Australia and beyond». *Critical Studies on Security* 3, n.º 1:118-121.
- Horner, Jed, James G Wood y Angela Kelly. 2013. «Public health in/as ‘national security’: tuberculosis and the contemporary regime of border control in Australia». *Critical Public Health* 23, n.º 4: 418-431.
- Jarrahi, Javad. 2020. «Government biometrics initiatives to boost \$18B market growth». *Biometric*, 15 de diciembre de 2020. Acceso el 4 de abril de 2022. <https://www.biometricupdate.com/202012/government-biometrics-initiatives-to-boost-18b-market-growth>.
- Johns Hopkins University y Medicine. 2022. «COVID-19 Dashboard». Acceso el 21 de marzo de 2021. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Joint Standing Committee on Migration. 2010. *Enabling Australia: Inquiry into the Migration Treatment of Disability*. Canberra: The Parliament of the Commonwealth of Australia
- Kersfeld, Daniel. 2020. «El coronavirus y la geopolítica del miedo: Seguridad, salud y racismo». En *América Latina y el impacto de la pandemia del COVID-19*, editado por Paz Millet y Adrian Bonilla, 17-44. Buenos Aire: CRIES: Pensamiento Propio.
- López, Cristina. 2013. «La biopolítica según la óptica de Michel Foucault. Alcances, potencialidades y limitaciones de una perspectiva de análisis». *El banquete de los Dioses* 1, n.º 1:111-137.
- Morales, Tamara, Eira López Fernández y Jorge A. García Gálvez. 2020. «Las líderes mundiales y sus estrategias ante el covid-19». *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales* 12: 135-161.

- Mullard, Asher. 2020. «How COVID vaccines are being divvied up around the world». *Nature News*, 30 de noviembre de 2020. Acceso el 31 de marzo de 2022. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03370-6>.
- Nicholls, Esteban J. 2015. *Towards a theoretical understating of how to study the State: Governmentality, power and governmental regimes*. Quito: UASB-Digital.
- Nuzzo, Jennifer B., Jessica A. Bell y Elizabeth E. Cameron. 2020. «Suboptimal US response to COVID-19 despite robust capabilities and resources». *Jama* 324, n.º 14: 1391-1392.
- O'Neil, Andrew. 2017. «Australia and the 'Five Eyes' intelligence network: the perils of an asymmetric alliance». *Australian Journal of International Affairs* 71, n.º 5: 529-543.
- Pérez de Armiño, Karlos. 2011. «¿ Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad». *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, n.º 1: 235-308.
- Pham, Quoc-Viet, Dinh C Nguyen, Thien Huynh-The, Won-Joo Hwang y Pubudu N. Pathirana. 2020. «Artificial intelligence (AI) and big data for coronavirus (COVID-19) pandemic: A survey on the state-of-the-arts». *IEEE Public Health Emergency Collection* 8: 130820-130839.
- Preciado, Beatriz. 2011. *Cuerpo impropio. Guía de modelos somatopolíticos y de sus posibles usos desviados*. Acceso el 20 de febrero de 2022. <https://vimeo.com/94567467>.
- Preciado, Paul B. 2020. «Aprendiendo del virus». In *Sopa de Wuhan: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia*, editado por Pablo Amadeo, 163-185. Buenos Aires: ASPO
- Preciado, Paul B. 2014. *Testo Yonqui: Sexo, drogas y biopolítica*. Buenos Aires: Paidós.
- Refugee Council of Australia. 2019. «Barriers and exclusions: The support needs of newly arrived refugees with a disability». *Refugee Council of Australia*. Acceso el 20 de mayo 2020. <https://www.refugeecouncil.org.au/disability-report/2/>.
- Rowan, Suzanne. 2021. «These European Countries Are Launching Vaccine Passports». *Forbes*. Acceso el 5 de febrero de 2022. <https://www.forbes.com/sites/suzannerowankelleher/2021/02/05/these-european-countries-are-launching-vaccine-passports/?sh=7b6f8e8877a5>.
- ShahFollow, Saeed, Gabriele Steinhauser y Feliz Solomon. 2021. «Vaccine Delays in Developing Nations Risk Prolonging Pandemic as richer nations secure supplies, poorer countries struggle to inoculate their populations». *The Wall Street Journal*. Acceso el 3 de abril de 2022. <https://www.wsj.com/articles/faltering-covid-19-vaccine-drive-in-developing-world-risks-prolonging-pandemic-11613557801>.
- Shani, Giorgio. 2007. «"Democratic Imperialism", "Neoliberal Globalization" and Human In/Security in the Global South». En *Protecting Human Security in a Post 9/11 World*, editado por Giorgio Shani, Makoto Sato y Mustapha Kamal Pash, 17-29. New York: Springer.

- Simon, Evenett. 2020. *Tackling COVID-19 Together: The Trade Policy Dimension, Global Trade Alert*. Switzerland: University of St. Gallen.
- Torpey, John C. 2018. *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ugarte, Javier. 2005. «Las dos caras de la biopolítica». En *La administración de la vida: estudios biopolíticos*, editado por Javier Ugarte, 43-72. Barcelona: Anthropos.
- Walsh, Patrick F. 2020. «Improving “Five Eyes” health security intelligence capabilities: leadership and governance challenges». *Intelligence and National Security* 35, n.º 4: 586-602.
- Walzer, Michael. 2019. *Spheres of justice*. New York: New York Basic Books.
- Watters, Greg. 2002. «The SS Ocean dealing with boat people in the 1880s». *Australian Historical Studies* 33, n.º 120: 331-343.
- WHO. 2020. «Immunity passports» in the context of COVID-19: Scientific Brief». *World Health Organization*. Acceso el 2 de abril de 2022. <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/immunity-passports-in-the-context-of-covid-19>.
- WHO. 2021. «Statement on the sixth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic». *World Health Organization*. Acceso el 2 de abril de 2022. [https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic).
- Wilson, Dean y Leanne Weber. 2008. «Surveillance, risk and preemption on the Australian border». *Surveillance & Society* 5, n.º 2: 124-141.
- Xafis, Vicki, G Owen Schaefer, Markus K Labude, Yujia Zhu y Li Yan Hsu. 2020. «The perfect moral storm: Diverse ethical considerations in the COVID-19 pandemic». *Asian bioethics review* 12: 65-83.

II

Book reviews

Críticas bibliográficas

La Spina, Encarnación. 2020. *La vulnerabilidad de las personas refugiadas ante el reto de la integración*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters. 251 p.

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2469>

E-published: June 2022

In anti-discrimination law, and especially in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), the examination of a group's vulnerability has become a crucial way for judges to determine whether its members should be protected by special measures aiming to redress disadvantage. While this approach enables more context-sensitive analyses than the closed lists of protected grounds of discrimination usually found in national laws (eg. age, disability, sexual orientation, sex, race and ethnicity, among others), the turn to a lexicon of vulnerability rather than, say, prejudice, poverty or powerlessness has not been without critics. Prominent among these is the charge that vulnerability potentially casts the source of disadvantage as inherent to the person rather than constructed by social structures, and can therefore spur stereotypical modes of legal reasoning.

Dr. Encarnación La Spina's monograph entitled *La vulnerabilidad de las personas refugiadas ante el reto de la integración* (Aranzadi, 2020) contributes to the debate by documenting, in an eminently comparative and critical perspective, how legislators, courts and policymakers have understood and responded to vulnerability among asylum seekers, refugees and beneficiaries of international protection. These three closely related legal statuses, which the author sometimes uses interchangeably but generally differentiates from the "economic" or "irregular" migrant, in fact correspond to two distinct stages of the migration trajectory: a first one while an application for refugee or international protection status is being processed, and a second one between the recognition of this status and eventual naturalization or return to the country of origin. In practice most of the book focuses on asylum seekers and the challenges they face while living in state-provided accommodation. Rather than being the product of a theoretically driven choice, this angle seems rooted in the empirical pull of the legal instruments, case law and policies discussed throughout the 251 pages.

The volume is divided into four argumentative parts, respectively covering the philosophical debate on vulnerability; its reflection in global, regional and national refugee law; the case law developed over the last decade by the ECtHR, the European Court of Justice (ECJ)

and the courts and tribunals of EU member states; and the integration policies implemented at the national and sub-national levels, largely independently from European intervention.

After an introduction that highlights the contemporary diversity of migration flows and associated vulnerabilities, Chapter 1 defines vulnerability as an exposure to threats, disasters, poverty and the effects of globalisation. Drawing on Martha Fineman and a string of other theorists of vulnerability, the chapter argues that this exposure is inherent to the human condition as all human beings are necessarily dependent on others throughout their life course. However vulnerability is also unevenly distributed (everyone is vulnerable, but some are more vulnerable than others) as a result of complex interactions between individuals and groups. In the case of asylum seekers and refugees, vulnerability can be understood as the outcome of multiple juxtaposed factors that compound pre-existing harms in the societies where they settle. For instance, it may depend on their means of living, the type of treatment or persecution suffered, their age, family relations, health condition or eventual disability. The author draws a useful distinction between external vulnerabilities, linked to the circumstances of displacement and transit at the border or in the receiving country, and internal vulnerabilities, flowing from personal characteristics or the situation in the country of origin. On a critical note, she observes that external vulnerabilities tend to be underplayed so as to obscure the impact of receiving states' laws and policies and emphasise asylum seekers' individual decision to move. Vulnerability is also stratified and intersectional, in the sense that it can affect differently the members of a given social category. Some of its forms arise from the combination of several factors and, as such, can only be addressed through a detailed analysis of individual experiences. On a moral level, vulnerability works as a ground of deservingness that justifies the more favourable treatment of asylum seekers, refugees and beneficiaries of international protection with respect to *a priori* less deserving migrants.

Turning to the legal framework, Chapter 2 sets out the four factors identified by UN committees as shaping the vulnerability of asylum seekers, refugees and beneficiaries of international protection: 1) the situation prevailing in the country where an asylum seeker may be returned; 2) the asylum seeker's previous experience in that country and, consequently, the treatment they are likely to receive upon return; 3) the asylum seeker's situation while their case is being examined, and 4) whether the receiving state has obtained from the state of return any guarantees that the person returned will be treated adequately in light of their personal circumstances. At the regional level, the

author points out that the inter-American human rights system places greater emphasis than the European one on the external vulnerability of certain subjects or groups. For instance, this system recognises that migrants' vulnerability is exacerbated by growing economic and social disparities between countries and by marginalisation from the global economy. In the EU's Common European Asylum System, the concept of vulnerability plays an important role but its interpretation by member states has led to considerable divergences and opened the door to "vulnerability shopping". In line with the findings of the philosophical section, the Chapter notes that states have been more open to recognising internal than external factors of vulnerability. Worryingly if unsurprisingly, the recognition of internal vulnerabilities often comes hand in hand with stereotyping and a "culture of disbelief" toward asylum seekers' claims. This is further catalysed by the variety of mechanisms used to identify vulnerability-based special needs, from specialised state agencies to non-governmental organisations, administrative circulars, delegation of regulation at the regional level or even non-regulation. The chapter ends with a description of the measures required under EU law to accommodate special needs in asylum reception centres and during asylum procedures, especially interviews, and with a synthesis of the main vulnerable categories addressed in international refugee law.

Chapter 3 delves in the normative framework by laying out the specific standards derived from the case law. It opens up with a detailed review of the MSS case, decided in 2011, where the ECtHR set a leading precedent by recognising that vulnerability is inextricably tied to the condition of asylum seeker. According to the landmark decision, the two key (and, one should add, internal) factors underlying this vulnerability are the past experiences endured by the asylum seeker and the ensuing trauma. Henceforth it becomes vital for a claim to succeed to produce evidence of the harms suffered in the country of origin, which can be compounded by the treatment received in the country of destination. While acknowledging the pathbreaking nature of the judgement, the author also expresses sympathy toward Justice Sajo's dissenting opinion, which rejects that asylum seekers should collectively be considered vulnerable given they lack a history of stigmatisation. In Sajo's view, the problems they face mainly flow from the stratification of rights created by state laws, a qualitatively different matter. The judge does accept, however, that the claimant himself has been made vulnerable by extreme poverty, the fear of being attacked and robbed, and the long delay in evaluating his claim. The author concludes that MSS has opened more questions than it has answered, introducing

vulnerability as a legal tool to assess the situation of asylum seekers but leaving considerable uncertainty as to the underlying factors of discrimination.

Later ECtHR judgements have striven to identify especially vulnerable sub-categories of asylum seekers, where traumatic migratory experiences are compounded by belonging to a historically discriminated group and reliance on the receiving state to fulfil basic needs. In this respect, jurisprudence has highlighted delays in the conduct of vulnerability assessments and the absence of proactive equality measures as two important indicators of state-created vulnerability, which can cast doubts on the good faith of the authorities. When it comes to minors, the Court has paid special attention to the duration and conditions of their detention. Detention can be considered degrading in violation of Article 3 of the European Convention of Human Rights (freedom from torture and inhuman or degrading treatment) if it humiliates or degrades, if it shows a lack of respect or diminishes dignity, or if it triggers feelings of fear, anxiety or inferiority liable to breach moral and physical integrity. For young children this can happen in centres that are not adapted to minors, where hostility reigns and privacy is reduced to a minimum. In addition, asylum seekers with special health needs such as pregnant women can suffer a violation of their rights due to overpopulation in dormitories, lack of heating and adequate blankets, the absence of female personnel, and lack of access to outdoor recreation.

In the ECJ, several decisions have revolved around the transfer of asylum seekers to their first safe country of arrival for their application to be examined under the Dublin regulations. Case law has established that when a vulnerable refugee legally resides in a member state and depends on an asylum seeker, their state of residence has a duty to process the asylum application. More generally vulnerability has been treated as a humanitarian ground for states to depart from the first safe country principle and to limit transfers. Notably, the Court has found that transfers can violate rights independently from the asylum conditions prevailing in the first safe country, when the displacement itself poses a threat to health. In relation to LGB applicants, detailed questions on sexual activity have been found to breach privacy and psychological assessments have been found insufficient in themselves to ground an asylum decision. In an exercise of comparative jurisprudence at the national level, the chapter suggests that the vulnerable groups that have received the most attention are those of unaccompanied minors and, to a lesser extent, victims of trafficking and female genital mutilation. In relation to the former, the Spanish

Supreme Court recently ruled that age tests must only be carried out exceptionally when a self-identified minor manifestly appears over 18 years of age. Any available official ID must take precedence over age tests, and the asylum seeker's refusal to undergo an age test cannot be a decisive reason to suspect them to be over 18.

In Chapter 4, the book leaves the terrain of minimal legal standards and enters the more fluid, empirical and aspirational one of the policies implemented both to comply with these standards and to go beyond them. Rather than vulnerability *per se*, the overarching theme of this section is the contested concept of "integration", understood as a mutual adaptation between refugees and the host society. The thread that ties the two ideas together is that refugees' special vulnerability creates distinct integration needs and, at the same time, overcoming it constitutes a litmus test for the success of integration. The chapter notes that the EU-wide concern for refugee integration is a relatively recent one, as prior to the 2015 Syrian crisis an expectation prevailed that refugees would return to their countries of origin when conditions improved. From 2015 onwards it becomes increasingly obvious that many aspire to stay in the long term, and integration becomes part of the policy agenda. The main difference between integration policies for refugees and other migrants is found in the initial phase of state-provided accommodation, where integration is strongly institutionalised, strictly guided and assistive in nature. Once this phase ends and recognised refugees or beneficiaries of international protection move to generalist accommodation, integration tends to be mainstreamed within services for migrants or vulnerable groups within the local population. Another factor that reduces the availability of refugee-specific integration policies is a governmental view that integration should not start before an asylum seeker has received some form of international protection. In line with this logic, all European states have availed themselves of their discretion to restrict access to their labour market for a period between two and nine months after arrival. The author argues that the delay can be problematic given that asylum seekers must interact with the local population from the moment of their arrival, for instance to make use of health services or send children to school.

The book flags two exceptions to the restrictive trend in integration policies for asylum seekers. The first is the "civic integration" courses on the host society's history, institutions, values and customs, introduced by several national authorities as a response to refugees' perceived long-term integration deficit (visible in low educational levels and participation in the labour market and a high likelihood of working

in jobs that do not correspond to their qualifications). The second is the case of children, whose right to access an education comparable to that of the local population within a space of three months is guaranteed by EU regulations. To facilitate this, local authorities in particular have developed various integration strategies such as multi-lingual and introduction classes, one-stop information points on the education system, and the evaluation of qualifications. In practice however access to education remains hampered by linguistic and bureaucratic barriers, waiting lists and the distance between asylum reception centres and schools. Overall, the Chapter underscores that the Common European Asylum System's aim of harmonising reception policies to reduce "asylum shopping" among EU member states has not been completely achieved, and that differences often stem from countries' broader standards of living as well as from the policies in place before the introduction of EU regulations.

The conclusion offers an overview of the main findings, reiterating the strong influence of a group-based conception of vulnerability in the legal framework, the role of states themselves in creating vulnerability among asylum seekers, their corollary obligation to take measures to prevent inhuman and degrading living conditions, and the uneven policy responses developed at the national, regional and local levels, often in collaboration with the third sector.

While it does not always make for easy reading, the book offers a rigorous and up-to-date legal and policy analysis that will be invaluable for activist scholars and legal practitioners alike. The breath-taking amount of research underlying the discussion is particularly obvious in the number of legal cases cited, often with succinct and helpful summary of the facts, legal arguments, and findings. Given its focus on legal references to vulnerability and cases of good practice in the policy domain, the book mainly adopts an optimistic outlook but also flags important gaps by drawing on the perspective of vulnerability theory and some empirical evidence. Supported by a number of prestigious research grants, including a Ramón y Cajal post-doctoral scholarship from the Spanish Ministry of Science and Innovation, it will establish Dr. La Spina as a scholarly reference in the field and open up new avenues for the understanding and mitigation of refugee vulnerability.

Pier-Luc Dupont
University of Bristol

Ríos Vega, Luis Efrén e Irene Spigno, dirs. 2021. *Estudios de casos líderes interamericanos Vol. XX. La Jurisprudencia interamericana más relevante de 2018 a debate*, México: Tirant lo Blanch, 396 p.

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2470>

Fecha de publicación en línea: junio de 2022

Distintos acontecimientos ocurridos a lo largo de la Historia, algunos relacionados con crímenes en contra la humanidad, han dado lugar a la creación de sistemas de protección de derechos. Un ejemplo de esto es el Sistema Universal de Derechos Humanos, creado a finales de la Segunda Guerra Mundial.

Además del Sistema Universal, existen sistemas de protección regionales para el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos: estos son el Sistema Europeo, el Sistema Interamericano, y el Sistema Africano; cada uno de ellos con características y herramientas particulares.

Al Sistema Interamericano de Derechos Humanos le corresponde la protección de los países que forman parte de la Organización de Estados Americanos; a partir de la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre en 1948. Durante más de 70 años el Sistema Interamericano ha generado importantes avances, mediante el trabajo dirigido a protección de los derechos humanos.

Para cumplir con su objetivo, el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos cuenta con dos órganos: la Comisión, creada en 1959 con la función de promover la observancia de los Derechos Humanos; y la Corte, fundada en 1979 como tribunal regional encargado de interpretar y aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Tribunal Interamericano lleva poco más de 40 años de trabajo en la construcción de estándares de protección para los derechos humanos, formando y nutriendo diversas líneas jurisprudenciales. Cada pronunciamiento emitido por la Corte Interamericana constituye un paso para la lograr la garantía de los derechos humanos en una región del mundo particularmente compleja.

La labor del Tribunal Interamericano, ejercida por sus funciones jurisdiccional y consultiva, se ve reflejada en la gran cantidad de sentencias emitidas, con todo el proceso que implica la supervisión de su cumplimiento y las opiniones consultivas.

Algunos de los principales temas sobre los que se ha pronunciado la Corte Interamericana a través de su jurisprudencia son: derechos políticos, derecho a la vida, corrupción y derechos humanos, derechos de las personas LGBTI, libertad de pensamiento y de expresión, justicia transicional, protección judicial, debido proceso, pueblos indígenas y tribales, integridad personal, igualdad y no discriminación, personas privadas de la libertad, desaparición forzada, libertad personal, género, personas en situación de desplazamiento, niña, niños y adolescentes, personas en situación de migración o refugio y pena de muerte.

Precisamente, los temas que se mencionan en el párrafo anterior encajan con la historia de gran parte de la región interamericana. El pasado de violaciones graves a derechos humanos caracterizadas por ser generalizadas y sistemáticas son parte de la realidad de América Latina. Lamentablemente este pasado ha trascendido hasta el presente, y es el Tribunal Interamericano quien ha dado luz para lograr la garantía de los derechos humanos en la región.

A través de la jurisprudencia interamericana se han logrado importantes conquistas de estándares de protección para los derechos humanos. Cada año y cada sentencia producen un impacto hacia el interior y el exterior de los Estados. Por lo tanto, el estudio actualizado de la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales es una herramienta imprescindible para las defensores y defensoras de derechos humanos.

En este marco contextual del Tribunal Interamericano se permite establecer la importancia del libro *Estudios de casos líderes interamericanos Vol. XX. La Jurisprudencia interamericana más relevante de 2018 a debate*, que es el resultado de los trabajos académicos organizados por la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, México y la Universidad Externado de Colombia.

Este producto académico se integra por un estudio introductorio y diez capítulos distribuidos en cinco partes temáticas, de acuerdo con el contenido de las sentencias relevantes que fueron emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2018. El contenido temático que se puede apreciar en la obra es el siguiente: 1) seguridad jurídica y DESCAs; 2) derechos humanos y perspectiva de género; 3) derechos de los periodistas y personas defensoras de derechos Humanos; 4) derechos humanos y el uso de la fuerza por militares y 5) violaciones a derechos humanos en contextos de conflictos armados y desaparición forzada de personas.

La dirección de esta obra corresponde a las personas investigadoras Luis Efrén Ríos Vega e Irene Spigno, fundador y directora general,

respectivamente, de la Academia Interamericana de Derechos Humanos. Se trata del volumen XX de la colección de uno de los Centros de Investigación de la Academia como es el Centro de Estudios Constitucionales Comparados (CEDECOMP), en el que se busca analizar los derechos humanos a partir de las sentencias y casos líderes interamericanos. La obra es coordinada por Fernando Gustavo Ruz Dueñas, investigador de la Academia Interamericana de Derechos Humanos.

Cabe destacar que este trabajo académico se constituye por la participación de doce coautoras y coautores, nacionales e internacionales, expertas y expertos en diversos tópicos de derecho humanos, entre quienes se encuentran: Natalia Castro Niño, Juana María Ibáñez Rivas, Flávia Piovesan, Rodrigo Santiago Juárez, Anna Luisa Walter De Santana, Melina Gigardi Fchin, Ana Carolina Lopes Olsen, Rafael Santacruz Lima, Carlos Zamora Valadez, entre otros.

El resultado de este producto académico proyecta la importancia de estudiar el contenido de jurisprudencias emitidas por el Tribunal Interamericano. La principal razón de conocer los estándares interamericanos es el *efecto transformador* que produce al interior de los Estados en su estructura constitucional, encaminado a fortalecer el Estado de Derecho en la región, tal como lo señala la autora Flávia Piovesan en el estudio introductorio de la obra.

Sin embargo, la autora indica que la recepción constitucional de los estándares interamericanos para los Estados no ha sido fácil debido al contexto de desigualdad y la violencia sistemática que se vive en América Latina. También destaca que el surgimiento del constitucionalismo regional transformador en la región resulta de tres factores importantes, los cuales son: 1) el fortalecimiento de la sociedad civil por los derechos y la justicia; 2) el surgimiento de constituciones con apertura a la recepción del derecho internacional de los derechos humanos; 3) el empoderamiento del Sistema Interamericano de Derechos humanos y su impacto regional.

Otra aportación importante sobre la relevancia del trabajo que hace el Tribunal Interamericano son las diferentes formas de impacto que tiene. En este sentido la profesora Piovesan agrupa las diversas violaciones a derechos humanos sobre las cuales versa la jurisprudencia interamericana, entre ellas destacan: el legado de los regímenes autoritarios, las cuestiones de justicia transicional, los desafíos institucionales para el fortalecimiento del Estado de derecho, los derechos de grupos de vulnerables, los derechos sociales y sobre nuevos derechos presentes en la agenda contemporánea.

Después del estudio introductorio corresponde destacar ahora cada una de las partes que integran esta obra colectiva. La primera parte trata sobre la seguridad jurídica y los DESCA, y se integra por el estudio

de las sentencias Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil y San Miguel de Sosa y otras vs. Venezuela enfocada en el estándar fijado para el respeto y garantía del principio de seguridad jurídica.

También en este primer apartado se aborda la estrategia judicial de la Corte Interamericana para la protección de los DESCAs, en especial del derecho a la salud mediante el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este capítulo se elabora a partir de dos sentencias paradigmáticas en materia de DESCAs: Poblete Vilches vs. Chile y Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala.

La segunda parte de la obra es sobre derechos humanos y perspectiva de género. Se conforma por el análisis de las sentencias V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua y Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala con un abordaje sobre el derecho de las niñas y los niños a una justicia adaptada. Posteriormente, se realiza un segundo análisis sobre tortura sexual ejercida contra las mujeres, un tema que en la jurisprudencia interamericana anterior a 2018 ya tenía presencia. El desarrollo de este capítulo parte del estudio de las sentencias López Soto y otros vs. Venezuela y Mujeres víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Estas dos sentencias son sin duda de las más relevantes en el tema.

Otra de las partes que conforman la obra que se reseña se refiere a los derechos de periodistas y de las personas defensoras de derechos humanos. En un primer momento se presenta el análisis de homicidios de personas periodistas y el derecho de acceso a justicia, partiendo de la sentencia Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia. Siguiendo la estructura temática se desarrolla un análisis de la sentencia Escaleras Mejía vs. Honduras enfocado en el derecho a defender derechos humanos.

En la estructura del libro se establece una cuarta parte temática referente a derechos humanos y el uso de la fuerza por militares y policías. En la primera sección se puede apreciar el estudio del derecho a la integridad personal y la prohibición de la tortura a través de las sentencias Herzog y otros vs. Brasil, Amrhein y otros vs. Costa Rica y Órdenes de Guerra y otros vs. Chile. Dentro de este apartado se encuentra otro capítulo que desarrolla el análisis de las sentencias Coc Max y otros (Masacre de Xamán) vs. Guatemala y Villamizar Durán vs. Guatemala, enfocado en el derecho a la vida y la integridad personal en contextos de conflicto armado.

En la quinta y última parte se abordan los derechos humanos en contextos de conflictos armados y desaparición forzada. Siguiendo el esquema, en el primer capítulo de este apartado se presenta el estudio crítico del uso de la fuerza y desaparición forzada de personas, desagregando el contenido de las sentencias Munarriz Escobar y

otros vs. Perú, Omeara Carrascal y otros vs. Colombia y Alvarado Espinoza y otros vs. México. El segundo capítulo que se presenta versa sobre el fenómeno de la desaparición en el contexto de conflictos armados. Los insumos jurisprudenciales utilizados para este análisis son las sentencias Isaza Uribe y otros vs. Colombia, Terrones Silva y otros vs. Perú.

Del resultado de este trabajo académico es importante destacar que se desarrollan temas relevantes y prioritarios en materia de derechos humanos, sobre necesidades apremiantes de la región de América Latina. Es a partir de la jurisprudencia interamericana que se han podido establecer estándares para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, dotándolos de contenido.

Sin duda cada año que pasa el paradigma interamericano evoluciona y deja con su paso importantes criterios para contribuir al establecimiento de un verdadero Estado de derecho, esto a través de la recepción del derecho internacional de los derechos humanos al interior de los Estados.

La importancia de esta obra radica en la recopilación de los precedentes más importantes fijados en cada una de las sentencias emitidas en el año 2018 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde una visión integral. Es el contexto de la región inmerso en violaciones graves, generalizadas y sistemáticas a derechos humanos del pasado y del presente, que obligan a estudiar y examinar la jurisprudencia interamericana para poder conocer los estándares de protección para los derechos fundamentales.

Los precedentes establecidos en el año 2018 han sido piezas claves para nutrir el estándar interamericano de diversos temas que en la actualidad son relevantes, por el contexto en el que se vive. La violencia se ha permeado en la sociedad resultando en una infinidad de violaciones a derechos humanos al interior de los Estados, y en este contexto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado importantes pasos en la lucha por la consolidación de los derechos para todas las personas, sin distinción alguna.

Por tanto, el efecto transformador que produce el Tribunal Interamericano con todos y cada uno de sus pronunciamientos impacta al contexto interno de cada uno de los Estados, y esto permite el avance progresivo de los derechos humanos. El conocimiento sobre los estándares interamericanos no es una opción, sino que su estudio se torna obligatorio para poder propiciar un cambio real en los contextos sociales que tanto lo demandan. Pero no solo es conocerlos, es articular los criterios anteriores con los nuevos, velando siempre por la constante y permanente actualización del *corpus iuris* interamericano.

Por tanto, es necesaria la creación de obras enfocadas en el estudio de los derechos humanos desde la perspectiva interamericana. Esta obra permite, por un lado, visualizar los criterios más importantes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero a su vez ponerlos a la luz del debate. Además, genera la comparación entre los criterios anteriormente establecidos con las sentencias de 2018, proyectando la evolución y destacando las novedades jurisprudenciales.

Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza
Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos