

Migración y trabajo decente

Retos para el Sur Global



Lucía Ramírez Bolívar
Jessica Corredor Villamil
(Coords. Académicas)

MIGRACIÓN Y TRABAJO DECENTE

RETOS PARA EL SUR GLOBAL

Migración y Trabajo Decente

Retos para
el Sur Global

Lucía Ramírez Bolívar
Jessica Corredor Villami
Coordinadoras Académicas

Ramírez Bolívar, Lucía

Migración y trabajo decente: Retos para el Sur Global / Lucía Ramírez Bolívar,
Jessica Corredor Villamil (Coordinadoras académicas) – Bogotá: Editorial
Dejusticia, 2022.

204 páginas; gráficas; 24 cm. – (Colección Dejusticia)

ISBN 978-628-7517-10-3 versión digital
978-628-7517-14-1 versión impresa

1.Migración 2. Trabajo 3. Derecho al trabajo 4. Sur Global 5. Refugio

Coordinadoras Académicas

Lucía Ramírez Bolívar

Jessica Corredor Villamil

Comité Editorial

Lucía Ramírez Bolívar

Jessica Corredor Villamil

Lina Arroyave Velásquez

Erin Formby

Imagen portada

Waseem Ali Khan - stock.abobe.com

Preparación editorial

Diego Alberto Valencia

Revisión de textos

María José Díaz Granados M.

Cubierta

Alejandro Ospina

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital

Primera edición en español

Editorial Dejusticia

Bogotá, D.C., febrero de 2022

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 internacional

Atribución-NoComercial-CompartirIgual

CC BY-NC-SA

© Dejusticia, 2022

Calle 35 N° 24-31, Bogotá D. C.

Teléfono: (57) 601 608 3605

www.dejusticia.org

Contenido

	Introducción	10
	<i>Lucía Ramírez Bolívar y Jessica Corredor Villamil</i>	
Capítulo 1	Las trabajadoras sexuales que cuestionan la operación antitrata en la frontera México-Guatemala	20
	<i>Juliana Vanessa Maldonado Macedo</i>	
Capítulo 2	Entre la institucionalidad y el (in)cumplimiento: ser “empleada doméstica” nicaragüense en Costa Rica	40
	<i>Cynthia Mora Izaguirre</i>	
Capítulo 3	Un largo camino hacia la inclusión laboral de las personas migrantes venezolanas en Colombia	56
	<i>Lucía Ramírez Bolívar y Lina María Arroyave Velásquez</i>	
Capítulo 4	Migrantes y refugiados a la deriva: el derecho al trabajo de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Perú durante la pandemia de la covid-19 y la posterior reactivación económica	82
	<i>Gustav Brauckmeyer, Marta Castro y David Licheri</i>	
Capítulo 5	Hecha la ley, hecha la trampa: el mercado laboral para migrantes senegaleses en Argentina	102
	<i>María Luz Espiro y Bernarda Zubrzycki</i>	
Capítulo 6	Lo pragmático de los derechos de acceso al trabajo de los refugiados en Kenia	122
	<i>Nyamori Victor y Charity Wangui Ndwiga</i>	

Capítulo 7	La reducción del espacio aceptada por el Estado: un análisis de la tendencia a limitar el derecho de los migrantes forzados a trabajar legalmente en Sudáfrica <i>Sherylle Dass, Mandivavarira Mudarikwa y Petra Marais</i>	140
Capítulo 8	Repensar el derecho al trabajo de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en el contexto del asilo en Turquía: algunas consideraciones acerca de su garantía efectiva a través de la cooperación internacional <i>Doğukan Sevinç</i>	160
Capítulo 9	El derecho fundamental al trabajo como herramienta de inclusión: la concesión del derecho al trabajo a los refugiados y migrantes de supervivencia en India <i>Tripti Poddar</i>	182
	Colaboradores	200

Introducción

Lucía Ramírez Bolívar y Jessica Corredor Villamil

Perspectivas de la migración en el Sur Global

La investigación, el conocimiento y las narrativas sobre la movilidad humana han estado dominadas por el Norte Global, en particular por Europa y Estados Unidos, que son los lugares de destino principales de las personas migrantes (Awad y Natarajan, 2018). Esta dinámica limita no sólo el entendimiento sobre un fenómeno tan complejo como el de las migraciones, sino que también impacta la manera en que se construyen las políticas públicas para su manejo.

A pesar de la importancia de este fenómeno y de su tendencia al aumento —el total de las personas migrantes (272 millones) ya superó los 230 millones proyectados para el 2050 (OIM, 2019)—, poco se habla del fenómeno de la migración y el refugio desde y hacia países del Sur Global y de sus implicaciones.

Las políticas migratorias, que se construyen desde los Estados del Norte y de manera paradójica se concentran en el cierre de fronteras, permiten que estos Estados se nieguen a compartir de manera equitativa las responsabilidades de atender a la población migrante y refugiada. Esta postura profundiza las desigualdades entre países del Sur y del Norte Global y agrava las condiciones de vulnerabilidad de muchas de las personas migrantes y refugiadas (Dejusticia y Legal Agenda, 2020).

Acoger a las personas migrantes y refugiadas que deciden abandonar su país en búsqueda de protección o de mejores oportunidades representa un desafío para los países del Sur Global, pues tienen menor capacidad institucional que los del Norte y sin embargo cargan con la mayor responsabilidad. Según datos presentados por Dejusticia y Legal Agenda, dos organizaciones de derechos humanos del Sur Global, los países que reúnen el 66 % del producto interno bruto a nivel mundial sólo acogen al 10 % de las personas refugiadas, mientras que los principales países receptores del Sur, que se enfrentan a importantes barreras estructurales y cuentan con sólo el 5 % del producto

interno bruto global, acogen al 72 % de esta población (Dejusticia y Legal Agenda, 2020).

Gran parte de las personas que migran desde y hacia países del Sur Global lo hacen porque su vida está en riesgo en su país de origen. Según el informe de tendencias globales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2021a), hay 82,4 millones de personas desplazadas forzosamente en el mundo¹. El 68 % de ellas viene de cinco países, todos del Sur Global (Siria, Venezuela, Afganistán, Sudán del Sur y Birmania) y el 39 % son recibidas por cinco países, cuatro de ellos también en el Sur (Turquía, Pakistán, Colombia y Uganda).

Además, la narrativa dominante que se transmite a través de los medios de comunicación ha dado una visión simplista y unilateral de la migración, representada sobre todo como un problema, en particular para los países del Norte que deben “enfrentar la amenaza de las olas migratorias” en términos económicos y sociales, pero en especial en materia de seguridad. Las imágenes y noticias de las caravanas de migrantes en el corredor centroamericano hacia Estados Unidos o de los barcos que llegan a Europa desde el Magreb y África subsahariana dominan el paisaje mediático. Sin embargo, la realidad de la movilidad humana es más compleja y tiene muchos matices.

La migración tiene diversas causas; puede ser voluntaria o forzada y regular o irregular. En cualquier caso, que las personas migrantes y refugiadas puedan acceder a un trabajo remunerado en su país de destino es una necesidad imperiosa. Trabajar no sólo les permite satisfacer sus necesidades básicas y contar con mejores condiciones de vida, sino también contribuir a la economía y al desarrollo de la comunidad de acogida (OIM, 2019). Si bien la integración de la población migrante es un concepto dinámico que depende de las circunstancias políticas, sociales, y culturales locales (OIM, 2011), el acceso al mercado laboral es sin duda una herramienta clave para facilitar este proceso.

Migración y trabajo decente

Varios estudios muestran que la inclusión laboral tiene impactos positivos en otros indicadores de integración, como el nivel educativo, la reunificación familiar, la participación política y el acceso a un estatus migratorio regular (OIM, 2019). Asimismo, se calcula que en 2015 las personas migrantes contribuyeron con 9,4 % del producto interno

1 El ACNUR clasifica a las personas desplazadas forzosamente en tres categorías: refugiados, demandantes de asilo y desplazados internos

bruto global, y que si tuvieran un nivel más alto de integración, podrían adicionar a ese porcentaje un billón de dólares al año (OIM, 2019).

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchas personas migrantes y el contexto económico, político y cultural de los países receptores afectan de manera directa las posibilidades de encontrar un trabajo formal y en condiciones adecuadas, y también incrementan las posibilidades que tiene esta población de ser víctimas de explotación laboral y otras violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con el Observatorio Colaborativo de Datos contra el Tráfico, cerca del 30 % de los casos registrados son casos de explotación laboral (CTDC, 2021). En los estados del Golfo Pérsico, el sistema de patrocinio *Kafala* obliga a los trabajadores migrantes a entregar sus documentos, y depender por completo de su empleador para adelantar sus trámites migratorios, lo cual da lugar a situaciones de trabajo forzado, bajos salarios y en muchos casos violencia física y psicológica (OIM, 2019).

Además, los riesgos de enfrentar explotación laboral aumentan en situaciones de migración irregular o en contextos de crisis como la pandemia. Es muy probable que las personas sin estatus migratorio regular trabajen en lo que se ha denominado trabajos 3D —“dirty, dangerous, demanding” o sucios, peligrosos y demandantes— o que las demandas del mercado laboral los ubiquen en sectores muy específicos —por ejemplo la agricultura o el trabajo doméstico—, lo cual genera segregación y en consecuencia afecta la integración (OIM, 2019). Según datos del informe global 2020 del ACNUR, “en Oriente Medio y el Norte de África, el 84 % de las personas encuestadas informaron de la pérdida de sus medios de ingresos. En Jordania, el 35 % de los refugiados sirios empleados antes de la covid-19 perdieron sus puestos de trabajo, en comparación con el 17 % de los jordanos” (ACNUR, 2021, p. 223). En Costa Rica, el porcentaje de familias con un ingreso estable se redujo del 93% al 59% durante la pandemia (ACNUR, 2021b).

Ante estas circunstancias, abogar por la garantía del derecho al trabajo de las personas migrantes y refugiadas es más urgente que nunca. El derecho internacional de los derechos humanos ha establecido unos estándares para la protección de las y los trabajadores migrantes que deben ser observados por todos los Estados parte, pero que además deberían verse reflejados en las legislaciones internas. Uno de los instrumentos más importantes en este tema es la **Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y ratificada por 56 estados, la mayoría de ellos expulsores de población migrante y refugiada (ONU, 2021). Esta Convención debe ser aplicada a todas y todos los trabajadores

migrantes sin importar su nacionalidad, sexo, raza, idioma, religión, opinión política o cualquier otra condición (artículo 7). Allí se establece que las personas migrantes deben recibir el mismo trato que los nacionales en términos de salario, horarios de trabajo, descanso semanal, vacaciones remuneradas, acceso a la seguridad social, y cualquier otra condición de trabajo (artículo 25). Además, tendrán derecho a afiliarse y participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o cualquier otra forma de asociación (artículo 26).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) —una agencia tripartita de las Naciones Unidas que reúne gobiernos, empleadores y trabajadores— tiene la misión de promover los derechos laborales. Con ese propósito, desde 2004 la OIT desarrolló el concepto de **trabajo decente** como una apuesta por el acceso a “empleo[s] productivo[s] que generen un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres” (OIT, 2021). Para generar un trabajo decente, la OIT le propuso a los Estados trabajar en cuatro frentes: creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social.

El trabajo decente fue incorporado dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (No. 8) y dentro de sus metas hay una protección explícita de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para las y los trabajadores migrantes (Naciones Unidas, s. f.). El reconocimiento del trabajo decente como un derecho humano impone unas condiciones claras para el crecimiento económico global que no puede construirse a costa de la explotación de las personas migrantes y refugiadas, sino que debe promover oportunidades y prosperidad para todos. De ahí la importancia de fomentar discusiones, como las que propone este libro, que permitan conocer experiencias y lecciones aprendidas sobre las condiciones laborales de las personas migrantes y refugiadas.

La perspectiva frente a la migración en los próximos años no es esperanzadora. Como lo muestra el informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019) la migración va en aumento de manera constante desde hace varios años por factores como la inestabilidad política —el caso de Afganistán es el más reciente y ocasionó la huida de miles de afganos en cuestión de días— y la crisis socioeconómica como consecuencia de la covid-19. Otro factor crucial para tener en cuenta en las previsiones de la movilidad humana es la crisis climática. Según un informe publicado por el Banco Mundial (Clement

et al. 2021), unos 216 millones de personas estarían obligadas a desplazarse por los efectos del cambio climático para el 2050. Estos son tan sólo algunos de los factores que seguirán llevando a las personas a abandonar sus países en busca de protección y mejores condiciones de vida.

Por todo lo anterior, son necesarias y urgentes las políticas de regularización y de integración para la población migrante y refugiada con un enfoque de derechos humanos, formuladas desde y para los países del Sur Global. Como lo demuestran las distintas contribuciones de este libro, son los países del Sur quienes enfrentan los mayores desafíos para responder a la migración. La garantía del derecho al trabajo para la población migrante constituye uno de ellos y se suma a los retos que ya enfrentan estos países en materia laboral para sus nacionales: precariedad laboral, informalidad y grandes disparidades salariales. Avanzar en la garantía del trabajo decente para la población migrante y refugiada contribuirá a la inclusión y cohesión social, así como a la seguridad y la estabilidad de los países de acogida.

Acerca de este libro

Migración y trabajo decente: Retos para el Sur Global es un libro que reúne nueve capítulos escritos por dieciséis activistas, académicos, y miembros de organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en el tema de migración desde distintos ángulos y que abordan el reto de la inclusión laboral con una mirada interdisciplinaria y de derechos humanos. Sus contribuciones brindan un panorama general del derecho al trabajo de las personas migrantes y refugiadas en varios países del Sur Global, desde México hasta India y desde Argentina hasta Turquía, a partir de un análisis del contexto, las políticas públicas, y las realidades que enfrentan estos trabajadores y trabajadoras en el día a día.

Esta publicación es el resultado del trabajo de casi dos años de varias personas del equipo de Dejusticia, aliados de otras organizaciones, y sobre todo de cada uno de las y los autores que lo hicieron posible al compartir sus conocimientos y experiencia en el tema. A inicios de 2020 empezamos a trabajar en una propuesta de publicación colaborativa que convocara a diferentes actores para que a partir de un mismo núcleo temático presentaran diversas perspectivas y propusieran soluciones para los retos que genera la migración forzada de personas desde y para el Sur Global. Luego de varios debates concluimos que esta publicación debía abordar el derecho al trabajo de las personas migrantes y refugiadas, pues la inserción laboral es una de las formas más

efectivas de integración pero también constituye un reto importante para los países receptores, sobre todo aquellos en vías de desarrollo.

Con esta idea en mente abrimos una convocatoria pública para recibir propuestas de textos. De esas propuestas seleccionamos nueve que representan una diversidad de miradas y geografías sobre el tema, varias de ellas desde el enfoque de género. Desde México, Vanessa Maldonado analiza la experiencia de las mujeres migrantes que ejercen el trabajo sexual y de los miembros del cuerpo policial que combaten la trata de personas en este país en un contexto de criminalización del trabajo sexual. Cynthia Mora Izaguirre aborda el crecimiento de la mano de obra femenina proveniente de Nicaragua en Costa Rica, su inserción en el sector del trabajo doméstico y los retos que enfrentan estas mujeres para la garantía de sus derechos. Lucía Ramírez y Lina Arroyave hacen un balance de la respuesta del gobierno colombiano para garantizar el derecho al trabajo de las personas migrantes provenientes de Venezuela a la luz de la legislación nacional e internacional y de las barreras que esta población enfrenta para acceder al mercado laboral. Bajando por la cordillera de los Andes, Gustav Brauckmeyer, Marta Castro y David Licheri presentan una caracterización del mercado laboral peruano, los impactos que ha sufrido por la pandemia y la situación de la población migrante venezolana en este contexto. Desde Argentina, Luz Espiro y Bernarda Zubrzycki analizan las condiciones para la inserción laboral de migrantes senegaleses y senegalesas en Argentina y los contextos de (in)formalidad laboral, así como las prácticas racistas operadas sobre estos migrantes, a partir de la lógica de la hiper visibilización por parte de organizaciones de control estatal, las cuales inciden en el mundo del trabajo.

Trasladándonos al continente africano, Nyamori Victor y Charity Wangui analizan la travesía hacia la integración socioeconómica de las personas refugiadas en Kenia a través de su experiencia en contextos urbanos y en campos de refugiados y el marco legal que busca proteger los derechos de esta población. Sherylle Dass, Mandivarira Mudarikwa y Petra Marais exploran el marco legal del derecho al trabajo de las personas migrantes en Sudáfrica y discuten los impactos sociales de esta legislación, así como la tensión entre la rama legislativa que busca limitar los derechos de esta población y la rama judicial, que a través de sus sentencias resalta la necesidad de que las personas refugiadas puedan trabajar como un ejercicio de sus derechos constitucionales. Finalmente, desde Turquía, Doğukan Sevinç argumenta que la forma como se interpretan y aplican las normas internacionales y del derecho turco con respecto al derecho al trabajo son inadecuadas para la garantía efectiva de este derecho para las personas refugiadas. Más hacia

el este, Tripti Poddar, a partir de la experiencia de India, presenta los riesgos de no contar con un marco legal amplio que garantice los derechos de las personas refugiadas, pues las empuja a la informalidad y las pone en riesgo de trabajar en contextos de explotación laboral y vulneración de otros derechos.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de las profesoras Gabriella Sánchez (México) y Ligia Bolívar (Venezuela) con quienes discutimos en múltiples ocasiones sobre el enfoque de la publicación y pusieron en nuestro radar a varios de las y los autores. Agradecemos a Silvia Ruiz, quien realizó importantes aportes a la propuesta inicial, a Lina Arroyave y Erin Formby quienes hicieron parte del comité editorial que revisó y retroalimentó cada uno de los artículos, a Alejandro Rodríguez quién revisó y comentó el artículo de Colombia, así como a Claudia Luque, coordinadora de la Editorial Dejusticia, por todo apoyo y compromiso para la publicación de este libro. Finalmente, agradecemos a Morgan Stoffregen y Sebastián Villamizar Santamaría por su juiciosa labor de edición, y a Open Society Foundations y la Ayuda Humanitaria y Desarrollo (COSUDE) de la Embajada de Suiza en Colombia por su generoso apoyo financiero. Esperamos que esta publicación genere reflexiones y debates sobre la relación entre migración y trabajo desde un enfoque de derechos humanos.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021a). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2020*. <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/60cbd4fd4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2020.html>
- . (2021b). *Global report 2020*. https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2020/pdf/GR2020_English_Full_lowres.pdf
- Awad, I. y Natarajan, U. (2018). Migration myths and the Global South. *The Cairo Review of Global Affairs*. <https://www.thecaireview.com/essays/migration-myths-and-the-global-south/>
- Clement, V., Rigaud, K. K., de Sherbinin, A., Jones, B., Adamo, S., Schewe, J., Sadiq, N. y Shabahat, E. (2021). *Groundswell Parte 2: Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36248/AUS0002521ovSP.pdf?sequence=15&isAllowed=y>
- Counter-Trafficking Data Collaborative (CTDC). (2021). *Counter-Trafficking Data Collaborative (CTDC)*. <https://www.ctdatacollaborative.org/>

- Dejusticia y Legal Agenda. (2020). *The refugee regime is failing: A call for reform from the Global South*. <https://www.youtube.com/watch?v=yQIY3RfKrjc>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Trabajo decente*. <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2011). *Diálogo internacional sobre la migración No. 17— Migración y cambio social*. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/redbook17.pdf>
- . (2019). *World migration report 2020* https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *United Nations Treaty Collection*. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4
- . (s. f.). *Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

Las trabajadoras sexuales que cuestionan la operación antitrata en la frontera México-Guatemala

Juliana Vanessa Maldonado Macedo

Introducción

21

Las trabajadoras sexuales que cuestionan la operación antitrata en la frontera México-Guatemala

En México, el trabajo sexual no es reconocido ante la ley como un trabajo. En materia de prostitución no existen leyes ni reglamentos generales que operen a nivel federal ni estatal, sino que en cada uno de los 32 estados que conforman la federación se regula el ejercicio de la prostitución a nivel municipal. Aunque en el país la prostitución es autónoma y libre y el consumo de servicios sexuales no es un delito, existen legislaciones y reglamentos que sí criminalizan el trabajo sexual y otras actividades relacionadas, como la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas¹. Dicha ley es uno de los efectos del *dispositivo antitrata*² que ha generado narrativas dominantes que entrecruzan la trata de personas con el comercio sexual y las migraciones irregularizadas.

Este capítulo forma parte de una investigación que llevé a cabo en la frontera sur de México entre 2013 y 2016 para mi tesis de maestría. Después de esta introducción, recupero³ la operación y experiencias del dispositivo antitrata en la frontera sur de México con Guatemala, en la región conocida como *Soconusco* (ver Figura 1), y articulo la

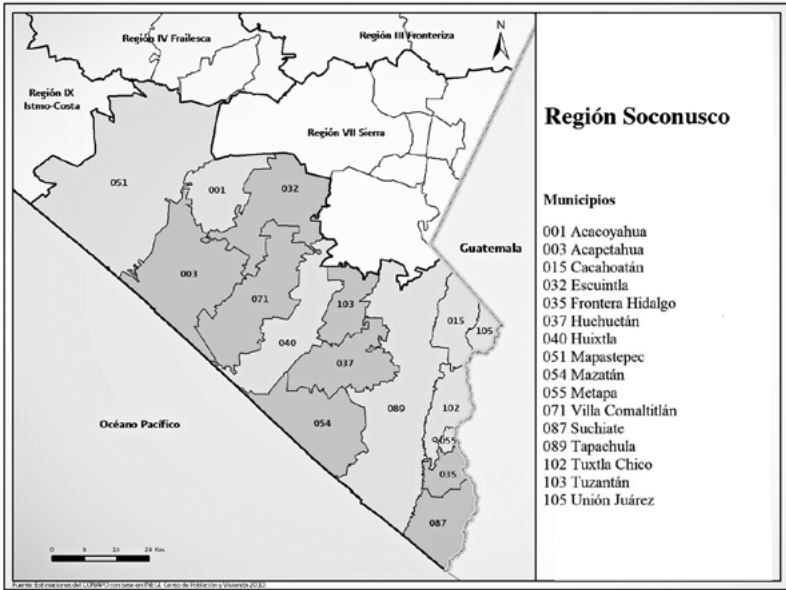
1 Conocida como *Ley General de Trata*, que entró en vigor en México el 14 de junio de 2012.

2 Desde una perspectiva basada en Foucault (1991), un dispositivo comprende una red de relaciones de saber y poder que produce subjetividades, a la vez que construye sujetos y regímenes de verdad en un momento histórico, social y político determinado. Estas relaciones y economía del poder están encarnadas en los cuerpos a través de diversas tecnologías que funcionan en distintos niveles y generan discursos de verdad en y sobre el cuerpo social.

3 Este texto, así como mi producción académica, está escrito en primera persona porque da cuenta de mi lugar de enunciación, refleja una forma de producir conocimiento encarnado (Haraway, 1995), en diálogos de saberes (Hernández, 2016) y con metodologías dialógicas (Scheper-Hughes, 1992). Así comparto con mis interlocutoras/es saberes, cuestionamientos, rabias y reflexiones y creo alianzas afectivas y políticas a partir de un contacto cercano y respetuoso.

experiencia de dos actores específicos: mujeres trabajadoras sexuales⁴, migrantes irregularizadas y miembros del cuerpo policial que combate la trata en esta parte del país, constituido en el Grupo Operativo Contra el Tráfico, Trata de Personas y Pandillerismo (GOTTPA).

FIGURA I
México y el Soconusco



22
Juliana Vanessa Maldonado Macedo

Elaboración: Sánchez Sandoval, Bulmaro, Programa de Sistemas de Información Geográfica para las Ciencias Sociales y Humanidades (ProSIG-CSH) – AntropoSIG, CIESAS-CdMx.

En un tercer momento analizo las tensiones y contradicciones entre la experiencia vivida de los actores, frente al despliegue del Estado en el “combate” y “erradicación” de la trata, llevado a cabo a partir de un proyecto punitivo y de la simultánea militarización del país y securitización de las migraciones. Finalmente, planteo cómo este *dispositivo* antitrata moraliza y victimiza cuerpos y subjetividades concretas

4 Las trabajadoras sexuales interlocutoras de mi investigación son mujeres cisgénero entre los 17 y 50 años, de origen centroamericano, que ejercen el trabajo sexual en las calles de los municipios fronterizos del Soconusco y que han experimentado la operación antitrata. Ellas denominan su actividad laboral de diversas formas y se nombran como *putas*, *trabajadoras*, *sexuales*, *sexoservidoras*, *mujeres del rollo* o *trabajar de meterse con los hombres*. En este texto sólo presento con seudónimos las voces de cinco de ellas en diálogo con las voces del cuerpo policiaco antitrata.

a partir de la vulneración del ejercicio libre de la sexualidad, el derecho al trabajo y el derecho a la movilidad.

Operación y experiencias del dispositivo antitrata en la frontera México (Chiapas) - Guatemala

El dispositivo antitrata opera a través de diversas organizaciones y alianzas globales, generadas en un marco internacional a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Firmada en Palermo, Italia, en 2000, en ella se discuten y nombran graves problemas internacionales de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y armas. Debido a las acciones vinculantes de dichos protocolos, las definiciones de los dos primeros han sido utilizadas como referencia para la elaboración de leyes nacionales y estatales (tanto en México como en los demás países firmantes), así como en investigaciones de distintos tipos.

El dispositivo antitrata se ha vinculado con la agenda política migratoria y con un régimen jurídico operacionalizado hacia prácticas del comercio sexual que no necesariamente implican trata. Al respecto, en los últimos años, la frontera sur de México, específicamente Tapachula, ha sido señalada con dos grandes estigmas. Uno es el de la criminalidad y el otro el de “foco rojo de la trata de personas con fines sexuales” (CNDH, 2009, 2013; SSP, 2011; UNODC, 2014)⁵.

En México no existe una política migratoria integral e incluyente, sino que a través del discurso de seguridad nacional y “protección a migrantes”, opera de facto una persecución, criminalización y aseguramiento de ciertas personas empobrecidas y racializadas que para el Estado mexicano no son bienvenidas. Así, se persiguen y estigmatizan por contravenir el régimen de control fronterizo (Álvarez, 2017).

La agenda política migratoria en México responde a intereses de seguridad de Estados Unidos, estas relaciones internacionales están centradas y condicionadas por los temas de “migración, seguridad fronteriza, áreas sin gobierno y la amenaza que los vincula a todos, el narcotráfico” (Rodríguez, 2017, p. 447). Desde ahí se justifican todo

5 Un informe presentado en 2014 por la Oficina contra la Droga y Delito de la ONU (UNODC) y la Secretaría de Gobernación (México), a partir de datos proporcionados por la Fiscalía Especial para Delitos de Violencia Contra las mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SIEDO), sitúa a Chiapas como el estado con el mayor número de averiguaciones previas por trata de personas en todo el país y a sus municipios fronterizos, como los sitios de mayor “vulnerabilidad” e incidencia de trata de personas.

tipo de violaciones a los derechos humanos y la presencia de fuerzas estadounidenses en el país. Si bien la producción y el tráfico de drogas es el tema prioritario de estos acuerdos, en la cooperación regional con Estados Unidos, la migración indocumentada, la trata y el tráfico de personas son también focos de persecución.

Desde 1974 hasta 2008, la migración irregular era denominada “ilegal” y penalizada a través de La Ley General de Población. En 2011 se derogan las leyes anteriores luego de la publicación de La Ley de Migración en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la cual tiene un carácter federal. Esta Ley de Migración establece que las condiciones de estancia en México son tres: residentes temporales, residentes permanentes y visitantes. Las y los visitantes pueden ser de tipo regional, trabajador fronterizo, por razones humanitarias, con fines de adopción, con permiso para realizar actividades remuneradas y sin permiso para realizar actividades remuneradas. Si bien en México la migración irregular no es un delito, de facto se considera así cuando las y los migrantes irregulares son detenidos por agentes de migración y encarcelados en estaciones migratorias.

En este contexto de securitización de las migraciones y del planteamiento de la trata como un “problema” migratorio, el dispositivo antitrata en México se ha traducido como un discurso dominante, reglamentado y operado por el Estado punitivo. Además, se hace en alianza con grupos feministas prohibicionistas de la prostitución y la pornografía, quienes deliberadamente han confundido los términos “trata sexual” con “trabajo sexual”, dos fenómenos que son distintos pero que el dispositivo antitrata hace converger al clasificar toda condición de intercambio erótico y sexual por algo material o simbólico como explotación sexual o trata.

Sin embargo, durante mi trabajo de campo⁶ no encontré personas con experiencias de trata; encontré mujeres que trabajan en sitios de comercio sexual de forma autónoma —experiencias que no son reflejadas en el discurso antitrata ni protocolario—. Las trabajadoras sexuales expresan estar hartas y cansadas de esa mirada victimizadora y colonialista con la que investigadores, investigadoras y periodistas llegamos

6 El método y metodología de mi investigación son etnográficos, implican un diálogo con las y los actores en campo, documentando de primera mano su perspectiva y reflexiones. La metodología está basada en la experiencia vivida de más de 50 mujeres, interlocutoras etnográficas con quienes reconstruí sus historias de vida. Conversamos en las calles, en las esquinas, en cantinas, bares, botaneros, en cuarterías de la región, y ellas me permitieron acercarme a su vida y espacios laborales. El diálogo con las actoras se generó a partir de la interacción cotidiana desde una perspectiva de conocimiento situado (Haraway, 1995) y la construcción de relaciones de afecto y cercanía.

a cuestionarlas. Una de ellas es Estrella, de 20 años, migrante hondureña que ejerce el trabajo sexual en un bar de la zona de tolerancia⁷ de Huixtla, Chiapas (ver Figura 2). La primera vez que conversé con ella me cuestionó:

¿Para qué quieren platicar con nosotras? ¡Estoy harta! No todas fuimos violadas, golpeadas y sin familia, siempre creen lo mismo. Y si quieres platicar de eso, ¡no! A mí me quieren en mi casa y no he sido violada—”.

FIGURA 2

Una mañana en la zona de tolerancia en Huixtla, Chiapas.



Foto de la autora, 30 de enero de 2019.

En esta frontera, el dispositivo antitrata sitúa y caracteriza a las mujeres migrantes indocumentadas, trabajadoras y pobres como víctimas-subordinadas, desprovistas de agencia; se les asume sólo como “sujetas vulnerables” a las supuestas redes internacionales de trata de personas. Es como si fueran mujeres pasivas a quienes hay que “rescatar” de esos “peligros” que el Estado considera implícitos en la agencia migratoria o en el trabajo sexual. Sin embargo, esta supuesta protección genera la justificación y legitimación de políticas que criminalizan y racializan a estos grupos sociales.

⁷ En México existen espacios legalmente tolerados para ejercer el comercio sexual, denominados “zonas de tolerancia”.

En todo el estado de Chiapas no existe una política pública dirigida a prevenir la trata de personas y mucho menos a revertir las estructuras que provocan la desigualdad y el empobrecimiento. La única forma en que se articula su “prevención” y “erradicación” es a través de operativos “antitrata” ejecutados por policías federales, estatales y municipales, en coordinación con agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) y otras instituciones gubernamentales. Estos organismos constituyen el GOTTPA, cuya geografía oficial de trabajo es todo el sureste mexicano, pero en la práctica sólo realiza operativos en la zona fronteriza del Soconusco y están enfocados únicamente en buscar lo que ellos denominan “trata sexual” en lugares de comercio sexual⁸.

El trabajo sexual en la región

La frontera México (Chiapas)-Guatemala, más allá de una delimitación política o una región geográfica, representa relaciones sociales e históricas en transformación constante. La frontera está presente también en los cuerpos, subjetividades, prácticas y experiencias de vida de las y los sujetos que la habitan y la transitan. En términos geopolíticos, su ubicación es estratégica, ya que esta zona fronteriza conecta Centro con Norteamérica y es lugar de paso del camino migrante de personas provenientes de Centroamérica, El Caribe, Sudamérica, África y Asia.

Esta región, por su clima, conformación geológica, hidrográfica, costumbres, vocabulario y gastronomía, es más cercana a Centroamérica que a otros estados de México. La frontera se construye y entiende a través del movimiento humano cotidiano más allá de la regulación institucional fronteriza; las personas van y vienen entre Guatemala y México cruzando la frontera política entre ambos países demarcada por el Río Suchiate, sobre balsas improvisadas, nadando e incluso caminando si la corriente es baja (ver Figura 3).

Esta zona fronteriza es un lugar de recepción e inserción en la vida social y económica de personas migrantes (principalmente en Tapachula). Ellas se insertan en diversos trabajos y actividades económicas, sobre todo en el sector primario y de servicios, que representan una contribución vital a la economía regional y local. Los trabajos que llevan a cabo están racializados, segmentados por sexo, edad, clase y

8 La trata que podría existir en las fincas agrícolas o en los espacios domésticos o la trata en varones es invisible para ellos; las mujeres trans en esta operación son masculinizadas y automáticamente construidas como “tratan-tes”. Así es que el foco de estos operativos es la persecución sistemática hacia trabajadoras sexuales.

hasta nacionalidad⁹. Aunque de por sí ya son trabajos que no están bien remunerados y no dan acceso a derechos laborales o seguridad social, si las personas que los realizan son indocumentadas, las condiciones de explotación se exageran. A pesar de esto, estas personas producen conocimientos, contribuyen con su historia y sus saberes a las transformaciones del paisaje y cultura local.

FIGURA 3
El Río Suchiate, la frontera México-Guatemala.



Foto de la autora, 24 de noviembre de 2018.

9 Los hombres migrantes indocumentados se emplean en diversos sectores del trabajo, principalmente en la pesca, en construcción y servicios, tales como limpieza de calzados (boleros), mecánica, hojalatería, plomería, herrería, conductores de transportes (principalmente tricicleros y mototaxistas), pintura de casas, cargadores de mercancías en los mercados, recolectores de basura o de viene-viene en las calles (franeleros). Los hombres también participan en los mercados sexuales, en mayor medida como meseros, cajeros, personal de seguridad o en el entretenimiento. Los empleos a los que tienen acceso las mujeres migrantes son el trabajo doméstico, en comercios de alimentos y en la diversa gama del comercio sexual, bares, cantinas, botaneros, table dance, cuarterías, y llevan a cabo diversas actividades: trabajadoras sexuales, cocineras, meseras, ficheras, cajeras o en el entretenimiento.

También hay trabajos en la región que son realizados por hombres, mujeres, niños, niñas y familias completas, como el trabajo en la producción agrícola de la región (café, plátano, papaya y caña, entre otros productos), las ventas ambulantes, el comercio informal y en la recolección de basura.

Es común que la población LGBTI+ migrante irregularizada en tránsito o establecida en la región tengan empleos en estéticas, comercios de ropa y diversos artículos de cuidado personal, además del comercio sexual.

Las mujeres migrantes irregulares se emplean en el trabajo doméstico, en restaurantes, en trabajos de limpieza y en la diversa gama del comercio sexual: bares, cantinas, botaneros, *table dance* o cuarterías. El comercio sexual es accesible para ellas porque no requiere demostración de su estatus migratorio, tienen flexibilidad de horarios, mayores ingresos económicos y los aprendizajes que adquieren en estas economías sexuales y afectivas (Piscitelli, 2011, 2016), se transforman en capitales sexo-eróticos, sociales, simbólicos y económicos que movilizan en otros espacios de su vida cotidiana.

El comercio sexual es también histórico en la región y está condicionado por las características de esta movilidad humana transnacional. Existen registros de que en 1942 ya existía en Tapachula “la zona de tolerancia”, ubicada en la parte oriente de la ciudad. La oferta de comercio sexual era, como es hoy, en las calles y en los antes denominados “prostíbulos” (Alcalá, 1992).

Actualmente en esa región fronteriza continúa existiendo una notable cantidad de bares, centros botaneros, centros nocturnos, cantinas, *table dance*, hoteles, pensiones y baños públicos, en donde se ejercen diversas formas de comercio sexual (Fernández, 2009; Maldonado, 2016). En esos sitios y en las calles existe una gran diversidad de servicios sexuales, entre ellos, mujeres que ejercen la prostitución de manera autónoma desde el agenciamiento y sin ningún tipo de intermediarios.

Como he dicho antes, en México, a nivel federal, el comercio de servicios sexuales no está prohibido. Lo que sí está tipificado en el artículo 207 del Código Penal Federal son el lenocinio¹⁰ y la explotación de la prostitución. A nivel estatal, en Chiapas la prostitución está reglamentada por la Ley de Salud. En su capítulo XII, denominado “zonas de tolerancia”, establece que “el sexo-servicio se puede ejercer” únicamente en las zonas de tolerancia establecidas por los Municipios, los cuales también establecerán los horarios de funcionamiento y la solicitud de “tarjetas de control sanitario” para las personas que realizan sexo-servicio en la calle o en establecimientos determinados. Los artículos 203 y 204 de la Ley de Salud de Chiapas establecen también que las personas que se dediquen al “sexo-servicio como medio de vida” tendrán que registrarse en un centro de salud local y obtener una “tarjeta de salud y control sanitario”, así como la obligación de realizarse controles médicos periódicamente.

Esta regulación sanitaria del comercio sexual sólo se aplica para personas mayores de edad. Queda prohibido para menores de edad,

10 El artículo describe el delito de lenocinio como: “toda persona que habitual o accidentalmente explote el cuerpo de otra por medio del comercio carnal, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro cualquiera [...]”.

mujeres embarazadas, personas con alguna infección de transmisión sexual, adictas a las drogas, con enfermedades psiquiátricas o deficiencias mentales, y a personas “extranjeras cuya estadía en el país sea “ilegal” o fuera de las zonas de tolerancia.

Esta regulación de tipo sanitario del comercio sexual opera como una estrategia de no reconocimiento del trabajo sexual como trabajo, ni a las personas que lo ejercen como trabajadoras/es. Esta concepción vulnera así el derecho fundamental al trabajo.

Las trabajadoras sexuales como objetivo de la operación antitrata

En esa frontera, entrevisté mujeres meseras y trabajadoras sexuales que nunca han sido víctimas de trata de personas, pero habían sido “rescatadas” en operativos antitrata como supuestas víctimas del delito. Ellas accedieron a señalar y denunciar penalmente como ‘tratante’ a alguna persona, y vivir obligatoriamente e incomunicadas en albergues durante una temporada, a cambio de obtener una visa humanitaria¹¹.

Una de estas historias es la de María, una mujer de 32 años, nacida en El Salvador, a quien conocí en Tapachula mientras integrantes de la Policía Federal y Municipal la trasladaban de un albergue para víctimas de trata (operado por una red religiosa de la orden escalabriniana) hacia una terminal de autobuses. Desde hace 17 años, María vive una vida transfronteriza entre el norte y el sur de México y El Salvador. Esta movilidad es impulsada por razones familiares y laborales: ella tiene cuatro hijos, uno que vive en Estados Unidos, uno en el Salvador y dos más en la región del estado de Chiapas conocida como Los Altos. La última vez que llegó a México en el año 2014 María no contaba con documentos migratorios, narra su cruce fronterizo:

Yo por mi propia voluntad llegué, pasé el río por Tecún [Umán, Guatemala] y luego me fui a Huehuetán [México] a buscar trabajo, lo encontré en la cantina Flores del Sur. Tenían un anuncio para mesera y me aceptaron. Ahí estuve como cuatro meses, hasta que llegó la policía. Me pagaban \$80 [pesos mexicanos equivalente a USD \$4] diarios por atender mesas no más, yo no me ocupaba¹² ni fichaba¹³ sólo servía las mesas [...] de las

11 La visa humanitaria es para una persona ofendida, víctima o testigo de algún delito en México; tiene una duración de un año o el tiempo que dure el proceso judicial abierto. Con la visa vigente tienen derecho a entrar y salir del país, así como permiso de trabajo remunerado.

12 En la región se denomina *ocuparse*, al intercambio de servicios sexuales por dinero u otros bienes.

13 Fichar es una actividad en mayor medida realizada por mujeres en centros de comercio alcohólico, hace referencia al servicio de acompañamiento

12 del día a las 10 de la noche. [...] Ahí [en la cantina] teníamos todo, nos daban de comer de lo mismo que vendían. [...] Y descansábamos un día a la semana. Pero como yo no conocía a nadie, [en el día de descanso] pues nomás me iba un rato al parque y regresaba. Además porque me daba miedo que la migración me deportara, porque ya había tenido una deportación antes tenía miedo, pues, porque me costó llegar a Huehuetán (Tapachula, diciembre, 2014).

María llegó a México sola para buscar trabajo y aunque nunca fue víctima de trata, fue retenida en un operativo policiaco-migratorio antitrata. Estos operativos son el reflejo de las inexactitudes y contradicciones contenidas en la ley. La primera y fundamental contradicción es lo que define el GOTTPA por “trata”. Al cuestionar al Oficial al mando del GOTTPA en una entrevista sobre qué es la trata y cómo la identifican, él respondió:

La trata es cuando las chicas están en situación de vulnerabilidad, cuando se tienen que prostituir por sus condiciones, porque ya te expliqué de dónde vienen huyendo [Centroamérica]. Entonces [los dueños de los bares] pues abusan de ellas y las ponen a prostituirse, a hacer esas cosas que les quitan su dignidad porque no les queda de otra (Tapachula, diciembre 2014).

Con base en este concepto se genera el proceso de buscar y localizar “víctimas”. Estos operadores de la ley configuran la trata a partir de la manera en la que se construye la “vulnerabilidad”, “la pobreza” o la “migración forzada”. Aunque el GOTTPA recibe formación y capacitación en materia de trata por agencias estadounidenses¹⁴, ni durante las entrevistas ni en la operación hubo referencia a los factores que la Ley o el Protocolo de Palermo establecen: enganche, traslado y explotación. El GOTTPA relaciona la trata, primero, a una identidad de género tradicional de las mujeres y a un deber-ser específico de esas mujeres fronterizas y migrantes. Equipara la prostitución como sinónimo de la trata de personas y sitúa “la indignidad” en el intercambio sexual comercial. Esto es resultado de una colonialidad sobre los cuerpos; en la

para bailar o beber con los clientes dentro del bar o la cantina. Quien contrata el servicio, compra fichas en el establecimiento y las intercambia con la fichera por una bebida (puede ser alcohólica o no) o por cada pieza de baile. Las mujeres ficheras al final de las jornadas laborales o una vez por semana intercambian sus fichas por dinero en el establecimiento. Este sistema de control implica que de las ganancias económicas que reciben por cada servicio que realizan, un porcentaje es para ellas y otro para el establecimiento. De manera paralela e independiente se pueden contratar servicios sexuales, aunque no todas las mujeres ficheras son trabajadoras sexuales y hay quien no ofrece estos servicios.

14 Por la CIA, el FBI, la Immigration and Customs Enforcement (ICE) y el Departamento de Estado.

sociedad mexicana aún opera un imaginario patriarcal de un deber-ser femenino, que cuando se ve amenazado, en este caso por la provisión de servicios sexuales, es estigmatizado, señalado o perseguido.

La operación antitrata a dos voces: Estado contra trabajadoras sexuales

El oficial al mando describe que, previo al operativo policíaco, realizan una operación “encubierta”, que consiste en que policías varones, vestidos de civil, ingresan a lugares de sexo comercial y alcohólico simulando ser clientes. Una vez dentro, mientras se toman un trago, observan si hay mujeres (y únicamente mujeres) trabajadoras sexuales o ficheras. No buscan hombres como víctimas; ellos sólo son perseguidos en los operativos migratorios del tren, carreteras o transportes terrestres¹⁵, con el fin de deportarlos.

En México, aunque los operativos para inspeccionar establecimientos y centros nocturnos están facultados por la Ley General de Trata, en la frontera sur se realizan a través de inspecciones migratorias del Instituto Nacional de Migración. En otras palabras, de manera paradójica, el operativo que supuestamente busca personas para “rescatarlas” de la trata al mismo tiempo funciona como “redada” migratoria y como policía sexual.

La ejecución de los operativos consiste en allanar (de manera violenta y con armas) los lugares donde la operación encubierta supuestamente detectó trata. Los agentes del GOTTPA retienen y exigen documentos migratorios a todo el personal, hombres y mujeres, que se encuentre trabajando ahí. En estos sitios trabajan regularmente ficheras, trabajadoras sexuales, cajeras/os, cocineras/os y personal de seguridad.

Sin embargo, la experiencia vivida de los operativos antitrata entre las trabajadoras sexuales es totalmente opuesta a lo que el Estado asegura hacer. Ellas le dan otro significado y sentido al despliegue del poder y de las violencias estatales. Una vez que el operativo encubierto localizó a mujeres que los agentes consideran en “situación de trata”,

15 En México hay una red de ferrocarriles de carga que cruza el sur con el norte que en los últimos 25 años ha sido utilizado por migrantes irregulares, de menos recursos económicos y redes sociales, para cruzar el país. Esta es una de las vías más riesgosas debido a que, al viajar en los techos del tren o en las orillas de los vagones, estas personas pueden quedarse dormidas (por cansancio, hambre o deshidratación) y caer. Cuando esto sucede, las posibilidades son morir o perder alguna extremidad del cuerpo al caer sobre las ruedas de los vagones del tren en movimiento. En esta ruta del tren, constantemente hay operativos migratorios.

ellas, quieran o no, son canalizadas y retenidas en las instalaciones de la Policía Federal. Ahí se les toma una declaración judicial y se les hace un estudio victimológico, el cual determinará si son víctimas o no del delito, sin tomar en cuenta lo que ellas expliquen acerca de sus condiciones de trabajo o sus afirmaciones de no ser víctimas de trata.

La experiencia de María hace evidente esta práctica estatal que viola los derechos humanos y de las trabajadoras sexuales. Cuando le cuestioné sobre cómo fue el operativo que le tocó vivir, dónde estaba y qué se encontraba haciendo cuando llegó la policía, ella responde:

M: Yo estaba sola, sentada, *texteando* [cuando llegaron los policías], y luego nos subieron a la camioneta de la policía, ni me dejaron sacar mis cosas. Fue bien rápido. De ahí nos llevaron a la fiscalía [FEVIMTRA¹⁶] y luego ya nos mandaron al albergue”.

V: ¿A cuál albergue?

M: Primero estuve tres días en el Viva México¹⁷ y luego nos trajeron para acá al Albergue Belén¹⁸.

V: ¿Cómo te sentías ahí? ¿Cómo te trataban?

M: Bien, pero yo en un principio me sentía sacada de onda porque no sabía para dónde me iban a llevar y yo necesitaba trabajar para mandarle dinero a mis hijos.

V: ¿En el albergue te dejaban salir?

M: “No, porque me decían que yo estaba protegida por la Fiscalía y que no nos dejaban salir porque no querían que nos pasara nada, porque yo no sabía, pero me dijeron que yo estaba por trata de personas, como víctima, pero pues yo no sabía que era una víctima de trata de personas [...] Y yo no sé la verdad qué es la trata de personas, pero sé que eso me pasó y por eso me dieron mi visa [...] Viéndolo así, sí soy una víctima, pues porque una hace las cosas, como trabajar en esos lugares que no es bueno, porque los lugares de alcohol no son buenos, eso es lo que nos enseñó el padre del albergue” [Tapachula, diciembre, 2014].

Una vez que María firmó la denuncia por trata de personas en contra de la dueña del bar en donde trabajaba, fue trasladada e incomunicada en un albergue de víctimas de trata. Ella nunca leyó su denuncia penal, sólo fue coaccionada a firmar y declarar ser víctima del delito.

16 Fiscalía Especial para Delitos de Violencia Contra las mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), dependencia de la Procuraduría General de la República (PGR).

17 “Albergue Temporal para Menores Migrantes”, operado por el Sistema Desarrollo Integral de la Familia, DIF-Chiapas y ubicado en Tapachula.

18 Albergue de la orden escalabriniana para víctimas de trata que operó hasta 2019, cuando su administración cambió de orden religiosa.

A cambio recibió una visa por razones humanitarias, expedida por el Instituto Nacional de Migración (INM).

Pero no todas las historias son como la de María, hay trabajadoras sexuales politizadas que se niegan a victimizarse y que tienen muy claro la diferencia entre trata y trabajo sexual. Una de ellas es Brenda, mujer guatemalteca de 26 años, trabajadora sexual, migrante en Tapachula. Ella brinda una reflexión a partir de su experiencia con los operativos, resume y hace visible de qué manera el Estado margina, criminaliza y persigue a las trabajadoras sexuales en nombre de la “seguridad nacional” o de la “violencia contra las mujeres” o del “combate a la trata”, y explica cómo las políticas carcelarias están intensificando la marginación y la violencia hacia las trabajadoras sexuales, lo cual reproduce así valores y estereotipos de género e invisibiliza sus reivindicaciones y demandas laborales:

Acá la autoridad mexicana confunde la trata. ¿Por qué cierran los hoteles? Si uno anda al aire libre. ¡Desde que una anda en la calle, es libre! ¿Quién la anda poniendo a prostituirse a una? ¡Nadie! Una puede agarrar para donde una quiera y eso no es trata, ¡y lo confunden! Y es pendejada pues, que la agarren a una. [...] La vez pasada estaba yo allá en el hotel una noche. Ni estábamos adentro del hotel, porque en el hotel no te permiten estar adentro, estábamos como a media cuadra. Vienen los policías, nos agarran, nos meten para adentro del hotel y nos toman foto, que ahí nos habían agarrado [dijeron]. Eso no es así. Y todavía nos fueron a meter con los federales y nos decían “ustedes no están detenidas, ustedes son víctimas”. Yo le dije “¿víctimas de qué somos? ¡Yo no soy víctima de nadie, yo ando en la calle libre! Víctima estoy acá porque dices que soy víctima y porque me tienes detenida”. Ahí me doy cuenta de que ellos confunden la trata de personas, tal vez con las ganas de sacarle dinero a la pobre gente del hotel y eso no lo debían de hacer [Tapachula, Chiapas, enero 2015].

Para entender y distinguir el trabajo sexual y la trata de personas con fines sexuales como dos realidades distintas, es necesario comprender sus especificidades, relaciones y prácticas. Esto es vital hacerlo desde las voces de las participantes, pues son ellas las que tienen las respuestas a partir de sus vivencias cotidianas, laborales y sus reflexiones.

Las mujeres trabajadoras sexuales no son víctimas que necesiten ser rescatadas; son sujetas políticas. Ellas toman decisiones tácticas que operan a partir de sus identidades y experiencias, constituidas en las distintas categorías de organización social que las posiciona de manera diferenciada en exclusiones o en acceso a derechos, y que, a su vez, de forma dialéctica son la fuente de sus resistencias, creatividades, decisiones y agenciamientos en sus vidas.

Las trabajadoras sexuales tienen muy claro desde la experiencia vivida cuáles son los objetivos de los operativos: la persecución policial contra ellas, el abuso de poder, la extorsión y otras violaciones a los derechos humanos. Ela, mujer de 20 años originaria de Tapachula, Chiapas, a partir de su experiencia narra de manera aguda la gubernamentalidad del cuerpo que implica la operación antitrata:

[Los operativos] son para que ya no haya mujeres en la calle, ya no quieren ver mujeres en la calle trabajando. Y a veces las levantan porque no tienen el tarjetón [de salud¹⁹], pero luego los mismos de la patrulla nos piden dinero y ya, para que no nos levanten. [...] A veces sólo trabajamos uno, dos ratitos o a veces no hay nada y nos van a levantar, y una sólo trabaja para pagar la multa, ¡pues no! La multa es de MX\$400-500 [entre USD \$20-25] y es estar encerradas sin comer y aparte nos ponen a hacer el aseo [del lugar]. A mí me han levantado como seis veces; la última apenas en diciembre pasado. Por eso, yo mejor le doy sus MX\$500 al policía y ya no nos quedamos allá durmiendo [en las estaciones de policía] [Tapachula, enero, 2015].

Otra experiencia sobre la vivencia de los operativos la narra Cholata, una mujer guatemalteca de 22 años, que desde hace ocho vive entre México y Guatemala. Ella explica:

La policía nos persigue mucho. Con la policía, cuando llegan, corremos y si nos agarran, a veces nos ponemos a llorar. La primera vez que me agarraron a mí me dio mucho miedo, porque yo no sabía para dónde nos llevaban, pero ya después como que me fui acostumbrando, porque hubo un tiempo que del diario nos llevaban allá por las Huacas o en Los Cerritos [donde se ubican las instalaciones de la Policía Federal]. En los operativos nos preguntan si nos obligan a estar ahí, pero hasta el momento yo no conozco a nadie que la obliguen, pero a ellos no les importa [Tapachula, enero, 2015].

Como se puede observar, aunque no tiene claro las definiciones de la trata, los agentes del GOTTPA se asumen y aseguran “rescatar víctimas de trata”. Sin embargo, a partir de las narrativas de las trabajadoras sexuales, se observa que no buscan personas en situación de trata real. Su objetivo es buscar mujeres ficheras, meseras, cajeras y trabajadoras sexuales en bares, *table dance*, hoteles, calles y cantinas: es decir, buscan mujeres que participan en los mercados sexuales sin distinguir la trata del comercio sexual autónomo. De forma simultánea buscan presuntos “culpables”, sin importar quien sea. En el ejercicio de

19 El gobierno municipal exige a las mujeres que trabajan en las zonas de tolerancia (de trabajo sexual), en los bares y cantinas, registrarse en el servicio de salud pública, pagar por una tarjeta donde se registra su estado de salud y asistir a chequeos médicos semanales.

los operativos antitrata o se es víctima de trata o se es tratante o se es una persona migrante indocumentada que hay que deportar.

Después del operativo

Hay dos elementos a destacar sobre los operativos. El primero es que las personas “buscadas” y retenidas como “víctimas” son exclusivamente mujeres cisgénero. El segundo es la infantilización de las mujeres, bajo el argumento que sostienen acerca de la dificultad de que ellas se asuman como “víctimas”, debido a que, aseguran, “ellas no saben ni entienden qué son víctimas”, según las afirmaciones del oficial al mando, “porque las pobrecitas por sus condiciones, tampoco saben que en los bares las explotan y las ponen a prostituirse”.

Luego del operativo policial, las trabajadoras sexuales son retenidas durante varias horas, y son coaccionadas con frecuencia a declararse como víctimas y así iniciar un proceso penal contra alguna persona o “tratante”. A las supuestas “víctimas rescatadas” extranjeras se les ofrece una visa humanitaria a cambio de denunciar a los supuestos tratantes. Este proceso de regulación migratoria dura mínimo tres meses. Durante este tiempo, las mujeres están incomunicadas y obligadas a permanecer encerradas en los albergues dispuestos para ello. Una vez que ellas aceptaron ser víctimas de trata, no pueden retractarse y quedan encerradas aún contra su voluntad. Esto para una mujer jefa de hogar es un gran conflicto, ya que no trabajar ni generar ingresos durante tanto tiempo tiene consecuencias negativas importantes sobre las personas que dependen económicamente de ella. En estas condiciones hay mujeres que valoran de manera estratégica el denunciar o no, como el caso de María.

Cuando María terminaba su estancia y aislamiento obligatorio por tres meses en el Albergue, se dirigía “muy feliz” hacia el norte de Chiapas a encontrarse con parte de su familia. Su movilidad ya no era irregularizada porque portaba una visa humanitaria que le otorgaron luego de la denuncia por trata de personas que interpuso contra el dueño del bar donde trabajaba. Cuando le pregunto cómo es que supo que era o que fue víctima de trata de personas, dice que “yo sabía que como no tenía documentos, lo que me hicieron fue trata de personas porque me estaban explotando ahí en el negocio” (Tapachula, Chiapas, diciembre, 2014).

Si bien tanto el Protocolo de Palermo como las leyes mexicanas sobre trata abordan la “explotación de la prostitución”, sus definiciones son ambiguas. Entonces cabría preguntarse, si el motor del capitalismo es el despojo y la explotación del trabajo (Harvey, 2003), ¿por qué el

trabajo que implica la sexualidad de las mujeres causa pánico moral, persecución y criminalización?

Como leemos en la experiencia de María, ella nunca estuvo encerrada. Ni siquiera ejercía la prostitución, ni forzada ni autónoma. Tampoco llegó engañada. Únicamente trabajaba de mesera en un sitio de comercio sexual y de alcohol. Sin embargo, el Estado la consideró una “víctima de trata”. Y ella accedió a este intercambio debido a los beneficios que implican para su vida transnacional: “yo no sabía, pero me dijeron que yo estaba por trata de personas, como víctima, pero pues yo no sabía que era una víctima de trata. Y todavía no sé qué es, la verdad, pero sé que eso me pasó y por eso me dieron mi visa” (Tapachula, Chiapas, diciembre, 2014).

Estos múltiples operativos han devenido en la construcción de presuntos culpables —personas que no han cometido delitos de trata y que han sido encarceladas— a partir de lo cual sus redes sociales y familiares se han organizado activa y colectivamente. En Tapachula entre 2014 y 2016 se llevaron a cabo diversas movilizaciones y activismos que exigían la liberación de hombres, pero principalmente de mujeres arrestadas por trata de personas en los operativos antes mencionados. Se han realizado marchas, cierres de carreteras y huelgas de hambre para visibilizar que existen encarcelamientos irregulares de mujeres que trabajan en la industria sexual, no necesariamente en la prostitución, sino como meseras, encargadas, cocineras, detenidas en operativos y presas por el delito de trata sexual.

Desde los resultados de mi trabajo de campo, planteo que en esta frontera mexicana el dispositivo antitrata se ha construido de manera racializada, sexogénica y clasista, a través de discursos dichos y no dichos, del silenciamiento de ciertas voces y experiencias, mientras que privilegia y circula otras a partir de las cuales se autolegitima. Los discursos que privilegia el dispositivo antitrata son las narrativas e imágenes generalizantes y totalizadoras que involucran a mujeres cisgénero, precarizadas, del sur global, no blancas, no burguesas, y a migrantes internacionales irregulares que son representadas como un sujeto unitario, vulnerable y una víctima-ideal que está esperando un “rescate”.

Así también las leyes y políticas antitrata se están enfocando en castigar de manera individual a un sujeto-criminal frente a la mujer victimizada —dicotomía que reproduce un modelo sexista y paternalista que confiere al Estado como el “protector” de las mujeres y sus sexualidades—. El Estado, su burocracia y sus policías son quienes determinan qué es trata, quién es víctima y quién no. En este proceso, “la víctima del delito” se desdibuja, se desoye, se le atribuye esa

denominación sin importar cómo se reconozca a sí misma, al mismo tiempo que niega la posibilidad del trabajo sexual.

Consideraciones finales

A partir del análisis de las críticas al discurso dominante de la trata y de la investigación etnográfica, es posible afirmar que el brazo penal del Estado, a través de los dispositivos antitrata, no está diferenciando entre ejercer el trabajo sexual y la trata de personas. Por el contrario, está criminalizando ese trabajo junto con las migraciones indocumentadas. Así mismo, es posible afirmar que los operativos en la región no están resolviendo la situación de la trata *real*: no buscan ni encuentran a personas en verdadera situación de trata y menos aún contribuyen a resolver los problemas estructurales que la producen.

Con todos estos datos, también cabe cuestionar las cifras que produce el sistema de justicia mexicano sobre la trata de personas. ¿Cuántas de las averiguaciones previas o condenas por trata que presentan las autoridades en realidad son trata y no una violación a los derechos humanos con el fin de conseguir cifras o de expulsar migrantes o de condenar el trabajo sexual? La experiencia vivida por mujeres trabajadoras sexuales en operativos antitrata que presenté aquí, también obliga a cuestionar si los marcos jurídicos punitivos están de verdad reduciendo la violencia en contra de las mujeres o están contribuyendo en acentuarla.

Estas preguntas no tienen una respuesta unívoca. Sin embargo, la investigación situada que pone en el centro la experiencia de las mujeres, dota de una riqueza etnográfica las vivencias del Estado, es decir, cómo se experimentan de manera cotidiana las leyes, cuáles son sus márgenes y contradicciones. Con este panorama, y a partir del trabajo de largo alcance en terreno, en donde escucho las demandas de trabajadoras sexuales, cierro con una consideración final que nos debe ocupar a la academia, los gobiernos y la sociedad civil: ¿qué hacer para combatir la trata sin criminalizar a las mujeres trabajadoras sexuales y a las/los migrantes?

Finalmente, una recomendación dirigida al Estado mexicano es que revise la Ley General de Trata y la forma en que los operadores de la ley la están aplicando. Es imperante la no criminalización del trabajo sexual ni de la migración; el Estado debe poner la protección de los derechos humanos en el centro de su interés.

El trabajo sexual es también un asunto de derechos laborales. En este momento histórico, un grupo importante de mujeres trabajadoras sexuales mexicanas están interpelando al Estado exigiendo derechos y

seguridad para ejercer su profesión. Frente a esto, la academia, la sociedad civil y el Estado no pueden seguir ignorándolas como interlocutoras políticas. Quienes ejercen el trabajo sexual deben participar en los debates sobre la regulación del comercio sexual desde su experiencia y lugares de trabajo y así convertirse en sujetos aliados para construir instrumentos legales y colaborar en localizar y combatir la trata con fines sexuales.

Referencias

- Alcalá, G. (1992). Pescadores y forasteros: Historias de amor de migrantes centroamericanos en la frontera entre México y Guatemala. *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 50, 147-169.
- Álvarez, S. (2017). Legados de la primera inmersión en el campo. Desmantelando preconcepciones del sentido común, la selectividad nacionalista, y politizando la etnografía del tránsito migratorio irregularizado. En Castro Y. y Adèle B. (Coords.), *Micropolíticas de la violencia Reflexiones sobre el trabajo de campo en contextos de guerra, conflicto y violencia* (pp. 45-56), Cuadernos de Trabajo de Meso.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y CEIDAS. (2009). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la Trata de Personas en México*. http://www.imumi.org/attachments/article/141/Diagnostico_Trata_de_Personas_CEIDAS-CNDH.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2013). *Diagnóstico sobre la Situación de la trata de Personas en México*. CNDH.
- Fernández, C. (2009). Experiencias de mujeres migrantes que trabajan en bares de la frontera Chiapas-Guatemala. *Papeles de Población* 15(59), UAEM.
- Foucault, M. (1991). *El cuidado de la verdad. En Obras esenciales, vol. III: Estética, ética y hermenéutica*. Paidós.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Akal.
- Hernández, A. (2016). *Multiple (In)Justices: Indigenous Women, Law and Political Struggle*. Arizona University Press.
- Maldonado, J. V. (2016). Relaciones entre trata de personas y trabajo sexual en la frontera México (Chiapas)-Guatemala: distinciones para su análisis. [Tesis de maestría CIESAS-CdMx].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*. https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- Piscitelli, A. (2011). ¿Actuar la brasileñidad? Tránsitos a partir del mercado del sexo, etnográfica. *Etnográfica*, 15(1), 5-29.

———. (2016). Conhecimento antropológico, arenas políticas, gênero e sexualidade. *Revista Mundaú*, 1, 73–90.

Rodríguez Rejas, M. (2017). *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*. Akal/Inter Pares.

Scheper-Hughes, N. (1992). *Death without weeping: the violence of everyday in Brasil*. University of California Press.

Secretaría de Seguridad Pública (SSP)-Gobierno Federal. (2011). *Zonas de tráfico y retención ilegal de personas*. SSP-México.

UNODC/SEGOB. (2014). *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México*. Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas/Secretaría de Gobernación de México.

Entre la institucionalidad y el (in)cumplimiento: ser “empleada doméstica” nicaragüense en Costa Rica

Cynthia Mora Izaquirre

Introducción

41

Entre la institucionalidad y el (in)cumplimiento: ser “empleada doméstica” nicaragüense en Costa Rica

En Costa Rica, en la década de los ochenta, hubo un cambio en el modelo de desarrollo que impulsó la incorporación activa de las mujeres a la fuerza laboral (Martínez et al. 2010). Bajo este nuevo espacio quedó una brecha sobre quién iba a sustituir dentro del hogar a esas mujeres costarricenses encargadas del trabajo doméstico y el cuidado de menores y adultos mayores dentro de las unidades sociales y productivas que son los hogares. Uno de los nichos de mercado para las mujeres en general ha sido el trabajo doméstico remunerado (TDR) que se convierte en un servicio básico de consumo en los hogares clase alta en el país y que es de fácil acceso para muchas mujeres por no requerir constancias de estudios.

Para suplir esa necesidad de trabajo y cuidado doméstico, en Costa Rica empiezan a contratar mujeres migrantes nicaragüenses desde los noventas. Esto produjo una fuerte feminización de los flujos migratorios desde Nicaragua. Particularmente entre 1990 y 2005, las mujeres nicaragüenses llegaron a superar en algunos momentos el 50 % del flujo migratorio hacia Costa Rica (FUPROVI, 2004), lo cual incluso se sostiene ligeramente en el tiempo según el Censo del 2011 (el último realizado): la cantidad de mujeres nicaragüenses era de 151 648 contra 136 118 hombres nicaragüenses (es decir, por cada 100 mujeres hay 90 hombres) (INEC, 2014).

Este artículo tiene como propósito explicar cómo el cambio en el modelo productivo que abrió oportunidades para las mujeres costarricenses a la incorporación al mercado laboral acarrea cambios en los hogares y, con el tiempo, cambios legales para el manejo del sector del servicio doméstico —por ejemplo en los horarios o en la obtención de seguros flexibles para garantizar su acceso a los servicios de salud estatal—. Actores políticos como la Asociación de Trabajadoras Domésticas (Astradomes), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) desempeñaron un papel

en estos cambios que benefician al sector en general pero que muchas veces dejan en mayor desventaja a las migrantes que laboran en ese campo.

Este capítulo inicia con una explicación del cambio del modelo productivo que conlleva una mayor participación de las costarricenses en el mercado laboral y de la recepción de migrantes en el país. Posteriormente se hace una descripción de la situación que enfrentan las mujeres al salir a trabajar fuera del hogar que provoca la demanda de TDR. Luego se caracteriza al sector y se enumeran algunos cambios en la legislación (unos relativamente superados y otros pendientes). Después hace referencia a las especificidades sobre la situación de las extranjeras que brindan dichos servicios, se presenta una breve descripción del 2020 cuando la pandemia de la covid-19 golpea al sector y, finalmente, un cierre con algunos desafíos y recomendaciones a valorar.

Cambios en el modelo productivo en Costa Rica

Costa Rica es un país pequeño y con una población reducida que, desde su independencia de España en 1821, buscó integrarse al mercado internacional por medio de productos agrícolas, especialmente en el siglo XIX; según el censo de 1883, para esa época había 182 073 habitantes (Bermúdez y Pochet, 1980). Esto influyó en el modelo productivo agrícola de cultivos como el café y el banano dado que había bastantes territorios “libres” que se adecuaron para explotarlos.

Por décadas, estos cultivos tuvieron una marcada relevancia hasta llegado el siglo XX, específicamente en los años sesenta. En ese momento empezaron a implementarse cambios como, según Bermúdez y Pochet (1980), la diversificación de la actividad agroexportadora, el impulso a la industrialización y la promoción de un Estado más moderno con un nuevo modelo de desarrollo económico.

Este cambio se consolida en la década de los ochenta cuando se ponen en práctica los Programas de Ajuste Estructural (PAE) que empiezan a impulsar un nuevo modelo económico industrializado. Así, se buscaba el “desarrollo del sector privado, racionalización del sector público y desarrollo de las exportaciones” (Torres, 1990 citado en Carvajal, 1993, p. 47). Con esas medidas se desata una crisis económica en 1982 en la administración del Lic. Rodrigo Carazo. Este cambio en el modelo económico vino a impulsar “actividades económicas como el turismo o los flujos del capital extranjero y la inversión extranjera directa (para el mercado inmobiliario y empresas extranjeras). También por medio de una diversificación de los productos de exportación” (Segovia, 2004; Rosa, 2008; Román, 2010, citados en Acuña et al. 2011, p. 16).

Esta transformación provocó en Costa Rica la necesidad de mano de obra y un buen “proveedor” fue Nicaragua. De esta manera, algunas actividades productivas empezaron a recaer en los extranjeros, especialmente en la década de 1990 y 2000 y se mantuvieron así por años. Para 2016, el mayor empleador de inmigrantes es el sector comercio (15,8 %), servicios domésticos (13,6 %), agricultura (14,3 %) e igual porcentaje en construcción (OCDE, 2018, p. 73).

Es bajo este panorama que los datos que arrojan los censos son llamativos, pues se puede ver un crecimiento desde 1973, en ocasiones muy acelerado como en 2000, que está ligado a dinámicas de migración laboral.

TABLA I
Censos realizados en Costa Rica

Años	1950	1963	1973	2000	2011
Total nacidos en Costa Rica	766.054	1,306.111	1,825.088	3,518.112	3,915.813
Total nacidos en el extranjero	34.821	30.128	34.857	242.910	385.899
Total	800.875	1,336.274 ¹	1,871.780 ²	3,810.179 ³	4,301.712

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Según el Censo realizado en 2000 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), es evidente que el porcentaje de extranjeros aumentó de manera sustancial de 1973 al 2000. Del total de extranjeros censados, 190 963 provenían de Nicaragua (95 448 hombres y 95 515 mujeres). Esto evidencia que, para las mujeres, también es una buena opción migrar.

Los conflictos políticos, económicos y sociales que ha enfrentado Nicaragua durante esos mismos años han provocado que la emigración sea una estrategia de sobrevivencia, como sostiene Guzmán (2004, p. 120):

la distancia entre pobres y ricos se ha multiplicado desde 1990 y por asombroso que parezca, la migración de los nicaragüenses ha sido mayor en el postsandinismo, eso significa que la exclusión social y la pobreza ha

1 En 1963 hubo 35 personas cuya categoría de origen fue “ignorado”.
 2 En 1973 se contabilizaron por aparte las personas naturalizadas: 11 835.
 3 Naturalizados: 49 157.

provocado más migración que la guerra civil de los años ochenta, a pesar de todo esto la desigualdad continúa excluida del debate público [sic].

Bajo este panorama, Costa Rica empieza a consolidar una relación cada vez más fuerte con Nicaragua. Y aunque en los ochentas la migración nicaragüense tuvo un perfil más de refugiados, en los noventas adquiere un perfil laboral —especialmente en labores manuales— y con feminización del flujo migrante. Entre las ramas de la actividad económica, para personas no nacidas en Costa Rica, se puede resaltar que ya en el 2009 los extranjeros se ocupaban en los siguientes sectores: (i) agricultura, ganadería, caza y silvicultura; (ii) industrias manufactureras; (iii) construcción; (iv) comercio al por mayor y menor; y (v) servicios domésticos (León, 2012). Tan importante es la comunidad extranjera en Costa Rica que, según datos del INEC y de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), se estima en 9 % de la población. Esto convierte al país en el mayor receptor de migrantes de Centroamérica y uno de los que posee mayor cantidad de extranjeros proporcionalmente a su población.

Bajo este panorama migratorio, las mujeres nicaragüenses lograron un nicho laboral en el TDR por ser un trabajo que no demanda altos niveles educativos y que reproduce roles de género. Por ello, es posible afirmar que “la presencia creciente de trabajadoras nicaragüenses en el servicio doméstico se relaciona con factores como los cambios en el largo plazo en la estructura laboral femenina, que redujeron la oferta de trabajadoras domésticas en el país” (Morales y Castro, 1999, p. 17). Dado que las nativas tuvieron acceso a otros espacios laborales, apareció la posibilidad de ser sustituidas por extranjeras.

Entre la incorporación al trabajo y la atención de los hogares

Histórica y culturalmente el papel de las mujeres ha estado ligado a la reproducción y cuidado, pero en el marco de los cambios de modelo económico también se dio una variación en el mercado laboral. Aquí, “uno de los cambios más importantes que primero trajo aparejado la crisis económica, y luego consolidó el nuevo modelo, fue la alta incorporación de mano de obra femenina y joven” (Martínez et al., 2010, pp. 16–17). En la década de los noventa se observaba una participación de las mujeres del 32 % (Morales, 2019) y aumentó a 40,7 % para 2006 (Estado de la Nación, 2007).

La incorporación de las mujeres al mercado laboral en Costa Rica ha generado que los campos que culturalmente han estado ligados a ellas, como el cuidado y la administración del hogar, sean ahora llevados a

cabo por la contratación de otras mujeres. Esto va de la mano de un Estado que no pone en marcha programas que apoyen una incorporación en igualdad de condiciones con los hombres desde el principio. Sólo algunos se implementaron hasta muchos años después cuando se habilitaron servicios de cuidado, pero estuvieron enfocados a familias de bajos ingresos. Un ejemplo es la Ley 9220 de 2014, por medio de la cual se creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil que tiene como meta atender a familias en situación de pobreza y de zonas rurales.

Según Morales y Segura (2018), Costa Rica es el cuarto país de América Latina con menor participación de mujeres en el mercado laboral. Una explicación es la falta de políticas contra la desigualdad de género y en materia de maternidad y paternidad, lo cual pone en perspectiva el valor que muchas familias ponen al TDR como método de apoyo ante la falta de vías estatales para mantener una vinculación en el mercado laboral y las tareas cotidianas del hogar. Acá no hay que perder de vista que la apertura del modelo a la incorporación de las mujeres costarricenses no quiere decir que el Estado brinde las estructuras ideales para salir del hogar sin preocupaciones de lo que sucede dentro de él. Es decir, se creó un modelo que promovió la participación, pero no necesariamente los servicios que necesita un hogar. Por esto, los hogares que emplean TDR son aquellos donde realmente compensa salir de casa porque el salario permite sustituir a la “señora de la casa” por una “muchacha”.

No es gratuito que los consumidores de TDR sean los hogares de clase media y alta, donde a estas mujeres se les llama “empleadas” o “muchacha”. Desempeñan diferentes labores, tienen varias jornadas que van desde trabajar unas horas, medio tiempo o completo en diferentes casas o incluso “con dormida”. Esto último quiere decir que la persona trabaja tiempo completo en ese hogar y duerme ahí mismo y recibe alimentación a cambio de una reducción en su salario, conocido como “salario en especie”.

Perfil del sector de servicios domésticos y la incorporación de las mujeres migrantes

Estudiar este sector ha sido históricamente complejo por las características de informalidad y discrecionalidad de estos servicios. Sin embargo, N. Morales, del Programa Informe Estado de la Nación, aportó algunas características de este sector laboral (Comunicación personal, 26 octubre, 2020). Mencionó que, entre 2001 a 2013 según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) del INEC, el sector se caracterizaba por tener: (i) entre 35 y 54 años (más de la mitad de la

muestra se encuentra ahí); (ii) un bajo perfil educativo, pues cerca del 40 % cuenta con estudios de primaria básica completa y hace de esta la actividad económica con menor grado de escolaridad; (iii) jornadas parciales; (iv) una baja tasa de aseguramiento directo y en su lugar tener otras formas de aseguramiento, especialmente de tipo familiar; y (v) un elevado incumplimiento de garantías laborales. Además, la pobreza en el servicio doméstico ha oscilado entre un 15 % y 20 %, los hogares que contratan TDR pertenecen a los deciles más ricos y más del 85 % de las trabajadoras domésticas trabajan en una sola vivienda, con casi la mitad en jornadas de medio tiempo.

No obstante, saber con certeza la cantidad de personas que desempeñan el TDR es complejo, pues presenta grandes retos a nivel metodológico. Por ejemplo, la ENAHO define “actividades de los hogares como empleadores”, que toma en cuenta actividades de personal doméstico tales como empleadas domésticas, cocineros, camareros, mayordomos, lavaderos, jardineros, porteros, conductores, vigilantes, institutrices, instructores, niñeras, profesores particulares, secretarías, entre otros. Con esa definición tan amplia, otros estudios han tomado ese dato como el más cercano y ligado al TDR.

TABLA 2
Costa Rica: distribución porcentual de actividades de los hogares como empleadores en el II trimestre 2019 vs II trimestre 2020, según sexo.

Sexo	II trimestre 2019	II trimestre 2020
Mujeres	139.604 (88,2 %)	76.121 (85,9 %)
Hombres	18.632 (11,8 %)	12.495 (14,1 %)
Total	158.236 (100,0 %)	88.616 (100 %)

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Empleo (INEC)

En la tabla anterior puede observarse que, en 2019, más de 139 000 mujeres estaban activas en el TDR, pero, un año después, el país (y el mundo) recibe el golpe de la pandemia de la covid-19 y se refleja una disminución sustancial a casi la mitad. Esta afectación se analizará más adelante.

Con esos datos se puede valorar también lo abierto que es el sector, y debido a sus características de fácil ingreso, las mujeres nicaragüenses son parte importante dentro de este espacio laboral. Martínez et. al (2010) estimaban que el 17 % de las personas en TDR eran

nicaragüenses y, por ser extranjeras, están en un estado de vulnerabilidad más grande. Esto quiere decir una mayor exposición a la no garantía y protección de sus derechos laborales, e incluso, pueden llegar a verse afectadas negativamente su integridad física y moral.

Las características estructurales del sector demuestran lo inestable que es y cuán fácil es entrar porque no se exigen acreditaciones ni títulos, pero también el alto grado de falencias en las garantías laborales que debería brindar. En épocas pasadas el nivel de abusos era tan claro que ameritó una organización de grupo y presión a diferentes actores políticos.

Cambio del marco legal para el TDR y retos de cumplimiento

Al conformarse cada vez de manera más clara en hogares de clase alta la demanda de TDR, se empiezan a evidenciar algunos retos de regulación de la prestación de ese servicio que es consumido en la esfera de la privacidad de los hogares. Así, se empieza desde el mismo gremio a ver la necesidad de luchar por mejoras en sus condiciones laborales. En esta sección se resaltan tres asuntos clave: (i) el pago de salario mínimo, (ii) la regulación de su jornada laboral; y (iii) acceso al seguro social.

Las luchas por mejores condiciones laborales en este gremio no son nuevas. Desde décadas atrás ya había luchas y victorias en esta área: “ya en el año 1964 se aprobó una reforma del capítulo VIII del Código de Trabajo de 1943 sobre las trabajadoras domésticas gracias a las acciones de la Asociación de Servidoras Domésticas de Costa Rica” (Lerussi, 2008 citado en Bonnie, 2010, p. 78). Para esta época también se regula el salario en especie porque este tipo de remuneración se prestaba para abusos, como por ejemplo, ser víctima de trata de personas o incluso de trabajo infantil. Se logra entonces que la jornada laboral se reduzca de catorce a doce horas, se regula el derecho a descanso (medio día) y vacaciones pagadas (quince días).

Esas condiciones se mantienen a lo largo de décadas, lo cual pone en desventaja a estas trabajadoras en comparación con otros trabajadores que sí tenían jornadas de ocho horas, acceso a más derechos (como un día de descanso), seguro social y mejores salarios. Es así como en 1990 fue fundada la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES) por la costarricense Rosa Acosta, quien trabajaba en TDR y debido a los abusos que enfrentaba vio la necesidad de organizarse y plantear luchas por las mejoras de sus condiciones laborales.

Después de años de luchas ante diversas instancias gubernamentales, ASTRADOMES logra el 24 de julio de 2009 la publicación de la

Ley 8726, en la cual se vuelve a modificar ese capítulo del Código de Trabajo de 1943 titulado “Reforma del Capítulo Octavo del Título Segundo del Código de Trabajo, Ley N° 2 Ley del Trabajo Doméstico Remunerado”. Allí se estipulan varios cambios en las condiciones laborales, incluido el establecimiento de un salario mínimo por el Consejo Nacional de Salarios⁴, la reducción de la jornada de doce a ocho horas diurnas y seis nocturnas (como en otros trabajos), las horas extras deben reconocerse como tiempo extraordinario y tendrán un límite, y los empleadores tendrán la obligación de brindar un aseguramiento a estas trabajadoras ante la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Hubo cambios significativos, como tener un día libre, que el salario en especie no forme parte del rubro de salario mínimo, no poder contratar personas menores de 15 años, derecho a indemnización en caso de despido injustificado, entre otros derechos. Esto permitió mejorar las condiciones de trabajo de estas mujeres. Aún así, lo complejo de llegar a un cumplimiento real y activo apenas iniciaba.

Empleadas extranjeras: la meta de tener un permiso de trabajo, seguro y sortear riesgos

En general, las mujeres extranjeras y especialmente nicaragüenses, encuentran en el TDR una manera ágil y accesible para incorporarse al mercado laboral. Pero luchar por mejoras en sus condiciones laborales nunca ha sido una tarea sencilla, pues el disfrute de esos beneficios legales debe contar con el apoyo real y el compromiso de su patrono. En ocasiones, deben incluso tener un permiso de trabajo vigente tramitado por su jefe⁵.

La siguiente tabla presenta cuántas mujeres extranjeras hay en este trabajo. Estos datos coinciden de manera cercana con los que hablan sobre un 17 % de mujeres procedentes de Nicaragua en el 2010 (Martínez et al., 2010). En otras palabras, la tendencia incluso aumenta.

Las trabajadoras migrantes necesitan el permiso de trabajo que se debe solicitar en la DGME, lo que implica la voluntad del empleador para ayudar en los trámites ante dicha institución, costos y demanda de tiempo. Además, el cambio de categoría migratoria tiene un costo

4 Para tener una idea sobre ese tema, en el 2020 el Consejo Nacional de Salarios estableció que el salario mínimo de una trabajadora doméstica era de ₡199.648,045 (USD \$330) mensuales.

5 La excepción es si la persona ya goza de una categoría migratoria regular como ser casada con costarricense o madre (o padre) de costarricense que es “libre de condición”, lo que se traduce en poder trabajar libremente en lo que se pueda ocupar. Otra excepción también es el ser naturalizada.

de \$200 dólares y la ley no especifica quién los debe de asumir, si el solicitante o el empleador y deben llegar a un acuerdo sobre eso en privado.

TABLA 3

Costa Rica: distribución de actividades de los hogares como empleadores para el II trimestre 2019 vs el II trimestre 2020, según país de nacimiento

País	II trimestre de 2019	II trimestre de 2020
Costa Rica	107.799 (77,2 %)	52.196 (68,6 %)
Nicaragua	29.727 (21,3 %)	22.899 (30,1 %)
Honduras	1.103 (0,8 %)	119 (0,2 %)
Panamá	146 (0,1 %)	907 (1,2 %)
México	721 (0,5 %)	0 (0,0 %)
Venezuela	76 (0,1 %)	0 (0,0 %)
Otro país	72 (0,1 %)	0 (0,0 %)
Total	139.644 (100,0 %)	76.121 (100,0 %)

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Empleo (INEC)

Otros de los documentos que deben de presentar las trabajadoras las obligan a volver a su país a traerlos, lo cual profundiza la presión entre la trabajadora y el empleador, quien debe permitir esa movilidad. Para sumarle más complejidad, ellas deben brindar también los datos de solvencia económica del empleador para que la DGME tenga claro que hay capacidad económica de mantener una relación laboral con este trabajador. Facilitar esta información genera mucha incomodidad a los patronos.

Otro pilar de protección para la población en general son los seguros de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) que prevé servicios de salud (de todo tipo), pensiones en caso de discapacidad o por finalización de su ciclo laboral por edad y cuotas pagadas. Pero en el caso de las personas extranjeras, sólo quienes gozan de una regularización migratoria al día se pueden inscribir. Para las que trabajan tiempo completo, el proceso es más expedito pues el sistema sólo permitía inscribir a jornadas completas, no medio tiempo, ni por horas.

Como se mencionó en otro apartado, varias mujeres trabajaban por horas, en una casa o en varias —las llamadas “jornadas parciales” (Moraes, 2020)—. Por muchos años, la CCSS carecía de una figura flexible

de seguro que se acogiera a estas prácticas laborales por horas y debido a esa necesidad se desarrolló un seguro adecuado a horas, no a tiempos completos. Sin embargo, es ineludible que se necesita tener un estatus migratorio regular. En agosto de 2017 se empieza a brindar esta nueva modalidad de seguro en la que los empleadores pueden inscribir a su trabajadora, a un costo proporcional a las horas y tienen la posibilidad de hacerlo vía web para agilizar el acceso. Así, “esto quiere decir que hasta el 15 de octubre último se había asegurado 5 678 trabajadoras. La meta de la Gerencia Financiera era alcanzar en el 2018 un incremento de un 11 % en la cobertura de esas trabajadoras y en este momento, ese porcentaje ronda el 14,5 %” (Presidencia, 16/10/2018). Como se puede observar, era una modalidad muy necesaria pues incluso superó las expectativas de la institución.

Aunque se han dado mejoras, para las nicaragüenses ha sido más tortuoso el camino a obtener mejores condiciones laborales. Según un miembro de ASTRADOMES,

Lo que pasa con la población migrante es que se le violentan los derechos; se violentan los de las costarricenses también, pero ellas tienen más facilidad porque saben del ministerio, saben defenderse mejor, pero para la población migrante es más difícil, aunque esté documentada les da miedo ir a reclamar [e] indocumentada menos” (Rosita Acosta, fundadora de ASTRADOMES, citada por Goldsmith, 2007, p.14, citado en Bonnie, 2010, p. 84).

Los riesgos que corren por su vulnerabilidad legal y social, al pertenecer a una minoría, les pone en riesgo de abusos de todo tipo e incluso de ser víctimas de trata de personas. Según el Informe de Trata de Personas del Departamento de Estado (Embajada de los Estados Unidos en Costa Rica, 2019), en Costa Rica se identificaron veinte víctimas de trata, de las cuales tres eran de servidumbre doméstica, cuatro de servidumbre doméstica y explotación sexual, y seis eran nicaragüenses. Estas condiciones demuestran cómo las mujeres pueden sufrir abusos de diversa naturaleza, pero especialmente es más fácil convertir a las extranjeras en víctimas de abusos e incluso violencia.

Bajo estas circunstancias de retos de naturaleza sociolaboral en Costa Rica, hay que dimensionar que también hay unos de naturaleza global que no sólo afectan las relaciones laborales, sino que provocaron una afectación en término incluso de vidas humanas: la llegada de la pandemia del SARS-CoV-2 (covid- 19) en diciembre 2019. La pandemia hizo del año 2020 un año crucial de profundización de las desigualdades a nivel mundial y en ello el sector de TDR también se vio sumamente afectado en muchos sentidos.

El panorama laboral abofeteado por la covid-19

Los retos para el sector del TDR son persistentes. Una entrevista en marzo 2019 que el *Semanario Universidad* le hizo a Doña Rosita Acosta (Flórez Estrada-Pimentel, 2019), fundadora de ASTRADOMES, coincidió con lo que dijo la actual directora, Carmen Cruz, en entrevista para este capítulo en octubre 2020. Ambas indicaron que ha habido mejoras pero todavía hay pendientes que afinar. Resaltaron algunas debilidades e incumplimientos por parte del sector patronal, incluido el aumento en el aseguramiento por medio tiempo (pues es posible que esas trabajadoras realmente sean de tiempo completo); los incumplimientos de pago de salario mínimo, seguro y malos tratos; y el irrespeto a los horarios de trabajo establecidos. Además, hay casos de mujeres mayores de sesenta años que siguen trabajando y, aunque son concientes de sus derechos, no los reclaman por temor a perder su trabajo y no lograr obtener otro por su edad.

Este era el panorama que se observaba para el 2019. En 2020 llega la pandemia de la covid-19 al mundo y en Costa Rica se implementaron medidas como la “Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional, N° 9832”. Así, se dio autorización a los empleadores a reducir jornadas e incluso suspender el contrato por un tiempo, sin necesidad de indemnizar al trabajador hasta que se reactivara la contratación.

En una entrevista a Natalia Morales, investigadora del Estado de la Nación al *Semanario Universidad* (2020), ella menciona que “el trabajo como empleada doméstica es muy sensible al mercado; es de los primeros gastos que recorta un hogar”. Costa Rica, al igual que otros países del mundo, ha visto golpeadas sus actividades económicas y muchas personas están en sus hogares debido a la pérdida de empleo o haciendo teletrabajo. Esto ocasiona que se prescindan del TDR, ya sea por falta o disminución de los ingresos del hogar o porque las tareas las asume el núcleo familiar para evitar el gasto o el miedo al contagio.

En esta coyuntura, el Ministerio de Salud ha llevado a cabo una intensa campaña para que las personas permanezcan en sus “burbujas sociales” y no se mezclen con otras “burbujas” para evitar contagios. Es así cómo podríamos retomar los datos de la Tabla 2, donde se aprecia que en el mismo momento en 2019 las mujeres empleadas eran 139 604 y en el 2020 se reducen a 76 121.

De otro lado, una mujer de 45 años que contrata servicio doméstico señaló:

Las medidas que hemos tomado es que ella tiene unos zapatos diferentes para trabajar en la casa, cuando llega se los cambia, se pone una gaba-

cha limpia, se lava las manos, hace toda una rutina de desinfección y ella trabaja así. Además, nosotros le proporcionamos careta y mascarilla para cuidarla a ella y cuidarnos nosotros (entrevista, octubre, 2020).

También explicó que su empleada llegaba caminando a la casa a las 6:00 am para que no tuviera contacto con otras personas y, al terminar la jornada, ellos la van a dejar en carro a su casa, que es aproximadamente a cinco kilómetros.

La autora también realizó una entrevista en octubre de 2020 a Cruz, actual directora de ASTRADOMES, quien explicó que la afectación ha sido muy grande pues numerosas mujeres perdieron su trabajo: “muchas cuando llegaron a su empleo, a su lugar de trabajo les dijeron que le llamaban según como fuera lo del covid y [luego] ni siquiera les contestaban [cuando la empleada llamaba por teléfono]. A un segundo grupo de compañeras las encerraban y no las dejaban salir”. Para este capítulo se hizo la solicitud al MTSS sobre las estadísticas de infracciones denunciadas por el sector, pero no hubo respuesta.

Como se puede observar, los datos y la historia permiten identificar las desventajas que sufre generalmente el sector laboral. Entre ellas, debe lidiar con deficiencias, inoperancia o inexistencia de garantías según la jerarquía de empleos, y es por ello que el sector del TDR debe ser objeto de análisis y de acciones que promuevan mayor equidad. Esto sobre todo después del embate que la pandemia de la covid-19 dejó a la mayoría de países, especialmente los más pobres.

Conclusiones

Las dinámicas económicas moldeadas por la liberalización de los mercados ha provocado grandes cambios en las dinámicas familiares que se gestan dentro de los hogares. Aunque la incorporación de las mujeres en otros ámbitos, más allá de los hogares, ha sido un gran avance en visibilizar su aporte, también ha ayudado a consolidar otros nichos de trabajo muy estereotipados en Costa Rica y que demuestran la falta de apoyo del Estado hacia las mujeres. Como lo señalan Morales y Segura (2018), Costa Rica es uno de los países con mayores desventajas para las mujeres tanto a nivel estructural como social por la falta de políticas que promuevan una equidad real de género en responsabilidades y en reconocer las desigualdades de género. Ejemplos de ello son el acceso a la igualdad salarial, posiciones de mando y servicios estatales, o la generación de mejores condiciones laborales para la madres trabajadoras.

Cabe mencionar que desde hace décadas existen posibilidades de cuidado para menores de edad y adultos mayores, pero la mayoría son instituciones privadas con costos muy variados que reflejan el servicio

y la infraestructura disponible. Por su parte, las estatales están enfocadas a atender sólo familias en condición de pobreza y pobreza extrema, lo cual afecta la universalidad del servicio y continúa siendo un obstáculo para la incorporación de las mujeres.

El hecho que las mujeres salgan a trabajar fuera de su hogar y dejen las labores domésticas en manos de otras mujeres no es un tema nuevo. Conceptos como “cadenas globales de cuidado” y “maternidad transnacional” ya habían sido objeto de estudio (Baca, Hondagneu-Sotelo y Messner, 2000). Lo más preocupante es que, a pesar de los años y de la consolidación de estos nichos de mercado, siguen existiendo desafíos para las mujeres en todos los espacios laborales que ocupan. Las que llevan el peso más fuerte de estas desventajas son las migrantes, especialmente al carecer de un estatus migratorio regular, pues luchan contra más obstáculos para lograr una estabilidad económica y calidad de vida para ellas y sus familias.

En el caso específico de las mujeres migrantes que laboran en TDR, es de resaltar que aunque se han dado cambios en la normativa para mejorar sus condiciones laborales, esto marcha con especial lentitud para ellas. La falta de métodos más flexibles y controles más estrictos desde el Estado hacen fácil darle largas al cumplimiento o creer que un cumplimiento a medias es suficiente. En octubre de 2020, la DGME habilitó una plataforma para hacer los trámites de manera digital y aunque esto facilita la presentación, no se ajustaron los costos y los documentos requeridos y establecidos por la Ley 8764.

Por otra parte, aunque ya había indicios de crisis económica, la coyuntura de la covid-19 la aceleró y consolidó, e hizo también que el servicio que prestan las mujeres trabajadoras domésticas sean prescindible. Esto se suma a la creencia de que el trabajo doméstico “lo puede hacer cualquiera” y, como señala Morales en Murillo (2020), el TDR es de los últimos en reactivarse.

Esta situación es especialmente preocupante porque esto empujará a un mayor mercado informal, donde las trabajadoras con tal de tener una posibilidad de ingreso dejarán pasar por alto el cumplimiento de muchos de sus derechos laborales. Si a esto le sumamos el carecer de un estatus migratorio, es fácil caer en una cadena de abusos que van a ser difíciles de romper.

Una recomendación importante para poner en marcha una mayor protección para las mujeres extranjeras es hacer una modificación a la Ley 8764 para facilitar y reducir los costos de la regularización de estas mujeres. Ahora hay un proyecto con diversas reformas a dicha Ley, pero no se ve a corto plazo que sea discutido en el Congreso.

Las organizaciones sociales desempeñan un papel muy importante de acompañamiento, empoderamiento y asesoría. Estas tareas son fundamentales y deben fortalecerse para que las extranjeras tengan claros sus derechos laborales, los cuales son irrenunciables y se pueden defender a nivel institucional estatal por medio de las facilidades que brinda el MTSS, incluso si la persona trabajadora está en la irregularidad migratoria.

En definitiva, las extranjeras que laboran en el TDR tienen en muchos casos ya décadas de vivir en Costa Rica e incluso algunas tienen hijos costarricenses, por lo cual es una deuda pendiente del Estado brindar mejoras en su acceso a un vida digna y segura para estas mujeres que han cuidado con esmero y honradez los hogares costarricenses. Quizás ellas no dimensionen su aporte pero la academia está en la obligación de alzar la voz y presionar por cambios.

Referencias

- Acuña González, G., Vooren, K., Alfaro Moscoso, M., Smith Santiago, M. y Herra, E. (2011). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Costa Rica* OIM, OIT, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de Integración Centroamericana, Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana, Red de Observatorio del Mercado Laboral, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--sro-san_jose/documents/publication/wcms_194005.pdf.
- Baca, M., Hondagneu-Sotelo, P., y Messner, M. (2000). *Gender through the prism of difference*. 2nd. Ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Bermúdez, N. y Pochet, R. (1980). Modificaciones de la estructura productiva en el agro y las transformaciones de la sociedad costarricense: un intento de síntesis. *Revista de Ciencias Sociales*, 19(20), 13–24.
- Carvajal, G. (1993). Costa Rica en la época de los programas de ajuste estructural 1985- 1992. *Revista Reflexiones*, 7(1), 1–8.
- Embajada de los Estados Unidos en Costa Rica (2019). Informe de Trata de Personas del Departamento de Estado 2019. <https://cr.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/reportes-2019-de-trata-de-personas-costa-rica/>.
- Estado de la Nación. (2007). Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. https://issuu.com/estadonacion/docs/estado_de_la_nacion-13-2007.
- Flórez Estrada-Pimentel, M. (2019, marzo 26). Muchas mujeres terminan en un asilo. *Semanario Universidad* <https://>

semanariouniversidad.com/pais/muchas-mujeres-terminan-en-un-asilo.

Fundación Promotora de la Vivienda [FUPROVI]. (2004). Diagnóstico de la inmigración nicaragüense en seis asentamientos informales del Área Metropolitana de San José. https://www.fuprovi.org/wp-content/uploads/2018/02/Diagnostico_inmigracion_nicaragense_6_asentamientos_informales.pdf.

Guzmán, L. (2004). *La representación política en Nicaragua*. Fundación Nueva Generación. Managua.

Instituto de Estadística y Censos [INEC]. (2011). *Costa Rica a la luz del Censo 2011*. https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/inec_institucional/publicaciones/anpoblaccenso2011-01.pdf_2.pdf

———. (2019). Encuesta Continua de Empleo (ECE). <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receciit2019.pdf>.

———. (2019). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0). <http://sistemas.inec.cr/pad5/index.php/catalog/239/variable/F1/V84?name=A3>.

León, Segura G. (2012). Capítulo II Caso: Costa Rica. En A. Morales Gamboa (Coord.), *Migraciones y derechos laborales en Centroamérica. Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo* (pp. 127–217). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica.

Martínez Franzoni, J., Mora, S. y Voorend, K. (2010). *Entre ocupación y pilar de los cuidados. El trabajo doméstico remunerado en Costa Rica*. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/79620>.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Observatorio del Mercado Laboral y OIM. (2013). *La población extranjera en Costa Rica. Principales actividades económicas y ocupaciones*. https://kmhub.iom.int/sites/default/files/La_poblacion_extranjera_en_Costa_Rica.pdf.

Morales, A. y Castro, C. (1999). *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica*. 1ª Edición. San José, Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-sede Costa Rica.

Morales, N. (2019, 1 de marzo) Mujeres costarricenses enfrentan triple barrera en el mundo laboral. *Estado Nación*. <https://estadonacion.or.cr/mujeres-costarricenses-enfrentan-triple-barrera-en-el-mundo-laboral/>.

Morales, N. y Segura R. (2018) *Informe Estado de la Nación. Capítulo: Equidad e integración social. Barreras al acceso al mercado laboral y predicción de movilidad laboral entre sectores económicos con enfoque de género*. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/2972>.

Murillo, A. (2020, septiembre 30). (Des)empleadas domésticas: la burbuja explota con la pandemia. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/desempleadas-domesticas-la-burbuja-explota-con-la-pandemia/>.

OCDE, OIT (2018). *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía en Costa Rica*. Ediciones OCDE, París.

Un largo camino hacia la inclusión laboral de las personas migrantes venezolanas en Colombia

Lucía Ramírez Bolívar y

Lina María Arroyave Velásquez

Introducción

57

Un largo camino hacia la inclusión laboral de las personas migrantes venezolanas en Colombia

Colombia es el principal país receptor de población proveniente de Venezuela en Latinoamérica. De acuerdo con la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), cerca de un millón ochocientos mil personas han llegado al país hasta octubre de 2021, (R4V, 2021). Este proceso migratorio implica retos importantes para un país que no contaba con la experiencia y la infraestructura necesaria para atender las necesidades de esta población, en particular de quienes enfrentan una marginación socioeconómica.

Para enfrentar esos retos, el gobierno colombiano, la cooperación internacional y la sociedad civil en general han adelantado distintas acciones que van desde la atención humanitaria hasta la creación de permisos especiales para facilitar la regularización migratoria. En principio, la respuesta del gobierno colombiano había tenido una mirada de carácter humanitario y de corto plazo. Sin embargo, la experiencia de los últimos seis años ha demostrado la necesidad de avanzar en la construcción de una política migratoria integral con enfoque de derechos humanos que permita la integración socioeconómica de esta población. Una política con estas características debería incorporar medidas efectivas para proteger los derechos civiles y políticos, así como a la garantía igualitaria de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas refugiadas, migrantes y apátridas (Dejusticia, 2020).

Uno de los elementos claves para lograr la integración de la población migrante es la inclusión laboral. Esta inclusión hace referencia a la políticas, programas y procesos adelantados tanto por el Estado como por el sector empresarial para vincular personas en situación de vulnerabilidad al mercado laboral formal (Weller, 2001; Fundación ANDI, 2020). Es importante resaltar que la inclusión laboral es un concepto multidimensional que no se materializa sólo al momento en que las personas acceden al empleo, sino que implica también la garantía de

condiciones de trabajo adecuadas y las prestaciones sociales establecidas en la ley de acuerdo con el tipo de contratación (Weller, 2001).

La inclusión laboral aporta a otros indicadores de integración al mercado de trabajo como el nivel educativo, la reunificación familiar, la participación política y el acceso a un estatus migratorio regular (OIM, 2019). Asimismo, permite que las personas migrantes vivan en mejores condiciones, contribuyan al desarrollo de la comunidad receptora, establezcan relaciones con la población local y disfruten de derechos como la salud y la seguridad social. En otras palabras, además de los efectos individuales, la inclusión al mercado laboral de las personas migrantes tiene el potencial de contribuir al desarrollo económico del país, en particular si quienes ingresan al mercado laboral son trabajadores cualificados (Borjas, 2019).

El concepto de trabajo decente fue acuñado por la OIT desde 2004 y hace referencia a “empleo[s] productivo[s] que generen un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres” (OIT, 2021, p. 1). Promover un trabajo decente implica promover oportunidades de empleo e ingresos, garantizar protección social a los trabajadores en caso de contingencias, proteger los derechos laborales y fomentar el diálogo social entre el Estado, los empleadores y los trabajadores (CREER, 2021).

La creación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, la medida más reciente del gobierno nacional para responder a la migración y que está en proceso de implementación, es un paso importante para la inclusión laboral de esta población. El Estatuto eliminaría una de las barreras más importantes de acceso al empleo: la falta de un estatus migratorio regular. Sin embargo, existen otras barreras de carácter económico, social y cultural que influyen en el acceso y permanencia en el empleo de la población venezolana que es importante identificar y documentar.

Este capítulo tiene como objetivo analizar la respuesta del Estado colombiano a la necesidad de inclusión laboral de la población migrante venezolana. Para ello, el documento se divide en tres secciones. En la primera presentamos un recorrido por las rutas de regularización que se han venido implementando en el país y su impacto en el acceso al empleo, y reconocemos que, hasta antes de la expedición del Estatuto Temporal, la falta de un estatus migratorio regular era la principal barrera de entrada al empleo. En la segunda parte

describimos otro tipo de barreras, de carácter social y cultural, a las que se enfrentan las personas migrantes no sólo para acceder a un empleo sino para permanecer en él y presentamos algunas medidas que se han implementado para contrarrestarlas. En la última sección reflexionamos sobre la importancia de la inclusión laboral como un mecanismo de integración, por qué las políticas para alcanzar este propósito deben tener un enfoque de derechos humanos que en últimas promueva el trabajo decente y aportamos unas breves recomendaciones sobre cómo avanzar en esa dirección.

Rutas de regularización y el acceso a empleo para la población migrante proveniente de Venezuela

En Colombia, para que una persona migrante pueda acceder a un empleo, debe contar con un estatus migratorio¹ regular que le permita realizar este tipo de actividad. Así, la falta de ese estatus se convierte en la principal barrera legal para insertarse en el mercado laboral formal. Históricamente, las personas extranjeras que llegaban al país y deseaban acceder a un empleo debían solicitar una visa de trabajo² ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, con la llegada masiva de personas provenientes de Venezuela desde 2015, cuya mayoría tenía la intención de permanecer en el país (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018), pero que no contaba con los recursos y la documentación necesaria para solicitar la visa³, el gobierno

1 “El estatus migratorio es la autorización otorgada por las autoridades de un país a las personas extranjeras para entrar y permanecer en su territorio. Existen diferentes tipos de autorización, dependiendo de la actividad que la persona vaya a realizar. En Colombia, las instituciones encargadas de tramitar los estatus migratorios son el Ministerio de Relaciones Exteriores (también conocido como Cancillería) y Migración Colombia” (Dejusticia y Proyecto Migración Venezuela, 2021, p. 8).

2 En la actualidad, la Resolución 6045 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que regula el tipo de visas, redujo las categorías a tres: visa de visitante (Tipo V), visa de migrante (Tipo M) y visa de Residente (Tipo R). Dependiendo de la actividad que la persona vaya a realizar, puede o no contar con autorización para trabajar.

3 El requisito principal para solicitar una visa en Colombia es tener un pasaporte. Sin embargo, tramitar uno tiene un costo muy elevado en Venezuela —cerca de 42 salarios mínimos mensuales—. A esto se suma que el trámite puede tardar meses por las trabas administrativas (Ruiz Mancera, Ramírez Bolívar y Rozo Ángel, 2020). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), sólo el 28 % de las personas venezolanas en Colombia tienen pasaporte y de ellas, el 69 % lo tienen vencido (DANE, 2021a). Además del pasaporte, para solicitar a una visa se requiere haber tenido un ingreso regular al país, presentar documentos apostillados dependiendo del tipo de visa —trámite que es casi imposible de adelantar en Venezuela— y tener los recursos para pagarla (Ruiz Mancera, Ramírez Bolívar y Rozo Ángel, 2020).

colombiano se vio en la necesidad de crear mecanismos que facilitaran el acceso a un estatus migratorio regular y, en consecuencia, al empleo.

Desde 2017 se han venido creando una serie de permisos especiales que permiten que las personas migrantes puedan acceder a un estatus migratorio regular y superar la barrera legal para acceder a un empleo. En esta sección se presenta un recorrido por los diferentes permisos que se han establecido desde ese momento hasta llegar al actual Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos establecido en 2021, una de las medidas implementadas más importantes para responder a la migración proveniente de Venezuela. Asimismo, analizamos los beneficios y limitaciones de estas medidas y cómo han contribuido a que las personas migrantes venezolanas puedan insertarse en el mercado laboral colombiano.

Los Permisos Especiales de Permanencia (2017 a 2021)

El primer esfuerzo del gobierno colombiano para facilitar el acceso a un estatus migratorio regular para las personas venezolanas que no podían acceder a una visa fue la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP)⁴. Este permiso autorizaba a quien lo portaba a permanecer en el territorio nacional por un período de dos años, a ejercer cualquier actividad u ocupación legal, y acceder al sistema de salud, educativo y financiero. Los requisitos para acceder al PEP eran: (i) haber ingresado por un puesto de control migratorio, en el cual Migración Colombia debió estampar un sello con un permiso para ingresar al país⁵; y (ii) haber ingresado antes de la fecha establecida en la norma, como se explica a continuación.

Debido a que las personas provenientes de Venezuela siguieron llegando al país de manera permanente y los tiempos establecidos para solicitar el PEP eran muy limitados, el Ministerio de Relaciones

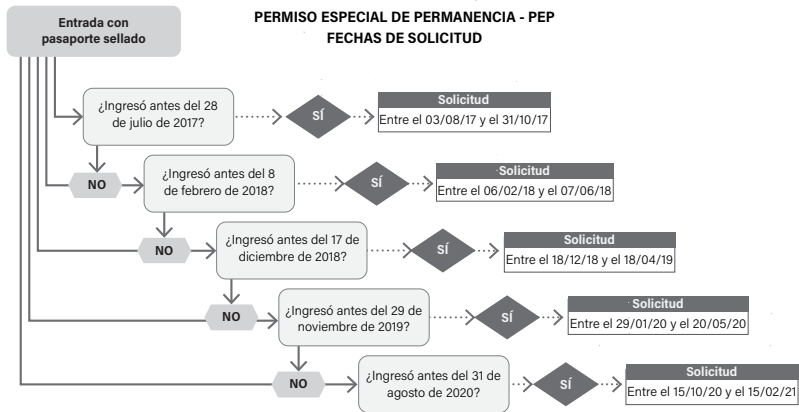
Por ejemplo, en el caso de la visa M, el estudio cuesta 52 dólares, y el pago de la visa, si es aprobada, es de 230 dólares (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). Estos valores son muy elevados para quienes llegan al país con graves problemas económicos.

4 Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

5 El Estado colombiano no exige visa a las personas provenientes de Venezuela (Resolución 1128 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores), por lo cual ellas pueden ingresar al país presentando su pasaporte y recibirán el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) que les permite realizar actividades turísticas, tratamientos médicos, labores periodísticas, asistir a eventos o el tránsito temporal hacia un tercer país, entre otras (Resolución 3167 de 2019 de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia).

Exteriores tuvo que ampliar el plazo de solicitud en cuatro ocasiones⁶ como se explica en la siguiente figura.

FIGURA I
Fechas de solicitud del PEP



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las resoluciones del Ministerio de Relaciones Exteriores que regulan el PEP.

Desde 2018, se extendieron los beneficios del PEP a personas venezolanas pertenecientes a tres grupos particulares para que pudieran acceder de manera más fácil a un estatus migratorio regular. El primer grupo fue el quienes se habían inscrito en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), un esfuerzo del gobierno nacional por caracterizar a la población migrante que había llegado al país hasta junio de 2018, independientemente de cómo ingresaron. En total se registraron 442 462 personas (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018), a quienes posteriormente el Decreto 1288 de 2018 de la Presidencia de la República les extendió los beneficios del PEP. Esta fue la primera vez que el gobierno permitió que personas que habían ingresado de manera irregular al territorio colombiano pudieran acceder a un estatus migratorio regular.

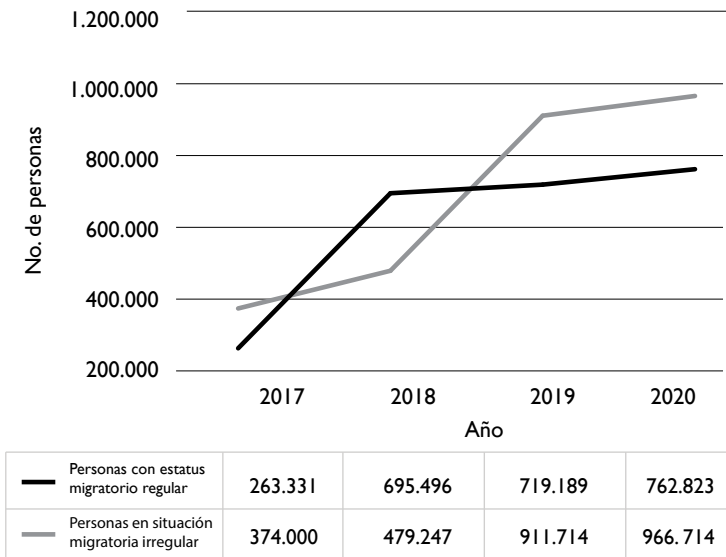
El segundo grupo al que se le extendieron los beneficios del PEP fueron los miembros de las fuerzas armadas y policiales venezolanas que se separaron temporal y voluntariamente de su cargo, que entregaron sus armas, uniformes y otros implementos, y que ingresaron al país antes del 13 de mayo de 2019 (Resolución 2540 de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores). Esta decisión se tomó luego de los

⁶ Resolución 0740 de 2018, 10677 de 2018, 0240 de 2020 y 2052 de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

eventos ocurridos el 23 de febrero de 2019 en el puente fronterizo Simón Bolívar donde hubo enfrentamientos por los intentos de ingresar ayuda humanitaria por parte de la oposición al gobierno de Maduro (Casey, Linares y Kurmanaev, 2019).

El último grupo fueron las personas que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, pero cuya solicitud fue rechazada y que no tuvieran otro permiso migratorio o estuvieran tramitando alguno. Esta medida⁷ buscaba cubrir a un grupo importante de personas que no cumplían con los requisitos para acceder al estatus de refugiado y que no habían podido acceder al PEP porque habían ingresado de manera irregular o porque no lo habían considerado como una opción al momento de establecerse en Colombia.

FIGURA 2⁸.
Personas venezolanas en Colombia según su estatus migratorio.



Fuente: elaboración propia con datos de Migración Colombia.

7 Aunque los beneficios de esta medida eran los mismos del PEP, para diferenciarla fue denominada Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP) y creada mediante la Resolución 3548 de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

8 La fecha de corte de los datos de 2019 es el 31 de octubre porque era la última fecha disponible para los datos de 2019.

A pesar de estos esfuerzos, las dificultades para acceder a un pasaporte en Venezuela y los tiempos limitados para solicitar el PEP hicieron que muchas personas siguieran ingresando al país de manera irregular y en consecuencia no pudieran regularizar su estatus migratorio. Como muestra la anterior figura, a pesar de la implementación del PEP, desde 2017 el número de personas en situación migratoria irregular era superior a quienes lograban regularizarla. La excepción fue el año 2018, cuando se extendieron los beneficios del PEP a quienes se registraron en el RAMV, como se explicó antes.

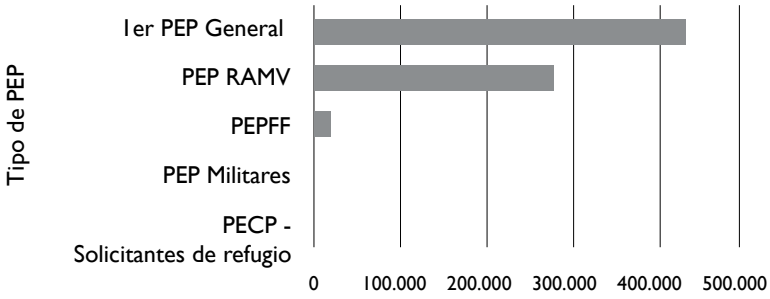
Ante la dificultad que tenían la mayoría de las personas para regularizar su situación migratoria y como un primer paso hacia el reconocimiento de la necesidad de buscar mecanismos que permitieran el acceso al empleo, en enero de 2020 el gobierno nacional creó una nueva versión del PEP, que denominó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF)⁹. Este permiso estaba dirigido a las personas venezolanas en situación irregular que tenían una oferta de trabajo laboral o de prestación de servicios. Para que una persona migrante pudiera acceder al PEPFF, debía solicitar a su empleador que lo tramitara ante el Ministerio de Trabajo y, de ser aprobada la contratación, el trabajador debía ir a Migración Colombia. Si bien el PEPFF permitía que las personas que hubieran ingresado al país de manera irregular pudieran regular su situación, el hecho de que el proceso dependiera de un tercero (el empleador) limitaba la efectividad de la medida. Asimismo, esta vía de regularización sólo estaba habilitada para contratos que tuvieran entre dos meses y dos años de duración. Si la persona cambiaba de trabajo, debía iniciar de nuevo todo el proceso con el nuevo empleador. Desde su entrada en vigor se expidieron solamente 19 436 PEPFF. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la contratación de personas migrantes pudo verse afectada por la pandemia.

De acuerdo con cifras de Migración Colombia, desde su creación en julio de 2017 hasta el 31 de octubre de 2021 fueron expedidos 737 378 PEP en sus diferentes modalidades. Como se observa en la siguiente figura, la mayoría de las personas que accedieron a este tipo de permiso lo hicieron en su modalidad general que, como se mencionó antes, exigía que la persona hubiera ingresado por un puesto de control migratorio y hubiera sellado su pasaporte. Las personas que lograron regularizar su situación migratoria a través de esta medida a pesar de haber ingresado sin autorización al país representan el 41 % del total de quienes accedieron al PEP y solamente el 16,3 % del total de la

9 Decreto 117 de 2020 del Ministerio del Trabajo.

población venezolana al 31 de agosto de 2021 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2021a).

FIGURA 3.
Número de personas beneficiarias por tipo de PEP



	PECP - Solicitantes de refugio	PEPFF	PEP Militares	PEP RAMV	1er PEP General
■ Beneficiarios	5	792	19.436	281.778	435.367

Fuente: Elaboración propia con datos de Migración Colombia.

Para finales de 2020, el 56 % de la población migrante venezolana se encontraba en situación irregular (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2021b), lo cual evidenció las limitaciones del PEP: la dificultad para cumplir con los requisitos, su carácter temporal y la imposibilidad de extenderse a los miembros del núcleo familiar. Además de tener el requisito de entrada legal, el PEP sólo autorizaba a las personas a permanecer en el país por dos años, y aunque este término se fue prorrogando con el tiempo, esto dificultó que la sociedad colombiana y las instituciones relacionadas con el mercado laboral emprendieran cambios estructurales para incluir a quienes portan este permiso.

Por ejemplo, una persona experta en empleabilidad, entrevistada para la investigación de este artículo, mencionó que muchos bancos no aceptaban el PEP como un documento suficiente para abrir una cuenta de ahorros, ni para inscribirse a ciertas empresas prestadoras del servicio de salud, fondos administradores de pensiones, entre otras. Además, la imposibilidad de que el PEP se extendiera a los miembros del núcleo familiar del portador hizo que haya familias con estatus migratorios mixtos, lo cual les impide acceder a ciertos derechos en igualdad de condiciones.

Las falencias de los mecanismos de regularización implementados hasta 2020 evidenciaron la necesidad de contar con una respuesta de largo plazo a la migración, que superara la visión humanitaria y concentrara sus esfuerzos en mecanismos que promovieran la integración sobre todo a través del acceso al empleo. Como resultado del esfuerzo de muchos actores involucrados en el tema de migración surgió el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.

El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (2021 – 2031) y la Ley de Política Migratoria Integral

El Decreto 216 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV) como una medida que tiene dos objetivos: (i) identificar y caracterizar a la población migrante venezolana que se encuentra en Colombia y (ii) regularizar su situación migratoria.

Dentro de las justificaciones para crear este mecanismo, el decreto señala la importancia de que el Estado colombiano tome medidas para facilitar la inclusión laboral e integración económica de las personas migrantes, que les permita generar “para sí mismos y para sus familias condiciones de vida dignas y aportes importantes para el crecimiento y desarrollo económico del país” (Decreto 2016 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores, p.11). El decreto fundamenta la medida en tratados internacionales y en la Constitución colombiana, la cual establece que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (Artículo 25) y que los Estados deben trabajar para “contrarrestar la ilegalidad en el empleo de los trabajadores en situación irregular, así como adoptar medidas para que la situación irregular no persista” (Decreto 2016 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores, p.2).

Para alcanzar estos objetivos, el ETPMV incluye el Registro Único de Migrantes Venezolanos, que recoge los datos personales y socioeconómicos de quienes decidan registrarse y que es administrado por Migración Colombia. Además, creó el Permiso por Protección Temporal (PPT), que es un documento de identificación que autoriza a la persona que lo porta a permanecer en el país por diez años, trabajar y acceder al sistema de salud, pensional, educativo y financiero (Decreto 2016 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores).

Para solicitar el ETPMV, las personas deben estar en alguno de los siguientes casos: (i) tener un estatus migratorio regular, (ii) haber solicitado refugio pero que no haber recibido respuesta, (iii) haber estado de manera irregular en el territorio colombiano antes del 31 de enero

de 2021 o (iv) haber ingresado de manera regular al país entre el 29 de mayo de 2021 hasta el 28 de mayo de 2023. Al 31 de octubre de 2021, 1 430 732 personas habían finalizado el registro virtual y 497 227 habían adelantado la fase registro biométrico (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2021c). El 13 de octubre de 2021, el gobierno entregó el primer permiso por protección temporal y se espera que a finales de este año más de 800 000 personas lo hayan recibido (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2021d).

De manera paralela a la implementación del ETPMV, en el Congreso de Colombia se debatió la primera ley de política migratoria integral que fue sancionada el 4 de agosto de 2021. Esta norma establece un marco general para responder a tres perfiles migratorios diferentes: (i) ciudadanos colombianos en el exterior, (ii) colombianos retornados y (iii) extranjeros que llegan a Colombia. A pesar de su generalidad y falta de profundidad, la ley 2136 de 2021 establece que uno de los objetivos de la política es “promover la integración socioeconómica, cultural, el desarrollo sostenible, la prosperidad, así como la integración científica, tecnológica y de innovación, a través de los aportes de los migrantes” (Ley 2136 de 2021 del Congreso de la República de Colombia, art. 2.2). La ley también incluye un capítulo sobre la integración socioeconómica y productiva que incluye medidas para fomentar el empleo de las personas migrantes, el apoyo a sus emprendimientos y su inclusión financiera.

Tanto el ETPMV como la Ley de Política Migratoria determinarán en la próxima década el rumbo de la respuesta a la situación de las personas migrantes que llegan al país, en particular de quienes provienen de Venezuela. El ETPMV ha sido reconocido a nivel internacional como una de las medidas más importantes y ambiciosas para atender a la migración en la región (ACNUR, 2021). Sin embargo, varias organizaciones de la sociedad civil han resaltado los vacíos y preocupaciones de estas medidas, entre las que se destacan el amplio control del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, las limitaciones al derecho al debido proceso, el debilitamiento del sistema de refugio, los riesgos frente al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales (Dejusticia, 2021) y la falta de acceso a un estatus migratorio regular para quienes ingresen irregularmente al país luego del 31 de enero de 2021.

A pesar de estos vacíos, el ETPMV se convierte en una medida clave para superar una de las principales barreras para la inclusión al mercado laboral de las personas migrantes, que es la falta de un estatus migratorio. De acuerdo con Migración Colombia, al 31 de agosto de 2021 del total de personas venezolanas en Colombia (1 842 390),

el 17 % (315 643) estaría en situación migratoria irregular y el 64 % (1 182 059) en proceso de regulación, lo que implica una reducción de casi el 40 % de las personas en situación irregular en comparación con 2020 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2021a). Y si bien contar con un estatus migratorio regular es un requisito indispensable para acceder a un empleo formal y probablemente en mejores condiciones, existen otro tipo de barreras que pueden impactar negativamente la inclusión laboral de las personas migrantes, algunas de las cuales se abordan de manera detallada en la siguiente sección.

Barreras de acceso y permanencia en el empleo para las personas migrantes venezolanas

La falta de acceso a un estatus migratorio regular es la principal barrera legal que limita el acceso al mercado laboral para las personas migrantes (Fupad, 2019). Sin embargo, existen otro tipo de barreras económicas, sociales y culturales que afectan el ingreso y permanencia en el mercado laboral de esta población, la empujan a la informalidad, la exponen a condiciones laborales precarias o incluso a situaciones de explotación. A continuación se explican las barreras más recurrentes y estructurales a las que se enfrentan las personas venezolanas para trabajar en Colombia.

Barreras relacionadas con el mercado laboral colombiano

Algunas características del mercado laboral colombiano afectan el derecho al trabajo de la población en general en el país, pero pueden tener un impacto diferenciado frente a la población migrante en situación de marginación socioeconómica. Algunas de estas barreras hacen referencia a temas estructurales como la alta tasa de trabajo informal en el país y otras relacionadas con los requisitos que este mercado les exige a los trabajadores para poder acceder a empleos en mejores condiciones, como contar con estudios de educación superior y acreditar su experiencia laboral.

Trabajo informal y desempleo

La informalidad¹⁰ ha sido una característica muy importante del mercado laboral colombiano desde hace varias décadas (Rodríguez, 2017).

10 El empleo informal fue definido como “un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de generar ingresos para las personas que participan en esa actividad.

Los empleos informales se convierten en una alternativa para generar ingresos ante la falta de oportunidades de acceso al mercado formal. Sin embargo, se caracterizan por ser trabajos de baja calidad, pocos ingresos y mucha inestabilidad (Quejada Pérez, Yáñez Contreras, Cano Hernández, 2014). Según la OCDE (2020), esto genera un círculo vicioso en el que estos trabajadores

no sólo tienen un escaso o inadecuado acceso a la protección social, sino que su ingreso inestable les impide invertir en capital humano y avanzar a empleos de mayor productividad, lo cual los atrapa en una condición vulnerable. La mayoría de quienes trabajan en la informalidad están insuficientemente protegidos de los diversos riesgos a los que están expuestos —pérdida del empleo, problemas de salud, condiciones de trabajo inseguras, menor protección de sus derechos laborales— relacionados, por ejemplo, con el horario de trabajo o las regulaciones de seguridad (p. 1.)

De acuerdo con información recogida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)¹¹, el 48 % de las personas encuestadas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares¹², entre junio y agosto de 2021, trabajaba de manera informal. Para el mismo período se encontró que la proporción de hombres ocupados en la informalidad fue de 45,4 % y la de mujeres, 47,6 % (DANE, 2021c).

En este contexto, y teniendo en cuenta las restricciones que enfrentan las personas migrantes para acceder al mercado laboral formal, y que se detallarán más adelante, es muy probable que su principal opción para generar ingresos sea la informalidad y que estén más expuestas a situaciones de abuso y explotación ante la falta de opciones de trabajo. Al analizar la situación particular de la población migrante, se encontró que entre julio y agosto de 2021, el 58,5 % trabajó en los últimos siete días, el 12,2 % estuvo buscando trabajo y el 21,1 % se dedicó

Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. En consecuencia, el empleo informal se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una personalidad jurídica independiente de esos hogares” (DANE, 2009, p. 6).

11 “El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia” (DANE, 2021b)

12 La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) “es una encuesta mediante la cual se solicita información sobre las condiciones de empleo de las personas (si trabajan, en qué trabajan, cuánto ganan, si tienen seguridad social en salud o si están buscando empleo), además de las características generales de la población como sexo, edad, estado civil y nivel educativo, se pregunta sobre sus fuentes de ingresos. La GEIH proporciona al país información a nivel nacional, cabecera - resto, regional, departamental, y para cada una de las capitales de los departamentos” (DANE, s.f.).

a las labores del hogar (DANE, 2021a). Aunque en principio este podría ser un dato prometedor sobre la inclusión laboral de la población migrante, si se analiza a la luz de otras cifras, se evidencian las dificultades que tiene la población migrante para acceder a un trabajo formal con mejores condiciones laborales. Por ejemplo, el 66,6 % de los encuestados no se encuentra afiliado al sistema de salud (DANE, 2021a).

Según el DANE (2021d), “el bajo acceso de personas migrantes al sistema de salud puede explicarse por la carencia de regularización de su permanencia en el país, así como el hecho de que su inserción laboral se da primordialmente mediante empleos informales” (p. 16). Asimismo, el 98 % de las personas encuestadas manifestaron que su ocupación involucra prestar servicios a clientes y recibir pagos a través de una aplicación móvil o página de internet. De estas personas, el 52 % ejerce su actividad con Rappi y el 21 % con i-food (DANE, 2021a). Estas son aplicaciones que los clientes usan para pedir domicilios, que son entregados sobre todo por personas migrantes. De acuerdo con el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, en el 2019 el 57 % de los colaboradores de Rappi eran ciudadanos venezolanos (El Tiempo, 2019). Adicionalmente, el 59 % de las personas manifestó su intención de buscar cambiar de empleo. De ellos, el 87 % lo hizo debido a que necesita mejorar sus ingresos y el 30 % para trabajar de manera formal (DANE, 2021a). Estos datos indican que un número importante de personas migrantes está trabajando en el sector informal, que es una característica persistente del mercado laboral colombiano y que se ha acentuado por la pandemia de la covid-19.

También, según el DANE (2021e), hay cerca de tres millones de personas desempleadas en el país, la mayoría de las cuales son mujeres (56 %). Esta tendencia se replica en el caso de la población migrante reciente, es decir que hace doce meses vivía en Venezuela, para la cual la tasa de desempleo de las mujeres es considerablemente superior (31,3 %) a la de los hombres (17,4 %). Si bien la tasa de desempleo se reduce para quienes tienen un mayor tiempo de permanencia en el país —que llevan viviendo ahí al menos cinco años—, para mujeres es de 24,5 % y para hombres es de 8,6 %, la diferencia en la tasa de desempleo de ambos sigue siendo importante.

Estos datos evidencian que no sólo basta con eliminar las barreras legales para promover el acceso al empleo, sino que se debe estudiar la capacidad del mercado laboral a nivel nacional y local para poder absorber la oferta de mano de obra de la población migrante e identificar los sectores empresariales que tienen una mayor demanda y podrían aportar a la inclusión laboral de esta población. Además, es necesario desarrollar cambios estructurales para enfrentar la informalidad, que

no sólo beneficiaría a la población migrante, sino a los trabajadores del país en general.

Requisitos para la convalidación de títulos académicos

Convalidar¹³ los títulos universitarios es otra barrera que enfrentan las personas migrantes venezolanas para ejercer su profesión en Colombia. Esta medida afecta en particular a quienes requieren de esta validación para poder buscar empleo en áreas como la salud, el derecho, la ingeniería, contaduría pública, entre otras profesiones que requieren la presentación de una tarjeta profesional. De acuerdo con una encuesta realizada por el DANE (2021a), el 93 % de las personas migrantes venezolanas que cuentan con un título profesional de ese país no lo han convalidado. Dentro de las causas que señalan se encuentran la falta de documentación requerida (40 %), el desconocimiento del procedimiento (24 %) y la falta de dinero (23 %).

Con respecto a la documentación requerida, el principal cuello de botella es la apostilla¹⁴ de los diplomas en el país de origen. Ese trámite es cada vez más difícil de realizar en Venezuela por las demoras en la asignación de citas y su alto costo (que implica no sólo el del trámite sino de los tramitadores que buscan agilizar el proceso), además de que puede tomar meses o incluso años (Fupad, 2019).

Si la persona logra apostillar su título, debe adelantar el proceso de convalidación ante el Ministerio de Educación en Colombia. Para ello debe contar con un estatus migratorio regular y contar con el tiempo y los recursos para adelantar este proceso que toma cerca de seis meses y tiene un costo de \$665 900 pesos colombianos, que representan el 73 % del salario mínimo mensual en el país (Ministerio de Educación, 2021b).

Formas de acreditación de la experiencia laboral

En Colombia, dos de los requisitos que usualmente exigen los empleadores en los procesos de contratación son las referencias laborales y la certificación de la experiencia laboral. Este es un requerimiento difícil de cumplir para las personas migrantes venezolanas, pues las personas que podrían referenciar su trabajo no se encuentran en el país o por

13 “La convalidación de títulos es el reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada en el país de origen. Este reconocimiento permite adquirir los mismos efectos académicos y legales en Colombia que tienen los títulos otorgados por las Instituciones de Educación Superior colombianas” (Ministerio de Educación, 2021a).

14 Un documento está apostillado cuando tiene certificación de la Cancillería del país de origen del portador. Esto le permite certificar en otro país que es un documento auténtico.

diversas circunstancias no cuentan con certificaciones laborales. Por ejemplo, debido a la crisis económica que atraviesa Venezuela muchas de empresas han tenido que cerrar.

Con el fin de superar esta situación, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), una entidad encargada de promover la formación técnica, tecnológica y complementaria de manera gratuita en Colombia, ha desarrollado programas de evaluación y certificación de competencias que le permite a personas migrantes que se desempeñaban en diferentes oficios en Venezuela cualificar su perfil y “demostrar que son idóneos para trabajar en la labor que vienen desarrollando o en la que busquen ocuparse” (SENA, 2021a, pág. 4). De acuerdo con información de la página web de esta entidad (SENA, 2021 a y b), se espera que durante 2021 cerca de 7500 personas se beneficien de este programa; sin embargo, deben contar con un estatus migratorio regular para poder acceder a él.

Barreras impuestas por entidades del ecosistema laboral

Recibir una oferta de trabajo no es garantía de que las personas migrantes efectivamente puedan acceder al empleo, pues existen otras barreras que pueden desmotivar a los empleadores de continuar con su contratación. Según la persona entrevistada mencionada anteriormente, dentro de esas barreras están el sistema financiero, las aseguradoras de salud, los fondos de pensiones y las aseguradoras de riesgos profesionales.

En el caso del sistema financiero, muchos bancos se niegan a abrir cuentas de ahorros a las personas migrantes venezolanas, incluso aunque sean solicitadas por sus empleadores, pues además de demostrar que tienen un estatus migratorio regular, les exigen que deben presentar su pasaporte actualizado. Este es un requisito casi imposible de cumplir para los ciudadanos venezolanos por las amplias dificultades para acceder y renovar pasaporte en ese país, tanto así que el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 2231 de 2021 que reconoce los pasaportes venezolanos hasta por 10 años luego de su fecha de vencimiento.

Asimismo, la Superintendencia Financiera de Colombia, entidad encargada de supervisar las entidades del sistema financiero, expidió desde 2019 una circular que indica que el pasaporte vencido y el permiso especial de permanencia son documentos válidos de identificación y que por lo tanto deben “ser admitidos como documentos autónomos y suficientes para que los nacionales venezolanos contraten o abran productos y/o servicios financieros en las entidades supervisadas en Colombia” (Superintendencia Financiera de Colombia, 2019, pág. 6).

A pesar de estas medidas, según un informe de inclusión financiera publicado por esta misma entidad (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020), entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2020 se habían vinculado 242 601 ciudadanos venezolanos al sistema financiero colombiano, lo que representa solamente el 18,5 % del total de las personas venezolanas entre los 18 y 69 años que se encontraban para esa fecha en Colombia.

Por otro lado, también se presentan barreras con algunas aseguradoras de salud, los fondos de pensiones y las aseguradoras de riesgos profesionales, entidades a las que debe estar afiliado todo empleado y trabajador independiente en el país, debido a que no han adaptado sus sistemas para incluir los documentos de identificación de las personas migrantes venezolanas, como el PEP. Como se mencionó antes, esta barrera se puede deber al carácter temporal que tenía este permiso y se espera que este no sea el caso del Estatuto Temporal de Protección, pensado para un período de diez años.

Barreras sociales y culturales

En esta sección se describen algunas de las barreras que enfrentan las personas migrantes venezolanas para acceder y permanecer en el mercado laboral, pero que no están ligadas con aspectos legales o del mercado laboral, sino que tienen que ver con factores sociales o culturales como la falta de información sobre sus derechos y la xenofobia de las comunidades receptoras que pueden llevar a situaciones de explotación laboral.

Falta de acceso a información tanto de trabajadores como de empleadores

Las personas migrantes llegan al país a enfrentarse con un mercado laboral del cual desconocen sus características, dinámicas y normas que lo regulan, por lo que no tienen claro dónde pueden buscar empleo, las diferentes formas de contratación que existen, así como sus derechos y deberes. El desconocimiento de sus derechos les expone a situaciones de explotación laboral que se explicarán más adelante. De acuerdo con las cifras del DANE (2021a), cerca del 91 % de las personas venezolanas no tenían información sobre oportunidades específicas de empleo en Colombia antes de llegar al país y el 10 % señala no saber dónde buscarlo empleo.

Asimismo, los empleadores no cuentan con información clara sobre la legislación en materia migratoria, en qué casos pueden o no contratar a una persona migrante venezolana y cuáles son los requisitos

legales que deben cumplir en ese proceso. De acuerdo con un sondeo virtual a 118 empresarios realizado por el Proyecto Migración Venezuela y la Fundación Ideas para la Paz (2021), para el 20 % de las empresas participantes no es clara la legislación y les genera temor cometer infracciones a la ley y otro 16 % opina que es muy difícil cumplir con los requisitos legales para contratar a esta población.

Xenofobia

La xenofobia se define como “todo tipo de exclusión por motivos de (...) origen étnico o nacional. En consecuencia, afecta las condiciones de igualdad, los derechos humanos, la esfera política, social, cultural y económica de las personas. La xenofobia se manifiesta en acciones discriminatorias u hostiles de odio hacia los extranjeros, que van desde el rechazo hasta diversos tipos de agresiones que pueden terminar en la muerte” (Bedoya Horta, Leguizamón Álvarez, Rivera Higuera, Rubio Robledo, Cruz Sosa, Barriga Isaza & Riaño Rincón, 2021, p. 8).

La xenofobia está basada en una idea de “miedo” que produce el migrante, pues a su llegada se suelen atribuir problemas como el empleo, la inseguridad, etc. Varios estudios han demostrado que no existe una relación directa entre migración e inseguridad y entre migración y desempleo. Sin embargo estas ideas se reproducen cotidianamente y generan graves consecuencias para la integración socioeconómica de la población migrante, “que implican exclusión social, laboral, e incluso situaciones de violencia física y psicológica” (Ramírez Bolívar y Arro-yave Velásquez, 2021, p. 7).

De acuerdo con una encuesta de opinión de Invamer (2021), el 61 % de las personas encuestadas manifestaron no estar de acuerdo con que el gobierno acoja a los venezolanos que ingresen a Colombia y el 65 % tiene una opinión desfavorable de esta población. Estas percepciones negativas de la población migrante venezolana se trasladan al mercado laboral y tienen implicaciones negativas no sólo en los procesos de selección, sino en las relaciones laborales una vez la persona ha logrado entrar a un empleo. Por ejemplo, en el sondeo realizado por el Proyecto Migración Venezuela y la Fundación Ideas para la Paz con empleadores, el 23 % de los encuestados manifestó tener poca o ninguna confianza en la población migrante venezolana, y el 44 % respondió que no le genera confianza, ni desconfianza.

Un ejemplo de cómo la xenofobia puede impactar la inclusión laboral de la población migrante son las barreras que provienen de los gremios profesionales, pues en muchas áreas, por ejemplo la salud, no basta sólo con que los títulos sean convalidados, sino que se requiere una tarjeta profesional. De acuerdo con un abogado experto en

procesos de convalidación, consultado para la investigación de este capítulo, muchos de sus clientes logran la convalidación ante el Ministerio de Educación, pero luego enfrentan dificultades con los colegios profesionales que generan trabas adicionales que no están fundamentadas en la ley para la entrega de tarjetas profesionales.

En abril de 2020 se dio una discusión con respecto al proceso de convalidación de títulos de médicos migrantes ante la falta de personal médico para atender la pandemia generada por la covid-19. A pesar de los esfuerzos del gobierno por flexibilizar los requisitos para la convalidación de títulos de esta profesión, el gremio médico colombiano se opuso argumentando que no había un déficit de profesionales de la salud en el país (El Tiempo, 2020). La imposibilidad de que las personas migrantes puedan desempeñarse en su profesión limita los aportes de la migración al mercado laboral colombiano y al desarrollo del país.

Explotación laboral

Las personas que no cuentan con estatus migratorio regular son más vulnerables a la explotación laboral (Piper, 2005). Una de las razones que hace a este grupo de personas más vulnerable radica en que la gran mayoría de ellos se ocupa en la economía informal en los países de acogida, y de esta manera, carecen de la protección (total o parcial) de las leyes laborales y de las disposiciones de seguridad y bienestar social del país de acogida (OIT, 2008).

La Organización Internacional del Trabajo (2008) ha identificado al menos cinco formas en que la explotación laboral de las personas migrantes se puede manifestar: (i) el no pago o retención de salarios; (ii) sustracción del pasaporte; (iii) jornadas de trabajo extensas (entre 12 y 16 horas diarias) o semanas laborales sin días de descanso; (iv) violaciones a la integridad física (castigos físicos, intimidaciones, humillaciones verbales y explotación sexual); (v) y pésimas condiciones de vida como la falta de provisión de alimentos, agua y alojamiento adecuados (OIT, 2005).

De acuerdo con una investigación realizada por Fupad (2019), en Colombia la explotación laboral es otra barrera que dificulta la permanencia de las personas migrantes venezolanas en sus empleos. Las personas que hicieron parte de este estudio afirmaron que fueron víctimas de diferentes modalidades de explotación laboral, entre ellas: jornadas muy largas de trabajo, salarios por debajo del mínimo, malos tratos y cambios en las condiciones laborales acordadas inicialmente en el contrato una vez comenzaron a trabajar.

Frente a las horas laboradas, según estudio de la Universidad Externado de Colombia (Farné y Sanín, 2020), que cubre el período

2014–2019, las personas migrantes venezolanas trabajan en promedio 50 horas semanales, más horas que sus pares colombianos cuyo horario semanal es de 44 horas. Sin embargo, quedan ocupados por menos tiempo, unos diez meses al año, en promedio un mes menos que los colombianos. Con respecto a los salarios, las personas venezolanas “ganan menos que los colombianos, aunque trabajan más horas. Un 12 % menos si son trabajadores independientes —626 mil pesos mensuales vs. 710 mil— y, aproximadamente, un 10 % menos si son asalariados —1,27 millones vs. 1,39 millones—. Por el contrario, no existen diferencias significativas en el caso del personal doméstico” (Ferné y Sanín, 2020, p. 22).

De acuerdo con una entrevista con un funcionario público local, dentro de las dificultades para atender los casos de explotación laboral está el temor de las víctimas de presentar las denuncias ante las autoridades respectivas por miedo a perder sus empleos. De ahí que sea urgente y necesario adelantar procesos de formación con comunidades y organizaciones de población migrante, empleadores, así como con las autoridades locales sobre los derechos laborales de las personas migrantes y las formas de prevenir y sancionar la explotación laboral.

¿Cómo avanzar hacia la integración socioeconómica de las personas migrantes y garantizarles un trabajo decente?

La integración socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas requiere del involucramiento de todos los estamentos de la sociedad de acogida. La tarea no se agota en el diseño e implementación de políticas públicas, sino que es necesaria una sinergia entre el sector público, el privado y la sociedad en general para impulsar y ejecutar estas políticas.

La migración implica retos y desafíos para los Estados receptores. Sin embargo, estudios muestran que la inclusión laboral puede impactar positivamente en la economía y el desarrollo del país. Se calcula que, en 2015, las personas migrantes contribuyeron con 9,4 % del producto interno bruto global y que, si tuvieran un nivel más alto de integración, podrían adicionar a ese porcentaje un billón de dólares anualmente (OIM, 2019). Asimismo, la población migrante y refugiada puede contribuir a diversificar las competencias y aptitudes de la mano de obra cualificada del país de acogida, ayudar a impulsar el producto interno bruto, estimular el desarrollo de las empresas y la creación de empleo, fortalecer el desempeño de los sistemas nacionales de seguridad social y fomentar la innovación (Unión Interparlamentaria, la Organización

Internacional del Trabajo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015).

Con respecto a la población migrante, la inclusión laboral aporta a otros indicadores de integración socioeconómica como el nivel educativo, la reunificación familiar, la participación política y el acceso a un estatus migratorio regular (OIM, 2019). Además, permite que las personas migrantes vivan en mejores condiciones, contribuyan al desarrollo de la comunidad, establezcan relaciones con la población local y disfruten derechos como la salud y la seguridad social. De otro lado, algunos estudios han demostrado que no facilitar el acceso al trabajo a las personas migrantes y refugiadas ralentiza de manera considerable su integración económica y reduce su motivación (Marbach, Hainmüller & Hangartner, 2018).

Los beneficios colectivos de la inclusión laboral no pueden invisibilizar la necesidad de que el trabajo al que accedan las personas migrantes cumpla con las condiciones de un trabajo decente. El reconocimiento del trabajo decente como un derecho humano impone unas condiciones claras para el crecimiento económico global que no puede construirse a costa de la explotación de esta población, sino que deben promover oportunidades y prosperidad para todos.

En aras de garantizar trabajo decente para las personas migrantes venezolanas en Colombia se proponen las siguientes recomendaciones:

- Diseñar e implementar políticas públicas que permitan avanzar hacia la formalización del empleo y el respeto por los derechos laborales de todos los trabajadores en Colombia, incluyendo las personas migrantes.
- Ampliar el alcance de los programas de política social para que incluyan a las personas migrantes con el fin de que puedan enfrentar situaciones de marginalidad socioeconómica y acceder de manera más fácil a programas de inclusión laboral.
- Financiar estudios que den cuenta del comportamiento de oferta y demanda del mercado laboral colombiano. Esta información contribuirá a entender mejor en qué sectores hay vacantes disponibles y cómo se puede articular esta demanda con la oferta de mano de obra de personas migrantes y refugiadas y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad en el país. Un importante avance en esta línea es la creación de la Misión de Empleo, una iniciativa del gobierno nacional apoyada por la cooperación internacional, cuyo objetivo es “diseñar estrategias e instrumentos de política viables para mejorar el desempeño del mercado laboral” (Misión Empleo, 2021). Se espera que el informe de la misión sea publicado pronto.

- Promover procesos de socialización sobre el Estatuto Temporal de Protección de Migrantes Venezolanos y otras rutas de regularización que se establezcan en el futuro, así como de la legislación laboral y migratoria con población migrante y empleadores.
- Flexibilizar el requisito de apostille de los diplomas y los costos del procedimiento de convalidación de títulos para que las personas migrantes profesionales puedan ejercer su profesión.
- Fortalecer y financiar los programas de intermediación laboral como el Servicio Nacional de Empleo, así como de evaluación y certificación de competencias del SENA.
- Formar a las y los funcionarios públicos responsables de identificar y sancionar casos de explotación laboral, con el fin de que se tomen medidas ejemplarizantes y se prevengan casos futuros.
- Diseñar planes locales para trabajar con las comunidades receptoras de población migrante, enfocadas en promover la integración, la solidaridad, el respeto mutuo y la gestión pacífica de los conflictos (Ramírez Bolívar y Arroyave Velásquez, 2021).

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021). *ACNUR y OIM aplauden la decisión de Colombia de regularizar a personas refugiadas y migrantes de Venezuela*. <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/2/6021acc44/acnur-y-oim-aplauden-la-decision-de-colombia-de-regularizar-a-personas.html>
- Bedoya Horta, A., Leguizamón Álvarez, A., Rivera Higuera, A., Rubio Robledo, J., Cruz Sosa, D., Barriga Isaza, P. y Riaño Rincón, A. (2021). *Kit anti-xenofobia*. <http://barometrodexenofobia.org/wp-content/uploads/2021/04/Kit-Antixenofobia-corregido.pdf>
- Borjas J, G. (2019). *Immigration and economic growth*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25836/w25836.pdf
- Casey, N., Linares, A, y Kurmanaev, A. (2019). Cierres fronterizos, choques violentos y poca ayuda humanitaria en Venezuela. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/02/23/espanol/america-latina/ayuda-humanitaria-venezuela.html>
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). (2020). *Colombia necesita una política migratoria con enfoque en derechos humanos*. <https://www.dejusticia.org/colombia-necesita-una-politica-migratoria-con-enfoque-en-derechos-humanos/>
- . (2021). *Lo que no puede quedar por fuera del Estatuto Temporal de Protección para personas migrantes venezolanas*. <https://www.dejusticia.org/lo-que-no-puede-quedar-por-fuera-del-estatuto-temporal-de-proteccion-para-personas-migrantes-venezolanas/>

- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y Proyecto Migración Venezuela (PMV). (2021). *Conoce tus derechos: cartilla para personas migrantes y refugiadas en Colombia*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/06/Cartilla-para-personas-migrantes-y-refugiadas-en-Colombia-1.pdf>
- Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER). (2021). *Trabajo decente y digno para la población migrante proveniente de Venezuela en Colombia*. <https://www.creer-ihrb.org/trabajodecenteparalapoblacionvenezolana>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (S.f). *Información histórica del mercado laboral*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- . (2009). *Metodología sobre la informalidad. Gran Encuesta Integrada de hogares (GEIH)*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf
- . (2021a). *Encuesta Pulso de la Migración. Resultados para la ronda 1 (julio - agosto de 2021, 15)*. <https://img.lalr.co/cms/2021/10/14170420/presentacion-ext-pulso-migracion-jul21-ago21-1.pdf>
- . (2021b). *Entidades adscritas al DANE*. https://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=780
- . (2021c). *Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil junio - agosto 2021*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_jun21_ago21.pdf
- . (2021d). *Nota estadística: población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/jul-2021-nota-estadistica-poblacion-migrante-venezolana-panorama-con-enfoque-de-genero.pdf>
- . (2021e). *Mercado laboral. Principales resultados* https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_pres_web_empleo_resultados_sep_21.pdf
- El Tiempo. (2019). Rappitenderos: hay hasta de estrato 5; 6 de cada 10 son venezolanos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/rappitenderos-revelan-cuantos-son-venezolanos-estratos-y-genero-414416>
- . (2020). Fuerte rechazo de médicos a convalidación exprés de títulos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/salud/medicos-rechazan-propuesta-de-flexibilizar-convalidacion-de-titulos-de-medicina-477108>
- Farné, S. y Sanín, C. (2020). *Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019*. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-laboral-de-los-migrantes.pdf>

- Fundación ANDI, Fundación Corona, y el Programa de Alianzas para la Reconciliación de USAID y ACADI/VOCA. (2020). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI) 2018-2019*. <http://www.andi.com.co/Uploads/INEI.pdf>
- Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad). (2019). *Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena*. <https://www.fupad.org/wp-content/uploads/Informe-completo-version-digital.pdf>
- Invamer (2021). *Colombia opina N° 8*. <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/08/encuesta-invamer-1.pdf>
- Marbach, M., Hainmueller, J. y Hangartner, D. (2018). The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. *Science Advances*, 4(9). <https://doi.org/10.1126/sciadv.aap9519>
- Ministerio de Educación Nacional. (2021a). *Proceso actual de convalidaciones de educación superior*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-56708.html?_noredirect=1
- . (2021b). *Costo y duración de convalidaciones de educación superior*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/convalidaciones/Convalidaciones-Educacion-Superior/350995:Costo-y-duracion>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Trámites y servicios de visado*. https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa/costos-medios-pago-oficinas-atencion
- Misión de Empleo. (2021). *Objetivos de la Misión de Empleo*. <https://www.misionempleo.gov.co/acerca-de/Paginas/objetivos-de-la-mision.aspx>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020). *World migration report*. Ginebra, Suiza. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2008). *Trabajadoras y trabajadores migrantes: Hacia una igualdad de derechos y oportunidades*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--gender/documents/publication/wcms_101619.pdf
- . (2021). *Trabajo decente*. <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Informalidad e inclusión social en tiempos de COVID-19*. <https://www.oecd.org/latin-america/events/cumbre-ministerial-sobre-inclusion-social/2020-OCDE-LAC-Ministerial-Informalidad-y-la-proteccion-del-empleo-durante-y-despues-de-COVID-19.pdf>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2021). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Piper, N. (2005). *Gender and Migration*. Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. <https://www.incedes.org.gt/Master/pipersesentacuatro.pdf>

- Proyecto Migración Venezuela (PMV) y Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2021). Integrados. *Semana*. <https://www.semana.com/especiales-multimedia/articulo/especial-integra2/202100/>
- Quejada Pérez, R., Yañez Contreras, M., y Cano Hernández, K. (2014). Determinantes de la informalidad laboral: un análisis para Colombia. *Investigación & Desarrollo*, 22(1). <http://www.scielo.org.co/pdf/indes/v22n1/v22n1a01.pdf> <http://www.scielo.org.co/pdf/indes/v22n1/v22n1a01.pdf>
- Ramírez Bolívar, L., y Arroyave Velásquez, L. (2021). *Del miedo a la acción. Migración, pandemia y xenofobia en Colombia, Perú y Chile: tres palabras que nunca debieron unirse*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/09/DMAA-13.pdf> <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/09/DMAA-13.pdf>
- Rodríguez, Mora; James, Jhon (2017): La informalidad laboral colombiana en los últimos años: Análisis y perspectivas de política pública, Vol. 24, pp. 89-128. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/195383/1/1022370170.pdf>
- Ruiz Mancera, S., L. Ramírez Bolívar, and V. Roza Ángel. (2020). *Acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano: Avances, retos y recomendaciones*. Bogotá: Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/acceso-promocion-y-permanencia-de-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes-en-el-sistema-educativo-colombiano-avances-retos-y-recomendaciones/>
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2021a). *SENA, OIT y PNUD unidos para certificar las competencias laborales de 4.000 migrantes*. <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=4882>
- . (2021b). *Ampliación de la convocatoria “Saber hacer vale” para certificar tus habilidades*. <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=5252>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). *Carta Circular 82 de 2019. Validez del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ccircular_superfinanciera_0082_2019.htm
- . (2021). *Reporte de Inclusión Financiera*. https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/REPORTE_DE_INCLUSION_FINANCIERA_2020.pdf
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2021a). *Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 31 de agosto de 2021*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021>

- . (2021b). *Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 31 de diciembre de 2020*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre>
- . (2021c). *Visibles. Estatuto Temporal de Protección*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles>
- . (2021d). *El presidente Iván Duque, entregó el primer Permiso por Protección Temporal para ciudadanos venezolanos*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/el-presidente-ivan-duque-entrego-el-primer-permiso-por-proteccion-temporal-para-ciudadanos-venezolanos>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2018). *Informe Final Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia*. <https://www.r4v.info/en/node/3532>
- Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para parlamentarios No 24*. <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6e2264>
- Weller, J. (2001). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5449/S01121044_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Migrantes y refugiados a la deriva: el derecho al trabajo de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Perú durante la pandemia de la covid-19 y la posterior reactivación económica

Gustav Brauckmeyer, Marta Castro y David Licheri¹

1 Se agradece la colaboración de Xenia Mejía, Asistente de Investigación de Equilibrium CenDE.

Introducción

83

Migrantes y refugiados a la deriva: el derecho al trabajo de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Perú

A causa de la pandemia de la covid-19, el mundo entero se enfrenta uno de los desafíos globales más complejos de nuestros tiempos. La salud de las personas está en riesgo, las economías están en claro decrecimiento y la capacidad de la mayoría de las personas para sostenerse económicamente está en decenso. Además, como suele ser el caso, hay ciertos grupos de personas afectados de manera especial por sus condiciones de previa vulnerabilidad.

La población migrante y refugiada, sobre todo aquella que proviene de contextos de crisis y que ha empezado procesos migratorios poco planificados y con escasos recursos, enfrenta una serie importante de desafíos para acceder a oportunidades en los países de acogida. Empezando por su derecho a la identidad y el reconocimiento legal, los derechos de estas personas se encuentran en muchos casos vulnerados. Esta no es la excepción para el derecho al trabajo.

El caso de las personas migrantes y refugiadas venezolanas es aún más crítico. Es una población que en su mayoría ha migrado a otros países de Latinoamérica y el Caribe y que se enfrenta a los desafíos mencionados antes. Esto, además, ocurre en un contexto donde la movilidad regional para los migrantes y refugiados de origen venezolano se ve cada vez más limitada por las políticas migratorias y de refugio de algunos países.

Hacia inicios de 2017, cuando el número de llegadas de personas de Venezuela empezó a aumentar de manera significativa, el gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski en Perú tomó medidas de corto plazo que parecían fomentar justamente la regularización de estos migrantes y refugiados, y, especialmente, su acceso al mercado laboral. Sin embargo, con el paso del tiempo, dichas políticas cambiaron y encontramos una población migrante que enfrenta altas barreras para la regularización y cuyo empleo es principalmente informal y precario.

En un contexto como este, la llegada de la pandemia de la covid-19 ha tenido un fuerte impacto en las posibilidades de que esta población se sostenga económicamente. Los niveles de vulnerabilidad, que ya eran preocupantes, han aumentado: a dos semanas del inicio de las medidas de aislamiento social obligatorio, tres de cada cuatro hogares venezolanos no contaba con los recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas (Equilibrium CenDE, 2020a); para abril de 2020, el 95 % no tenía capacidad económica suficiente para su abastecimiento de productos básicos (Equilibrium CenDE, 2020b). A falta de una inclusión eficiente en las acciones y políticas de apoyo a poblaciones vulnerables por parte del gobierno durante este periodo, los migrantes y refugiados quedaron a la deriva.

Al momento de escribir este texto, poco a poco se observa la reactivación economía y nos encontramos en lo que ahora se define como la “nueva normalidad”. Los migrantes y refugiados en gran parte han optado durante este contexto por el trabajo independiente y buscan nuevas formas de generar ingresos. Además, la pandemia ha hecho evidente la necesidad de generar cambios estructurales después de las fallas en nuestros sistemas e instituciones. Entonces nos preguntamos, ¿puede este contexto traer nuevas oportunidades para una mejor inserción de la población migrante, y, por ende, garantizar su derecho al trabajo en condiciones dignas?

El presente texto busca, en sus primeras dos secciones, analizar las características de la población migrante y refugiada venezolana en Perú y la política migratoria del país de cara a este fenómeno y su relación con el derecho al trabajo. La tercera y cuarta sección profundiza en las características del mercado laboral local y el impacto que ha sufrido por la covid-19. Por último, el artículo analiza la situación actual de la población migrante en relación con su derecho al trabajo, y los desafíos y oportunidades que trae consigo la “nueva normalidad”.

Características de la población migrante venezolana en Perú

Venezuela atraviesa una grave crisis económica, política, social y humanitaria que ha obligado a más de 5,2 millones de personas a salir del país en busca de mejores condiciones de vida y protección internacional (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V], 2020). De acuerdo con los resultados de la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2019-2020 (Universidad Católica Andrés Bello [UCAB] et al., 2020), la principal razón que motiva a esta población a emigrar es la búsqueda de trabajo (82,3 %). La

reagrupación familiar ha tomado mayor importancia (5,8 %), mientras que la violencia e inseguridad, a la par que las razones políticas, han pasado a un tercer plano en las migraciones del último año.

La búsqueda de trabajo pareciera encajar en el concepto generalizado de migrante económico. Sin embargo, en Venezuela se ha demostrado en numerosas ocasiones que los derechos sociales, económicos y culturales no están garantizados y que las violaciones a estos derechos son “sistemáticas y generalizadas” (Berganza, Blouin y Freier, 2020, p. 403).

Para el periodo 2019–2020, 96 % de los hogares en Venezuela está en situación de pobreza, de los cuales el 79 % está en situación de pobreza extrema, lo que implica que los ingresos no son suficientes para cubrir la canasta básica alimenticia. Si tomamos en cuenta factores de inseguridad alimentaria, 30 % de las niñas y niños menores de 5 años en Venezuela presenta cuadros de desnutrición crónica y 74 % de los hogares tiene un grado de inseguridad alimentaria entre moderada y severa (UCAB et al., 2020).

Esta combinación de factores invita a pensar por qué la migración proveniente de Venezuela ha pasado de ser una migración “planificada” a ser un flujo que adquiere las características de un éxodo “masivo” y forzoso (Herrera y Cabezas, 2019, p. 127). Así, esta puede considerarse como una crisis de refugiados.

La gran mayoría de la población migrante proveniente de Venezuela (80 %) se dirige a países de la región de Latinoamérica y el Caribe, lo cual constituye el “mayor éxodo de la historia reciente de la región y una de las mayores crisis globales de desplazamiento” (ACNUR, 2020, p. 10). Perú representa el segundo país con mayor número de migrantes y refugiados venezolanos —1 043 460 para el 31 de agosto de 2020 (R4V, 2020)— y el primero en solicitantes de refugio de nacionales venezolanos en el mundo. A finales de junio de 2020 habría un total de 496 095 solicitantes de refugio y más de la mitad de estas solicitudes se recibieron en 2019 (R4V, 2020).

Los migrantes venezolanos en Perú presentan niveles educativos superiores a los de la población local (Asencios y Castellares, 2020). De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada por Equilibrium CenDE en junio de 2020, 47,5 % manifestó haber completado estudios superiores (universitarios, técnicos o de maestría). Se evidencia en promedio una mayor presencia de mujeres (50 % del total de mujeres encuestadas) que de hombres (46 % del total de hombres encuestados) con estudios superiores (Equilibrium CenDE, 2020c).

Esta población además se caracteriza por ser joven y en plena edad productiva: 61,4 % oscila entre los 18 a 34 años, aunque cada vez llegan

más adultos mayores de 60 años al país (OIM, 2020). Desde 2018 se mantiene la feminización del flujo migratorio, pues es mayor la presencia de mujeres que de hombres que ingresan a Perú por pasos autorizados: el porcentaje de mujeres en las rondas de la OIM aumentó de 37,4 % entre septiembre y octubre de 2017 a 55,2 % entre septiembre y diciembre de 2019 (OIM, 2017, 2020). Asimismo, predominan las personas casadas o convivientes (52 %) y las que viajan con su núcleo familiar (60,6 %) (OIM, 2020).

En los últimos dos años, Perú se ha consolidado como un país de acogida: de los migrantes y refugiados que ingresaron en el último trimestre de 2019, 92,6 % indicó escoger Perú como destino final, frente a un 65 % de quienes entraron en 2017 (OIM, 2017, 2020). La gran mayoría viaja por vía terrestre, principalmente en bus (85 %), y usa con mayor frecuencia la cédula de identidad como documento de viaje (64,5 %) por las dificultades de conseguir un pasaporte en Venezuela (INEL, 2018; OIM, 2019).

Aún así, las nuevas políticas migratorias en los países de la región que analizaremos más adelante han sido un caldo de cultivo para grupos de tráfico irregular: un 44,7 % manifestó haberse cruzado con terceras personas que ofrecen ingresar por pasos no autorizados (OIM, 2020). A pesar de la precarización de las condiciones de vida de las personas desplazadas desde Venezuela, este fenómeno representa una oportunidad para el Perú si se adoptan políticas para potenciar la inclusión y el aprovechamiento de esta población.

La política migratoria en Perú y su relación con el derecho al trabajo de migrantes y refugiados

Perú cuenta con un marco acogedor y novedoso en materia de migración. La más reciente es la Ley de Migraciones, establecida mediante el Decreto Legislativo 1350 de 2017 y reglamentada a través del Decreto Supremo 007 de 2017. La normativa reconoce el acceso al trabajo en “igualdad de condiciones que los nacionales” y reconoce que una condición jurídica migratoria de irregularidad no afecta el ejercicio de sus derechos laborales. Además, cuenta con documentos como la Política Nacional Migratoria 2017-2025² que promueve un enfoque de “equidad e igualdad de oportunidades y derechos”.

A inicios de 2018, Perú fue el primer país en la región en crear un mecanismo de regularización específico para la población venezolana, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), para permitir la

2 Aprobada mediante Decreto Supremo 015 de 2017.

regularización migratoria temporal y facilitar el acceso al trabajo. Hubo tres fases de implementación del PTP con un total de 437 624 PTP otorgados³ hasta su eliminación, la última disponible para todos aquellos venezolanos que ingresaron al país hasta el 31 de octubre de 2018⁴.

Sin embargo, el PTP no fue un estatus migratorio; a los venezolanos que obtuvieron el permiso no se les otorga el carnet de extranjería y no tienen los mismos derechos que un extranjero residente (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Esto generó incertidumbre entre la población y dio lugar a que los empleadores no lo reconocieran como documento válido para formalizar una oferta laboral, así como a dificultades para la apertura de cuentas bancarias y la imposibilidad de afiliación al seguro integral de salud (SIS). Además, como los tiempos de espera para conseguir el PTP superaron en algunos casos los seis meses, se brindó de manera gratuita el Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario Provisional (PTEP) a todas las personas en trámite del PTP para poder trabajar, aunque los contratos no podrían superar la vigencia del PTEP (60 días) (Blouin, 2019).

No obstante, en los últimos dos años, la apertura inicial que demostró el Gobierno peruano se ha desviado hacia un enfoque más restrictivo y de securitización de la migración. No sólo se eliminó la posibilidad de acceder al PTP, sino que desde enero de 2019 los venezolanos requieren de un pasaporte⁵ y desde junio de 2019 de una visa llamada “humanitaria” para ingresar a territorio peruano, salvo algunas excepciones, bajo el pretexto de promover una migración segura y ordenada y reconocer la situación de crisis aceptada internacionalmente que enfrenta Venezuela⁶. Quienes ingresan con visa podrían tramitar de manera gratuita el carnet de extranjería, vigente por 183 días.

3 Cifras a 5 de junio de 2020 de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

4 Hubo cuatro Decretos Supremos que reglamentaban el PTP: 002 y 023 de 2017 y 001 y 007 de 2018. El DS 001 de 2018 señalaba que todas las personas venezolanas que ingresaran de manera regular hasta el 31 de diciembre podrían solicitar el PTP hasta el 30 de junio de 2019. Sin embargo, se modificaron las fechas a través del DS 007 de 2018 limitando la solicitud del PTP a todos aquellos que ingresaran de forma regular antes del 31 de octubre de 2018 y tramitar su solicitud hasta del 31 de diciembre de 2018 (Berganza y Solórzano, 2019).

5 Migraciones, a través de la Resolución 000270 de 2018, dispuso que a partir del 25 de agosto de ese año se exigiría la presentación de pasaporte vigente a venezolanos para su ingreso al país. El Quinto Juzgado Penal de Lima, en octubre de ese mismo año, emitió una sentencia que dejó sin efecto dicha resolución tras una demanda por parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Sin embargo, volvió a entrar en vigencia en enero de 2019 tras una apelación presentada por Migraciones y el Ministerio del Interior (Freier y Castillo Jara, 2020).

6 Mediante Resolución 177 de 2019.

La falta de mecanismos de regularización migratoria, en especial tras la desaparición del PTP, ha derivado en un aumento significativo en las solicitudes de refugio en Perú. En materia de protección internacional, el país cuenta con la Ley del Refugiado 27891 de 2002⁷ que recoge la definición tradicional de la Convención de 1951 y la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984, aunque la ley peruana excluye el concepto de “violencia generalizada”⁸.

A los solicitantes de refugio se les otorga también un documento provisional (carnet) que acredita su condición —vigente 60 días hábiles prorrogables— y una carta de autorización de trabajo. Sin embargo, esta carta no se reconoce de manera legal y no es válida para formalizar un contrato laboral ante la autoridad de trabajo (Encuentros-Servicio Jesuita de la Solidaridad et al., 2018). Al no estar aplicando la definición ampliada de Cartagena para el caso venezolano, el sistema de protección internacional se ha visto desbordado y esto ha resultado en un retraso en la entrega del documento provisional, lo que ha dejado a casi 400 000 solicitantes sin el carnet correspondiente y por ende sin garantías para regularizar su condición⁹ (Briceño et al, 2020).

Las dificultades vinculadas a la regularización migratoria han resultado en una vulneración de los derechos laborales de la población migrante venezolana. La temporalidad y multiplicidad de categorías migratorias, cada una con requisitos y consecuencias jurídicas diferentes, y los tiempos de espera para conseguir un documento válido que otorgue derecho al trabajo, generan una situación de inseguridad e incertidumbre entre la población migrante y los mismos empleadores, quienes tienen la discreción de solicitar requisitos de documentación ante la ausencia de criterios unificados (Blouin y Freier, 2019, p. 168).

Si bien estos documentos reconocen el derecho al trabajo, su utilidad en la práctica está en demostrar que la persona se encuentra en situación migratoria regular: “Una de las barreras más importantes es el escaso reconocimiento en la práctica del carné de solicitante de

7 Su Reglamento proviene del Decreto Supremo 119 de 2003.

8 Al momento de editar este texto se cuenta con un nuevo cambio con respecto a las personas solicitantes de refugio. La primera semana de julio de 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores estableció mediante la Resolución Ministerial 0207 unos lineamientos para aplicar la calidad migratoria humanitaria, un tipo de protección complementaria contemplada en la Ley de Migraciones, a las personas que se encuentran en territorio peruano en calidad de solicitantes de refugio o que no reúnen los requisitos para la condición de refugiado pero se encuentran en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida.

9 A los solicitantes que no hayan logrado registrar formalmente su solicitud de refugio se les entrega una planilla que acredita su intención para solicitar refugio.

refugio y la autorización de trabajo [...] genera impactos negativos en la empleabilidad " (Luzes et al., 2021, p. 63–64). Esto evidencia la necesidad de pensar en la migración venezolana como un fenómeno a largo plazo, de considerar el otorgamiento del carnet de extranjería (pues es un documento que garantiza el acceso a derechos fundamentales de manera integral) y de una preferencia hacia este documento frente a los otros documentos migratorios (Briceño et al., 2020).

Luego de un año de permanencia con PTP, la población venezolana puede acceder al carnet de extranjería en calidad migratoria especial residente. Sin embargo, el costo total del proceso (S/275 en USD 76), sumado al costo de la multa en caso de solicitar el cambio con el PTP vencido (S/4,30 diarios por cada día con PTP vencido equivalente a USD 1,20), han impedido que los migrantes venezolanos, quienes generan ingresos limitados para su sustento y el envío de remesas, puedan realizar el cambio. Ello aumenta el riesgo de caer en una situación de irregularidad migratoria.

Migraciones anunció hace unos meses la creación de un nuevo permiso temporal, el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP)¹⁰ con la intención de regularizar a extranjeros en situación irregular en el país. Esta medida tiene de nuevo un enfoque de corto plazo y de excepcionalidad, lo que resulta problemático si se compara con los desafíos que tuvo el PTP en su implementación.

A la precariedad de los documentos migratorios se suma un régimen laboral que promueve un trato diferencial hacia la población extranjera en Perú. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley para la Contratación de Extranjeros de 1991, "los empleadores (...) darán preferencia a la contratación de trabajadores nacionales". Dicha ley limita la contratación de extranjeros a un 20 % de la planilla y las remuneraciones al 30 % del total de la planilla de sueldos y salarios de la empresa¹¹, mientras que la Ley del Impuesto a la Renta de 2004 contempla una retención de al menos 30 % sobre su sueldo en los primeros seis a dieciocho meses en el país¹².

10 Decreto Supremo 010 de 2020.

11 Artículo 4 del Decreto Legislativo 689 de 1991 y su Reglamento a través del Decreto Supremo 914 de 1992.

12 Aplicable a las personas no domiciliadas mediante Decreto Supremo 179 de 2004. Las personas extranjeras son consideradas como no domiciliadas cuando no cuentan con domicilio permanente en Perú o que, aunque lo tengan, se ausentan por más de 183 días durante un período cualquiera que comprende doce meses. Quienes sean independientes y perciban rentas de cuarta categoría se les descuenta de la renta neta. A los trabajadores en planilla que perciban rentas de quinta categoría, la retención se realiza sobre el total de rentas obtenidas.

Las y los migrantes y refugiados deben además superar el proceso de reconocimiento de sus títulos profesionales obtenidos en el exterior para certificar sus conocimientos académicos. A esto se suma el proceso de la colegiatura y la habilitación a cargo de los Colegios Profesionales, quienes establecen el procedimiento y autorizan el ejercicio de la profesión en el país. Estos procesos se encuentran descontextualizados a la realidad del perfil de las y los profesionales migrantes y refugiados venezolanos e impiden la inserción laboral de esta población (Castro et al, 2021).

El resultado de los desafíos expuestos es una situación de inestabilidad migratoria, laboral y económica que vulnera los derechos laborales de la población migrante y refugiada venezolana. En consecuencia, las y los venezolanos trabajan en condiciones precarias, que limitan a su vez el aprovechamiento de esta población para el desarrollo y crecimiento del país.

El mercado laboral peruano y el impacto de la covid-19

El mercado laboral peruano se caracteriza por ser en gran medida informal: casi tres de cada cuatro personas en el país trabajan de manera informal (INEI, 2021). La informalidad se caracteriza por generar empleos de baja calidad y de condiciones inestables, además de reducir los recaudos tributarios y las posibilidades de obtener una pensión adecuada (Loayza, 2015).

Esta problemática afecta más a las mujeres que a los hombres, pues su tasa de informalidad asciende a 76,1 % frente al 69,8 % de los hombres (INEI, 2019). Asimismo, existe una brecha salarial: las mujeres ganan, en promedio, 28,5 % menos que los hombres por realizar el mismo trabajo, es decir, por cada sol (S/ 1) que percibe un hombre, una mujer recibe S/0,72 (INEI, 2019).

Además de lo señalado, se presenta una problemática de brecha de habilidades, la cual es entendida como la diferencia entre las habilidades demandadas por los empleadores y aquellas con las que cuentan los trabajadores o buscadores de empleo. Así, un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2019) muestra que 47 % de las empresas en Perú que cuentan con vacantes presentan dificultades para encontrar el personal con las habilidades requeridas para las actividades a ser desarrolladas y tal brecha resulta ser mayor en ciertos sectores como la salud (71 %). Esto resulta preocupante porque repercute en los niveles de productividad de las empresas peruanas debido a que se presentan retrasos en el desarrollo de productos o servicios.

La crisis a causa de la covid-19, las medidas de confinamiento tomadas y la consecuente desaceleración de la economía mundial han tenido un fuerte impacto en la economía peruana y, por ende, en el mercado laboral. Respecto a los efectos en la economía, en el segundo trimestre del 2020, el Banco Mundial (2020b) estima que el Producto Interno Bruto caería alrededor del 12 % para fines del 2020, por lo que Perú sería el país con el segundo peor desempeño en el continente.

Según un estudio del Instituto de Estudios Peruanos (2020), en el mes de abril durante la cuarentena, sólo el 10 % de personas en el país se encontraba realizando sus labores desde casa; en otras palabras, el teletrabajo solo aplica para una minoría. Además, un 31 % de personas afirmó haberse quedado sin trabajo debido a la coyuntura, pero dicho porcentaje se eleva a 59 % en la población de los niveles socioeconómicos más bajos. Sin embargo, para el mes de junio observamos una mejora en el panorama general gracias a la reactivación económica, pues son menos los peruanos que se encuentran sin trabajo (27 % en general y un 34 % en los niveles socioeconómicos más bajos).

En vista de la coyuntura, el Gobierno peruano ha implementado una serie de acciones de protección social para contrarrestar los efectos de la pandemia en la población. Hubo acciones de ayuda humanitaria como entregas de canastas de alimentos a personas en condición de vulnerabilidad, así como transferencias monetarias a diversos grupos: familias de zonas rurales, personas en condición de pobreza, trabajadores informales y personas que se encuentran en suspensión perfecta de labores¹³ con un ingreso máximo de S/2400. No obstante, estas medidas se han encontrado dirigidas solamente a la población peruana y no han incluido a la población migrante y refugiada, quienes también constituyen un grupo especialmente vulnerable.

Esta situación resulta preocupante, dado que gran parte de los migrantes venezolanos trabajaban en los sectores de restaurantes y comercios (Equilibrium CenDE, 2020c), que fueron los más golpeados por la pandemia. El Banco Mundial (2020a) estima que esta situación tendrá efectos significativos en los niveles de pobreza de los migrantes y refugiados: una pérdida de 15 días de ingreso laboral entre los trabajadores informales incrementaría la pobreza monetaria de 18 % a 59 %, la pobreza moderada aumentaría de 14 % a 39 %, y la tasa de pobreza extrema de 4 % a 20,5 %.

13 La suspensión perfecta de labores implica el cese temporal de la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin extinción del vínculo laboral. Puede comprender a uno o más trabajadores.

Contexto actual del empleo de migrantes y refugiados en Perú

En comparación con la población local, los niveles de informalidad de la población migrante venezolana son aún mayores. Para 2018, un 88,5 % de la población migrante que residía en Perú trabajaba sin contrato formal y esta tasa no ha mejorado desde entonces. Los venezolanos en el país trabajan en promedio más horas que la población local: 63 horas semanales remuneradas en el caso de los hombres y 56, las mujeres. A pesar de trabajar más horas en promedio, reciben un salario menor al de la población local: en el caso de los hombres de S/1183 mensuales y las mujeres de S/1026 al mes. (INEI, 2018).

Además, la población venezolana del país enfrenta episodios de discriminación en la búsqueda de empleo: 41 % dice sentirse discriminado por su nacionalidad, 18 % declara haber sufrido situaciones de abuso laboral y 7 % de las mujeres dice sentirse discriminada/estigmatizada por ser mujer. Adicionalmente, el documento migratorio y el reconocimiento de las habilidades profesionales suponen limitantes importantes: 33 % considera que no contar con un permiso de trabajo es uno de los principales desafíos y 14 % considera lo mismo del no poder convalidar sus títulos profesionales en el país de acogida (Equilibrium CenDE, 2020c).

La fragilidad laboral que enfrentan los migrantes y la naturaleza de las actividades que realizan los convierte en un grupo poblacional afectado de manera desproporcionada por el Estado de emergencia nacional y la cuarentena. Las principales actividades económicas en la que se desenvuelven actualmente los venezolanos son el comercio ambulatorio (37 %), seguido de comercio en tiendas y establecimientos (9 %); el 5 % dice encontrarse en el sector gastronómico, 3 % como cocinero y ayudante de cocina y 2 % como mesero. En el caso de las mujeres, una gran parte se dedica al comercio ambulatorio (39 %) y se desempeña en el sector de comercio en tiendas y establecimientos (10 %), pero a diferencia de los hombres, también destacan en sectores tradicionalmente feminizados de trabajo doméstico y servicios de aseo (14 %) y peluquería y tratamientos de belleza (9 %) (Equilibrium CenDE, 2020c).

Al comienzo de la cuarentena, en marzo de 2020 (Equilibrium CenDE, 2020a), 33 % de los migrantes venezolanos declaró haberse quedado sin trabajo y 50 % declaró estar en su casa sin poder trabajar, pero ha mantenido su empleo (Véase Tabla 1). Adicionalmente 7 % decía ser ama(o) de casa, estudiante o jubilado, y sólo 9 % de la población migrante estuvo en una situación laboral activa: 4 % en teletrabajo, 3 %

autorizadas para salir a trabajar y 2 % que salían a trabajar a pesar de no estar autorizadas para hacerlo. Para junio de 2020, algunos de los sectores de la economía peruana comenzaron a abrirse progresivamente y esto se refleja en la cantidad de migrantes (casi 20 %) que empiezan a trabajar por estar dentro de las actividades autorizadas (Equilibrium CenDE, 2020c). Por el otro lado, 43 % de los migrantes declara haberse quedado sin trabajo a causa de la cuarentena adicional al 9 % que ya se encontraba desempleado (Véase Tabla 1). Como consecuencia de la apertura económica, la inmensa mayoría de los que se encontraban en casa sin poder trabajar han podido retornar a sus labores.

TABLA I
Situación laboral de la población migrante y refugiada venezolana durante la covid-19

¿Cuál de las siguientes opciones describe mejor su situación en estos momentos? (%)	Marzo 2020	Cambio % (Marzo a Junio 2020)	Junio 2020	Cambio % (Junio a Octubre 2020)	Octubre 2020
No precisa	1 %	+1 %	2 %	-1 %	1 %
Estoy saliendo a trabajar porque lo necesito, aunque no estoy formalmente autorizado	2 %	+10 %	12 %	n.a.	n.a.
Estoy saliendo a trabajar porque estoy dentro del grupo de personas autorizadas por el gobierno para hacerlo	3 %	+17 %	20 %	+23 %	43 %
Estoy en mi casa trabajando por teletrabajo (home office)	4 %	-2 %	2 %	+4 %	6 %
Soy ama de casa, estudiante, jubilado, no trabajo habitualmente	7 %	+4 %	11 %	-1 %	10 %
Me he quedado sin trabajo	33 %	+19 %	52 %	-12 %	40 %
Estoy en mi casa sin poder trabajar pero mantengo mi trabajo	50 %	-49 %	1 %	n.a.	n.a.

Fuente: Equilibrium CenDE 2020a, 2020c, 2020d

Dentro de la población migrante, el grupo poblacional más afectado fueron las mujeres. Según un estudio de Vásquez, Castro y Licheri

(2020), las mujeres tienen un 48 % menos de probabilidad de haber mantenido su capacidad de generar ingresos durante la cuarentena en comparación con los hombres migrantes. Para junio de 2020, del total de mujeres venezolanas encuestadas, 21 % declaró contar con un empleo y salir a trabajar frente a 43 % de hombres venezolanos encuestados¹⁴. La carga de trabajo doméstico y de responsabilidades familiares se ha multiplicado durante el aislamiento y ha recaído principalmente en las mujeres y adolescentes mujeres. Estas condiciones, sumadas a la situación desfavorable del mercado laboral peruano para la inserción de mujeres, ha generado una desventaja en la posibilidad de las mujeres de seguir generando ingresos.

La parálisis económica y los impactos en la situación laboral no diferenciaron entre migrantes regulares o irregulares. Si bien el documento migratorio es un requisito necesario para firmar un contrato laboral, este no es una condición suficiente para conseguir un empleo, especialmente en un contexto marcado por altos índices de informalidad. Sin embargo, se observa que no contar con un documento migratorio válido para formalizar una oferta laboral disminuye la probabilidad de tener un contrato de trabajo en un 15 % (Vásquez, Castro y Licheri, 2020).

Desafíos y oportunidades para la inserción laboral en la nueva normalidad

El impacto de la covid-19 y las medidas tomadas por los gobiernos para la prevención de su propagación tienen repercusiones en la economía no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo. El mercado laboral muestra cambios que han llegado para quedarse. Los empleadores buscan mayor flexibilidad en la relación con sus trabajadores, desde su modelo de contratación hasta su modalidad de trabajo. Perú se caracteriza por tener un mercado laboral rígido (Jaramillo y Ñopo, 2020) que dificulta la movilización de empleados de un trabajo a otro dentro de la formalidad. Por el lado de la modalidad de trabajo, aquellas actividades que lo permitan pasarán a manejarse total o por lo menos parcialmente de manera remota.

Teniendo en cuenta que la presencia física en el puesto de trabajo es innecesaria, las labores se miden por resultados en vez de por horas trabajadas. Estas tendencias favorecen al trabajo independiente y la prestación de servicios profesionales en lugar de la contratación de empleados en planilla, lo cual podría abrir algunas posibilidades

14 Los datos desagregados por género y por otras variables como edad, nivel educativo y tiempo viviendo en el país podrán ser solicitados a Equilibrium CenDE.

interesantes para los y las migrantes. Además, ellos y ellas podrían complementar la fuerza laboral local y contribuir al cierre de brechas de habilidades en el país.

A causa de la falta de demanda por personal en las empresas y en consecuencia los altos niveles de desempleo, muchas personas en Perú optan por el emprendimiento y el trabajo independiente. Aún así, los sectores que muestran las barreras de entrada más altas para comenzar un negocio son los que fueron más afectados por la pandemia: servicios que requieren presencia física como gastronomía, venta ambulatoria, venta en establecimientos, peluquería y belleza, entre otros. Las actividades laborales que incrementan su demanda son aquellas que requieren de conocimientos en el ámbito digital (McKinsey Global Institute, 2020). Las operaciones, los canales de mercadeo y publicidad, los canales de venta y, en la medida de lo posible, los productos y servicios se están volviendo digitales. Si bien esto presenta una oportunidad interesante en el mercado que incrementa los niveles de eficiencia, aquellos que no estén en capacidad de desarrollar actividades en este ámbito se ven cada vez más desfavorecidos, entre los cuales los migrantes son uno de los grupos más vulnerables —con sólo un 4 % declaró estar teletrabajando a principios de la cuarentena (Equilibrium CenDE, 2020a)—.

La nueva realidad del mercado laboral presenta desafíos pero también oportunidades de reinversión para empleados, empleadores y creadores de políticas públicas para el fomento del empleo. La migración venezolana puede desempeñar un papel fundamental en este proceso de generación de oportunidades. Para aprovechar este capital humano y que juegue en favor de la economía nacional, es necesario realizar cambios estructurales que apoyen la inserción de migrantes en el mercado laboral. Algunos ejemplos pueden ser crear canales para fomentar la regularización migratoria, flexibilizar la ley de impuestos para los migrantes, eliminar los límites de contratación, crear contextos que fomenten la formalización de los emprendimientos de migrantes, así como incluir a la población migrante en las políticas de desarrollo a nivel nacional y local.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien Perú cuenta con una política migratoria que promueve en teoría la apertura e integración, y tomó ciertas medidas de corto plazo a inicios del fenómeno migratorio venezolano, en la práctica, el proceso de acogida se ha destacado por su ineficiencia, volatilidad y contradicciones. Estos factores han desempeñado un rol importante en la

vulneración del derecho al trabajo de migrantes y refugiados, que en su mayoría sólo han encontrado oportunidades para generar ingresos en la economía informal al realizar labores que no permiten el ejercicio pleno de sus habilidades y capacidades. Este proceso de inserción laboral ineficiente ha derivado no sólo en el desaprovechamiento del capital humano migrante, sino que también, combinado con ciertas narrativas mediáticas y políticas, en un aumento del rechazo de la población local hacia la población migrante.

Tomando en cuenta las pocas redes de apoyo con las que cuentan los migrantes en los países de acogida, su limitado acceso a financiamiento y servicios públicos, y la alta condición de vulnerabilidad en la que inició en la mayoría de los casos su proceso migratorio, la ineficiencia en el proceso de inserción laboral en Perú los ha dejado en una situación bastante compleja de cara a la llegada de la pandemia de la covid-19. Entre los grupos de migrantes más afectados, desde una perspectiva laboral, las mujeres representan un grupo especialmente vulnerable,

A excepción del carnet de extranjería, los documentos migratorios son precarios y en la práctica no garantizan el acceso a derechos. Esto se evidencia cuando se observa que esta población en situación de especial vulnerabilidad no ha sido incluida de manera eficiente en las políticas de asistencia que ha implementado el gobierno durante este periodo, ya que el documento nacional de identidad ha condicionado el acceso a los paquetes de ayuda económica. Más aún, los altos niveles de informalidad y el limitado registro migratorio han llevado a que los apoyos de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional no hayan sido del todo eficientes. Es así como la mayoría de los migrantes y refugiados dependen actualmente de su trabajo independiente en la informalidad, y su creatividad, para generar ingresos y poder abastecer sus hogares.

Aún así, la “nueva normalidad” puede abrir oportunidades en varios ámbitos. Por un lado, nos encontramos con mercados cambiantes y empresas medianas y grandes que enfrentan complejos procesos de adaptación, lo que puede abrir puertas a emprendedores y trabajadores independientes migrantes a abrirse paso en estos escenarios. Por otro lado, la demanda por personal calificado en algunos sectores puede abrir la puerta a profesionales migrantes para que ejerzan en sus áreas de especialidad; esto se está observando especialmente en el sector salud. Pero más importante aún, la pandemia ha dejado en evidencia las debilidades de nuestros sistemas e instituciones y ha enviado un importante mensaje de necesidad de cambios estructurales. Estos cambios estructurales pueden abrir ciertos espacios para incluir

políticas que estimulen la inserción laboral de migrantes y respeto a su derecho al trabajo.

Para que esto sea una realidad, se debe partir de ciertos cambios básicos: (1) la estimulación de la regularización con un enfoque de largo plazo mediante la amnistía de multas por retraso en trámites y la apertura a quienes se encuentran de manera irregular, (2) la eliminación de los porcentajes limitativos de contratación y el impuesto extraordinario a extranjeros, (3) el fomento al reconocimiento de títulos y habilidades, (4) la lucha contra la xenofobia, y (5) una mayor articulación en la política migratoria a todo nivel de Estado que optimice proceso y evite contradicciones.

Si bien estos son cambios que se deben realizar a un nivel estructural, la única manera para que se lleven a cabo es mediante una sociedad civil activa y unificada de cara a los nuevos procesos de transformación que enfrentarán nuestros países. Y más aún, una sociedad civil organizada y articulada no sólo a nivel nacional sino a nivel regional, porque nunca podemos olvidar que este fenómeno migratorio particular es justamente un desafío regional; de hecho, es uno de los más grandes que hemos enfrentado en los últimos años.

Referencias

- Acosta, D., Blouin, C., y Freier, L.F. (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Documento de trabajo 3. Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf
- Asencios, R. y Castellares, R. (2020). *Impacto de la inmigración venezolana en el empleo y los salarios: el Caso Peruano*. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2020/documento-de-trabajo-002-2020.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2020). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado, 2019*. <https://www.acnur.org/5eef5664.pdf>
- Banco Mundial. (2020a). *Migrantes y refugiados venezolanos en el Perú: el impacto de la crisis del covid-19*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/647431591197541136/pdf/Migrantes-y-Refugiados-Venezolanos-en-El-Peru-El-Impacto-de-la-Crisis-del-Covid-19>
- (2020b). *Global Economic Prospects. January 2021. Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. <http://pubdocs.worldbank.org/en/411411599838740469/Global-Economic-Prospects-January-2021-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>

Berganza, I. y Solórzano, X. (2019). *Límites y retos del Estado. Procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Encuentros- Servicio Jesuita de la Solidaridad, Lutheran World Relief, Lima.

Berganza, I., Blouin, C. y Freier, L.F. (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena de Derecho* 47(2), 385–410.

Blouin, C. (Coord) (2019). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) y Fundación Panamericana para el Desarrollo.

Blouin, C. y Freier, L.F. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En Gandini, L., Lozano, F. y Prieto, V. (Coords). *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 157–184). Universidad Nacional Autónoma de México,.

Briceño, A., Alonso-Pastor, A., Ugaz, Y. y Godoy, C.H. (2020). *La Calidad Migratoria Humanitaria y su relación con los derechos de la población venezolana en el Perú*. <https://equilibriumcende.com/calidad-migratoria-peru/>

Castro, M., Brauckmeyer, G., Luzes, M., y Freier, L.F. (2021). *Migración calificada en contextos de desplazamiento. Avances y retos para la integración profesional de población venezolana en Perú*. Equilibrium CenDE. <https://equilibriumcende.com/migracion-calificada-profesional/>

Encuentros-Servicio Jesuita de la Solidaridad, Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico & Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya. (2018). *Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 168º período de sesiones “Situación de derechos humanos de personas venezolanas en el contexto de la movilidad humana en las Américas” Capítulo Perú*. https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/documento-preparatorio-para-audiencia-tematica-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-durante-su-168o-periodo-de-sesiones/

Equilibrium CenDE (2020a). *Encuesta de Opinión a Personas Migrantes Venezolanas. Perú: cuarentena COVID-19. Marzo 2020*. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-nacional-de-opinion-cuarentena-covid-19-en-poblacion-venezolana-migrante-en-peru-marzo-2020/>

——— (2020b). *Segunda Encuesta Nacional de Opinión “Cuarentena COVID-19 en Población Migrante en Perú”*. Abril 2020. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-segunda-encuesta-nacional-de-opinion-cuarentena-covid-19-en-poblacion-venezolana-migrante-en-peru-abril-2020/>

- (2020c). *Encuesta de Opinión a Población Migrante Venezolana en Perú. Junio 2020*. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-de-opinion-a-poblacion-migrante-venezolana-en-peru-junio-2020/>
- (2020d). *Encuesta de Opinión a Población Migrante Venezolana en Perú. Octubre 2020*. <https://equilibriumcende.com/segunda-encuesta-regional-2020/>
- Freier, L.F. y Castillo Jara, S. (2020). El desplazamiento venezolano y las políticas de Colombia, Ecuador y Perú. *Brújula Ciudadana*. <https://www.revistabrujula.org/el-desplazamiento-venezolano-y-las->
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2018). *Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país (ENPOVE) 2018*. <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf>
- (2019). *Encuesta Nacional de Hogares: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del covid-19*. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf
- Instituto Peruano de Economía (2020). *Informe IPE XI: Impacto del COVID-19 en la economía peruana*. <https://www.ipe.org.pe/portal/informe-ipe-xi-impacto-del-covid-19-en-la-economia-peruana-reactivacion/>
- Herrera, G. y Cabezas, G. (2019). Ecuador: de la recepción a la disuasión. políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. En Gandini, L., Lozano, F. y Prieto, V. (Coords). *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 125–157). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020). El impacto del COVID-19 sobre la economía peruana. *Economía Unam*, 17(51), 136–46.
- Loayza, N. (2015). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
- Luzes, M., Freier, L.F., Castro, M. y Brauckmeyer, G. (2021). *Inmigración venezolana en el Perú: Regularización migratoria y el sistema de refugio*. Equilibrium CenDE. <https://equilibriumcende.com/regularizacion-migratoria-y-refugio/>
- McKinsey Global Institute (2020). *The future of work in America*. <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/Future%20of%20Organizations/The%20future%20of%20work%20in%20America%20People%20and%20places%20today%20and%20tomorrow/The-Future-of-Work-in-America-Full-Report.pdf>

- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2017). *DTM Ronda 1: Monitoreo de flujo de migración venezolana octubre–noviembre 2017*. <https://migration.iom.int/reports/per%C3%BA-%E2%80%94%94-flujo-de-migraci%C3%B3n%C2%A0venezolana-ronda-1-octubre-%E2%80%94%94-noviembre-2017>
- . (2019). *DTM Reporte 6: Monitoreo del flujo de la población venezolana en el Perú*. <https://migration.iom.int/reports/per%C3%BA-%E2%80%94%94-flujo-de-migraci%C3%B3n%C2%A0venezolana-ronda-6%C2%A0setiembre-2019>
- . (2020). *DTM Reporte 7: Monitoreo de flujo de la población venezolana en el Perú septiembre-diciembre 2019*. https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/IOM%20DTM_Monitoreo%20de%20Flujo%20de%20la%20Poblacion%20Venezolana%20en%20el%20Peru_Round7_Febrero2020.pdf?file=1&type=node&id=7791
- Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Central de Venezuela y Universidad Simón Bolívar. (2020). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2019-2020*. <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>
- Vásquez, A., Castro, M. y Licheri, D. (2020). *COVID-19 y el aumento de la brecha de género en la población migrante venezolana*. Equilibrium CenDE. <https://equilibriumcende.com/covid-19-brecha-genero>

Hecha la ley, hecha la trampa: el mercado laboral para migrantes senegaleses en Argentina

María Luz Espiro y Bernarda Zubrzycki

Introducción

103

Hecha la ley, hecha la trampa: el mercado laboral para migrantes senegaleses en Argentina

Como en muchos otros países de América Latina, la irregularidad en el mercado laboral argentino es un problema estructural que limita las oportunidades para el empleo formal, tanto para las y los trabajadores nativos como extranjeros. La venta ambulante, una ocupación de fácil acceso con poco capital inicial y poco dominio del idioma local, representa uno de los segmentos más dinámicos de la economía informal y es donde se insertan muchos grupos migrantes sin importar su estatus migratorio. Entre estos migrantes en Argentina se encuentran africanos y africanas, principalmente de origen senegalés.

Un informe reciente acerca de la regularización migratoria en Sudamérica señala que “las categorías migratorias más selectivas y de más difícil acceso son las vinculadas al trabajo” (CELS-CAREF, 2020, p. 26). Así, en Argentina, la Ley de Migraciones 25871 de 2004 asume la migración como un derecho humano y le otorga derechos sociales a las y los migrantes más allá de su estatus jurídico, pero impide la obtención de un trabajo formal a migrantes en condición irregular y dificulta la regularización a migrantes extra-Mercosur que ingresaron de manera no autorizada.

A esto nos referimos, en parte, con el título “hecha la ley, hecha la trampa”. Uno de los criterios posibles que presenta la ley de migraciones para que un migrante irregular pueda acceder a una residencia autorizada es tener un contrato formal de trabajo, pero, como veremos más adelante, se debe estar en situación regular para obtener un empleo con contrato formal. En suma, estamos ante un círculo vicioso: un migrante irregular debe tener empleo formal para tramitar su regularización, pero este criterio nunca termina de aplicarse porque la ley prohíbe contratar formalmente a un migrante irregular.

En este contexto, nuestro trabajo tiene dos objetivos. Por un lado, analizar las condiciones para la inserción laboral de migrantes de Senegal en Argentina y los contextos de (in)formalidad laboral. Y, por

otro, describir las prácticas racistas que operan sobre estos migrantes, a partir de la lógica de la hipervisibilización por parte de organizaciones de control estatal, las cuales inciden en el mundo del trabajo.

La llegada de los primeros migrantes de origen senegalés a Argentina se produce a finales de la década de 1990 como resultado, en parte, del desempleo en su país de origen y del proceso de reconfiguración global de las migraciones. La securitización y externalización del control de las fronteras en la Unión Europea y las medidas antimigratorias ejercidas por Estados Unidos luego de 2001 generaron una diversificación en los destinos, incluidos Argentina y Brasil.

No sorprende, entonces, que hayan llegado migrantes senegaleses¹ en Argentina en cantidades considerables después de 2001 y particularmente después de la crisis global de 2008. Para ese momento, el país tenía una ley de migraciones de corte progresista en vigencia y redes migratorias establecidas, sumado a un control laxo de las fronteras y un fácil acceso al trabajo informal. Desde ese momento, la presencia de senegaleses comienza a hacerse muy visible en Argentina, teniendo en cuenta que trabajan en la venta ambulante en las calles de las principales ciudades de un país que se construyó sobre la idea de una sociedad blanca, europea, moderna y católica, con un sistema de clasificación racial que invisibiliza cotidianamente a los afrodescendientes argentinos (Morales, 2010).

Este capítulo está organizado en siete partes. Después de esta introducción, en un segundo apartado, “Regímenes de movilidad y la ley de migraciones argentina”, presentamos algunos lineamientos teóricos para comprender la política migratoria argentina y su influencia en la migración senegalesa. En la sección “Inequidad en el mercado de trabajo y precarización para migrantes” describimos los motivos de la desigualdad para acceder a mejores puestos de trabajo y el mercado laboral para migrantes. En el quinto apartado, titulado “Participación de migrantes en el mercado de trabajo en Argentina”, especificamos las características de dicho mercado en Argentina, a partir de un reciente estudio de la Organización Internacional para la Migraciones, al que añadimos un sucinto perfil de las personas migrantes senegaleses a través de nuestra propia investigación. En la siguiente sección, “Racialización del trabajo precario”, explicamos brevemente un aspecto

1 Si bien hay mujeres senegalesas, se trata de una migración mayormente masculina. No hay cifras exactas para esta población en Argentina y los números oficiales subrepresentan la cantidad de senegaleses que hay en el país. Por su parte, la Asociación de Residentes Senegaleses en Argentina estima unas 5000 personas, entre las cuales menos de 100 son mujeres, según la presidenta de una de las asociaciones de mujeres senegalesas que hay, y remarcan que es difícil establecer con exactitud la cifra, debido a su alta movilidad.

desdeñado sobre la desigualdad laboral y sin embargo estructural en nuestra realidad latinoamericana. Hacia el final del capítulo, en: *"In situ: comercio ambulante de migrantes senegaleses en Argentina"*, acercamos al/la lector/a a algunos casos etnográficos. Finalmente, damos paso a las conclusiones y recomendaciones.

Regímenes de movilidad y la ley de migraciones argentina

Dentro del campo de los estudios migratorios ya no se discute el hecho de que la migración rara vez implica un plan acabado y una única toma de decisión, pues es más probable que aparezcan diversas opciones de movilidad en el transcurso de las diversas circunstancias por las que atraviesan los migrantes a lo largo del tiempo. Estas opciones, sin embargo, están limitadas por una variedad de factores, como la pertenencia a redes sociales, los diferentes capitales acumulados y, particularmente, los regímenes de movilidad (Glick Schiller y Salazar, 2013; Shamir, 2005), los cuales implican dispositivos de control, gestión, securitización de las fronteras y criminalización de las personas migrantes. Pero al mismo tiempo, la perspectiva del régimen de movilidad "permite registrar la agencia de los migrantes, que responden, evaden y evitan los controles, superando así las visiones que los conciben como simples víctimas" (Gil Araujo y Santi, 2019, p. 4).

En Sudamérica, señala Domenech (2017), algunos análisis han sugerido que las políticas migratorias habrían superado el paradigma basado en la seguridad y el control en favor de un enfoque basado en los derechos humanos, y que sólo a partir del fin del ciclo de "gobiernos progresistas" en la región habrían comenzado los procesos de securitización y criminalización de las migraciones. Pero como bien señala el autor, en el espacio sudamericano ha habido numerosas prácticas de control y vigilancia de la migración que requieren ser estudiadas de manera crítica. Entre esas prácticas, sin duda, una de las más notorias es la conceptualización de la migración en términos de legalidad/ilegalidad o regularidad/irregularidad.

Así, concluye Domenech, tanto la perspectiva de la gobernabilidad migratoria como la securitización de las migraciones actúan de manera complementaria en el actual régimen global de control de las migraciones, bajo la perspectiva de lo que llamó una "política de control con rostro humano". En otras palabras, bajo el discurso de los derechos humanos, el control sobre la migración irregular desplaza, pero no elimina, formas restrictivas o coercitivas. Así, el propósito no es hacer

efectivos los derechos humanos de los migrantes, sino obtener mayores resultados en la administración eficaz de los flujos migratorios.

Argentina no escapa a esta caracterización. La perspectiva de la gobernabilidad migratoria constituye la visión de Estado que rige la política migratoria según la Ley de Migraciones 25 871, aprobada en 2004 y reglamentada en 2010. Esta perspectiva tiene como idea convertir la migración en un proceso ordenado, predecible y manejable, y de hacerla provechosa para todos los actores involucrados. De ahí la importancia de controlar las migraciones irregulares (Courtis y Paccetta, 2007; Domenech, 2011, 2013). En comparación con otros países de la región, Acosta Arcarazo y Freier (2015) señalan que, con esta ley, Argentina tomó la iniciativa en el avance de políticas migratorias progresistas y presentó un cambio de paradigma ideológico al estipular el derecho universal a migrar.

De hecho, la ley otorga a todos los migrantes ciertos derechos sociales como el acceso a la salud y a la educación pública, más allá de su condición migratoria, pero prohíbe a los migrantes irregulares el acceso al empleo “formal”. Dicho de otro modo, la Ley de Migraciones vigente restringe el acceso al trabajo a migrantes en situación irregular, ya sea por cuenta propia o ajena (art. 53), así como también prohíbe proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residan irregularmente (art. 55). La ley también abarca mecanismos de regularización para migrantes², pero lo impide a quienes entraron al país por pasos no autorizados y que no cuentan con el ingreso acreditado en sus pasaportes.

Esta es la situación de la mayoría de los migrantes senegaleses, quienes además necesitan visa para ingresar de manera autorizada. Incluso la minoría de los senegaleses que entran con visa de turista batallan para regularizar su estatus migratorio una vez vencido el plazo de estadía, porque al ser trabajadores independientes (es decir vendedores ambulantes) carecen de un contrato de trabajo formal.

En 2013, luego de años de trabajo y presión por parte de organizaciones de derechos humanos y migrantes, se llevó a cabo un programa regulatorio para la población senegalesa que había ingresado al país antes de enero de ese año. Cerca de 1700 migrantes provenientes del país africano pudieron regularizarse y obtener una residencia transitoria, la cual, pasados dos años, podría convertirse en residencia permanente (Zubrzycki, 2018). Aún así, quienes ingresaron luego de 2013

2 Son varios los criterios por los cuales la Ley de Migraciones permite tramitar la residencia; el más amplio, el criterio por nacionalidad, sólo es aplicable a migrantes provenientes de los Estados Parte y Asociados del Mercosur.

siguen teniendo las mismas trabas mencionadas antes al momento de querer regularizar la situación migratoria.

Un trabajo reciente que evaluó algunos efectos de este programa regulatorio sobre la integración al mercado de trabajo y las condiciones laborales objetivas de los inmigrantes senegaleses (Freier y Zubrzycki, 2019), mostró que la regularización no tuvo ningún impacto significativo en relación con la inclusión de los migrantes en la economía formal, al menos no en el corto plazo. Los senegaleses encuestados que obtuvieron estatus regular continuaron trabajando como vendedores ambulantes con poco cambio en sus condiciones laborales³. No obstante, la regularización les permitió registrarse y aportar a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), un organismo del Estado que ejecuta la política tributaria y de recaudación, como monotributistas, es decir, que pagan un impuesto que tiene un componente previsional (aportes de jubilación y obra social) y el impositivo.

Al mismo tiempo, la investigación de Freier y Zubrzycki mostró un impacto sobre las condiciones laborales subjetivas y la inclusión migratoria general. La regularización mejoró las condiciones laborales percibidas por los migrantes, ya que les brindó tranquilidad en un contexto, por ejemplo, de una deportación potencial a partir de los cambios ocurridos en materia migratoria en estos últimos cinco años.

Desde finales de 2015, con el ascenso al gobierno de la alianza Cambiemos en Argentina, resultó evidente un giro respecto a las políticas migratorias⁴: hubo un aumento notorio de las restricciones para ejercer la venta ambulante, una escalada de violencia policial, el desalojo de puestos de venta, la criminalización de la migración, la estigmatización mediática de los desalojados y la reaparición del debate en los medios de comunicación en torno a la posibilidad de arancelar el acceso a la educación y a la salud para todos los migrantes que viven en Argentina. En estos operativos y discursos mediáticos xenófobos, los senegaleses fueron uno de los grupos más afectados⁵.

3 Una situación similar fue registrada por Herrera y Cabezas Gálvez (2019) respecto a los resultados de la regularización de migrantes venezolanos en Ecuador: "(...) el hecho de tener documentos no les da ventajas para la inserción laboral dado los trabajos que realizan y los mecanismos del mercado laboral" (p. 148).

4 Para un análisis más específico de las continuidades y discontinuidades ocurridas desde 2015 con el cambio de gobierno, remitimos a los trabajos de Canelo, Gavazzo y Nejamkis (2018), Domenech (2020), Jaramillo, Gil Araujo y Rosas (2020) y Penchaszadeh y García (2018).

5 En diciembre de 2019 asumió el nuevo gobierno de la coalición política Frente de Todos, opositor al anterior gobierno de Cambiemos.

Inequidad en el mercado de trabajo y precarización para migrantes

En un mundo jerárquicamente interconectado e interdependiente, en los últimos años observamos que la circulación de personas, capital e ideas ya no es sólo de la periferia al centro sino también entre periferias y hacia nuevos centros. En este escenario proliferan también las economías informales de la mano de la emergencia de los nuevos patrones de migración (Sassen, 2007; Castles, 2013).

Para explicar las causas de la inequidad existente en el acceso a los “buenos puestos laborales” con mejores salarios, mayor estabilidad, oportunidades de crecimiento y entrenamiento (Bertranou y Casanova, 2014), debemos considerar múltiples dimensiones, que incluyen tanto los factores estructurales del mercado laboral como las características sociodemográficas de los migrantes. Esto supone reconocer que “las posibilidades de que una persona obtenga empleo dependen no sólo de su posición de clase, sino también de su género, nacionalidad, etnicidad, estatus legal, edad, ubicación y otros criterios no económicos” (Magliano, 2015, p. 338), como el racial y el origen (Castles, 2013). Además de estas características sociodemográficas de los migrantes, para entender su relación con los mercados de trabajo hay que tener en cuenta la red de sociabilidades amplia en la que está inserto el trabajador o trabajadora migrante, que incluye tanto a compatriotas como a agentes estatales, sindicales, agentes del propio sector laboral, entre otras personas e instituciones con capacidades diferentes para incidir en su experiencia laboral (Farace, 2017).

Para los llamados migrantes “irregulares”, las posibilidades de encontrar empleo se han orientado al sector informal del mercado de trabajo. Así se genera lo que Immanuel Ness (2005) ha conceptualizado como “informalización”, es decir, una redistribución del trabajo del sector regulado al informal, que reestructura la economía de manera horizontal para mantener y aumentar la flexibilidad y la competitividad en los mercados laborales a distintas escalas. Para los trabajadores migrantes todo esto supone, en el corto plazo, acceder a la alternativa de un empleo sin estar regularizados, pero también instalarse en una posición vulnerable, de superexplotación, que en el mediano y largo plazo implica la dificultad de salir de esa red precarizada. Estos “mercados de trabajo para inmigrantes” están caracterizados por la informalidad, malos salarios, condiciones de vida precarizadas. Además, son empleos en sectores de la construcción, agricultura, ciertos tipos de comercio, confección textil, trabajos de cuidados, etc. (Pizarro et. al, 2016).

Estas tendencias se agudizaron con la crisis económica global de 2008, la cual generó una reestructuración del mercado laboral que impactó en los patrones migratorios. Así, “las tasas de desempleo variaron según área de origen, siendo los africanos los más afectados” sostiene Castles (2013, p. 33). Surgieron nuevas rutas de movilidad producto del crecimiento económico desigual y la emergencia de nuevos polos de migración, como el Cono Sur.

Participación de migrantes en el mercado de trabajo en Argentina

Un estudio publicado hace poco por la Organización Internacional para las Migraciones de Argentina (2020) aborda la participación de las personas migrantes en el mercado de trabajo nacional⁶. Atendiendo a los sectores en los que se insertan y las condiciones en las que trabajan, se observa que estas personas registran niveles de desocupación más bajos que quienes nacieron en Argentina⁷. No obstante, sus condiciones laborales son bastante más precarias. De los 2,2 millones de migrantes que se estiman actualmente en el país (OIM, 2019), un 49 % se ocupa en trabajos no registrados, proporción que desciende a 33,3 % en no migrantes (OIM, 2020).

Las principales ramas de actividad se concentran en el comercio, construcción y servicio doméstico, las cuales representan el 53 % de las ocupaciones, y tienen a su vez las peores remuneraciones. Así mismo, las actividades laborales cuentapropistas también ascienden entre la población migrante en Argentina, sumado a menores niveles de escolarización. Esto favorece también una mayor precariedad en el trabajo, la cual entendemos que implica ingresos insuficientes y menor acceso a garantías laborales, pero también exposición a abusos de poder por parte de empleadores y a la violencia institucional, y las mujeres migrantes son quienes están en las posiciones más desventajadas.

El estudio de la OIM se basa en los datos arrojados por la Encuesta Permanente de Hogares de 2019 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, pero, debido a nuestro trabajo etnográfico con senegaleses y

6 Cabe destacar que el estudio analiza la problemática entre 2017 y 2019, previo a la pandemia de la covid-19 pero en un contexto de acentuación de la crisis socioeconómica e institucional en el país, sobre todo en 2018.

7 “La tasa de actividad y la tasa de empleo (...) registran las relaciones entre la población económicamente activa y la población ocupada sobre la población total. En este caso, las tasas de actividad son del 47,4 % para la población total, del 46,9 % para la población nacida en la República Argentina y del 55,8 % para la población migrante. Las tasas de empleo son del 42,7 %, 42,2 % y 51,1 % respectivamente” (OIM, 2020, p. 19).

senegalesas desde hace años, sabemos que esta población se encuentra subrepresentada en las estadísticas pues muchas veces evita ser encuestada o censada debido a su irregularidad migratoria. Es más, el estudio de la OIM no hace referencia a la migración africana sino a la latinoamericana y europea.

Una investigación propia realizada durante 2018 en la ciudad de La Plata nos permite caracterizar a la población senegalesa residente en la ciudad y nos muestra, a pequeña escala, características generales de esta población en el país⁸. El 98 % de los encuestados fueron varones y este valor refleja a nivel local lo que sucede a nivel nacional: el número de mujeres senegalesas migrantes en el país es mínimo. El rango de edad más común es entre los 20 y los 40 años. Toda la población encuestada se declaró musulmán practicante, con una mayoría de pertenencia a la cofradía islámica mouride.

En relación con el nivel educativo, aproximadamente el 40 % no asistió a la escuela (educación formal en francés), un 25 % completó la escuela primaria y un 10 % la secundaria. El 87 % declaró haber asistido a la escuela coránica (escuela de formación religiosa en wolof y árabe). Sólo un 7 % asistió a escuelas de oficios.

El 38 % trabajaba como comerciante antes de migrar y un 13 % declaró trabajar como chofer (de transporte público). En menores proporciones aparecieron los siguientes trabajos: albañilería, costura, agricultura, manejo de camiones, servicios mecánicos, metalurgia, carpintería, actividades pesqueras, panadería, electricidad, servicio militar y joyería. Al indagar sobre el primer trabajo en Argentina, el 97 % mencionó la venta ambulante. Respecto al trabajo al momento de realizarse la encuesta, el 95 % trabajaba en la venta (ambulante o en locales y puestos de ferias). Finalmente, un poco más del 60 % de la población encuestada estaba casada en Senegal y casi la mitad tienen hijos/as en su país de origen.

Racialización del trabajo precario

Un aspecto importante en relación con el mercado laboral en el que participan las y los migrantes senegaleses en Argentina y sobre el cual hay una escasa problematización son las lógicas racistas del país. Esas lógicas conforman la estructura del mercado de trabajo y perpetúan una jerarquización racial por la cual aquellos trabajadores y trabajadoras que no tienen un color de piel blanco⁹ se excluyen de mejores condi-

8 Los datos fueron publicados en detalle en Voscoboinik y Zubrzycki (2019) a partir de una encuesta aplicada a 171 migrantes senegaleses.

9 El color de piel es uno de varios aspectos sobre los cuales se afianza el ra-

ciones laborales, independientemente de otras variables como género, generación y cualificación (Fernández Bravo, 2020).

Esto está directamente relacionado con las posiciones diferenciales que han ocupado las poblaciones migrantes en el mercado laboral desde la conformación del Estado-nación argentino. Durante los últimos años del siglo XIX, la Confederación Argentina afianzaba un proyecto de Estado-Nación eurocéntrico mediante políticas de fomento a la inmigración europea, especialmente del norte. El país recibió los mayores contingentes de migrantes europeos que cruzaron el Atlántico desde la segunda década del siglo XIX hasta mediados del XX (Devoto, 2007), lo cual contribuyó a afianzar el imaginario de una nación civilizada, blanca y católica, y permitió instaurar un marco de interlocución e inteligibilidad de la diferencia étnica. Este modelo impulsó una “formación nacional de alteridad” (Segato, 2007) organizada mediante el “blanqueamiento” (Frigerio, 2006) y el “terror étnico” (Segato, 2007). De este modo se instauró el imaginario de una Argentina blanca y se originaron clasificaciones raciales que contribuyeron a la continua invisibilización y estigmatización de la presencia africana, tanto a nivel de las interacciones cotidianas como de la historia oficial (Segato, 2007).

Este “orden pigmentocrático colonial” (Fernández Bravo, 2020, p. 47) marcó la organización de la inserción laboral de los y las migrantes hasta la actualidad, y así se asignaron capacidades y habilidades según la procedencia étnico-nacional y racialización. De esta forma se obligó a que los migrantes negros tuvieran puestos laborales precarios y se estigmatizaron por la supuesta competencia por las fuentes de trabajo o diversos servicios estatales con la población nativa.

In situ: comercio ambulante de migrantes senegaleses en Argentina

La ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires y ciudad donde venimos realizando la mayor parte de nuestra etnografía junto a migrantes senegaleses y senegalesas, se ha convertido en un “territorio social y moral de control policial” (Pita, 2017, p. 147) como un escenario de disputas y resistencias por el derecho a migrar y trabajar. Desde 2012 hemos observado y acompañado las actividades laborales y los desplazamientos de senegaleses que viven y trabajan aquí. Así,

cismo, y en particular en los procesos laborales. Pero en Argentina la matriz de interlocución nacional establecida desde el siglo XIX se basó directamente en esta dimensión para construir un imaginario de nación homogéneamente blanca. Esto genera una hipervisibilización de migrantes senegaleses negros, cuya actividad comercial en la vía pública sobredimensiona su presencia y refuerza su condición de otredad, y así aumenta su exposición a prácticas racistas.

logramos identificar que los agentes estatales de control, en las figuras de la policía y el control urbano municipal, son los principales actores que les imponen límites a los y las migrantes en sus actividades laborales en el espacio público, mediante operativos de retenciones, indagatorias arbitrarias y decomisos de su mercancía. Específicamente, ese año había sido problemático para la venta callejera en la ciudad, donde se observaba un mecanismo planificado de hostigamiento a estos vendedores. El hostigamiento estaba basado en la complicidad entre el control urbano y la policía y en la aplicación de “perfiles racistas” a esta población, es decir a través de una selección ideológica a estos migrantes y al criminalizarlos por ser negros. Como sintetizaba Billy en una entrevista televisiva en 2012, uno de los referentes de la población senegalesa local, en un reportaje:

Yo lo que le voy a nombrar es un racismo: te sacan la mercadería, no te dejan trabajar si estás parando cinco minutos, no podés estar todo el día caminando, claro a veces se cansa (...) Es para vivir nomás, pero con un maletín no podés hacer un grande negocio. Hace cinco años que estoy con este maletín, no me puedo mover de ahí, no puede avanzar de ahí, pero a mí me encantaría tener un trabajo legal, un trabajo en los negocios, pero nadie me va a tomar como empleado, no tengo documento de Argentina.

Desde hace casi diez años, la situación fue empeorando no sólo por el aumento de operativos dirigidos específicamente a los vendedores senegaleses, sino por el racismo institucional (Van Dijk, 2006) y la violencia institucional (Perelman y Tufró, 2017). Así, se llevan a cabo detenciones arbitrarias, hostigamiento y discriminación, además del incumplimiento del debido proceso, por ejemplo, con actas de verificación labradas de manera incorrecta al momento de los decomisos.

Este panorama se vio acentuado con el cambio de la gestión gubernamental desde 2015 en adelante debido a la explícita política antimigratoria ya mencionada. Con este *modus operandi*, una contravención en la vía pública (como es la venta ambulante) podría derivar en “resistencia a la autoridad” y representar un antecedente delictivo suficiente para agilizar la expulsión del migrante, como estipula el DNU 70/2017. Si bien no se registran casos de expulsiones entre la población migrante de origen senegalés en Argentina, este “régimen de expulsión” (Sayad, 2008) tiene efectos desestabilizantes en la vida de las personas, más aún si tenemos en cuenta que el decreto, aunque declarado inconstitucional, sigue vigente¹⁰ y constituye una amenaza latente.

10 Si bien el decreto fue declarado anticonstitucional, el fallo fue apelado por el gobierno de Mauricio Macri. La derogación del DNU debe hacerla el Poder Ejecutivo, pero esto, a pesar del cambio de gobierno, aún no ha sucedido.

De este modo, la llamada “lucha contra la venta ilegal” que el municipio de La Plata enarboló junto a la policía y en alianza con otros sectores dominantes, como los medios de comunicación (con el diario local *El Día*), y grupos empresariales, como la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME, s.f.), persigue en palabras de esta última “el objetivo de desterrar este flagelo y recuperar la práctica comercial ordenada, además del espacio público”.

Esta problemática también se extiende a otras grandes ciudades del país, tales como Córdoba (Rodríguez Rocha, 2017) o Buenos Aires (Pita y Pacecca, 2017; Reiter, 2017). La persistencia de conflictos entre agentes estatales de control y vendedores ambulantes tuvo un hito en enero de 2017 la capital del país, con un violento operativo de desalojo de vendedores ambulantes en el barrio de Once. Tras dos días de protestas de los vendedores, se llegó al acuerdo de realizar un curso de capacitaciones en ventas en la Confederación Argentina de la Mediana Empresa, junto a una suma de dinero y un puesto en una feria habilitada (Pita y Pacecca, 2017). Sin embargo, para acceder a esta “solución”, un requisito era tener el documento nacional de identidad (DNI), lo que dejaba por fuera a gran parte de las y los senegaleses que habían llegado al país luego del programa regulatorio. Fue por ello por lo que muchos de estos migrantes optaron por buscar otros lugares para trabajar, entre los cuales La Plata aparecía como la opción preferente al estar ubicada a 60 kilómetros al sur de Buenos Aires. Esto generó cierta agudización en la competencia por los recursos laborales en el contexto local, que ya estaba marcado por los conflictos propios con el municipio.

Durante 2017 aumentaron las amenazas de desalojo de vendedores ambulantes en La Plata, especialmente en la vereda de la Legislatura provincial, un espacio de álgido tránsito de peatones y vehículos. Laye, un migrante que llegó de Senegal en 2013 y había ubicado su puesto de venta en dicha vereda, resistió a la autoridad estatal y la desafió cuando ocupó un espacio que fue apropiándose como su lugar de trabajo a lo largo de estos años. Una tarde despejada tras una semana de continuas lluvias en la que no había podido trabajar, estábamos en su puesto cuando vimos estacionarse enfrente de nosotros una camioneta de la municipalidad de la cual bajaron dos agentes de control urbano para exigirle que se fuera de allí. “Andate del perímetro de la Legislatura, en el perímetro de la Legislatura no podés”, insistieron. Otra tarde pasamos por la habitual ubicación del puesto de Laye, y él ya no estaba allí. Lo encontramos vendiendo a la vuelta de la cuadra junto a su amigo Moustafá. Al cabo de unos días, Laye apareció en la foto de una nota de tapa del diario *El Día*, que comunicaba “la batalla” del municipio

contra la venta ambulante. La nota iniciaba relatando el desalojo de los puestos de la nueva vereda donde estaba trabajando.

En palabras de un referente de la Asociación de Residentes Senegaleses en Argentina:

Como senegaleses en Argentina estamos viviendo un momento en el que el gobierno está cazando a los inmigrantes, porque hoy te están buscando en cualquier situación en la que estás. No solamente te esperan hasta que vayas a radicarte o lo que sea, pero es como que están en la búsqueda y eso hoy cualquiera de los pibes que está vendiendo en la calle lo sabe, cuando la policía lo primero que hace es tratar de ponerte una causa como resistencia a las autoridades, o por ley de marca o lo que sea” (Miembro de ARSA, Buenos Aires, 2017).

Como lo expresa este referente, los migrantes senegaleses son objeto de persecución por parte de la fuerza policial, la cual actúa por medio de provocaciones para generarles causas penales y vulnerarles aún más en el país.

En ocasión de la “Jornada contra la criminalización de la colectividad senegalesa” de 2018 organizada por diversas organizaciones de migrantes, universitarias y de la sociedad civil, se presentó públicamente un protocolo bilingüe (en español y wolof) contra detenciones arbitrarias a trabajadores senegaleses. Luego de la apertura del evento, y con micrófono en mano, Billy dirigió unas palabras al público:

Damas y caballeros, buen día a todos, estamos saludando a los presentes acá delante de nosotros apoyándonos. Saludos, me llamo Billy, uno más de los senegaleses que están acá luchando para poder trabajar, tenemos derechos, creo, para poder laburar. Vinimos acá en Argentina, para buscar una mejor vida y la Asociación de Senegaleses de La Plata son esta comunidad que está aquí, y la verdad estamos agradeciendo a toda la gente que viene apoyándonos. Siempre como le digo a los muchachos ‘que no nos bajamos nunca, siempre adelante, luchamos hasta que logramos lo que necesitamos’ (Billy, La Plata, 2018).

Como es posible entrever a partir de las palabras de Billy, lejos de adoptar una actitud pasiva frente a la hostilidad del Estado, la comunidad senegalesa en La Plata reivindica su derecho a trabajar por una mejor vida. Sin embargo, a pesar de estas declaraciones públicas, la persecución y la violencia continuó durante 2019, con gran cantidad de detenciones y decomisos de la mercancía de los puestos callejeros. En agosto de ese año fue noticia en los medios locales (“Cheikh Gueye: ‘Usaron su poder para trasladarme hasta la comisaría, porque no había motivo’”, s.f.) la detención arbitraria de Cheikh, quien fue liberado después ese mismo día y es otro de los referentes locales de los migrantes senegaleses y vocero de quienes se dedican a la venta ambulante.

En 2020, ya en pleno contexto de pandemia y de aislamiento obligatorio decretado por el Estado desde finales de marzo, la situación no ha cambiado. Uno de los hechos más relevantes (“La Plata: liberaron al joven senegalés víctima de violencia policial”, 2020) sucedió en junio y fue la detención, realizada con altísimos niveles de violencia, de un joven senegalés llegado a principios de año y que no hablaba español, al que acusaban de “romper la cuarentena” por estar vendiendo en la calle. Dijo que “no podía respirar” y eso, junto al registro fotográfico de la situación, generaron repudio e indignación en la sociedad local, que además recordó la violencia racial y asesinato de George Floyd en Estados Unidos.

Conclusiones y recomendaciones

En los mercados laborales latinoamericanos, y especialmente en contextos racistas y xenófobos como los descritos para Argentina, el trabajo por cuenta propia como vendedores ambulantes es una de las pocas opciones para las y los migrantes senegaleses. Esto es más importante cuando su situación migratoria no está regularizada.

Como han mencionado varios de los autores que citamos en este trabajo, los migrantes extra-Mercosur en situación “irregular”, tienen serias trabas al momento de querer obtener una residencia permanente. En el caso particular de los senegaleses, por un lado, por no tener registrado el ingreso al país. Por el otro, por ser trabajadores por cuenta propia en la vía pública y carecer de un contrato de trabajo “formal”. Pero aún aquellos que han logrado regularizar su situación migratoria no han accedido a mejores trabajos.

Este problema tiene un anclaje estructural que abarca distintas dimensiones de la vida social nacional, como la educación, el trabajo, la ciudadanía, la diversidad, entre otros, que necesitan de un reconocimiento y esfuerzo de erradicación comprometido para garantizar los derechos laborales. Así, se puede lograr un cambio sustancial en el bienestar de la población migrante de origen senegalés en Argentina.

Es por ello que consideramos fundamental la implementación de planes educativos y de concientización antirracista integrales, que incluyan a las poblaciones afectadas en su ideación, ejecución y evaluación. El problema del racismo y la xenofobia imperante que se metamorfosean y encuentran nuevos nichos en el sentido común, puede abordarse mediante una educación inclusiva con contenidos que restauren el lugar protagónico de las poblaciones de origen africano en nuestra sociedad y sus aportes socioculturales y económicos. Esto

requiere de la incorporación de referentes de las propias comunidades africanas y afrodescendientes en su planificación.

En línea con lo anterior, observamos la urgencia de poner en práctica capacitaciones con enfoque antirracista y de derechos migratorios en las fuerzas de seguridad, federales en general, y con énfasis en la policía de la provincia de Buenos Aires, en particular, como así también en los diversos escalafones de la función pública¹¹. Estas fuerzas siguen aplicando sesgos raciales en sus procedimientos, frente a los cuales los migrantes senegaleses que se dedican a la venta ambulante quedan totalmente expuestos, y son actualmente el primer y más perjudicado “objetivo”.

El estatus jurídico de esta población migrante es otro punto fundamental que debe resolverse en el corto plazo, a través de la ampliación de las vías de regularización para la población migrante extra-Mercosur como la senegalesa, y su incorporación en la ley migratoria de modo que pasen a ser procedimientos permanentes para facilitar su accesibilidad. Esto debe contemplar otras dos cuestiones no menos importantes: por un lado, la flexibilización de los requisitos de documentación y, por otro lado, la inclusión de los trabajadores de la economía popular en la categoría “trabajador” de la ley migratoria, de modo tal que se facilite el otorgamiento de residencias.

Si la desconfianza por los prejuicios hacia la población negra es una de las primeras barreras para la contratación laboral en Argentina, sin el DNI las posibilidades de acceder a mejores oportunidades de trabajo en el mercado laboral son aún más escasas. Mucho se viene insistiendo en la necesidad de adoptar medidas excepcionales para trámites de regularización, acceso a la residencia y gestiones asociadas (Espacio Agenda Migrante 2020) y otro tanto se ha dicho desde la Dirección Nacional de Migraciones en este sentido, especialmente sobre un inminente proyecto de resolución del Régimen Especial para la población senegalesa¹² que aún no se pone en práctica. Sin embargo, nos debemos un serio debate para analizar si este mecanismo es el adecuado para ciudadanos extra-Mercosur, con las características de los migrantes

11 Empezando por la aplicación del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1 de septiembre de 2020 por el arresto y registro de personas afro basados en su apariencia a manos de la policía, que reconoce la existencia del racismo estructural en nuestro país. *Caso Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina*, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_411_esp.pdf

12 Conversatorio entre el Director del Programa sobre Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús y la Directora Nacional de Migraciones, 18 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/live/?v=2395130734117503>

senegaleses, porque tal como se vio con el programa de 2013, estuvo lejos de respetar la simplificación del procedimiento como garantía de protección de derechos (Zubrzycki, 2018).

En este complejo contexto mundial de crisis provocado por la pandemia de la covid-19 que acentúa las desigualdades sociales preexistentes, la repercusión a nivel nacional es aún más profunda y sólo se avizora un empeoramiento.

Referencias

- Acosta Arcarazo, D. y Freier, L. F. (2015). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659–696.
- Bertranou F. y Casanova, L. (2014). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. OIT.
- Canelo, B., Gavazzo, N. y Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*, 18(1), 150–182.
- Castles, S. (2013). Migración, trabajo y derechos precarios: perspectiva histórica y actual. *Migración y Desarrollo*, 11(20), 8–42.
- Centro de Estudios Legales y Sociales-Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes [CELS-CAREF]. (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-en-america-del-sur/>
- “Cheikh Gueye: ‘Usaron su poder para trasladarme hasta la comisaria, porque no había motivo’”. (S.f.). *El Tranvía*. <https://revistaeltranvia.com.ar/cheikh-gueye-usaron-poder-trasladarme-la-comisaria-no-habia-motivo/>
- Confederación Argentina de la Mediana Empresa. (S.f.). *Comercio y servicios*. <http://www.redcame.org.ar/sectores/5/comercio-y-servicios>.
- Courtis, C. y Pacecca, M. I. (2007). Migración y derechos humanos. Una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Número especial sobre Derechos Humanos.
- Devoto, F. J. (2007). La inmigración de ultramar. En S. Torrado (Comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario* (pp. 531–548). EDHASA.
- Domenech, E. (2011). Crónica de una amenaza anunciada. Inmigración e ilegalidad: visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En B. Feldman Bianco, M. Villa, L. Rivera & C. Stefano. (Comps.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 31–77). CLACSO/FLACSO Ecuador / UAH.

- (2013). Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 35, 1–17.
- (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19–48.
- (2020). La “política de la hostilidad” en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*, 21, 1–25.
- Espacio Agenda Migrante. (2020). Informe final sobre la “situación de la población migrante/extranjera en Argentina ante el avance del coronavirus”: https://drive.google.com/file/d/1bsBrQBf3yZ-PcWlZ_LOQ4UUw6NUZSlfj/view
- Farace, R. (2017). Más allá de la etnicidad. Migración, trabajo y sindicalismo en la industria de la construcción argentina. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 9, 71–92.
- Fernández Bravo, N. (2020). Racismo y mercado de trabajo. Lógicas, procesos y perspectivas pospandémicas. *Inclusive, la revista del Inadi*, 1, 42–52.
- Freier, L. F. and Zubrzycki, B. (2019). How do immigrant legalization programs play out in informal labor markets? The case of Senegalese street hawkers in Argentina. *Migration Studies*, mnz044.
- Frigerio, A. (2006) ‘Negros’ y ‘Blancos’ en Buenos Aires: Repensando nuestras categorías raciales. *Temas de Patrimonio Cultural*, 16, 77–98.
- Frigerio, A., Guzmán, F. y Geler, L. (2016). *Cartografías afrolatinoamericanas II. Perspectivas situadas desde la Argentina*. Biblos.
- Gil Araujo, S. y Santi, S. (2019). El gobierno de la migración en América del Sur: regímenes, controles y fronteras. *Periplos*, 3(1), 2–10.
- Glick Schiller, N. and Salazar, N. (2013). Regimes of mobility across the globe. *Journal of Ethnic and Migrations Studies*, 39(2), 183–200.
- Herrera, G. y Cabezas Gálvez, G. (2019). Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jaramillo, V., Gil Araujo, S. y Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). *Forum. Revista Departamento De Ciencia Política*, 18, 64–90.
- “La Plata: liberaron al joven senegalés víctima de violencia policial” (2020, junio 12). *Andar Agencia de Noticias*. <https://www.andaragencia.org/la-plata-liberaron-al-joven-senegales-victima-de-violencia-policial/>.

Magliano, M. J. (2015). Varones peruanos en Argentina y trayectorias laborales en costura. Masculinidades, roles de género y organización del trabajo en contextos migratorios. *Universitas humanística*, 81, 332–356.

Morales, O. G. (2010). Nuevas dinámicas migratorias globales y representaciones locales sobre los negros en Argentina. El caso de las percepciones de agentes de la Policía bonaerense sobre recientes migrantes africanos. *Sociedad y Discurso* 18, 121–148.

——— (2017). Desconocimiento social, exotismo y Discriminación racial: representaciones y prácticas hacia migrantes africanos en la sociedad argentina. *Revista Antropologías del Sur*, 8, 49–63.

Ness, I. (2005). *Immigrants, Unions and the New U.S. Labor Market*. Temple University Press.

Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina*. OIM Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

——— (2020). *Migrantes en la República Argentina: Inserción en el mercado trabajo*. OIM Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Penchaszadeh, A. P. y García, L. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, 91–109.

Perelman, M. y Tufró, M. (2017). *Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central*. Centro de Estudios Legales y Sociales.

Pita, M. V. (2017). Poder de policía y administración de grupos sociales. El caso de los vendedores ambulantes senegaleses en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En M. V. Pita y M. I. Pacecca (Eds.). *Territorios de control policial: gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*, (pp.147–188). EUFyL.

Pita, M. V. y Pacecca, M. I. (2017). *Territorios de control policial: gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. EUFyL.

Pizarro, C., Trpin, V., Ciarallo, A., Mallimaci, A., Magliano, M. J., Jiménez Zunino, C., Benencia, R. y Pedone, C. (2016). Mercados de trabajo, migración e intersección de desigualdades. En V. Trpin y A. Ciarallo (Comps.). *Migraciones Contemporáneas. Procesos, desigualdades y tensiones* (pp. 69–112). Publifadecs.

Reiter, P. (2017). “Trabajar tranquilo” Estrategias de inserción sociolaboral de migrantes senegaleses moudides en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 9, 50–70.

Rodríguez Rocha, E. (2017). Prácticas económicas de migrantes chinos y senegaleses en la ciudad de Córdoba. *REMHU. Revista Interdisciplinar da mobilidade Humana*, 25(49), 215–231.

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Kats.

- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 12, 101–116.
- Segato, R. L. (2007). *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*. Prometeo.
- Shamir, R. (2005). Without borders? Notes on globalization as a mobility regime. *Sociological Theory*, 23(2), 197–217.
- Van Dijk, T. (2006). Discurso de las élites y racismo institucional. En M. L. Bastida, (Coord.). *Medios de comunicación e inmigración* (pp. 15–34). CAM.
- Voscoboinik, S. y Zubrzycki, B. (2019). Agencia y asociacionismo en contextos de violencia institucional: el accionar de migrantes senegaleses en la ciudad de La Plata (Argentina). *REMHU. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 27(56), 99–115.
- Zubrzycki, B. (2018). Migración no autorizada y procesos de regularización en Argentina: el caso senegalés. *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, 22, 367–382.

Lo pragmático de los derechos de acceso al trabajo de los refugiados en Kenia

Nyamori Victor y Charity Wangui Ndwiga

Introducción

123

Lo pragmático de los derechos de acceso al trabajo de los refugiados en Kenia

La experiencia de Kenia con los refugiados se remonta a principios de la década de 1970, cuando el país acogió a muchos ugandeses desplazados por los golpes políticos de la época. En aquella época, aunque Kenia había ratificado la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, no existía ninguna ley o política nacional que abordara la gestión de los refugiados, ya que estos se consideraban visitantes temporales. Las personas que solicitaban asilo en Kenia podían moverse con libertad e incluso trabajar porque se esperaba que su estancia fuera breve.

Sin embargo, la situación cambió con la creciente afluencia de refugiados a Kenia a principios de la década de 1990, provocada por el conflicto y la inseguridad en Somalia, Etiopía y la región de los Grandes Lagos. Ante esta nueva realidad, el gobierno vio la necesidad de adoptar una ley que regulara el número de refugiados que llegaban al país, lo que también dio lugar a la política de campamentos y a la Ley de Refugiados de 2006. La política de campamentos en últimas confina a los refugiados y solicitantes de asilo en campamentos designados, lo cual limita así su libertad de movimiento. Por su parte, la Ley de Refugiados tipifica como delito que un refugiado se encuentre fuera de una zona designada sin autorización (con una pena de 200 dólares o seis meses de cárcel). Por tanto, aunque técnicamente los refugiados están autorizados a trabajar, el marco político dificulta que lo hagan.

Además, los refugiados en Kenia se enfrentan a varias dificultades prácticas para obtener los permisos de trabajo necesarios que les permitan trabajar de manera legal. También se enfrentan a retrasos en la determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés), lo que significa que deben permanecer como solicitantes de asilo durante largos periodos; esto no sólo les hace correr el riesgo de ser arrestados de manera arbitraria y acosados, sino que también les impide de poder acceder a una serie de servicios (como el Fondo Nacional de

Seguro de Salud, los servicios de telefonía móvil, las transferencias de dinero en efectivo a través del teléfono móvil y los servicios financieros) que podrían reforzar su capacitación económica y su participación efectiva en la economía.

Por último, la protección de los refugiados es un mandato que corresponde exclusivamente al gobierno nacional. Esto supone un reto a la luz del sistema de gobierno descentralizado de Kenia (establecido en la Constitución) porque significa que los gobiernos de los condados no tienen ni la autoridad ni los medios financieros para participar directamente en la gestión de los refugiados. Por lo tanto, los refugiados experimentan desafíos a nivel local cuando se trata de su inclusión en los servicios y recursos que afectan a sus medios de subsistencia, nivel de vida y bienestar subjetivo.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en enero de 2021 había 508 033 refugiados en Kenia. De ellos, casi la mitad (44 %) vive en el campo de refugiados de Dadaab, el 40 % en el de Kakuma y el 16 % en zonas urbanas, sobre todo en Nairobi (ACNUR Kenia, 2021a). El número de refugiados no hará más que aumentar en un futuro próximo, teniendo en cuenta el conflicto que se está produciendo en los países vecinos y en la región de África Oriental. Por lo tanto, encontrar soluciones a la situación de los refugiados en Kenia es una preocupación urgente.

Permitir que los refugiados construyan una vida en su nuevo país mediante la inclusión socioeconómica es importante porque les ayuda a sentirse parte de la sociedad y les capacita para participar y contribuir al desarrollo del país receptor. Rauf Mazou, Alto Comisionado Adjunto del ACNUR para Operaciones, afirmó que la inclusión socioeconómica de los refugiados es vital para los esfuerzos del ACNUR por proteger y ayudar a los refugiados: “[la respuesta del ACNUR] no puede consistir sólo en la distribución de alimentos cada mes; nuestra respuesta debe consistir también en abordar las esperanzas de las personas, sus expectativas y su voluntad de ser incluidas en la sociedad en la que se encuentran” (Rummery, 2019).

Este capítulo explora el camino de los refugiados hacia la inclusión económica en Kenia. Comienza con un análisis en profundidad de la situación de los refugiados en Kenia, luego pasa a analizar el marco jurídico de Kenia en relación con la protección de los refugiados, después explora los retos a los que se enfrentan para lograr la inclusión económica y concluye con algunas reflexiones sobre el camino a seguir.

Análisis de la situación Política de campamentos

Kenia opera bajo una política de campamentos y tiene dos grandes campos de refugiados: Dadaab y Kakuma. Además de estos dos campos, en 2015 se creó un nuevo asentamiento integrado para la comunidad de acogida y los refugiados, conocido como Kalobeyei.

El campo de refugiados de Dadaab se creó en 1992 y está situado en el noreste de Kenia, en el condado de Garissa. Este campamento comprende cuatro secciones: Dagahaley, Hagadera, Ifo e Ifo2. El campamento se encuentra en una región árida y semiárida marginada en la que los refugiados tienen restringido el desplazamiento o la búsqueda de un medio de vida sostenible o de actividades de subsistencia y que, además, se ve afectada por los constantes conflictos y el empobrecimiento general (Oka y Gengo, 2020). Según Amnistía Internacional (2016), el campo de refugiados de Dadaab ha enfrentado algunos problemas operativos, como la decisión del gobierno keniano de cerrarlo y devolver a sus refugiados a Somalia¹.

A pesar de este hecho, Dadaab tiene una economía próspera que no ha sido explorada o explotada en su totalidad. En 2019, se llevó a cabo un análisis del sistema de mercado titulado *Doing Business in Dadaab* (“Hacer negocios en Dadaab”) como parte de una colaboración global en curso entre la Organización Internacional del Trabajo y el ACNUR sobre el diseño y la aplicación de enfoques basados en el mercado para los medios de vida de los refugiados y las comunidades de acogida. Según este informe, “los intercambios de mercado entre los refugiados y las comunidades de acogida son habituales, y algunos refugiados son contratados de manera informal por miembros de la comunidad de acogida para cuidar su ganado” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019, vi). También señala que existe una buena relación social entre anfitriones y refugiados, ya que comparten idioma y cultura, lo que ha dado lugar a matrimonios mixtos en la comunidad.

Según el ACNUR y los medios de comunicación kenianos, la Unión Europea, que ha sido uno de los principales donantes de las operaciones de refugiados en Kenia, prometió en 2019 unos cinco millones de euros para el Plan de Desarrollo Socioeconómico Integrado de Garissa, un proyecto destinado a mejorar las oportunidades de subsistencia

1 Posteriormente, el Tribunal Superior de Kenia falló en contra de la legalidad de esta solicitud, ya que no se consultó a los refugiados sobre su voluntad de regresar (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019).

entre los refugiados y la comunidad de acogida en el condado de Garissa². Sin embargo, la restricción al movimiento en Dadaab ha hecho que los refugiados no puedan aprovechar las oportunidades de empleo y medios de vida fuera del campamento.

El segundo campamento, Kakuma, se creó en 1992 en el noroeste de Kenia, en el condado de Turkana, con el objetivo de acoger a los refugiados que huían de la Segunda Guerra Civil de Sudán (1987-2005). El campamento ha crecido desde entonces y ahora alberga a refugiados de Burundi, la República Democrática del Congo, Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Sudán (Corporación Financiera Internacional, 2018). Según datos del ACNUR y del gobierno de Kenia (2021), Kakuma acoge actualmente a unos 203 000 refugiados, la mayoría de ellos procedentes de Somalia y Sudán del Sur. Al igual que Dadaab, Kakuma también se encuentra en tierras áridas y semiáridas y se enfrenta a retos como la restricción de movimientos y los conflictos persistentes (Oka y Gengo, 2020).

Kakuma tiene una vibrante economía informal, con muchas tiendas que sirven al campo y a la comunidad de acogida. Los refugiados que han encontrado oportunidades de trabajo están empleados en su mayoría en el sector informal; los pocos que tienen un empleo formal trabajan con organizaciones no gubernamentales que operan en el campamento. Se ha comprobado que los refugiados y los miembros de la comunidad de acogida tienen microempresas, pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayor actividad del condado. Estos negocios en Kakuma corresponden a refugiados que trabajan por cuenta propia y operan de manera informal, y rara vez emplean a más de una persona (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018). Según un estudio de la Corporación Financiera Internacional (2018), la economía del campamento y la ciudad de Kakuma se estima en 56 millones de dólares al año, con base en el consumo de los hogares. Esta cifra sería mayor si los refugiados disfrutaran de libre movilidad, ya que aumentaría sus posibilidades de hacer crecer los negocios existentes.

Por último, el asentamiento integrado de Kalobeyei (que no se considera un campo de refugiados porque, a diferencia de Dadaab y Kakuma, se creó para que los refugiados y la comunidad de acogida vivan en un solo asentamiento integrado) fue concebido como una iniciativa conjunta del gobierno del condado de Turkana y el ACNUR en 2015. Según el ACNUR (2020), el asentamiento integrado tiene una población

2 El 3 de octubre de 2019, la página de Facebook del ACNUR Kenia reconoció esta promesa de la Unión Europea. Véase <https://bit.ly/3nGENHm>.

de 96 666 refugiados y solicitantes de asilo registrados. Se diseñó para que los refugiados dejaran de depender de la ayuda humanitaria y pasaran a ser autosuficientes. Según Alexander Betts et al. (2018), este modelo gira en torno a la idea de promover mayores oportunidades de interacción entre los refugiados y la comunidad de acogida en el lugar donde se encuentra el campamento y sus alrededores.

Para medir la autosuficiencia de los refugiados en este sentido, Betts et al. (2019) han identificado las condiciones, o factores facilitadores, que deben estar presentes. Según los autores, dichos factores facilitadores incluyen el entorno (por ejemplo, la normativa), el acceso a los bienes públicos, el acceso a los mercados, el acceso a las redes empresariales y los activos (por ejemplo, el capital humano). Por desgracia, la estrategia de autosuficiencia del campamento puede seguir siendo un espejismo a la luz de la restricción de movimientos dentro de la zona.

Refugiados en zonas urbanas

Aunque Kenia aplica una política de campamentos³, algunos refugiados se han asentado en zonas urbanas. Los datos del ACNUR muestran que hay 80 750 refugiados en zonas urbanas en todo el país (ACNUR Kenia, 2021b). Los refugiados se trasladan de los campamentos a las zonas urbanas por varias razones, entre ellas para poder acceder a la educación y a la asistencia médica especializada; sin embargo, para la mayoría de estas personas, la razón principal es mejorar su calidad de vida. En la ciudad, los refugiados y solicitantes de asilo suelen encontrar empleo informal como guardias, trabajadores domésticos, porteros, dependientes de tiendas y propietarios de pequeños negocios informales. Su dependencia del empleo informal se debe sobre todo a los problemas con la documentación, ya sea por el retraso en la obtención del documento de identidad o por la falta de documentos como resultado de los cuellos de botella legales y administrativos.

3 En 2014, el gobierno de Kenia adoptó la Ley de Reforma de la Ley de Seguridad, que introdujo modificaciones clave en la Ley de Refugiados de 2006. Esta reforma hizo permanente la política de campamentos, y estableció que toda persona que haya solicitado el reconocimiento de su estatus de refugiado y todo miembro de su familia deberán permanecer en el campamento de refugiados designado hasta que concluya la tramitación de su estatus. La reforma también solidificó el hecho de que la ley de 2006 hace ilegal que los refugiados abandonen el campamento sin el permiso del funcionario del campo de refugiados.

El marco jurídico *Derecho internacional*

Kenia es parte de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconocen el derecho al trabajo para todos, incluidos los refugiados. Es importante destacar que el derecho al trabajo ha sido reconocido como esencial para la garantía de otros derechos y como “una parte inseparable e inherente de la dignidad humana” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2006).

128

Nyamori Victor y Charity Wangui Ndwiga

El apartado 1 del artículo 17 de la Convención sobre los Refugiados de 1951 prevé un empleo asalariado para los refugiados que se encuentren legalmente en su país de asilo⁴. Este artículo debe leerse a la luz del artículo 6 de la Convención⁵; en conjunto, estas dos disposiciones “exigen que los refugiados que se encuentren legalmente y tengan derecho a un empleo asalariado estén exentos de cualquier requisito para obtener permisos de trabajo si no pueden cumplir con esos requisitos debido a las dificultades que resulten de su desplazamiento forzado” (Asylum Access y Refugee Work Rights Coalition, 2014, p. 12)⁶.

Por su parte, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra de manera explícita el derecho al trabajo para todos y, en concreto, señala las responsabilidades de los Estados a la hora de garantizar la realización de este derecho. Estas responsabilidades incluyen “programas, políticas y técnicas de orientación y formación técnica y profesional para lograr un desarrollo económico, social y cultural constante y un empleo pleno y productivo en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales del individuo”. Esto, en esencia, significa que el país de

4 La disposición dice lo siguiente: “El Estado contratante concederá a los refugiados que permanezcan legalmente en su territorio el trato más favorable concedido a los nacionales de un país extranjero en las mismas circunstancias, en lo que se refiere al derecho a ejercer un empleo asalariado”.

5 El artículo 6 dice: “A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘en las mismas circunstancias’ implica que cualquier requisito (incluidos los relativos a la duración y las condiciones de estancia o residencia) que el individuo concreto tendría que cumplir para el disfrute del derecho en cuestión, si no fuera un refugiado, debe ser cumplido por él, con la excepción de los requisitos que por su naturaleza un refugiado es incapaz de cumplir”.

6 El apartado 3 del artículo 17 dice: “Los Estados contratantes considerarán favorablemente la posibilidad de asimilar los derechos de todos los refugiados en materia de empleo asalariado a los de los nacionales y, en particular, de los refugiados que hayan entrado en su territorio en virtud de programas de contratación de mano de obra o de regímenes de inmigración”.

asilo debe garantizar que estas cosas se realicen no sólo para los ciudadanos sino también para los refugiados.

Derecho doméstico

La Constitución keniana no incluye disposiciones específicas en relación con los refugiados y los solicitantes de asilo⁷, pero su progresiva Carta de Derechos brinda una base clara para los derechos generales de los que deben disfrutar todos. Además, los tribunales kenianos han intervenido para llenar este vacío defendiendo los derechos de los refugiados previstos en los instrumentos internacionales y regionales. Por ejemplo, en 2017, el Tribunal Superior de Kenia defendió las obligaciones del país relacionadas con los refugiados en virtud del derecho internacional, al reafirmar que cualquier instrumento relacionado con los refugiados que haya sido ratificado por el gobierno forma parte de la legislación keniana⁸.

La Constitución de 2010 se basa en y complementa las disposiciones específicas de la Ley de Refugiados de 2006, que describen el trato y los procedimientos relacionados con los refugiados y los solicitantes de asilo en Kenia. Según la Ley de Refugiados, los refugiados deben recibir un documento de identidad y estar protegidos contra el arresto, la detención y la expulsión arbitrarios.

En Kenia, el derecho a trabajar se contempla en la Ley de Ciudadanía e Inmigración de 2011⁹ y no en la Ley de Refugiados de 2006. La Ley de Ciudadanía e Inmigración es la misma que regula la expedición de permisos de trabajo a los extranjeros. La ley y su reglamento establecen que los refugiados y sus cónyuges pueden solicitar y obtener un permiso de trabajo de clase M de forma gratuita. También menciona que los solicitantes de asilo no pueden solicitar permisos de trabajo de clase M. Mientras tanto, la Ley de Refugiados establece que para que un refugiado pueda conseguir un empleo asalariado, debe estar sujeto a las mismas restricciones que los extranjeros.

7 El artículo 2 (6) de la Constitución de 2010 establece lo siguiente: “todo tratado o convenio ratificado por Kenia formará parte de la legislación de Kenia en virtud de esta Constitución. Esta disposición hace que los convenios internacionales que Kenia ha ratificado sean jurídicamente vinculantes, uno de los cuales es la Convención de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”.

8 *Kenya National Commission on Human Rights and Another v. Attorney General and 3 Others*, 277 de 2016 (9 de febrero de 2017).

9 El artículo 41(2) dice: “Sin perjuicio de cualquier otra disposición de esta Ley, y con sujeción a las disposiciones de cualquier otra ley escrita, una persona a la que se le expida un permiso de trabajo de la clase M podrá ejercer cualquier ocupación, comercio, negocio o profesión, y los artículos 34, 35 y 36 no se aplicarán a un hijo de esa persona”.

La condición anterior es la que crea la principal barrera para que un refugiado pueda acceder a un empleo asalariado y, más concretamente, al permiso de trabajo de clase M. Esto se debe a que las disposiciones no tienen en cuenta las circunstancias únicas en las que uno se convierte en refugiado y lo diferentes que son de las circunstancias de un extranjero.

En pocas palabras, el proceso de solicitud del permiso de trabajo de clase M requiere que el refugiado presente una solicitud ante el Departamento de Inmigración y Registro de Personas. Esto se hace a través de un portal en línea que es el estándar para todas las solicitudes de permiso de trabajo. Después, el solicitante debe adjuntar una carta de presentación detallada y firmada por el empleador/organización/por sí mismo, dirigida al director general de los servicios de inmigración; copias de sus cartas de reconocimiento o del documento de viaje convencional; dos fotos recientes a color de tamaño carné; su situación migratoria en el país; un certificado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la organización en vigor para los nuevos casos; y, lo más importante, una carta de recomendación de la Secretaría de Asuntos de los Refugiados. Toda esta documentación debe cargarse en la plataforma de ciudadanía electrónica.

Una de las preguntas que se formulan como parte del proceso de solicitud es: “¿Qué medidas ha tomado para confirmar que las aptitudes/cualificaciones solicitadas no están disponibles a nivel local?”. Esta pregunta perjudica a los refugiados porque sugiere que no se les puede conceder un permiso de trabajo a menos que las competencias o cualificaciones que tienen no puedan adquirirse de los nacionales del país. La pregunta también sugiere que el refugiado ya tiene una oferta de trabajo, lo que en la mayoría de los casos no es así. Esto se debe a que los refugiados son migrantes forzados y no se encuentran en el país de asilo por falta de capacitación económica, sino por su seguridad. Vincular su acceso al permiso de trabajo de clase M a un empleador con una oportunidad de trabajo disponible deja fuera a la mayoría de ellos.

El proyecto de ley de refugiados de 2019

En 2019, el gobierno publicó un proyecto de ley de refugiados que alinearía la Ley de Refugiados de 2006 con la Constitución de 2010 y también permitiría que hubiera disposiciones progresivas para mejorar la protección de los refugiados en Kenia. La Ley de Refugiados de 2006, al haber sido promulgada antes de la Constitución de 2010, tiene muchas cláusulas alineadas con las antiguas estructuras administrativas nacionales que fueron remodeladas con la nueva Constitución. El proyecto de ley ha pasado por varias fases de desarrollo legislativo, incluida la

participación pública. La cláusula 28 del proyecto de ley establece una disposición progresiva que reconoce la contribución de los refugiados a la economía nacional. También establece que “se permitirá a los refugiados contribuir al desarrollo económico y social de Kenia al facilitar el acceso y la expedición de la documentación necesaria en ambos niveles de gobierno”. Las organizaciones que presionan para que se modifique el proyecto de ley han propuesto una redacción explícita que reconozca el derecho de los refugiados al empleo en Kenia. En febrero de 2021, el proyecto no se había convertido en ley.

Reciente evolución de la política de acceso al trabajo de los refugiados

Para seguir siendo relevante en el discurso internacional sobre la protección de los refugiados y la labor humanitaria, Kenia ha participado de manera activa en distintas plataformas que debaten políticas progresistas para mejorar el acceso de los refugiados y solicitantes de asilo al trabajo y la autosuficiencia. En septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Kenia fue elegida para ser uno de los países implicados en el despliegue y la aplicación del Marco Integral de Respuesta a los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) de la declaración. Los cuatro objetivos del CRRF incluyen un llamado para mejorar la autosuficiencia de los refugiados.

Además, en 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó el Pacto Mundial sobre los Refugiados, de carácter no vinculante, con una fuerte participación y compromisos de Kenia durante su aprobación. Sin embargo, la situación del país en cuanto a la formación de una base para la autosuficiencia sigue siendo sombría, y no se ha hecho mucho para anclar los compromisos del pacto en las políticas nacionales (Nyamori 2018).

Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) sobre el acceso al trabajo

Para enmascarar su lamentable fracaso a la hora de incorporar los compromisos globales en políticas nacionales viables, Kenia ha seguido participando en foros regionales para mostrar su retórica sobre la autosuficiencia de los refugiados y el acceso al trabajo para ellos. Por ejemplo, en 2017, Kenia acogió una cumbre de la IGAD en la que los Estados miembros adoptaron la Declaración de Nairobi sobre Soluciones Duraderas para los Refugiados Somalíes que avanzaba en la inclusión de los refugiados. Como parte de sus compromisos en el marco de esta

declaración, Kenia se comprometió a asignar recursos para ampliar las oportunidades económicas y los servicios sociales en las zonas de acogida de refugiados; emprender medidas de autosuficiencia e inclusión para los refugiados; y facilitar y ampliar la infraestructura empresarial y las oportunidades de medios de vida sostenibles (Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, 2017).

Además, en marzo de 2019, Kenia fue uno de los Estados miembros de la IGAD que firmó la Declaración de Kampala sobre Empleo, Medios de Vida y Autosuficiencia. Esta declaración tiene como objetivo promover las oportunidades de subsistencia y la inclusión económica de los refugiados mediante el fortalecimiento de las políticas relacionadas con la libertad de circulación y el acceso al mercado laboral y los servicios en la región de la IGAD (Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, 2019).

Hasta la fecha, a pesar de estos compromisos, se puede decir que se ha logrado poco o ningún progreso. La llamada secretaría del CRRF en Kenia, dirigida por el departamento gubernamental que se encarga de los refugiados, sólo ha celebrado una reunión desde su creación. Si bien algunos autores señalan que el proyecto de ley de refugiados de 2019 es un paso adelante positivo en la medida en que se enmarca en el ala más grande del CRRF, el Pacto Mundial sobre los Refugiados y las declaraciones de la IGAD (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019), ha habido malestar entre los legisladores por tener una disposición explícita en la nueva ley que concede a los refugiados el derecho a trabajar de manera legal en detrimento de los nacionales.

Retos para la inclusión económica de los refugiados en Kenia

Como señalamos antes, los refugiados tienen derecho a un empleo formal, dado que técnicamente pueden acceder a permisos de trabajo, buscar y obtener un empleo, y crear un negocio (Corporación Financiera Internacional, 2018). Sin embargo, esta posibilidad de inclusión económica está restringida por una serie de retos concretos, como se expone a continuación.

Restricciones a la circulación

La libertad de circulación se concede a los refugiados en virtud de los instrumentos internacionales y regionales de los que Kenia es parte. Entre ellos se encuentra la Convención sobre los Refugiados de 1951, cuyo artículo 26 protege específicamente la libertad de circulación de

los refugiados. La convención permite a los refugiados elegir su lugar de residencia y circular libremente por el territorio del país de acogida, sujetos a las normas aplicables a las personas en circunstancias similares.

Sin embargo, Kenia ha practicado una estricta política de campamentos —por la cual los refugiados deben permanecer en unos campamentos designados— durante bastante tiempo, una práctica que está respaldada por la Ley de Refugiados de 2006. Esto limita el derecho de los refugiados a circular libremente por el país. La Ley de Refugiados tipifica como delito el tránsito fuera de las zonas designadas sin un pase de circulación. La pena por hacerlo es una multa de 200 dólares o seis meses de prisión (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019).

Según Roger Zetter y Héloïse Ruaudel (2016), estas restricciones “agravan la dificultad de acceso al empleo al limitar el abanico de posibles oportunidades de trabajo u ocupaciones” (p. 13) para los refugiados. Además, como señala Naohiko Omata (2020), la limitación de la circulación se suma a la ya difícil situación a la que se enfrentan los refugiados que intentan disfrutar de un medio de vida digno. La ley de Kenia que limita la circulación de los refugiados está en vigor a pesar de que los Estados miembros de la IGAD, incluido Kenia, han decidido asumir la responsabilidad colectiva de crear puestos de trabajo, mejorar los medios de subsistencia y garantizar la autosuficiencia de los refugiados. Para ello, se han comprometido a garantizar que los refugiados disfruten de libertad de circulación (Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, 2019).

A pesar de la estricta política de acampada de Kenia, algunos refugiados han dominado el arte de vivir de manera ilegal en zonas urbanas. Sin embargo, se enfrentan a un acoso constante y a detenciones arbitrarias por parte de los organismos de seguridad con el pretexto de verificar su identidad.

Retraso en el proceso de determinación de la condición de refugiado

Caroline Nalule y Derya Ozkul (2020) afirman que “la responsabilidad principal de los refugiados —y, por tanto, de la determinación de la condición de refugio— corresponde a los Estados, pero el ACNUR lleva a cabo la determinación del estatuto de refugiado cuando los Estados no quieren o no pueden hacerlo”. Se espera que una vez determinada la condición de refugio, esa persona pueda empezar a acceder a otros derechos y obligaciones. En Kenia, sin embargo, el proceso de determinación de la condición de refugio está plagado de problemas

que afectan la rapidez con la que se cambia la condición legal de solicitante de asilo a refugiado. Según el Consejo Noruego para los Refugiados (2017), puede llevar desde varios meses hasta varios años, es decir, más de los noventa días estipulados en la Ley de Refugiados. El retraso en la documentación significa que los refugiados no pueden acceder al empleo, que depende de tener el documento correcto (Zetter y Ruaudel, 2016). Lo que complica aún más las cosas es el hecho de que completar el RSD no significa automáticamente poder acceder a un empleo formal y buscar la igualdad salarial: primero el refugiado debe obtener un permiso de trabajo de clase M.

Aunque la Ley de Ciudadanía e Inmigración de Kenia establece una vía legal clara para los extranjeros que deseen acceder a un permiso de trabajo, como se comentó en el apartado anterior, la práctica sobre el terreno muestra una situación preocupante. Según la experiencia de los autores, el gobierno no expide permisos de trabajo a los refugiados, salvo en algunos casos aislados. Las solicitudes a través del portal en línea del gobierno suelen quedar pendientes durante varios años. Según una reciente carta de rechazo vista por los autores y emitida en agosto de 2020, el director general de los servicios de inmigración respondió al solicitante con una respuesta de una sola línea: "EL TRABAJO LO PUEDEN HACER LOS KENIANOS". Esto es una prueba de la discriminación que encuentran los refugiados para acceder al trabajo (Anónimo, 2020).

Como concluyen Zetter y Ruaudel (2016), esta situación restrictiva refleja la mítica preocupación del Gobierno de que conceder a los refugiados el derecho al empleo promovería la residencia de larga duración e introduciría la competencia con los kenianos en un mercado laboral ya congestionado.

Falta de recursos

Los refugiados suelen tener pocos bienes personales de valor material sustancial. Según Betts et al. (2019), sólo el 5 % de los hogares de refugiados en Kakuma y Kalobeyei tiene una radio, el 1 % tiene una televisión y el 0,6 % tiene un ordenador, lo que limita su acceso a la información y, a su vez, su capacidad para buscar oportunidades de empleo. La falta de estos bienes también refleja el hecho de que los refugiados no disponen de ingresos adicionales para invertir en aparatos que puedan fomentar la autosuficiencia. Además, su acceso a recursos como la tierra, los ríos y los bosques suele estar limitado por las regulaciones informales impuestas por las poblaciones locales de acogida (Betts et al., 2019). Como resultado, la obtención de capital para iniciar y mantener un negocio puede ser extremadamente difícil.

La falta de documentación empresarial (como los permisos de negocio) es otro factor que restringe el acceso de los refugiados a los recursos que puedan ayudarles a poner en marcha, dirigir y ampliar sus empresas. La mayoría de las oportunidades financieras disponibles (como los préstamos empresariales) requieren que las empresas estén registradas y tengan una cuenta bancaria. Las empresas dirigidas por refugiados no suelen estar registradas y carecen de la documentación adecuada, lo que dificulta el acceso a dichas oportunidades.

Relaciones entre la comunidad receptora y los refugiados

Aunque los refugiados y los miembros de la comunidad receptora comparten a veces una misma lengua, religión y cultura, no siempre es así y puede plantear problemas. Mientras que en Dadaab los conflictos entre la comunidad receptora y los refugiados se han resuelto en gran medida de forma amistosa debido a la homogeneidad cultural, en Kakuma y Kalobeyi los refugiados y las comunidades receptoras tienen culturas diferentes, lo cual ha provocado conflictos entre ellos y dificultades para encontrar soluciones (Oka y Gengo, 2020).

Además, las comunidades receptoras tienen a veces una percepción negativa de los refugiados basada en la suposición de que los refugiados reciben apoyo financiero del ACNUR y de las organizaciones no gubernamentales, lo cual los hace ricos pero al mismo tiempo un lastre para la economía. Esta percepción ha contribuido a que “los kenianos vean a los refugiados y a los solicitantes de asilo con recelo, lo que, a su vez, ha provocado un creciente sentimiento de xenofobia hacia los refugiados en el país” (Consortio de Refugiados de Kenia, 2015, p. 1). Estas percepciones suponen un importante obstáculo para la integración social y la inclusión económica de los refugiados.

Conclusión y recomendaciones

Como demuestra el análisis contextual de la situación de los refugiados en Kenia, el camino hacia la autosuficiencia a través de la inclusión económica es arduo. Esto puede deberse a que las comunidades receptoras no entienden quién es un refugiado, a que el gobierno descuida su papel en la protección de los refugiados o a la falta de un marco legislativo y político adecuado que fomente la autosuficiencia y la inclusión económica de los refugiados y solicitantes de asilo. Aunque los refugiados llevan tiempo en Kenia, el gobierno sigue ignorándolos y negándoles el acceso a los derechos básicos que garantizarían su participación activa en la economía.

Aunque la concientización del público en general sobre la situación de los refugiados en el país puede resolver parte del problema, debería ir acompañada de una vigorosa campaña de promoción y presión dirigida al gobierno de Kenia y a las autoridades locales. Esto ayudaría a aumentar la comprensión y a dismantelar la discriminación y las privaciones que dejan a los refugiados en el olvido desde el punto de vista económico.

La legislación es el primer paso para mejorar el entorno político que afecta a los refugiados. El proyecto de ley de refugiados de 2019 ofrece una oportunidad para que Kenia se sitúe entre sus pares y promulgue una ley que reconozca el derecho de los refugiados a trabajar y a realizar actividades remuneradas. Esta ley debería establecer procedimientos y plazos claros para el acceso de los refugiados a los permisos de trabajo.

Permitir la libertad de circulación de los refugiados es otro componente clave para aumentar la inclusión y el acceso a las oportunidades de trabajo. A través de la Ley de Refugiados, el gobierno de Kenia debe garantizar que se proteja y mejore el derecho a la libertad de circulación de los refugiados.

El acceso a la documentación adecuada —incluidos el registro rápido, el RSD y los permisos de trabajo— es otro aspecto que debe cambiar para permitir a los solicitantes de asilo y a los refugiados una vida significativa de autosuficiencia. Para empezar, el gobierno debería eliminar todos los cuellos de botella en el acceso a los permisos de trabajo de clase M. Además, la nueva legislación debería permitir a los solicitantes de asilo y a los refugiados acceder a las oportunidades de trabajo asalariado con sólo los documentos de registro.

Por último, está el problema de la documentación de los refugiados, que a veces no es reconocida por las autoridades locales como una forma válida de identificación. Deben tomarse las medidas adecuadas para garantizar que todas las agencias y departamentos kenianos reconozcan la documentación de los refugiados como una forma aceptable de identificación que puede utilizarse para obtener servicios en el sector socioeconómico, como la banca. El camino hacia la autosuficiencia puede ser turbio, pero estos pasos prácticos y graduales ofrecen la oportunidad de garantizar que nadie se quede atrás.

Referencias

- ACNUR Kenia. (2021a). *Figures at a Glance*. <https://www.unhcr.org/ke/figures-at-a-glance>
- . (2021b). *Urban areas*. <https://www.unhcr.org/ke/urban-areas>

- ACNUR Kenia y Gobierno de Kenia. (2021). *Kenya operation statistics*. <https://www.unhcr.org/ke/857-statistics.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). *The Kalobeyei integrated socio-economic development program (KISEDEP)*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- . (2020). *Kalobeyei settlement*. <https://www.unhcr.org/ke/kalobeyei-settlement>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Doing business in Dadaab Kenya: Market systems analysis*. Organización Internacional del Trabajo.
- Amnistía Internacional. (2016). *Nowhere else to go: Forced return of Somali refugees from Dadaab Refugee Camp*. Amnistía Internacional.
- Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo. (2017). *Nairobi Declaration on durable solutions*. Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo.
- . (2019). *Kampala Declaration on jobs, livelihoods, and self-reliance for refugees, returnees, and host communities in the IGAD region*. Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo.
- Anónimo. (2020). Entrevista con los autores. 2 de noviembre.
- Betts, A., Omata, N., Rodgers, C., et al. (2019). *The Kalobeyei Model: Towards self-reliance for refugees?* Refugee Studies Centre.
- Betts, A., Omata, N. y Sterck, O. (2018). *Refugee economies in Kenya*. Refugee Studies Centre.
- Coalición para el Acceso al Asilo y los Derechos Laborales de los Refugiados. (2014). *Global refugee work rights report: Taking the movement from theory to practice*. Asylum Access.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (2006). *Observación General 18: El derecho al trabajo*. UN Doc. E/C.12/GC/18.
- Consejo Noruego para los Refugiados. (2017). *Recognizing Nairobi's refugees*. Consejo Noruego para los Refugiados.
- Consortio de Refugiados de Kenia. (2015). *Myths and truths: The facts about refugee self-sufficiency and economic contribution in Nairobi*. Consortio de Refugiados de Kenia y Consejo Danés para los Refugiados.
- Corporación Financiera Internacional. (2018). *Kakuma as marketplace*. Corporación Financiera Internacional.
- Nalule, C. y Ozkul, D. (2020). Exploring RSD handover from UNHCR to states. *Forced Migration Review* 65.
- Nyamori, V. (2018, diciembre 24). Global compact on refugees must be quickly anchored in national policy. *Daily Nation*. <https://rb.gy/auqxbt>

Oka, R. y Gengo, R. (2020). *The political economy of refugee-host integration in Kenya*. USAID.

Omata, N. (2020). Refugee livelihoods: A comparative analysis of Nairobi and Kakuma Camp in Kenya. *Wiley Online*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/disa.12451>

Rummery, A. (2019). *Why Including Refugees Makes Economic Sense*. ACNUR USA. <https://www.unhcr.org/en-us/news/stories/2019/4/5c9caee84/including-refugees-makes-economic-sense.html>

Zetter, R. y Ruaudel, H. (2016). *Refugees' right to work and access to labor markets: An assessment*. KNOMAD.

La reducción del espacio aceptada por el Estado: un análisis de la tendencia a limitar el derecho de los migrantes forzados a trabajar legalmente en Sudáfrica

*Sherylle Dass, Mandivavarira Mudarikwa
y Petra Marais*

Introducción

141

La reducción del espacio aceptada por el Estado

El derecho al trabajo es un derecho fundamental que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés) garantiza en sus artículos 6 a 8. Entre estas garantías se encuentran el derecho al trabajo, los derechos en el trabajo y el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el acceso y disfrute de estos derechos. El uso de las palabras “toda persona” en estas garantías significa que el derecho al trabajo se concede a todas las personas sin importar su nacionalidad u origen nacional. De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 18, confirmó que la protección de la igualdad y la no discriminación “debe aplicarse en relación con las oportunidades de empleo de trabajadores migratorios y sus familias” (2006, párrafo 18).

Según los datos más recientes, Sudáfrica acoge a 78 395 refugiados reconocidos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2020) y a 188 296 solicitantes de asilo (Ministerio del Interior, 2020). La Constitución progresista de Sudáfrica, su política de refugiados urbanos y la incorporación de la Convención sobre los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, lo convierten en un país de acogida atractivo para los migrantes forzados.

Este capítulo comienza explorando el contexto legal del derecho al trabajo de los migrantes forzados en Sudáfrica y las diversas construcciones sociales y legales que afectan este derecho. Después, examina los esfuerzos legislativos en curso para limitar de manera intencionada la capacidad de los migrantes forzados para trabajar en Sudáfrica, a pesar de los pronunciamientos judiciales que exigen la necesidad de garantizar que los solicitantes de asilo y los refugiados puedan trabajar. El capítulo concluye con recomendaciones sobre cómo Sudáfrica

puede mejorar su contexto legal y social para garantizar que los migrantes forzados puedan trabajar de forma legal y segura.

Migración forzada: marco legislativo y jurisprudencia

Sudáfrica cuenta con un amplio marco jurídico que regula los derechos de los migrantes forzados y el derecho al trabajo. Además de la legislación primaria, existen varias sentencias judiciales que dan contenido a la letra de la ley. En esta sección se examinan las leyes y las sentencias judiciales más importantes que configuran el derecho al trabajo de los migrantes forzados en Sudáfrica.

142

Sherylle Dass, Mandivavarira Mudarikwa y Petra Marais

La Constitución de la República Sudafricana

La Constitución es la ley suprema del país. Todos los derechos de la Constitución —a excepción del derecho a la ciudadanía; los derechos políticos; el derecho a entrar, residir y permanecer en Sudáfrica; y el derecho a la libertad de comercio, ocupación y profesión— están garantizados para *todas las personas*. La Constitución no distingue entre refugiados y solicitantes de asilo en el afianzamiento de los derechos. Por lo tanto, salvo los derechos enumerados anteriormente, los migrantes forzados tienen derecho a que se protejan y promuevan sus derechos dentro de los límites establecidos por la Constitución.

La Ley de Refugiados 130 de 1998 (modificada por la Ley de Modificación de Refugiados 11 de 2017)

En Sudáfrica, la adjudicación y la administración de las solicitudes de refugio son competencia del Departamento del Interior (DHA, por sus siglas en inglés) y se rigen por la Ley de Refugiados. Esta ley incorpora la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Refugiados, una persona puede obtener el estatuto de refugiado en Sudáfrica si

- (a) debido a temores justificados de ser perseguida por motivos de raza, tribu, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de éste, o, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; o

- (b) a causa de una agresión exterior, de una ocupación, de una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben o alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o de su nacionalidad, se vea obligada a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar, o
- (c) está a cargo de una persona contemplada en el apartado (a) o (b).

La Ley de Refugiados distingue entre los migrantes forzados que han solicitado asilo y cuyas solicitudes están aún pendientes, y las personas cuyas solicitudes han sido aprobadas y son refugiadas reconocidas. Un solicitante de asilo en Sudáfrica se define en la sección 1 de la Ley de Refugiados como “una persona que busca el reconocimiento como refugiada en la República”, y un refugiado se define como “cualquier persona a la que se le ha concedido el asilo en términos de esta Ley”. El estatuto de refugiado es de carácter declarativo. Una persona es refugiada en cuanto cumple los criterios contenidos en la definición; el reconocimiento de su estatus de refugiado, por tanto, no le convierte en refugiado, sino que simplemente le declara como tal (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019). Un solicitante de asilo es un refugiado potencial a la espera de ser reconocido, y se le concede la protección de refugiado si se acepta su reconocimiento. En consecuencia, en este capítulo, utilizamos el término “migrantes forzados” para referirnos a los solicitantes de asilo y a los refugiados de forma colectiva.

Cuando un solicitante de asilo huye de su país de origen y entra en Sudáfrica, debe solicitar el estatuto de refugiado en una Oficina de Acogida de Refugiados (RRO, por sus siglas en inglés). Después de presentarse allí, debe completar la documentación necesaria y someterse a un proceso de entrevistas. Los solicitantes de asilo en Sudáfrica reciben una visa de solicitante de asilo de la “sección 22”. Antes de la modificación de la Ley de Refugiados, que se comenta más adelante, este permiso concedía al titular el derecho automático a trabajar y estudiar.

Según la Ley de Refugiados, la visa para solicitantes de asilo está pensada como una “visa temporal”. Sin embargo, la solicitud de un solicitante de asilo puede tardar varios años en resolverse; de hecho, el promedio de espera de la resolución es de tres años¹. Este retraso en el proceso de determinación del estatus significa que el estatus de “solicitante de asilo” es un estatus a más largo plazo que el previsto por la ley.

1 *Somali Association of South Africa and Others v. Limpopo Department of Economic Development Environment and Tourism and Others*, 2015 (1) SA 151 (SCA), para. 44.

Si una solicitud de asilo tiene éxito, el solicitante de asilo se convierte en un refugiado reconocido y recibe un certificado de reconocimiento formal de acuerdo con la sección 27(a) de la Ley de Refugiados, válido por un periodo de cuatro años, a menos que el estatus de refugiado sea retirado o terminado. Un refugiado también tiene derecho a solicitar un documento de identidad de acuerdo con la sección 30 de la Ley de Refugiados. Antes de la Ley de Modificación de la Ley de Refugiados, los documentos de identidad de los refugiados tenían un color diferente al de los ciudadanos y residentes permanentes.

Si se rechaza la solicitud de asilo, existe un proceso interno de apelación y revisión a su disposición. Este proceso puede durar varios años, y durante ese tiempo la visa del solicitante de asilo sigue siendo prorrogada para permitirle residir legalmente en el país hasta que se llegue a una decisión final. Si el recurso interno y la revisión de la solicitud de asilo son finalmente rechazados, el solicitante de asilo puede apelar la decisión ante las cortes de acuerdo con la Ley de Promoción de la Justicia Administrativa 3 de 2000.

El artículo 27 de la Ley de Refugiados permite a los refugiados buscar empleo y los mismos servicios básicos de salud y educación que los ciudadanos sudafricanos, y les otorga todos los derechos contenidos en la Carta de Derechos, excepto los derechos específicos de los ciudadanos. Los solicitantes de asilo no tienen automáticamente estos derechos. Dado que la Ley de Refugiados no prescribe los derechos de los solicitantes de asilo, algunos de los derechos de los que gozan actualmente se han desarrollado y afirmado mediante litigios.

El derecho al trabajo en Sudáfrica

El artículo 22 de la Constitución establece que “todo ciudadano tiene derecho a elegir libremente su oficio, ocupación o profesión. El ejercicio de un oficio, ocupación o profesión puede ser regulado por ley”. El valor subyacente de la sección 22 es que el público tiene interés en permitir que los individuos se ganen la vida por sí mismos en lugar de ser mantenidos por los fondos públicos (Curry y De Waal, 2013, p. 465). La libertad profesional y el derecho a ganarse la vida son también elementos fundamentales para la autonomía individual y establecen una base para el ejercicio de otros derechos y libertades contenidos en la Carta de Derechos (ibíd.).

Actualmente, Sudáfrica no tiene la práctica de confinar a los solicitantes de asilo en campamentos o centros y tiene lo que se conoce como una “política de asilo urbano”, en la que los solicitantes de asilo son libres de moverse por el país (Kavuro, 2015, p. 250). Sin embargo, esto

significa que el derecho a ganarse la vida es de vital importancia para los solicitantes de asilo, dado que no están confinados en un centro que les proporcione alimentos, alojamiento y otros productos básicos. Es en este contexto donde debe entenderse el derecho al trabajo de los migrantes forzados. Para los refugiados, el artículo 27(f) de la Ley de Refugiados establece que los refugiados reconocidos tienen derecho a buscar empleo. Los solicitantes de asilo no siempre han tenido este mismo derecho automático, como se explica a continuación.

La decisión de Watchenuka: romper las barreras

Entre el 1 de abril de 2000, cuando entró en vigor la antigua Ley de Refugiados, y 2004, cuando se dictó la histórica sentencia *del Ministerio del Interior y otros contra Watchenuka y otros*, los solicitantes de asilo no tenían un derecho automático a trabajar en Sudáfrica. Las condiciones para residir en el país se prescriben en los permisos de los solicitantes de asilo, y antes de la sentencia *Watchenuka*, la prohibición de trabajar y estudiar en Sudáfrica era una condición de todos esos permisos.

El caso *Watchenuka* se centró en Muriel Millie Watchenuka, que huyó de Zimbabue con su hijo de 20 años con capacidades diversas por miedo a que se viera obligado a unirse a militantes partidarios del partido político gobernante en Zimbabue. Poco después de solicitar asilo en Sudáfrica, consiguió un cupo para que su hijo estudiara. Watchenuka es viuda y tiene formación de técnica de farmacia; argumentó ante la corte que sus ahorros se habían agotado y que necesitaba conseguir un empleo de manera urgente. Debido a la prohibición que figura en sus permisos de solicitante de asilo, a Watchenuka se le prohibió buscar empleo, y su hijo no pudo estudiar en Sudáfrica.

La demanda, presentada por Watchenuka y otros ante el Tribunal Superior de Sudáfrica, consiguió impugnar la exclusión del derecho a trabajar y estudiar. El Tribunal Superior sostuvo que el Comité Permanente de Asuntos de los Refugiados no tenía autoridad para prohibir el empleo en Sudáfrica. El ministro del Interior apeló la sentencia ante la Corte Suprema de Apelaciones.

La Corte Suprema de Apelaciones adoptó un enfoque diferente al del Tribunal Superior al considerar la difícil situación de los solicitantes de asilo en Sudáfrica y sostuvo que la prohibición general de estudiar y trabajar entra en conflicto con la Carta de Derechos. La corte también declaró que el derecho al trabajo está relacionado de manera estrecha con la dignidad humana y, por lo tanto, debe ampliarse para incluir a todos los solicitantes de asilo en Sudáfrica. La corte sostuvo específicamente que

La dignidad humana no tiene nacionalidad. Es inherente a todas las personas, ciudadanas y no ciudadanas, simplemente porque son humanas. Y mientras esa persona se encuentre en este país, por las razones que sean, debe ser respetada, y está protegida, por el [artículo] 10 de la Carta de Derechos².

Al analizar la naturaleza de la limitación que puede imponerse al derecho al trabajo, el presidente de la corte, el juez Nugent, declaró que “cuando el empleo es el único medio razonable para el sustento de la persona, surgen otras consideraciones. Lo que está entonces en cuestión no es simplemente una restricción a la capacidad de la persona para desarrollarse, sino una restricción a su capacidad para vivir sin humillación y degradación positivas”³.

La decisión de la corte está en consonancia con el ICESCR, del que Sudáfrica es signatario. La Observación General 18, que esboza el marco normativo del derecho al trabajo consagrado en el ICESCR, subraya el valor crítico del principio de no discriminación cuando se trata del empleo de los migrantes (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2006, párrafo 18). La observación general también señala que el derecho al trabajo es una parte inseparable e inherente a la dignidad humana y que el “trabajo”, tal como se especifica en ese Pacto, debe ser un trabajo *decente* (ibíd., párr. 7). La sentencia de *Watchenuka* también está en consonancia con el principio general de que todos los derechos humanos internacionales deben ser disfrutados por todas las personas, independientemente de su ciudadanía o estatus migratorio.

El efecto *Watchenuka*

Tras la sentencia de *Watchenuka*, todos los solicitantes de asilo con un permiso de la sección 22 tenían derecho inmediato a buscar empleo y obtener una educación en Sudáfrica mientras esperaban que se resolviera su solicitud de asilo. Conceder a los solicitantes de asilo la posibilidad de trabajar fue un avance importante, dado que Sudáfrica, a diferencia de muchos otros países, no proporciona a estas personas ayuda económica, subsidios o servicios sociales gratuitos, como la vivienda, mientras esperan que se resuelva su solicitud. El derecho a ganarse la vida y a poder cuidar de sus dependientes es, por tanto, una parte fundamental de la supervivencia de los solicitantes de asilo en Sudáfrica (Kavuro, 2015, p. 234).

2 *Minister of Home Affairs and Others v. Watchenuka and Others*, [2004] 1 All SA 21 (SCA), párrafo 25.

3 *Ibíd.*, párr. 32.

La sentencia de *Watchenuka* también permitió el desarrollo del reconocimiento del derecho al trabajo dentro del derecho a la dignidad humana. En 2015, se dictó otra sentencia (*La Asociación Somalí de Sudáfrica y otros contra el Departamento de Desarrollo Económico, Ambiente y Turismo de Limpopo y otros*) que reiteró la importancia del derecho al trabajo en Sudáfrica⁴. En esta sentencia, la Corte Suprema de Apelaciones sostuvo que el derecho a la dignidad no sólo se refiere al derecho a buscar empleo, sino que también se extiende a que una persona se mantenga con el comercio. Es importante destacar que la corte declaró que las autoridades deben evitar acciones que puedan alimentar la xenofobia y que regular en exceso el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo podría interpretarse como una forma de inducir a los solicitantes de asilo indigentes a abandonar Sudáfrica⁵.

En otra sentencia, del caso del *Foro de Vendedores Informales de Sudáfrica y otros contra la Ciudad de Johannesburgo y otros*, relacionada con los desalojos forzados y masivos de vendedores informales de sus puestos de venta en el centro de la ciudad, la Corte Constitucional destacó que la “capacidad de las personas para ganar dinero y mantenerse a sí mismas y a sus familias es un componente importante del derecho a la dignidad humana. Sin ella, se enfrentan a ‘la humillación y la degradación’”⁶. La corte no limitó esta afirmación a los ciudadanos, sino que la hizo extensiva a todos los vendedores informales afectados por los desalojos masivos y forzados.

Reducción del espacio para el derecho al trabajo legal y otros desafíos

Gracias a la sentencia de *Watchenuka*, el entorno jurídico del derecho al trabajo de los inmigrantes forzados en Sudáfrica es progresista y acomodaticio. Sin embargo, la realidad es que el espacio para ejercer y disfrutar de este derecho de manera libre se está reduciendo. En este apartado se examinan algunas de las causas fundamentales de este fenómeno y se destacan varios contextos sociales por los que deben transitar los migrantes forzados. No pretendemos que las cuestiones identificadas aquí sean las únicas consideraciones relevantes, sino sólo algunas que consideramos fundamentales. Por lo tanto, estas cuestiones no deben entenderse como una lista exhaustiva.

4 *Somali Association of South Africa and Others v. Limpopo Department of Economic Development Environment and Tourism and Others*, 2015 (1) SA 151 (SCA).

5 *Ibid.*, párr. 44.

6 *South African Informal Traders Forum and Others v. City of Johannesburg and Others*, 2014 (6) BCLR 726 (CC), para. 31.

Sudáfrica como país receptor de migrantes forzados

Los patrones de migración en el sur de África son complejos y están motivados por una serie de factores sociales, económicos, políticos y ecológicos (Grupo del Banco Mundial, 2018, p. 7). Sudáfrica es uno de los diez principales destinos del mundo para los solicitantes de asilo (Departamento del Interior, 2017). Según el Departamento del Interior, el número total de solicitantes de asilo en Sudáfrica a 1 de enero de 2020 era de 188 296 (Ministerio del Interior, 2020). Datos recientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sugieren que Sudáfrica acoge a 78 395 refugiados reconocidos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2020).

La Constitución de Sudáfrica y sus protecciones fundamentales la convierten en un país atractivo para buscar asilo, en especial para las personas LGBTQI+ procedentes de países cercanos donde la protección legal no se extiende a las minorías sexuales y de género (Heinrich Boll Stiftung, 2018). Desde el punto de vista económico, antes de ser superada por Nigeria en 2019, Sudáfrica albergaba la mayor economía de África (Naidoo, 2020) y, por tanto, era un centro para los migrantes económicos. El DHA sostiene que el 90 % de los solicitantes de asilo en Sudáfrica son migrantes económicos y no cumplen los requisitos para obtener el estatus de refugiado (Departamento del Interior, 2017). Declaraciones como estas incuban la hostilidad hacia los solicitantes de asilo porque sugieren que estas personas están abusando del proceso de asilo para su beneficio económico y les están quitando oportunidades a los ciudadanos sudafricanos.

Desigualdad, pobreza e inaccesibilidad económica

Sudáfrica es uno de los países más desiguales del mundo, ya que el 20 % de la población posee más del 68 % de los ingresos, y el 40 % de la población más pobre sólo tiene el 7 % de los ingresos (Fondo Monetario Internacional, 2020). La tasa de desempleo de Sudáfrica alcanzó el 30,1 % durante la pandemia de la covid-19, y los economistas predicen que la tasa de desempleo posterior a la pandemia podría ascender hasta el 50 % (“South Africa’s Unemployment Rate Climbs to 30.1%”, 2020). La pobreza es una consecuencia de la desigualdad racial y de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias del pasado en Sudáfrica. Esta desigualdad afecta de manera directa al derecho al trabajo, ya que el empleo es un mecanismo crucial para romper la cadena de pobreza intergeneracional. En las actuales circunstancias económicas y la elevada tasa de desempleo, la contratación de inmigrantes se ha percibido

como una limitación del acceso de los ciudadanos al empleo (Human Rights Watch, 2020).

Xenofobia y violencia hacia los inmigrantes

Sudáfrica tiene una larga historia de violencia contra la población negra, en especial a las mujeres, que son objeto de discriminación, violencia, marginación y exclusión económica. Durante el apartheid, la violencia se utilizó para controlar el movimiento de las personas negras y como herramienta para continuar con la opresión. La Sudáfrica posterior al apartheid sigue siendo muy violenta, con una de las tasas más altas del mundo de asesinatos por motivos de género (Reality Check, 2019).

Las víctimas de la violencia suelen ser mujeres, personas LGBTQ+, migrantes y niños. La violencia dirigida a las personas marginadas suele ser una expresión de la masculinidad tóxica y de la sensación de impotencia. La violencia se utiliza como un medio para que las personas (generalmente hombres) golpeen a los miembros de la sociedad que son más débiles o que se perciben como más débiles⁷. Es en este contexto en el que se encuentran los migrantes forzados: la percepción social de que deben estar en lo más bajo de la escala, lo que significa que son objeto constante de violencias.

Otra iteración del uso de la violencia para resolver problemas o para que la gente se sienta poderosa es la presencia de la xenofobia en Sudáfrica (Human Rights Watch, 2020). La xenofobia puede considerarse como actitudes, prejuicios o comportamientos que rechazan, excluyen y a menudo vilipendian a las personas con base en la percepción de que son “extranjeros” o extraños a la comunidad o la sociedad (Masenya, 2017, p. 81). Los ataques xenófobos en Sudáfrica parecen estar dirigidos de manera exclusiva a los migrantes de otros países africanos, y la xenofobia quizá se describa mejor como afrofobia (Mamabolo, 2015, p. 144). La actual xenofobia contra los negros de otros países africanos toma la misma forma y color de la historia de violencia de Sudáfrica contra su propia población negra (ibid., p. 145).

En los últimos años, los ataques contra los migrantes se han manifestado en forma de violencia física, saqueo de negocios de propiedad de migrantes, campañas en las redes sociales y funcionarios del gobierno que expresan actitudes xenófobas de manera implícita o explícita (Tella y Ogunnubi, 2014, p. 146). El saqueo de los negocios no sólo priva a los migrantes de sus ingresos, sino que crea un entorno generalmente inseguro en el que los migrantes pueden verse obligados a trasladarse

7 *Tshabalala v. The State; Ntuli v. The State*, [2019] ZACC 48, párr. 1.

a otra parte de Sudáfrica. Las perspectivas xenófobas pueden impedir que los empleadores contraten a los migrantes forzados por su mera condición de inmigrantes, y la amenaza de violencia puede empujar a los migrantes al sector laboral informal, donde no se benefician de la protección de los derechos laborales. Aunque un debate detallado sobre el número y el alcance de los ataques xenófobos en Sudáfrica va más allá del ámbito de este capítulo, vale la pena señalar que los ataques físicos contra los migrantes alcanzaron su punto máximo en 2008, con más de sesenta personas asesinadas ese año (Reality Check, 2019); y para el período 1994–2018, se registraron 309 muertes y más de 100 000 desplazamientos debido a la violencia xenófoba (Xenowatch, 2019).

De forma más reciente, a finales de 2019 y principios de 2020, cientos de migrantes forzados protestaron contra la xenofobia durante una sentada de cinco meses ante la oficina del ACNUR en Ciudad del Cabo y la Iglesia Metodista de Ciudad del Cabo (Oliver, 2020). Los manifestantes exigían al ACNUR el reasentamiento en un país donde pudieran sentirse seguros.

Por último, el Consejo de Investigación de Ciencias Humanas realizó una encuesta en 2018 y descubrió que el 31 % de los encuestados creía que la mejor manera de abordar la xenofobia en Sudáfrica es expulsar a los inmigrantes (Coetzee, 2019). Esta encuesta ilustra que muchos sudafricanos no prevén una solución amistosa con los inmigrantes en su país.

Politizar y alterar a los migrantes forzados

Como ya se ha comentado, Sudáfrica está desgarrada de manera perniciosa por la desigualdad, la pobreza y el desempleo. A menudo se culpa a los migrantes en Sudáfrica, independientemente de su estatus migratorio, del desempleo (Kavuro, 2015, p. 248). Los sudafricanos suelen percibir que las oportunidades de empleo en Sudáfrica son limitadas, y si los migrantes están empleados, hay menos oportunidades de empleo disponibles para los ciudadanos.

Con frecuencia se utilizan a los migrantes como chivo expiatorio de la incapacidad del Estado para hacer frente a la pobreza, la corrupción, la desigualdad y el alto nivel de desempleo (Tella y Ogunnubi, 2014, p. 149). Al igual que en el caso de la violencia de género, la afrofobia se alimenta del mismo principio de golpear por la frustración y la impotencia causadas por los desequilibrios de poder, raciales y económicos (ibíd.). Cuando los sudafricanos se sienten frustrados por la corrupción institucional, la desigualdad persistente y el aumento del desempleo,

buscan a alguien a quien culpar y necesitan sentir que están tomando medidas para aliviar su lucha. Uno de los objetivos disponibles, y sobre el que ejercen cierto poder, son los inmigrantes.

Las políticas del DHA como factor contribuyente

La imposibilidad de los solicitantes de asilo de acceder al trabajo ha empeorado debido a las políticas adoptadas por el DHA. Por ejemplo, este Departamento exige que los solicitantes de asilo renueven sus permisos en la RRO donde presentaron su solicitud de asilo al llegar a Sudáfrica. Esto es problemático porque muchas personas se trasladan después de solicitar el asilo en respuesta a oportunidades de trabajo, miembros de la familia, afiliaciones a la iglesia y estructuras de apoyo. Además, la validez de los permisos de los solicitantes de asilo varía de cuatro semanas a seis meses. Así, si un solicitante de asilo se instala en Ciudad del Cabo, por ejemplo, pero solicitó asilo en Musina, debe recorrer 1920 kilómetros para renovar su permiso cada vez que se acerca su vencimiento. Y dado que las RRO suelen estar sobrecargadas y con pocos recursos, las personas que intentan renovar su permiso podrían tener que visitar una RRO varias veces antes de ser finalmente atendidas; así, si su permiso es válido sólo por un mes, tendrían que ausentarse repetidamente del trabajo para conseguir una renovación. Estas políticas dificultan aún más que los solicitantes de asilo obtengan y conserven un empleo formal.

Trabajo informal

Los migrantes forzados experimentan numerosas barreras para entrar en el mercado de trabajo formal, como las barreras lingüísticas, la falta de habilidades significativas como resultado de las condiciones en sus países de origen, la competencia con los solicitantes de empleo locales y las actitudes xenófobas⁸. Otro obstáculo para el trabajo formal es la incapacidad de los empleadores para distinguir entre migrantes forzados y otros migrantes, lo que les hace reacios a emplear a refugiados y solicitantes de asilo (Kavuro, 2015, p. 248). Debido a este acceso restringido al empleo formal, los migrantes forzados suelen buscar trabajo en el sector informal, que les ofrece menos protecciones legales y los hace más vulnerables a los abusos económicos. La sentencia del *Foro de Vendedores Informales de Sudáfrica*, comentada anteriormente, es un ejemplo de la inestabilidad y los abusos con los que suelen convivir

8 *Somali Association of South Africa and Others v. Limpopo Department of Economic Development Environment and Tourism and Others*, 2015 (1) SA 151 (SCA), para. 6.

los trabajadores informales. Este caso se refería al desalojo forzado y masivo de vendedores informales de sus puestos de venta en Johannesburgo, que los dejó sin fuente de ingresos. Esta inestabilidad y los abusos se agravan cuando los trabajadores son emigrantes forzados o, peor aún, si son mujeres.

Recientes modificaciones legislativas negativas

Esta sección explora tres desarrollos legales recientes que han frustrado aún más el derecho al trabajo de los migrantes forzados en Sudáfrica. Es importante señalar que no se trata de una lista exhaustiva y que existen otros intentos legislativos de limitar este derecho.

La Ley y el Reglamento de Modificación de Refugiados

La nueva Ley de Modificación de Refugiados 11 de 2017 y el Reglamento de la Ley de Modificación entraron en vigor el 1 de enero de 2020. El reglamento en general parece restringir de manera indebida los derechos de los solicitantes de asilo. Por ejemplo, el reglamento 5(3) estipula que el Comité Permanente de Asuntos de los Refugiados tiene ahora la autoridad para determinar las “condiciones en las que los solicitantes de asilo que reúnen los requisitos pueden ser empleados o estudiar” y los “sectores dentro de los cuales un solicitante de asilo no está autorizado a trabajar o estudiar en la República mientras espera el resultado de su solicitud de asilo”. Esto elimina el derecho automático de los solicitantes de asilo a trabajar y estudiar. El Reglamento 12(5) establece además que, antes de que un solicitante de asilo pueda recibir permiso para trabajar en Sudáfrica, se llevará a cabo una evaluación para determinar su capacidad para mantenerse a sí mismo y a sus dependientes. Cabe señalar que, en virtud de la antigua Ley de Refugiados, el Comité Permanente de Asuntos de los Refugiados tiene varias obligaciones legales y ya está desbordado de responsabilidades administrativas, por lo que prevemos que los solicitantes de asilo que pidan permiso para trabajar se verán sometidos a retrasos injustificados para recibir dicho permiso.

Apenas unos meses después de la entrada en vigor de la Ley de Enmienda y la normativa que la acompaña, Sudáfrica declaró el estado de catástrofe nacional para combatir la propagación de la covid-19. Las RRO cerraron y, según las últimas instrucciones emitidas por el DHA, permanecerán cerradas hasta el 30 de septiembre de 2021. Todas las visas temporales que expiren tras la declaración del estado nacional de catástrofe se prorrogarán por defecto. En este sentido, aún no se han visto los efectos prácticos de la Ley de Modificación y de la normativa.

El Libro Blanco de la Migración Internacional para Sudáfrica

El Libro Blanco de la Migración Internacional para Sudáfrica, publicado en julio de 2017, es una herramienta política distorsionada. En Sudáfrica, un libro blanco es una amplia declaración de política gubernamental (Parlamento de Sudáfrica, 2021). Los libros blancos no tienen autoridad legal; sin embargo, pueden constituir la base de la nueva legislación que se presenta al Parlamento por el departamento estatal específico que los redactó. El Libro Blanco de la Migración Internacional para Sudáfrica fue redactado por el DHA, y el capítulo 12 tiene una aplicación específica a la gestión de los solicitantes de asilo y los refugiados (Departamento del Interior, 2017). Como se explicó, Sudáfrica sigue en la actualidad una política de asilo urbano, y el libro blanco propone un cambio hacia una política de “centros de procesamiento de solicitantes de asilo”. Las *Directrices sobre la detención* del ACNUR definen la detención como la privación de libertad de los solicitantes de asilo y se refieren específicamente a los centros e instalaciones de retención (2012, párrafo 5). Por lo tanto, aunque los centros de procesamiento suenan menos infractores que los “campos”, la terminología es sinónima. El libro blanco, que precede a la Ley de Modificación, sugiere eliminar el derecho automático de los solicitantes de asilo a trabajar y estudiar en Sudáfrica. La Ley de Modificación y los reglamentos son aparentemente un primer paso hacia la política contenida en el libro blanco.

El proyecto de ley de desarrollo económico de los municipios de Gauteng

El proyecto de ley de desarrollo económico de los municipios de Gauteng se publicó para que recibir comentarios públicos en septiembre de 2020. El proyecto de ley, de ser aprobado, se aplicaría únicamente a la provincia de Gauteng. La sección 3 del proyecto de ley establece que el propósito del proyecto de ley es, entre otros, “designar las actividades comerciales dentro de las áreas de los municipios que están reservadas para el uso exclusivo y único de los ciudadanos y las personas que tienen estatus de residencia permanente en la República”. Esto se consigue mediante el apartado 2 del artículo 7, que establece que “las actividades comerciales designadas en la columna 3 de la Tabla A del Anexo 2 están, en un municipio designado, exclusiva y únicamente reservadas a la propiedad y la explotación por parte de un ciudadano de la República o de una persona con estatus de residencia permanente en la misma”. La tabla incluida en el proyecto de ley, que debería indicar

las actividades económicas reservadas a los ciudadanos y a los residentes permanentes, está actualmente en blanco, por lo que se desconoce qué actividades económicas están reservadas a los ciudadanos y a los residentes permanentes. El apartado 2 del artículo 7 no distingue entre migrantes documentados e indocumentados, ni siquiera entre migrantes económicos y migrantes forzados.

El proyecto de ley de Gauteng sostiene que su objetivo es promover la prosperidad económica de los ciudadanos al excluir a los inmigrantes de la participación en la economía de los municipios de Gauteng. Estamos de acuerdo con la posición de que “la sección 7(2) del proyecto de ley discrimina casi ciertamente de forma injusta a las categorías de no ciudadanos de manera que refuerza los prejuicios sociales. No es posible separar ningún objetivo meritorio del proyecto de ley (si es que hay alguno) con su efecto potencialmente catastrófico” y que el proyecto de ley “es poco probable que pase el examen de constitucionalidad” (de Vos, 2020).

Recomendaciones y buenas prácticas

La incapacidad de los migrantes forzados para buscar un empleo que les permita ser autosuficientes puede llevar a una mayor dependencia de la asistencia social proporcionada por el Estado, ya sea una asistencia social estructurada o paquetes de ayuda, como los subsidios de ayuda social para la covid-19. Esta dependencia puede dar lugar a más agresiones contra los migrantes en Sudáfrica.

Acogemos con satisfacción los esfuerzos del gobierno sudafricano, como las campañas de concienciación en los asentamientos informales, para pedir a los sudafricanos que pongan fin a los ataques contra los migrantes. Por desgracia, estos esfuerzos por sí solos no supondrán ningún cambio duradero para mejorar la situación de los migrantes forzados. De hecho, hasta ahora, estas campañas han tenido un impacto insignificante en los ataques contra los extranjeros (Mamabolo, 2015, p. 144). Se necesitan estrategias sustanciales urgentes, como las que se exponen a continuación.

Recomendación 1: Deshacer los desarrollos legislativos restrictivos y adoptar políticas de mercado laboral que conduzcan a medios de vida y condiciones económicas más sostenibles para los refugiados (Zetter y Ruaudel, 2016).

Esto es coherente con la obligación de respetar, promover y cumplir los derechos constitucionales y con las obligaciones internacionales que vinculan a Sudáfrica. El trabajo puede utilizarse como herramienta

de integración en la sociedad y puede evitar la “alterización” de los migrantes forzados.

Recomendación 2: Adoptar documentos de identificación para los migrantes forzados que no hagan que los refugiados sean “otros”.

Como ya se dijo, los refugiados reconocidos recibían antes un documento de identidad de color y presentación diferentes a los emitidos a los ciudadanos y residentes permanentes. A los ciudadanos y residentes permanentes se les expide ahora una “tarjeta de identidad inteligente” en lugar de una libreta. El gobierno debería expedir el mismo tipo de tarjeta a los refugiados reconocidos. Esta tarjeta también podría confirmar el estatus legal del refugiado, como lo hace ahora para los residentes permanentes. La emisión de diferentes tarjetas de identidad para diferentes grupos de personas confunde a los empresarios sobre qué documentos son válidos. Disponer de un documento de identidad estándar que especifique el estatus legal de cada uno cerraría esta brecha.

Recomendación 3: Revisar las políticas relacionadas con la duración de los permisos de asilo y al acceso a los servicios en las RRO.

Actualmente hay cinco RRO, ubicadas en Ciudad del Cabo, Múscina, Pretoria, Port Elizabeth y Durban. El hecho de tener que hacer frecuentes viajes a una RRO concreta, debido a que los permisos de los solicitantes de asilo sólo son válidos durante un periodo máximo de seis meses, provoca inestabilidad y dificulta las perspectivas de empleo. La revisión de las políticas del DHA relacionadas con la duración de los permisos de asilo, así como a las RRO que pueden visitar, puede aumentar la empleabilidad a largo plazo de los migrantes forzados y promover su acceso al empleo formal.

Recomendación 4: Aumentar la conciencia de las partes interesadas sobre los derechos laborales y la inclusión de los migrantes forzados en el sector laboral formal.

Sudáfrica debería elaborar una guía sobre el derecho de los migrantes forzados a trabajar y la documentación legal que les permite hacerlo (OCDE y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018). Las partes interesadas deben incluir a los empleadores, los sindicatos, los empleados del Estado y los migrantes forzados.

Recomendación 5: Investigar y comprender mejor la capacidad de los migrantes forzados para contribuir de manera positiva a la economía (Asylum Access y Refugee Works Rights Coalition, 2014, pp. 24-29).

Comprender las contribuciones positivas que hacen los inmigrantes forzados a la economía puede ayudar a combatir la desinformación sobre el “robo de puestos de trabajo” y promover un ambiente de convivencia positiva.

Recomendación 6: Garantizar que el gobierno adopte una posición clara contra la xenofobia y predique con el ejemplo.

En la actualidad, muchos partidos políticos de Sudáfrica utilizan el lenguaje xenófobo con impunidad. Una postura firme, que incluya una condena inequívoca de la xenofobia directa e indirecta, por parte de los funcionarios del Estado enviaría un mensaje claro de que no se tolerará la xenofobia. Además, el enjuiciamiento adecuado de los agentes que promueven la violencia contra los inmigrantes actuaría como elemento disuasorio de nuevos actos de violencia.

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2012). *Directrices sobre la detención: Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

———. (2019). *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

———. (2020). Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=P6NEhw>

Asylum Access y Refugee Works Rights Coalition. (2014). *Global Refugee Work Rights Report*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FINAL_Global-Refugee-Work-Rights-Report-2014_Interactive.pdf.

Coetzee, J. (2019, septiembre 5). Prejudice against immigrants cuts across class and race. *Mail and Guardian*. <https://mg.co.za/article/2019-09-05-prejudice-against-immigrants-cuts-across-class-and-race>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (2006). *Observación General 18*. UN Doc. E/C.12/GC/18.

Curry, I., y De Waal, J. (2013). *The bill of rights handbook*. 6ª edición. Juta.

Departamento del Interior. (2017). *White Paper on International Migration for South Africa*. <https://www.dha.gov.za/WhitePaperonInternationalMigration-20170602.pdf>

- de Vos, P. (2020, octubre 8). Gauteng's afrophobic bill would have a 'catastrophic' effect on african immigrants. *Daily Maverick*. <https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2020-10-08-gautengs-afrophobic-bill-would-have-a-catastrophic-effect-on-african-immigrants>
- Fondo Monetario Internacional. (2020, enero 30). *Six Charts Explain South Africa's Inequality*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/29/na012820six-charts-on-south-africas-persistent-and-multi-faceted-inequality>
- Grupo del Banco Mundial. (2018). *Mixed migration, forced displacement and job outcomes in South Africa*. Grupo del Banco Mundial.
- Heinrich Boll Stiftung. (2018, octubre 11). *A double challenge: LGBTI refugees and asylum seekers in South Africa*. <https://za.boell.org/en/2018/10/11/double-challenge-lgbti-refugees-and-asylum-seekers-south-africa>
- Human Rights Watch. (2020). *"They have robbed me of my life" Xenophobic violence against non-nationals in South Africa*. Human Rights Watch.
- Kavuro, C. (2015). Refugees and asylum seekers: Barriers to accessing South Africa's labour market. *Law, Democracy and Development*, 19, 232–60.
- Mamabolo, M. A. (2015). Drivers of community xenophobic attacks in South Africa: Poverty and unemployment. *Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 11(4), 143–50.
- Masenya, M. J. (2017). Afrophobia in South Africa: A general perspective of xenophobia. *Bangladesh e-Journal of Sociology*, 14(1), 81–88.
- Ministro del Interior. (2020, marzo 18). *Question NW202 to the Minister of Home Affairs*. <https://pmg.org.za/committee-question/13290>
- Naidoo, P. (2020, marzo 3). Nigeria tops South Africa as the continent's biggest economy. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-03/nigeria-now-tops-south-africa-as-the-continent-s-biggest-economy>
- OCDE y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). *Engaging with employers in the hiring of refugees*.
- OCDE y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Oliver, G. (2020, marzo 11). Briefing: South Africa's 'Afrophobia' problem. *New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/03/11/south-africa-xenophobia-migrants-refugees-afrophobia>
- Parlamento de Sudáfrica. (2021). *How a law is made*. <https://www.parliament.gov.za/how-law-made>

- Reality Check. (2019, septiembre 12). South Africa crime: Police figures show rising murder and sexual offences. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-49673944>
- . (2019, octubre 2). South Africa: How Common Are Xenophobic Attacks? *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-47800718>
- “South Africa’s Unemployment Rate Climbs to 30.1%”. (2020, junio 23). *Business Insider*. <https://businesstech.co.za/news/government/409897/south-africas-unemployment-rate-climbs-to-30-1>
- Tella, O., y Ogunnubi, O. (2014). Hegemony or survival: South Africa’s soft power and the challenge of xenophobia. *African Insight*, 44(3), 145–63.
- Xenowatch. 2019. *Xenophobic violence in South Africa: 1994–2018; An Overview*. Wits: Centro Africano para la Migración y la Sociedad.
- Zetter, R., y Ruaudel, H. (2016). *Refugees’ right to work and access to labor markets: An assessment*. KNOMAD.

Repensar el derecho al trabajo de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en el contexto del asilo en Turquía: algunas consideraciones acerca de su garantía efectiva a través de la cooperación internacional

Doğukan Sevinç

Introducción

161

Para los Estados, el derecho al trabajo suele ser difícil de cumplir en la práctica, en especial en lo que respecta a los inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Como derecho económico, social y cultural, su garantía depende en gran medida de las políticas públicas, en las que los Estados gozan de un amplio margen de discrecionalidad y que suelen estar sujetas a un control judicial limitado en comparación con las de los derechos civiles y políticos. Para los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, el ejercicio del derecho al trabajo está condicionado además por limitaciones que no se aplican a los nacionales, y a pesar de su importancia vital para el disfrute de otros derechos humanos fundamentales, sigue siendo en gran medida inaccesible en la realidad.

Este capítulo pretende cuestionar los retos que plantea el posicionamiento jurídico tradicional del derecho al trabajo como derecho económico, social y cultural en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, por medio de la evaluación de la aplicación del derecho al trabajo para los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en Turquía. Sostengo que la forma en que se enmarca, interpreta y aplica el derecho al trabajo sigue siendo inadecuada para garantizarlo de verdad, lo que plantea importantes problemas para el pleno disfrute de otros derechos humanos fundamentales, como la dignidad humana y las condiciones de vida dignas.

El capítulo comienza esbozando brevemente cómo se define y entiende el derecho al trabajo en el contexto internacional, en especial en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés). Este análisis se centra en la obligación de los Estados de adoptar medidas en aras de lograr la plena garantía del derecho de manera progresiva, condicionada a la disponibilidad de sus recursos, para discutir cómo esta arquitectura legal plantea problemas para la plena garantía del derecho al trabajo en contextos nacionales. En segundo lugar, el capítulo examina el marco

legislativo de Turquía que regula el derecho al trabajo de los inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

En este momento, Turquía alberga el mayor número de desplazados del mundo, con más de cuatro millones de refugiados y solicitantes de asilo. El capítulo se basa en este contexto para demostrar que la adopción de medidas legislativas per se es inadecuada para la verdadera garantía de este derecho; de hecho, a pesar del detallado marco legislativo del país, el número de personas desplazadas que están legalmente empleadas no corresponde a más del 5 % del total de la mano de obra migrante y refugiada. El capítulo concluye con una propuesta para que la comunidad internacional reevalúe su comprensión de la obligación de participar en la cooperación interestatal en virtud del derecho internacional y recomienda que el principio de distribución de responsabilidades se redefina en términos más sólidos, dada la magnitud de las cargas financieras relacionadas con los desplazamientos masivos y la naturaleza específica del derecho al trabajo, que está ligado de manera intrínseca a las realidades económicas de los países receptores.

El derecho al trabajo de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en el derecho internacional

James Nickel (2015) describe el derecho al trabajo como “un derecho que nunca ha despegado en realidad, mientras que la mayoría de los otros derechos económicos y sociales vuelan alto” (p. 137). También sostiene que el derecho al trabajo suele considerarse un objetivo más que un derecho, y señala que el discurso de las Naciones Unidas se ha alejado del lenguaje de los derechos, ya que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 se refiere a la *meta* de lograr “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres” para erradicar la pobreza extrema y el hambre (Nickel, 2015). Aunque el derecho al trabajo está reconocido en fuentes de derecho internacional, como las normas consuetudinarias¹ y numerosos tratados internacionales²,

1 Por ejemplo, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

2 Por ejemplo, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el artículo 1 de la Carta Social Europea (revisada); el artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el artículo 15 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

su alcance se define en términos vagos, lo cual hace dudar de su viabilidad para resolver los problemas de garantía del derecho. Dada la amplia cobertura del derecho al trabajo en los instrumentos internacionales de derechos humanos, este capítulo analiza el derecho a través de dos tratados internacionales (el ICESCR y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951) que ofrecen el contenido normativo más relevante para delinear el alcance del derecho.

Por precisión terminológica, utilizo el término “refugiados” para referirme a las personas que cumplen los criterios de elegibilidad según la definición aplicable de refugiado y “solicitantes de asilo” para referirme a las personas que buscan protección internacional y cuyas solicitudes de refugio aún no han sido resueltas por el Estado respectivo. El término “migrantes” será relevante a efectos de este capítulo en la medida en que reúnan los requisitos para ser considerados personas necesitadas de protección internacional, ya que, en realidad, la situación de los migrantes indocumentados y la propia naturaleza de la migración irregular hacen difícil evaluar si estas personas han huido de la persecución.

De acuerdo con el artículo 1 de la Convención sobre los Refugiados de 1951, el término “refugiado” se aplica a

toda persona que... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Mientras que la Convención sobre los Refugiados de 1951 puede considerarse la *lex specialis*³ aplicable a los refugiados, los derechos del ICESCR “son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios... independientemente de su condición jurídica y de la

3 La *lex specialis (generalia specialibus non derogant)* es una máxima jurídica según la cual “si existe un conflicto en un instrumento jurídico entre una disposición general y una disposición específica, prevalece la disposición específica” (Garner 2014). Se trata tanto de un principio de interpretación jurídica como de un método de resolución de conflictos de normas. Sin embargo, como se indica en el informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional titulado *Fragmentación del Derecho Internacional*, la relación entre la norma general y la norma especial no debe entenderse necesariamente como si la norma especial anulara la norma general, sino más bien como un caso en el que la norma específica se lee y se entiende en el contexto de la norma general (Comisión de Derecho Internacional 2006).

documentación que posean” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2009, párr. 30). Por lo tanto, el ICESCR no sólo sirve como herramienta para interpretar las disposiciones de la Convención sobre los Refugiados de 1951, sino que también llena los vacíos en los que la Convención sobre los Refugiados de 1951 guarda silencio o no se aplica.

El artículo 6 del ICESCR establece las obligaciones positivas y negativas de los Estados Partes con respecto al derecho al trabajo, mientras que la Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales detalla el contenido normativo del derecho. La Observación General comienza destacando lo que el derecho *no* incluye: “el derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener un empleo” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2006, párr. 6). Más bien, el derecho al trabajo incluye tres elementos interdependientes y esenciales. En primer lugar, los Estados deben disponer de servicios especializados que permitan a las personas identificar y encontrar un empleo (elemento de disponibilidad). En segundo lugar, los Estados deben prevenir y eliminar la discriminación relacionada con el empleo, garantizar la accesibilidad física de los lugares de trabajo y crear las condiciones necesarias para buscar, obtener e impartir información (elemento de accesibilidad). En tercer lugar, los Estados están obligados a proporcionar condiciones de trabajo justas y favorables (elemento de aceptabilidad y calidad). La principal obligación de los Estados Partes es “velar por la realización progresiva del ejercicio” de este derecho mediante la adopción de medidas para “lograr el pleno empleo” (ibíd., párrafo 19). Por lo tanto, aunque el cumplimiento del derecho al trabajo no significa lograr una tasa de empleo cero, que no sólo sería irreal sino también económicamente indeseable (Collins, 2015), como mínimo, incluye las obligaciones fundamentales de garantizar la no discriminación y la igualdad de protección en el empleo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2006, párr. 31).

Como señala Colm O’Cinneide (2015, p. 107), la adopción y aplicación de una “estrategia nacional de empleo lo suficientemente dotada de recursos y elaborada mediante un proceso participativo y transparente que tenga por objeto estimular el crecimiento económico, elevar el nivel de vida y superar el desempleo y el subempleo” constituye el núcleo de la obligación de los Estados de garantizar el derecho al trabajo. Los Estados también deben intentar maximizar la tasa de empleo entre los grupos desfavorecidos y marginados y aplicar medidas especializadas, como sistemas de formación profesional y servicios de

empleo, para reducir el desempleo entre estos grupos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2006, párrafos. 31, 36).

La referencia a la “disponibilidad de recursos” en el apartado 1 del artículo 2 y la cláusula de limitación incluida en el apartado 3 del artículo 2⁴ del ICESCR inciden aún más en el alcance de las obligaciones positivas de los Estados con respecto al derecho al trabajo. La limitación de la disponibilidad de recursos no exime a los Estados de garantizar el derecho al trabajo cuando se trata de obligaciones estatales de efecto inmediato (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1990, párrafo 1). Los Estados Partes, según las obligaciones principales del artículo 2 del ICESCR, se “comprometen a garantizar el ejercicio del [derecho al trabajo] sin discriminación” y “adoptar medidas ... para lograr progresivamente ... la plena efectividad del [derecho al trabajo]” (ibíd., párr. 2). Así pues, se considerará que un Estado Parte que garantice la eliminación de la discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo y adopte “todos los medios apropiados, en particular la adopción de medidas legislativas” (ibíd., párr. 3) en consonancia con las obligaciones mínimas fundamentales descritas antes, habrá cumplido sus obligaciones inmediatas. En cuanto a todas las demás obligaciones necesarias para la plena garantía del derecho, como la maximización de las oportunidades de empleo y la aplicación de medidas concretas para crear puestos de trabajo, los Estados pueden aplazar estas obligaciones cuando no dispongan de recursos.

Los artículos 17 a 19 de la Convención sobre los Refugiados de 1951 (sobre el trabajo asalariado, el trabajo por cuenta propia y las profesiones liberales, respectivamente) delimitan las obligaciones de los Estados en relación con el derecho al trabajo de los refugiados. Del análisis de los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con los refugiados, la determinación de la condición de refugiado por parte de las autoridades competentes sólo puede tener carácter declarativo. De hecho, cualquier persona es un refugiado en el marco de un instrumento determinado si cumple los criterios de la definición de refugiado de dicho instrumento, independientemente de que sea reconocido

4 La redacción del artículo 2(3) crea la impresión de que los países en desarrollo son libres de adaptar el alcance de los derechos económicos a los nacionales teniendo en cuenta los derechos humanos y su economía nacional. Sin embargo, como afirman los Principios de Limburgo sobre la aplicación del ICESCR, debe interpretarse de forma restrictiva, ya que su objetivo era “poner fin a la dominación de determinados grupos económicos de no nacionales durante la época colonial”, una categoría que no tiene relevancia para los actuales refugiados y solicitantes de asilo.

formalmente como refugiado (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 1977). El alcance de la protección de los derechos de los refugiados en virtud de la Convención sobre los Refugiados de 1951 depende de dos factores. El primero es el nivel de vinculación de los refugiados con el país de asilo. En consecuencia, existen tres niveles de vinculación: presencia física, presencia legal y estancia legal. El segundo factor es el nivel de protección que varía entre el nivel aplicable a los “extranjeros en general”, los “extranjeros más favorecidos”, los “nacionales” o la protección absoluta.

El derecho al empleo remunerado es contingente en ambos sentidos (Mathew, 2013). Así, el derecho al empleo asalariado previsto en el artículo 17 requiere que los refugiados estén “legalmente presentes” en el país de asilo y ofrece a estas personas el trato más favorable que se concede a los nacionales de un país extranjero en las mismas circunstancias. Por otra parte, el trabajo por cuenta propia y las profesiones liberales establecidas en los artículos 18 y 19 se aplican, respectivamente, a los refugiados “legalmente presentes” y “legalmente residentes”, a quienes se les brinda un trato “tan favorable como sea posible que no sea menos favorable que el concedido a los extranjeros en general en las mismas circunstancias”. Por lo tanto, la falta de presencia legal o de estancia legal puede excluir la obligación de conceder el permiso de trabajo a los refugiados, en función del tipo de profesión que deseen ejercer.

Las restricciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no pueden interpretarse como una exclusión discriminatoria del mercado laboral y, a diferencia del ICESCR, son obligaciones de efecto inmediato y no están sujetas a una garantía progresiva (Saul, Kinley y Mowbray, 2014). Sin embargo, como se describe en las *Directrices de Michigan sobre el derecho al trabajo*⁵, esta terminología no debe interpretarse únicamente con arreglo a la legislación nacional y se refiere “en última instancia al derecho internacional y a las realidades fácticas del refugiado en particular” (Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan 2010, párrafo 6). La presencia legal incluye situaciones en las que la presencia de un refugiado es tolerada por el Estado de asilo, “en el sentido de que el Estado es conciente, o debería ser conciente de la presencia del refugiado y el Estado no puede o no quiere expulsar al refugiado” (ibíd., párr. 7). En una línea similar, la estancia legal incluye a “los reconocidos como refugiados a través de

5 Estas directrices reflejan el consenso de todos los participantes, entre los que se encontraban académicos, abogados, jueces y funcionarios internacionales, del “Coloquio sobre los Desafíos del Derecho Internacional de los Refugiados” de 2009, convocado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan.

determinaciones individuales de la condición de refugiado [RSD, por sus siglas en inglés] o como refugiados *prima facie*, así como a los solicitantes de asilo en un Estado que no cumple con un sistema de RSD o cuando el procedimiento se prolonga indebidamente; y a los refugiados que esperan ser reasentados en otro Estado” (ibíd., párrafo 8).

Para concluir, el derecho al trabajo está sujeto a diversas limitaciones tanto en virtud del ICESCR como de la Convención sobre los Refugiados de 1951. Mientras que el ICESCR es la fuente principal del derecho internacional que define el alcance y las limitaciones del derecho al trabajo, la Convención sobre los Refugiados de 1951 define el derecho al trabajo para aquellos que entran en su definición de refugiado. Incluso en el caso de que un Estado de acogida de refugiados cumpla con sus obligaciones inmediatas en virtud del ICESCR y diseñe su marco jurídico de acuerdo con las restricciones permitidas por la Convención sobre los Refugiados de 1951, los principales retos a los que se enfrenta el derecho al trabajo pueden no ser fáciles de superar.

El derecho al trabajo de los inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados en la legislación turca

Para comprender de manera adecuada el marco jurídico aplicable, es necesario exponer los diferentes estatutos de protección internacional que se aplican en la legislación turca. Existen dos modalidades de reconocimiento: el régimen de protección internacional (PI), que es individual, y el régimen de protección temporal (PT), basado en grupos, que se adoptó para responder a la afluencia masiva de refugiados tras la guerra civil siria. El primero brinda protección a las personas que huyen de la persecución según tres categorías: condición de refugiado, condición de refugiado condicional y protección subsidiaria. Además, a quienes solicitan protección internacional a la espera del resultado de su solicitud se les concede la condición de “solicitante de PI”. Las últimas estadísticas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) muestran que, a 31 de diciembre de 2020, Turquía acogía a más de 3,6 millones de sirios bajo el régimen de PT y a unos 330 000 solicitantes de PI (ACNUR Turquía, 2020).

En la legislación turca, la condición de refugiado se define en términos casi idénticos a los de la Convención sobre los Refugiados de 1951. Sin embargo, dado que Turquía mantiene su reserva al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, la limitación geográfica de la Convención de 1951 sigue vigente, por lo que el legislador ha introducido un concepto jurídico conocido como “estatus de refugiado condicional”. En consecuencia, la condición de refugiado sólo se

concede a las personas que entran en la definición de refugiado de la Convención de 1951 y que huyen por hechos ocurridos en países europeos⁶, mientras que a quienes entran en la misma definición de refugiado pero huyen de la persecución por hechos ocurridos fuera de los países europeos se les concede el estatus de refugiado condicional⁷. El conjunto de derechos que se ofrece a los refugiados condicionales es menor que el que se concede a los refugiados; lo más importante es que los refugiados condicionales carecen de la posibilidad de integrarse a largo plazo en Turquía, ya que sólo se les permite residir de manera temporal hasta que sean reasentados en un tercer país⁸ y no pueden solicitar la reagrupación familiar⁹.

La protección subsidiaria, por otra parte, se concede a los extranjeros o apátridas que no reúnen los requisitos para ser refugiados ni refugiados condicionales pero que, sin embargo, no pueden regresar a su país de origen porque serían condenados a muerte o a la pena de muerte; serían sometidos a tortura o a tratos o penas inhumanos o degradantes; o correrían el riesgo de sufrir violencia indiscriminada debido a situaciones de conflicto armado¹⁰. Al igual que los refugiados, los beneficiarios de la protección subsidiaria tienen derechos de reagrupación familiar en Turquía¹¹. Por último, cabe señalar que todas las personas con estas condiciones tienen derecho a permanecer en Turquía durante todo el procedimiento de determinación del estatus y no serán devueltas a un lugar donde puedan ser perseguidas, ya que el principio de no devolución es la piedra angular del marco jurídico turco¹².

Por último, el régimen de PT abarca a los ciudadanos de la República Árabe Siria, así como a los apátridas y a los refugiados que hubieran llegado a las fronteras turcas o las hayan cruzado desde la República Árabe Siria como parte de una afluencia masiva o de manera individual debido a los acontecimientos ocurridos en la República Árabe Siria desde el 28 de abril de 2011. Se amplió después el ámbito de aplicación para incluir a los sirios que habían cruzado de manera ilegal a las islas griegas después del 20 de marzo de 2016 y que solicitaron protección

6 Ley de Extranjería y Protección Internacional (2013), art. 61. En cuanto a la “limitación geográfica” en virtud de la Convención sobre los Refugiados de 1951, el gobierno de Turquía considera “países europeos” a los que son Estados miembros del Consejo de Europa.

7 *Ibid.*, art. 62.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*, art. 34.

10 *Ibid.*, art. 63.

11 *Ibid.*, art. 34.

12 *Ibid.*, art. 4.

tras ser readmitidos en Turquía¹³. En el caso de las personas en PT, las solicitudes individuales de protección internacional no se tramitan durante la aplicación de la protección temporal. El principio de no devolución es plenamente aplicable también a las personas en PT¹⁴.

La legislación nacional turca establece un amplio marco que regula el acceso al empleo de los inmigrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados. Sin embargo, la realidad sobre el terreno dista mucho de ser ideal, y siguen existiendo muchos retos para la plena realización del derecho al trabajo. Turquía es signataria de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y la ratificó sin ninguna reserva aplicable a las disposiciones del capítulo III sobre “empleo remunerado”. Además, el apartado 4 del artículo 90 de la Constitución turca establece una importante salvaguarda al reconocer la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno. Esto significa que, en caso de conflicto en torno a los derechos y libertades fundamentales entre el derecho interno y un acuerdo internacional, prevalecerán las disposiciones de los acuerdos internacionales. En consecuencia, las disposiciones normativas que prevén y protegen el derecho al trabajo de los refugiados en el marco de la Convención sobre los Refugiados de 1951 (descritas arriba) se aplican en su totalidad.

El derecho y los procedimientos para solicitar un permiso de trabajo por parte de los beneficiarios de protección temporal e internacional están regulados por dos reglamentos diferentes¹⁵. Así, tanto los beneficiarios de protección temporal como los de protección internacional tienen derecho a solicitar un permiso de trabajo, que es un requisito legal para ejercer una actividad remunerada en Turquía.

Las condiciones de acceso al empleo legal varían según el estatus de la persona que busca protección. Las personas con condición de refugiadas o de protección subsidiaria pueden trabajar de forma dependiente o independiente. No necesitan solicitar por separado permisos de trabajo porque sus documentos de identificación como refugiadas o titulares de la condición de protección subsidiaria funcionan como sustitutos de los permisos de trabajo¹⁶. Esto no tiene límite de tiempo

13 Reglamento de protección temporal (2014), art. provisional. 1(6).

14 *Ibid.*, art. 6.

15 Reglamento sobre los permisos de trabajo de los extranjeros bajo protección temporal (2016); Reglamento sobre el permiso de trabajo de los solicitantes de protección internacional y de los titulares del estatuto de protección internacional (2016).

16 Reglamento sobre el permiso de trabajo de los solicitantes de protección internacional y los titulares del estatuto de protección internacional (2016), art. 4.

y conservan su derecho a trabajar a menos que pierdan su estatus. Por otro lado, quienes solicitan PI y quienes tienen estatus de refugio condicional (que constituyen la mayoría de los solicitantes de asilo en Turquía después de las personas en PT) deben solicitar un permiso de trabajo para poder trabajar de manera legal¹⁷. A este respecto, existen diferencias importantes entre los titulares de la condición de refugiado/protección subsidiaria y los solicitantes de PI/refugiados condicionales. En primer lugar, este último grupo sólo puede solicitar un permiso de trabajo seis meses después de la fecha de solicitud de protección internacional; en segundo lugar, sólo puede trabajar en las provincias en las que están registrados para residir; y en tercer lugar, sus permisos de trabajo sólo son válidos para el empleo y el lugar de trabajo específicos mencionados en la solicitud¹⁸. La autoridad para conceder permisos de trabajo fuera de las provincias designadas corresponde de manera exclusiva a los ministerios competentes. Esto supone un gran obstáculo para acceder al mercado laboral, ya que las oportunidades de empleo son limitadas fuera de las provincias principales y los solicitantes de PI y los refugiados condicionales no siempre pueden decidir en qué provincia residirán (ya que esta es designada por la autoridad de migración al momento de solicitar la PI).

En cuanto al procedimiento de solicitud para quienes solicitan PI y los refugiados condicionales, los permisos de trabajo se conceden por una duración limitada, que al principio es de un año como máximo¹⁹. Una vez transcurrido el año inicial, se pueden conceder permisos de hasta tres años en las siguientes solicitudes. Además, para determinadas ocupaciones (trabajos agrícolas de temporada y ganadería), se puede presentar una solicitud de exención de los permisos de trabajo ante la autoridad competente²⁰, lo cual facilita el empleo de quienes solicitan PI y los refugiados condicionales en estos sectores.

Otras disposiciones importantes son que quienes solicitan PI y los refugiados condicionales no pueden cobrar menos del salario mínimo²¹; que se beneficien del sistema de seguridad social como empleados²²; y que la concesión de permisos de trabajo puede estar sujeta a limitaciones en cuanto al tipo de permiso, la duración, la ocupación,

17 *Ibíd.*, art. 5.

18 *Ibíd.*, arts. 6, 18.

19 *Ibíd.*, art. 15.

20 *Ibíd.*, art. 9.

21 *Ibíd.*, art. 17.

22 *Ibíd.*, art. 23.

el sector y la zona geográfica²³. A este respecto, es importante señalar que estas limitaciones no se aplican a los refugiados y a los titulares de la condición de protección subsidiaria que hayan residido en Turquía durante al menos tres años o que estén casados con un ciudadano turco o tengan un hijo de nacionalidad turca, una disposición que se ajusta al apartado 2 del artículo 17 de la Convención sobre los Refugiados de 1951. Quienes solicitan PI y los refugiados condicionales también pueden recibir formación profesional y formación en el puesto de trabajo en el marco de los cursos y programas organizados por la Agencia Turca de Empleo²⁴. Un resultado positivo de esta disposición, que puede facilitar las oportunidades de empleo, es que si estas personas van a ser empleadas en el mismo lugar de trabajo al final del periodo de formación, la cuota de empleo en el lugar de trabajo²⁵ (según la cual se puede emplear a un extranjero por cada cinco ciudadanos turcos empleados en un determinado lugar de trabajo) puede aplicarse de forma menos estricta o incluso no aplicarse. Por último, una disposición específica establece que las asociaciones, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar al ministerio competente el empleo de solicitantes de protección internacional o titulares de esa condición en actividades de asistencia humanitaria²⁶. Esto es especialmente importante dado el amplio abanico de organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil que llevan a cabo actividades de protección sobre el terreno.

Al igual que quienes solicitan PI y los refugiados condicionales, las personas en PT no pueden trabajar o ser empleadas en Turquía sin un permiso de trabajo²⁷. El periodo de espera de seis meses también se aplica a partir de la fecha de registro del extranjero en la PT²⁸. Durante este periodo de espera, tienen acceso a las prestaciones sociales, incluida la asistencia sanitaria gratuita, la asistencia jurídica y la asistencia financiera y en especie. También existe la posibilidad de exención del permiso de trabajo en la agricultura y la ganadería, acceso a la formación profesional, un salario mínimo garantizado en el momento de la

23 Ibid., art. 18.

24 Ibid., art. 22.

25 Reglamento de aplicación de la Ley de Permisos de Trabajo para Extranjeros (2003), art. 13; Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales (2021a).

26 Reglamento sobre el permiso de trabajo de los solicitantes de protección internacional y de los titulares del estatuto de protección internacional (2016), art. 21.

27 Reglamento sobre los permisos de trabajo de los extranjeros bajo protección temporal (2016), art. 4.

28 Ibid., art. 5.

contratación, acceso a la seguridad social y la posibilidad de trabajar en organizaciones de la sociedad civil²⁹. Sin embargo, se establecen algunas restricciones detalladas para las personas menores de edad. Por ejemplo, pueden solicitar un permiso de trabajo en las provincias donde se les permite residir, pero debido a consideraciones de orden público y seguridad y salud públicas, la emisión de permisos de trabajo en las provincias puede cesar a discreción de los ministerios pertinentes³⁰. En estos casos, los permisos de trabajo expedidos en estas provincias no se prorrogan. Las limitaciones de la cuota de empleo también son más estrictas, ya que el número de extranjeros en PT en un determinado lugar de trabajo no puede ser superior al 10 % del número de ciudadanos turcos que trabajan en él³¹. Sin embargo, se puede prescindir de la cuota si el empresario puede documentar que en las cuatro semanas anteriores a la fecha de solicitud del permiso de trabajo no había ciudadanos turcos disponibles para realizar ese mismo trabajo³². Por último, una restricción común para todos los titulares de la condición es que algunas profesiones están reservadas de manera exclusiva a los ciudadanos turcos³³, lo cual significa que no se tramitarán las solicitudes de permiso de trabajo para estas ocupaciones³⁴.

Como se desprende de lo anterior, Turquía cuenta con un marco legislativo detallado que regula el acceso al empleo de los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados en el estatus de PI y PT que, en términos generales, se ajusta a las normas internacionales. Al conceder a los refugiados y a los titulares de la condición de protección subsidiaria un acceso directo a los mercados laborales sin necesidad de solicitar permisos de trabajo, Turquía cumple con la norma de trato de extranjero más favorecido de la Convención sobre los Refugiados de 1951.

29 *Ibíd.*, arts. 5, 10, 11, 12, 13.

30 *Ibíd.*, art. 7. Así mismo, a partir de 2018, la suspensión de facto del registro por parte de la Dirección General de Gestión Migratoria en las principales provincias que acogen a un elevado número de refugiados ha provocado de forma inevitable la imposibilidad de que estos accedan a los mercados laborales, ya que las personas que no pueden registrarse no tienen ninguna perspectiva de empleo formal en esa provincia.

31 *Ibíd.*, art. 8.

32 *Ibíd.*

33 Estas profesiones están recogidas en varias leyes y entre ellas se encuentran dentistas, parteras, enfermeras, farmacéuticos, veterinarios, cargos directivos en hospitales públicos, abogados, notarios públicos, agentes de seguridad privada, guías turísticos y agentes de aduanas. Además, el servicio público sólo está abierto a los ciudadanos turcos. Para una lista descriptiva, véase el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales (2021b).

34 Reglamento sobre las autorizaciones de trabajo de los extranjeros en régimen de protección temporal (2016), art. 6.

TABLA I

Resumen de la legislación nacional turca sobre permisos de trabajo para personas bajo regímenes de protección internacional y temporal

Estado	Protección internacional				Protección temporal
	Refugiados	Refugiado condicional	Protección subsidiaria	Solicitante de PI	Titular de la condición de PT
¿Es necesario el permiso de trabajo?	No <i>(la identificación de la condición sustituye al permiso de trabajo)</i>	Sí†	No <i>(la identificación de la condición sustituye al permiso de trabajo)</i>	Sí†	Sí†
Duración	Indefinida	Definida	Indefinida	Definida	Definida°
Restricciones Temporal (T) Geográfica (G) Ocupacional (O) Trabajo específico (TE) Otros (X, X‡, X^)	O, X‡	T, G, O, X, TE	O, X‡	T, G, O, X, TE	T, G, O, X, X^, TE
¿Cotización laboral? (# extranjeros: # ciudadanos turcos)	No	Sí. (1:5)	No	Sí. (1:5)	Sí~ , Ý (1:10)
Salario mínimo	✓				
Seguridad social	✓				

Definida, 1 año en la solicitud inicial y prórroga de hasta 3 años en las solicitudes posteriores
Definida° 1 año en la solicitud inicial y prórroga de 1 año en las solicitudes posteriores
G Permiso de trabajo válido sólo en la provincia de registro
I Válido durante toda la condición
O Ocupaciones que pueden ser desempeñadas sólo por nacionales turcos
TE Permiso de trabajo válido para el puesto y el lugar de trabajo específicos mencionados en la solicitud
T La solicitud de un permiso de trabajo puede presentarse 6 meses después de la fecha de la solicitud de PI/PT
X Pueden aplicarse otras restricciones en cuanto al tipo de permiso, la duración, la ocupación, el sector y la zona geográfica
X‡ Pueden aplicarse otras restricciones en cuanto al tipo de permiso, la duración, la ocupación, el sector y la zona geográfica, *pero no* a los refugiados o a los titulares de la condición de protección subsidiaria que hayan residido durante 3 años o estén casados con un ciudadano turco o tengan un hijo ciudadano turco.
X^ La expedición de permisos de trabajo puede cesar por decisión ministerial por razones de orden público, seguridad y salud

173 Repensar el derecho al trabajo de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en el contexto del asilo en Turquía

- ÿ La cuota de empleo puede quedar exenta en ausencia de ciudadanos turcos para realizar el mismo trabajo
- ~ La cuota de empleo puede aplicarse de forma menos estricta si se emplea tras la formación profesional
- † La exención del permiso de trabajo es posible en los trabajos agrícolas de temporada y en la ganadería

Además, la renuncia a las limitaciones en cuanto al tipo de permiso, la duración, la ocupación, el sector y el área geográfica para los refugiados con vínculos más profundos respeta la obligación de eliminar las restricciones para la protección del mercado laboral nacional en virtud del artículo 17(2) de la Convención sobre los Refugiados de 1951. En el caso de los solicitantes de PI, refugiados condicionales y titulares de la condición de PT (categorías que no reúnen los requisitos para ser refugiados en virtud de la Convención sobre los Refugiados de 1951), su situación debe evaluarse a la luz de otros instrumentos jurídicos que consagran el derecho al trabajo, como el ICESCR.

Dado que el acceso a los mercados laborales está permitido por la legislación nacional, sería difícil argumentar que Turquía está incumpliendo su obligación de lograr progresivamente el derecho al trabajo o sus obligaciones básicas mínimas inmediatas, que deben interpretarse a la luz de las limitaciones de recursos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas 1990, párrafo 10). La ley no permite la discriminación por motivos inadmisibles, y las limitaciones del derecho al trabajo pueden considerarse compatibles con el artículo 4 del ICESCR sobre “promover el bienestar general en una sociedad democrática”. Dada la naturaleza prolongada de los desplazamientos masivos, estas limitaciones probablemente cumplen los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad de esta disposición.

Se puede considerar el control de la inmigración vinculado a la protección del mercado laboral de los nacionales como objetivos legítimos que justifican la restricción temporal, en especial porque la legislación nacional exige que se satisfagan las necesidades básicas de estas personas durante el periodo de espera³⁵. Además, el periodo de espera de seis meses es incluso más corto que el establecido en la Directiva de la Unión Europea sobre las condiciones de acogida y está en consonancia con la sugerencia del ACNUR de que no se niegue el acceso al mercado laboral durante más de seis meses (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2007). Por último, en lo que respecta al salario mínimo garantizado en el momento de la contratación, las condiciones de trabajo y de empleo y el acceso al sistema de

35 Ley de Extranjería y Protección Internacional (2013), art. 89.

seguridad social, todos los titulares de la condición reciben el mismo trato que los nacionales.

Sin embargo, el cumplimiento real del derecho al trabajo dista mucho de ser ideal. En 2020, Turquía albergaba el mayor número de refugiados del mundo, con más de cuatro millones de refugiados y solicitantes de asilo, incluidos más de 3,6 millones de desplazados que habían huido de la guerra en Siria (ACNUR Turquía, 2020). Sin embargo, las últimas estadísticas disponibles muestran que, a pesar del detallado marco legislativo que regula el derecho al trabajo de los refugiados y solicitantes de asilo, quienes obtienen permisos de trabajo no corresponden a más del 5 % del total de la mano de obra refugiada. Según datos de 2019, sólo se concedieron permisos de trabajo a 63 789 sirios (Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, 2019).

Sin embargo, se sabe que hay al menos 1,2 millones de refugiados sirios empleados en Turquía, lo que demuestra que casi el 95 % de los refugiados sirios que están empleados lo están de manera informal (Erdogan, 2019). Esto supone un gran reto, ya que a menudo hace que los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados ganen menos del salario mínimo y se dediquen a actividades peligrosas en las que los riesgos aumentan de manera grave dado que el empleo informal no da acceso al sistema de seguridad social. De acuerdo con la legislación turca, trabajar sin permiso también puede llevar a la deportación³⁶. El trabajo infantil, aunque esté prohibido, es otra de las principales preocupaciones, ya que los niños (que constituyen casi la mitad de la población total de refugiados) suelen trabajar en la agricultura, el sector textil y los servicios, lo cual genera abandono escolar y dificulta la inclusión e integración social a largo plazo. La incapacidad de conseguir un empleo remunerado es también un factor primordial para el desplazamiento irregular de los refugiados hacia Europa (Kale 2017). Por lo tanto, aunque el marco legislativo de Turquía cumple hasta cierto punto con la obligación internacional del país de garantizar el derecho al trabajo de los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados, ha sido insuficiente para superar los obstáculos para garantizar el derecho al trabajo en la realidad.

Mejorar la garantía del derecho al trabajo: cooperación y reparto de responsabilidades en el marco del derecho internacional de los refugiados

El derecho al trabajo es esencial para el cumplimiento de otros derechos humanos y es un elemento inherente a la dignidad humana

36 Ley de Extranjería y Protección Internacional (2013), art. 54.

porque forma un vínculo entre el individuo y la sociedad. También es de suma importancia para garantizar la inclusión social y la integración de los inmigrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados en el país receptor. Para paliar las deficiencias que plantea la concepción actual del derecho al trabajo, afirmo que se debe adoptar un marco internacional vinculante para la cooperación internacional y el reparto de responsabilidades en el contexto de los refugiados, ya que, incluso si se adoptan todas las medidas adecuadas, las cargas socioeconómicas para los Estados receptores pueden llegar a ser insuperables, en especial en contextos de desplazamientos masivos.

Como se indica en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas *En condiciones de seguridad y dignidad*, las cargas económicas y sociales que los desplazamientos a gran escala de refugiados y solicitantes de asilo suponen para los países receptores y sus comunidades son demasiado grandes para que puedan hacer frente a ellas por sí solos (Asamblea General de las Naciones Unidas 2016, párr. 76). Dadas las grandes limitaciones económicas de los recursos nacionales, en particular en los países que acogen a refugiados desde hace tiempo en el sur global, como Turquía, no es realista esperar que los recursos de los Estados receptores sean suficientes por sí solos para garantizar plenamente el derecho al trabajo. Sin embargo, si la cooperación internacional y los mecanismos de reparto de responsabilidades, en especial en lo que respecta a la admisión de quienes huyen de la persecución, se consideraran obligaciones legales en lugar de esfuerzos voluntarios, los Estados receptores podrían garantizar de forma más adecuada el derecho al trabajo.

Aunque no existen definiciones claras para estos conceptos, el reparto de responsabilidades puede entenderse como la responsabilidad global de proteger a los refugiados; es una subcategoría de la cooperación internacional, ya que esta última abarca formas adicionales de cooperación y asistencia interestatal, como el seguimiento y la gestión de la migración, el refuerzo de la protección de las fronteras, el tratamiento de la migración mixta y la lucha contra la trata y el tráfico de personas (Dowd y McAdam, 2017). Aunque todas las formas de cooperación pueden ayudar a aliviar la presión sobre los países receptores, el hecho de que otros terceros países acepten una mayor tasa de admisión de refugiados de los Estados receptores ayudaría a reducir los retos a los que se enfrentan estos últimos a la hora de garantizar el derecho al trabajo. Esto se debe sobre todo a que los terceros países con economías mejor equipadas pueden absorber de manera más fácil a los trabajadores adicionales y ofrecer más oportunidades de empleo con perspectivas de integración a largo plazo.

El reparto de responsabilidades no es un concepto vinculante en lo jurídico. Más bien surge de la voluntad y la ambición política de la comunidad internacional. En este sentido, las iniciativas mundiales más destacadas son la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, el Marco Integral de Respuesta a los Refugiados y el Pacto Mundial sobre los Refugiados. La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por unanimidad por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, incluye compromisos firmes para lograr soluciones duraderas para los refugiados, por medio de la exploración de vías adicionales como el reasentamiento y vías alternativas para que terceros países admitan refugiados. El Marco Integral de Respuesta a los Refugiados, que elaboró el ACNUR a petición de los Estados y a la luz de la Declaración de Nueva York, se centra en los grandes movimientos de refugiados y tiene entre sus objetivos principales aliviar la presión sobre los países receptores y ampliar las soluciones de terceros países. Por último, el Pacto Mundial sobre los Refugiados, que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó con un apoyo abrumador de los Estados miembros, reconoce que no se puede lograr una solución sostenible a las crisis de refugiados sin la cooperación internacional y “pone de relieve la necesidad de arreglos concretos, sólidos y que funcionen adecuadamente, así como de posibles mecanismos complementarios para garantizar que la carga y la responsabilidad se repartan de forma previsible, equitativa, eficiente y efectiva” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2019, párrafo 17). Además, exhorta a los Estados y a otras partes interesadas que aún no han contribuido al reparto de la carga y la responsabilidad a que lo hagan, en aras de ampliar la base de apoyo en un espíritu de solidaridad y cooperación internacionales (ibíd., párr. 25).

A pesar de todos estos reconocimientos y afirmaciones, la puesta en marcha del reparto de responsabilidades sigue dependiendo en gran medida de la voluntad política de los Estados y se produce a través de compromisos voluntarios³⁷. Como afirman Lena Kainz et al. (2020, p. 10), “en el Foro Mundial de los Refugiados, por ejemplo, casi la mitad de las promesas recibidas giraron en torno a las capacidades de protección y la apatridia, mientras que otras áreas de interés, como el reparto de responsabilidades o el empleo y los medios de vida, han recibido menos promesas hasta la fecha”. En la práctica, sólo un número limitado de países brinda tanto reasentamiento como vías complementarias para la admisión en terceros países, y estas siguen siendo las opciones menos

37 Entre estos foros, el Foro Mundial de Refugiados es uno de los más notables en lo que se refiere al reparto de la carga y la responsabilidad.

populares en el reparto de responsabilidades. En el contexto turco, a pesar de que la situación de los refugiados recibe importantes ayudas financieras y de otro tipo (como la asistencia técnica, la creación de capacidades y el intercambio de información) por parte de la comunidad internacional, el reasentamiento de los refugiados en terceros países sigue siendo el método menos popular entre los mecanismos de reparto de responsabilidades. Según las estadísticas del ACNUR, en los últimos seis años, sólo 68 057 personas partieron hacia países de reasentamiento³⁸. Además, hasta 2021, el número total de sirios reasentados según la Declaración UE-Turquía de 2016 es de sólo 27 751 (Dirección General de Gestión de la Migración del Ministerio del Interior, 2021).

Dadas las excesivas restricciones económicas y sociales impuestas a los países de acogida de refugiados, que suelen ser países en desarrollo, es crucial que la comunidad internacional considere el reparto de responsabilidades como una norma vinculante en lo jurídico en el marco del derecho internacional de los refugiados. El apoyo abrumador de los Estados miembros de las Naciones Unidas a la adopción de las iniciativas globales mencionadas puede ser un indicio de que el reparto de la responsabilidad tiene el potencial de convertirse en parte del derecho internacional consuetudinario. Sin embargo, en su estado actual, el deber general de cooperación, que es un principio bien establecido del derecho internacional, no crea obligaciones directas para los Estados en el ámbito del asilo. Como afirman Volker Türk y Madeline Garlick (2016), la forma y el contenido precisos que adoptaría dicha cooperación, así como las respectivas contribuciones que deberían hacer los Estados, no están nada claros. En este sentido, es necesario un marco internacional más sólido que detalle cómo se pueden medir las responsabilidades de los Estados.

Algunos comentaristas sostienen de manera pertinente que la protección de los refugiados es un bien público mundial y que el incumplimiento de las obligaciones internacionales de reparto de responsabilidades da lugar a problemas de acción colectiva (Suhrke, 1998, citado en Betts, 2009). Los Estados que acogen a los refugiados contribuyen al bien público, mientras que los Estados que no participan en el reparto de responsabilidades se aprovechan de él. Según Alexander Betts (2017), el compromiso de los Estados del norte global para aliviar la carga de los del sur depende de su aceptación de la relación

38 Esta cifra se basa en un análisis de los datos anuales (2014-2021) del sitio web del ACNUR (véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2021). Los dieciséis países de reasentamiento fueron Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Rumanía.

sustantiva entre la protección de los refugiados y sus propios intereses, y estirar los límites naturales de la capacidad de absorción de los Estados receptores puede desencadenar grandes riesgos en los ámbitos de la seguridad, la inmigración y el comercio. Algunos comentaristas añaden también que la superación de estos problemas de acción colectiva depende no sólo de los intereses de los Estados, sino también de la existencia de normas y marcos institucionales aplicables al reparto de responsabilidades (Thielemann, 2003 y Loescher et al., 2008, citados en Betts, 2009). Betts y Jean-François Durieux (2007, citado en Betts, 2009) sostienen que el ACNUR desempeña un papel en la creación de normas en este ámbito, no sólo a través de marcos jurídicos (modelo descendente de creación de normas), sino también mediante el intercambio de buenas prácticas (modelo ascendente de creación de normas).

En un paso más adelante, la adopción de un marco jurídico vinculante a nivel internacional que incluya elementos de enfoques tanto descendentes como ascendentes (como en diversos marcos del derecho ambiental internacional) puede ser prometedora para abordar los problemas de acción colectiva del reparto de responsabilidades en el derecho internacional de los refugiados³⁹. En particular, un sistema en el que se asuman compromisos voluntarios en forma de reubicación física de los refugiados y solicitantes de asilo, pero que estén sujetos a un requisito de mayor ambición (en forma de aumento progresivo del número de personas admitidas) no sólo sería más eficaz, sino que también tendría más probabilidades de atraer apoyo político, dado que permite un margen de diferenciación entre los Estados.

Conclusiones

La concepción actual del derecho al trabajo en el marco del internacional de los derechos humanos plantea varios problemas, que dificultan la accesibilidad para todos, en especial para los refugiados y solicitantes de asilo, cuyo disfrute del derecho al trabajo está sujeto a restricciones jurídicas y fácticas adicionales. La legislación nacional de Turquía que regula el derecho al trabajo de los extranjeros es un modelo ejemplar que se ajusta a las normas internacionales pero que, sin embargo, es insuficiente para superar los problemas que rodean la garantía de

39 La aplicabilidad de los conceptos y principios del derecho ambiental internacional en el contexto de los refugiados es esclarecedora. El Pacto Mundial sobre los Refugiados también comienza afirmando que la situación de los refugiados es una “preocupación común de la humanidad”. Véase Dowd y McAdam (2017) para un interesante debate sobre la medida en que el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” podría aplicarse en el contexto del derecho internacional de los refugiados.

este derecho. Dada la magnitud y la complejidad de las situaciones de los refugiados, sobre todo en contextos de desplazamientos masivos, no es realista esperar que ningún Estado lleve la carga por sí solo. A nivel internacional, el desarrollo de un marco vinculante que incluya modelos de cooperación tanto descendentes como ascendentes puede aliviar la necesidad urgente de una obligación internacional equitativa y efectiva de compartir la responsabilidad que podría abrir el camino para la verdadera garantía del derecho.

Referencias

180
Doğukan Sevinç

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1977). *Note on determination of refugee status under international instruments*. <https://www.refworld.org/docid/3ae68cc04.html>
- . (2007). *Note on the integration of refugees in the European Union*. <https://www.refworld.org/docid/463b24d52.html>
- . (2021). *Turkey*. <https://reporting.unhcr.org/turkey>
- ACNUR Turquía. (2020). *UNHCR Turkey Stats*. <https://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). *En seguridad y dignidad: Cómo abordar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*. UN Doc. A/70/59.
- . (2019). *Resolución 73/151: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Doc. ONU. A/RES/73/151.
- Betts, A. (2009). *Forced migration and global politics*. John Wiley and Sons.
- . (2017). *Protection by persuasion: International cooperation in the refugee regime*. Cornell University Press.
- Collins, H. (2015). Is There a Human Right to Work? En: *The right to work: Legal and philosophical perspectives*, Mantouvalou, V. (ed.). Hart Publishing.
- Comisión de Derecho Internacional. (2006). *Fragmentación del derecho internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional*. UN Doc. A/CN.4/L.682.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (1990). *Observación General 3: La naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes*. UN Doc. E/1991/23.
- . (2006). *Observación General 18: El derecho al trabajo*. UN Doc. E/C.12/GC/18.
- . (2009). *Observación General 20: La no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales*. UN Doc. E/C.12/GC/20.
- Dirección General de Gestión Migratoria del Ministerio del Interior. (2021). *Geçici Koruma* [Protección temporal]. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>

- Dowd, R. y McAdam, J. (2017). International cooperation and responsibility-sharing to protect refugees: what, why and how? *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4).
- Erdogan, M. (2019). *Türkiye'deki suriyeli mülteciler*. Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/documents/283907/7339115/T%C3%BCrkiye%27deki+Suriyeliler.pdf/aca9d37-7035-f37c-4982-c4b18f9b9c8e?version=1.0&t=1571303334464>
- Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan. (2010). *The Michigan guidelines on the right to work*. <https://www.refworld.org/docid/4bbaf1242.html>
- Garner, B. A. (ed.). (2014). *Black's law dictionary*. Thomson Reuters.
- Kainz, L., Banulescu-Bogdan, N. y Newland, K. (2020). *The divergent trajectories of the global migration and refugee compacts implementation amid crisis*. Informe de política del Instituto de Política Migratoria.
- Kale, B. (2017). The limits of an international burden-sharing approach: The Syrian refugee protection crisis and its consequences on Turkey's refugee policy. *Pereception: Journal of International Affairs*, 22(4), 55–84.
- Mathew, P. (2013). *Reworking the relationship between asylum and employment*. Routledge.
- Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales. (2019). *Work permit of foreigners: 2019 year report*. <https://www.csgb.gov.tr/media/63117/yabanciizin2019.pdf>
- . (2021a). Çalışma İzni Değerlendirme Kriterleri [Criterios de evaluación del permiso de trabajo]. <https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/calisma-izni-degerlendirme-kriterleri/>
- . (2021b). *Türk Vatandaşlarına Hasredilen Meslekler* [Ocupaciones permitidas exclusivamente a los nacionales turcos]. <https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/turk-vatandaslarina-hasredilen-meslekler/>
- Nickel, J. W. (2015). Giving up on the human right to work. En: *The right to work: Legal and philosophical perspectives*, Mantouvalou, V. (ed.). Hart Publishing.
- O'Kinneide, C. (2015). The right to work in international human rights law. En: *The right to work: Legal and philosophical perspectives*, Mantouvalou, V. (ed.). Hart Publishing.
- Saul, B., Kinley, D. y Mowbray, J. (2014). *The international covenant on economic, social and cultural rights: Commentary, cases, and materials*. Oxford University Press.
- Türk, V. y Garlick, M. (2016). From burdens and responsibilities to opportunities: The comprehensive refugee response framework and a global compact on refugees. *International Journal of Refugee Law*, 28(4).

El derecho fundamental al trabajo como herramienta de inclusión: la concesión del derecho al trabajo a los refugiados y migrantes de supervivencia en India

Tripti Poddar

Introducción

183

La migración, en pocas palabras, es el movimiento de personas. La partición de India en 1947 en dos países diferentes (Pakistán e India) dio lugar a uno de los mayores movimientos de migrantes y refugiados a través de fronteras internacionales. Familias y amigos fueron separados por una frontera, trazada de manera arbitraria de la noche a la mañana por un británico sin conexión alguna con el continente, situado a miles de kilómetros. En este caso, como en la mayoría de los casos de partición, la decisión de dónde trazar la frontera se basó en la religión. El pánico y la incertidumbre llevaron a millones de personas a dejar atrás las vidas que habían conocido. Como resultado de esta frontera arbitraria, el siglo pasado fue testigo de un creciente extremismo político (Ali, 2015) y de desplazamientos a gran escala en todo el subcontinente indio; ahora hay más personas desplazadas que después de la Segunda Guerra Mundial (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015).

La migración humana, que a menudo implica desarraigar la propia vida y dejar atrás los recuerdos, las propiedades y la familiaridad, y emprender viajes clandestinos en busca de seguridad, rara vez es una elección. A menudo, la persecución o la necesidad económica, entre otras razones, hacen que el desplazamiento sea imperativo para la supervivencia. La privación sistemática, la violación de los derechos socioeconómicos y la discriminación son a veces los signos iniciales de la persecución; el marco del derecho internacional de los refugiados, al ignorar esto, no logra prevenir la persecución y la privación continua. Para abordar este vacío, Alexander Betts, en 2013, acuñó el término “migrantes de supervivencia” para describir a las personas que no están cubiertas por el marco internacional existente para los refugiados, pero que se ven obligadas a migrar.

India también carece de un marco jurídico completo para refugiados y migrantes. Esto, a su vez, obliga a quienes están en el país a

buscar empleo en el sector informal para ganarse la vida (Zetter, Ruau-del y Schuett 2017). El empleo informal a menudo implica condiciones laborales de explotación, y las mujeres y los niños corren el riesgo de sufrir una mayor marginación. Mientras tanto, la falta de reconocimiento legal de los refugiados y los migrantes de supervivencia agrava sus vulnerabilidades porque significa que no tienen acceso a la aplicación de la ley, al sistema judicial o a los derechos socioeconómicos, como el derecho al trabajo.

En la actualidad, los derechos socioeconómicos de los refugiados se extraen del marco más amplio de los derechos humanos internacionales (Marouf y Deborah, 2009), y la mayor parte de la ayuda internacional se centra en la ayuda humanitaria. Aunque la ayuda es una necesidad, no aborda la causa fundamental de la movilidad humana y, por tanto, sólo significa que los refugiados necesitan más ayuda y asistencia. En la actualidad, el 54 % de los refugiados del mundo han vivido en los países de acogida durante más de cinco años, y la duración media de la estancia es de diecisiete años (Betts, 2016). La ayuda humanitaria perpetúa este ciclo de dependencia. El enfoque debe pasar a estar más basado en los derechos para ayudar a garantizar la independencia económica de los refugiados y los migrantes de supervivencia en los países de acogida.

Este capítulo ilustra los peligros de la falta de un marco jurídico adecuado para los refugiados y los migrantes de supervivencia, y defiende la necesidad de garantizar el derecho al trabajo sin condiciones para ambos grupos. Se expone cómo se puede confiar en el marco jurídico existente en India para exigir el derecho al trabajo de los refugiados y los migrantes de supervivencia hasta que este derecho se haga realidad en la letra de la ley.

Marco jurídico para los refugiados en India

India no tiene una política global, ni siquiera uniforme, para los refugiados o los migrantes de supervivencia, y de hecho penaliza la presencia de migrantes sin documentos de viaje, a los que denomina “migrantes ilegales”. Se recurre a medidas ejecutivas ad hoc para conceder el estatuto de refugiado o permisos de residencia a grupos específicos de personas que huyen de contextos concretos, como tibetanos y personas procedentes de Afganistán, la mayoría de las cuales son hindúes, sikhs o cristianos (Saxena, 2020). Una modificación realizada en 2019 a la Ley de Ciudadanía de 1955 formalizó este trato diferenciado, que es intrínsecamente arbitrario y discriminatorio. Además, el sistema jurídico indio, tanto en virtud de la Constitución como de la Corte Suprema,

reconoce el valor persuasivo de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, y el artículo 253 de la Constitución faculta al Parlamento para aplicar los tratados y otras obligaciones internacionales a través de la legislación.

Obligaciones internacionales de India

India no es un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni de su Protocolo de 1967 —tratados que, aunque inadecuados, indican a primera vista la intención del Estado—. Sin embargo, es parte de otros instrumentos internacionales que invocan las obligaciones del Estado hacia los refugiados y desplazados, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial y el mandato de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en India.

La DUDH, aprobada tras las secuelas y la devastación de la Segunda Guerra Mundial, reconoce la dignidad y la igualdad inherentes a toda la humanidad, independientemente de las fronteras físicas. Los derechos consagrados en la declaración incluyen el derecho a salir de cualquier país (art. 13(2)), el derecho a solicitar asilo (art. 14) y el derecho a trabajar (art. 23). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos subraya la importancia de restringir la libertad sólo después de seguir un “procedimiento establecido por [ley]” (art. 9). La ausencia de un marco global para los refugiados en India contraviene directamente esta obligación. India es un Estado parte de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967, que amplía los principios establecidos en los artículos 13 y 14 de la DUDH. Sin embargo, el artículo 3(2) de la declaración establece dos excepciones muy amplias a los principios anteriores: la seguridad nacional y “para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas”. Aunque la seguridad nacional es una excepción válida, es necesario definir los parámetros. La “salvaguarda de la población” a menudo se utiliza como excusa por los regímenes opresivos para emprender acciones arbitrarias.

El mandato del ACNUR es uno de los pocos marcos normalizados existentes en India que reconocen y conceden el estatus de refugiadas a las personas que huyen de la persecución y entran en el país. Sin embargo, el alcance del mandato se limita a Nueva Delhi y Chennai. El ACNUR, que opera en India desde 1981, tiene el mandato limitado

de ayudar al gobierno indio a apoyar a los solicitantes de asilo y a los refugiados en el acceso a los servicios de salud, educación y asistencia jurídica (Manuvie, 2019).

Otros instrumentos internacionales

La Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 establecen actualmente el marco internacional de los derechos de los refugiados, aunque India no es parte de ninguno de los dos tratados. Dicho esto, la propia forma en que se define a los refugiados en la Convención sobre los Refugiados es limitante e inadecuada para abordar los retos del siglo XXI. A pesar de sus limitaciones, la convención prevé un “empleo remunerado” (artículos 17-19). El artículo 17 se suma a las insuficiencias del actual marco internacional al basarse en la “consideración comprensiva” de los Estados, y no en un enfoque basado en los derechos, respecto al acceso de los refugiados al empleo.

Disposiciones legales vigentes

En la actualidad, India carece de un marco legislativo que establezca el proceso de formalización o reconocimiento del estatus legal de las personas obligadas a emigrar, incluidas las que reúnen los requisitos para ser refugiados en el ámbito de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. El único reconocimiento de estos migrantes son algunas menciones dispersas en diversas directrices sobre visas y otras órdenes ejecutivas emitidas por el Ministerio del Interior (2018a, 2018b, 2020). Los problemas prácticos de este enfoque son, por un lado, que estas directrices pueden modificarse de manera unilateral sin que existan mecanismos de rendición de cuentas. En segundo lugar, casi no se utilizan o se confía en ellas debido a los vacíos en su aplicación.

En esta sección se examinan las diferentes disposiciones de la legislación india que podrían considerarse aplicables al reconocimiento de la condición de refugiado en el país y se analizan sus deficiencias.

La Ley de Extranjería de 1946

La Ley de Extranjería pretende “establecer el ejercicio por parte del Gobierno Central de ciertos poderes respecto a la entrada de extranjeros en [India], su presencia en el país y su salida de él”. El artículo 14 de la ley tipifica como delito la entrada no autorizada en India, castigada con hasta cinco años de cárcel (Zetter y Ruaudel, 2016). Para las personas que huyen de la persecución y toman la decisión de emigrar a India, esto las hace más vulnerables y las expone a un mayor riesgo

de ser perseguidas dentro del país a su llegada y durante su presencia en suelo indio.

La Orden de Extranjería de 1948

La Orden de Extranjería, que es una acción ejecutiva, regula la entrada, presencia y salida de los extranjeros de India. El artículo 10 de la orden impone “restricciones al empleo” para todos los extranjeros dentro del país, sin hacer ninguna distinción entre las diferentes categorías de extranjeros. El artículo 11 confiere a la “autoridad civil” la “facultad de imponer restricciones a los desplazamientos, etc.”, lo que, entre otras cosas, supone un grave impedimento para la capacidad y el derecho de una persona a realizar los desplazamientos necesarios para acceder a oportunidades de empleo remunerado.

La Ley de ciudadanía de 1955

La Ley de Ciudadanía se ha vuelto cada vez más regresiva con el tiempo. En 1987 se modificó la ley para suprimir la ciudadanía de *ius soli*, y luego se modificó la ley para denegar expresamente la ciudadanía a los hijos de “inmigrantes ilegales”, que, según la ley, pueden ser también los refugiados y los inmigrantes forzados.

De forma más reciente, en 2019, se modificó la ley para que la religión sea un criterio para adquirir la ciudadanía, con lo que se discrimina por motivos religiosos en la concesión de la ciudadanía india.

Además de las enmiendas mencionadas, las enmiendas específicamente discriminatorias e inconstitucionales de 2019 a la Ley de Ciudadanía y al Registro Nacional de Ciudadanos Indios han puesto en marcha un régimen sistémico de privación de derechos a millones de personas. Estos instrumentos tienen el potencial de ser utilizados como herramientas de abuso y de grave marginación de los refugiados y los migrantes forzados por motivos de religión. Las figuras 1 y 2 explican el doble impacto de ambos en la privación de derechos a millones de ciudadanos indios, basada en un procedimiento arbitrario.

La Constitución y la Corte Suprema

La Constitución de India no reconoce de manera expresa el derecho de los refugiados o solicitantes de asilo a solicitarlo, ni impone obligaciones positivas de ningún tipo al Estado para aplicar procedimientos de reconocimiento de los refugiados, con la excepción de las personas que emigraron como consecuencia de la partición de India en 1947. Sin embargo, la Constitución contiene varias disposiciones que confieren

Figura 1. El Registro Nacional de Ciudadanos Indios

¿Qué es el Registro Nacional de Ciudadanos? El Registro Nacional de Ciudadanos (NRC, por sus siglas en inglés) es un registro que contiene los nombres de los ciudadanos indios, tal y como establece la Ley de Ciudadanía de 1955 (modificada en 2003). El NRC se elabora a partir del Registro Nacional de Población (NPR, por sus siglas en inglés), tras verificar la condición de ciudadanía de los nombres incluidos en el NPR.

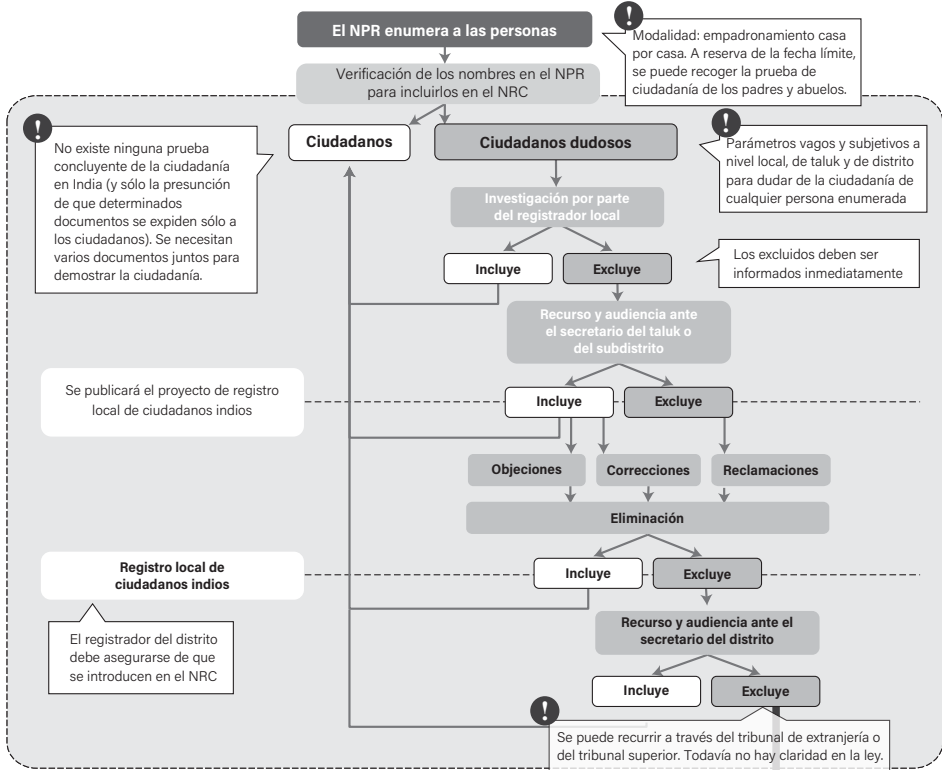
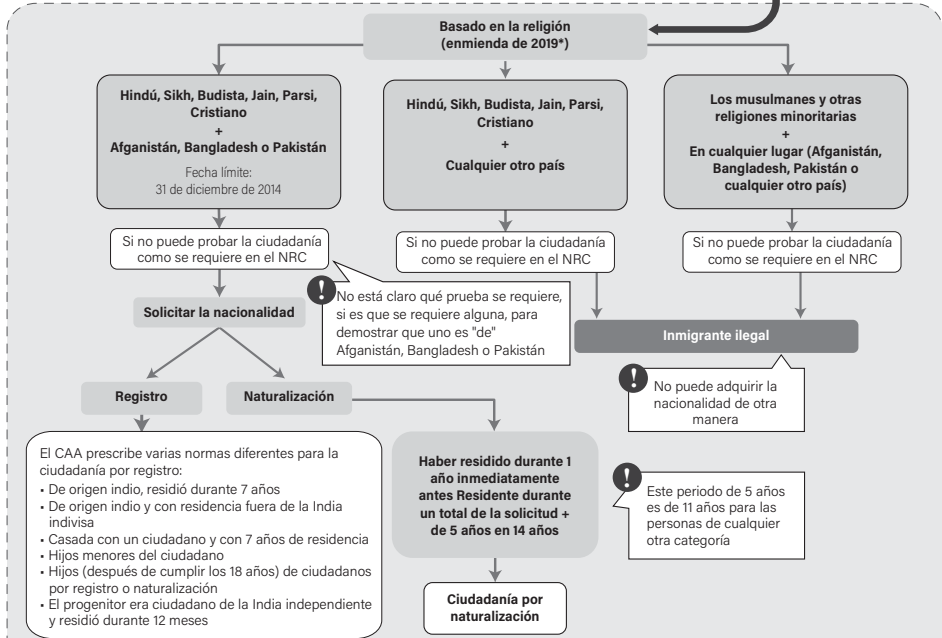


Figura 2. La Ley de Ciudadanía

¿Qué es la Ley de Ciudadanía? ¿Qué relación tiene con el Registro Nacional de Ciudadanos Indios? La Ley de Ciudadanía (CAA, por sus siglas en inglés) funciona tanto de forma independiente como en conjunción con el NRC. Mientras que la NRC permite demostrar la ciudadanía, la CAA ofrece una vía alternativa de ciudadanía con una carga de la prueba mucho menor basada en la religión a las personas de las religiones hindú, sij, cristiana, jainista, budista o parsí que son "de" Afganistán, Bangladesh o Pakistán, excluyendo claramente a los musulmanes y otras religiones minoritarias.



* La Ley de Ciudadanía de 1955 prescribe cinco formas de adquirir la ciudadanía: nacimiento, descendencia, registro, naturalización e incorporación de territorio. La enmienda de 2019 introduce cambios en la forma en que ciertas clases de personas pueden adquirir la ciudadanía por registro y la ciudadanía por naturalización.

Fuente: Esta cifra ha sido elaborada por un colectivo de personas, incluida la autora. Para más aclaraciones, puede enviar un correo electrónico a citizenshipindia@protonmail.com.

derechos fundamentales a todas las personas dentro de India, lo cual incluiría a los refugiados y desplazados.

Las cortes de India, incluida la Corte Suprema, han interpretado a menudo los estatutos y las políticas para que estén en armonía con las obligaciones de India en virtud del derecho internacional (Bakshi, 2019). La Corte Suprema de India, en el caso de *La Comisión Nacional de Derechos Humanos contra el Estado de Arunachal Pradesh*, reconoció que “el gobierno estatal debe actuar con imparcialidad y cumplir con sus obligaciones legales para salvaguardar la vida, la salud y el bienestar de los chakmas que residen en el estado sin inhibirse por la política local”. Estas protecciones se derivan de los derechos fundamentales garantizados por el artículo 14 (igualdad ante la ley) y el artículo 21 (derecho a la vida) de la Constitución.

El artículo 51 de la Constitución, que es un principio directivo de la política estatal (PDPE), impone la obligación de “promover la paz y la seguridad internacionales ... [y] fomentar el respeto del derecho internacional y de las obligaciones derivadas de los tratados en las relaciones entre los pueblos organizados”. El artículo 51A delinea los deberes fundamentales que todo ciudadano debe esforzarse por cumplir, y afirma que “será el deber de todo ciudadano de India... apreciar y seguir las nobles ideas que inspiraron nuestra lucha nacional por la libertad”. El deber de cuidado que se debe a otros seres humanos está muy presente en el esquema constitucional. La lucha por la libertad de India fue una lucha por la dignidad y la autodeterminación de un pueblo; por lo tanto, ofrecer un entorno propicio y dignidad a las personas que huyen de la persecución y otros tipos de coacción debe leerse dentro de esta interpretación. Aunque los deberes fundamentales no son ejecutables, se promueven mediante métodos constitucionales y se utilizan como herramienta de interpretación legal (Bakshi, 2019).

Concesión del estatus de refugiado en India

Aunque India no es parte de la Convención sobre los Refugiados de 1951 ni del Protocolo de 1967, algunos marcos administrativos y pronunciamientos judiciales reconocen estas obligaciones (Zetter y Ruau-del, 2016). A grandes rasgos, existen dos procesos para conceder el estatus de refugiado en India. El primero es un proceso administrativo ad hoc que emprende el gobierno federal y que ha desplegado en múltiples ocasiones, como en el caso de los tamiles de Sri Lanka y la población tibetana (Kumar, 2017), y el segundo es a través del ACNUR. Estos procesos son importantes porque facilitan o restringen aún más el disfrute del derecho al trabajo de una persona.

Procesos administrativos

El poder ejecutivo de India tiene un enorme poder discrecional a la hora de determinar el trato que se da a los refugiados, lo cual hace que pueda actuar de forma arbitraria y subjetiva. Por ejemplo, a los refugiados tibetanos que llegaron entre 1959 y la década de 1970 se les concedieron permisos para vivir y trabajar en India mediante políticas ejecutivas introducidas por el Ministerio del Interior. Estos permisos debían renovarse cada año y concedían a los tibetanos un derecho (limitado) de circulación. Sin embargo, los refugiados tibetanos que llegaron después de 1979 tuvieron más dificultades para acceder a estos mismos derechos. Como señala Claudia Artiles (2012), “la falta de obligación legal de India le permite alterar las políticas de refugiados a su antojo, a menudo para reflejar sus intereses políticos del momento. El resultado es una política de refugiados bastante inestable” (p. 5). La literatura muestra que este libre albedrío del ejecutivo se ha vuelto cada vez más restrictivo con el tiempo (Dirección de Investigación, Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá, 2009).

FIGURA 3
Ministerios y departamentos indios que interactúan con los migrantes y refugiados



Las directrices sobre visas de larga duración publicadas por el Ministerio del Interior otorgan a la Oficina Regional de Registro de Extranjeros la facultad discrecional de concederlas a los “ciudadanos extranjeros” que demuestren un temor “fundamentado” a la persecución. Las directrices también incluyen una disposición que concede una visa de entrada única de un mes de duración a los apátridas, pero

no permiten la concesión del documento a personas de origen afgano, chino, taiwanés, iraní, pakistaní o somalí. Sin embargo, todos estos procesos son arduos y el nivel de prueba es extremadamente difícil; además, el hecho es que una persona se vuelve vulnerable a la detención inmediatamente después de su llegada a India.

ACNUR

El mandato del ACNUR en India es limitado y plantea graves problemas de accesibilidad, ya que la entidad sólo opera desde dos ciudades no fronterizas. Por tanto, la mayoría de los refugiados tienen que viajar a Nueva Delhi para solicitar el registro del ACNUR (Comité de Estados Unidos para los Refugiados e Inmigrantes 2009). Allí, el ACNUR lleva a cabo la determinación de la condición de refugiado para “los solicitantes de asilo de países no vecinos y de Myanmar” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2011). Las “tarjetas inteligentes”, que deben renovarse cada tres o cinco años, se expiden a los solicitantes de asilo tras una intensa verificación (Morand y Crisp, 2013).

El marco jurídico de India es, pues, restrictivo por su diseño a la presencia y circulación de los refugiados y solicitantes de asilo. Además de los peligrosos viajes que emprenden estas personas para huir de la persecución y otras situaciones extremas, les espera un régimen jurídico penalizador a su entrada en India. La falta de acceso a vías para regularizar su situación migratoria les empuja al sector informal para ganarse la vida, lo cual conduce a una marginación aún mayor.

Derecho al trabajo

El derecho al trabajo, como garantía legal, está en el centro de los derechos a la vida y a una vida digna. Este derecho se desarrolla y enumera en varios tratados internacionales que India ha firmado o ratificado. Por ejemplo, la DUDH reconoce que el derecho al trabajo incluye el derecho a elegir libremente el propio empleo; el derecho “a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo”, que garantizan un salario justo; “igual salario por trabajo igual”, sin discriminación; y el derecho al descanso, al ocio y a una limitación razonable de las horas de trabajo, con vacaciones periódicas (arts. 23-24). Otros instrumentos internacionales que garantizan este derecho son el ICESCR y la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aunque India no es signataria de esta última.

Las políticas ad hoc para los inmigrantes en India han impuesto restricciones de manera sistemática a su derecho a buscar empleo. Sólo

en circunstancias específicas se han hecho excepciones, lo cual les otorga el derecho a trabajar a grupos específicos de refugiados (Dirección de Investigación, Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá 2009), como los tibetanos y los tamiles de Sri Lanka. Sin embargo, la inscripción en el ACNUR o en el registro de refugiados por parte del gobierno de India no garantiza de facto el derecho al trabajo. Este derecho tampoco se extiende a ningún tipo de supervivencia o a los migrantes forzados. De hecho, la política de visas de larga duración de India prohíbe específicamente su expedición a los migrantes económicos.

El derecho al trabajo en la legislación india

192
Tripti Poddar

El artículo 21 de la Constitución garantiza a toda persona el derecho a la vida y a una vida digna. Este derecho conlleva el derecho a un nivel de vida decente. El Tribunal Supremo, en el caso *Olga Tellis contra la Corporación Municipal de Bombay*, sostuvo que “una faceta igual de importante de ese derecho [el derecho a la vida] es el derecho a la subsistencia, porque ninguna persona puede vivir sin los medios de vida, es decir, los medios de subsistencia”. Sin embargo, el tribunal ha sido parco en la lectura del derecho al trabajo en el artículo 21, lo que significa que en la actualidad existe una dicotomía dentro de la jurisprudencia india entre el derecho a la subsistencia y el derecho al trabajo.

El Tribunal Superior de Calcuta destacó esta distinción en el caso *Md. Farooque contra el Estado de Bengala Occidental* cuando declaró que el derecho a la vida se extiende sólo hasta el punto de requerir la subsistencia, cuya privación sería una amenaza para la propia existencia. Sin embargo, no puede leerse que el derecho se extiende a la propia opulencia (Basu, 2008). Dicho esto, hay un gran grado de contenido entre estas dos categorías.

El artículo 14 de la Constitución garantiza el derecho a la igualdad de todos ante la ley. Pero las políticas de refugiados ad hoc que se aplican actualmente en India tratan de forma diferente a las personas en función de su país de origen e incluso de su religión. Por ejemplo, otorgan derechos diferentes (o no otorgan ningún derecho) a los distintos refugiados en función de factores como la religión y el país de origen; así, mientras que un refugiado tibetano puede circular libremente por todo el país, un refugiado rohingya es susceptible de ser detenido en cualquier momento tras entrar en las fronteras indias. Esto hace una distinción injusta e ilegal entre la misma clase de personas: los refugiados.

Por último, el artículo 19(1)(g) de la Constitución confiere a los ciudadanos indios “el derecho a ejercer cualquier profesión, o a llevar a

cabo cualquier ocupación, comercio o negocio”. Por su parte, el artículo 41, que figura en los PDPE, impone al Estado la obligación positiva, pero no exigible, de adoptar “disposiciones eficaces” para garantizar el derecho al trabajo y prestar asistencia pública en caso de desempleo. Esta disposición no distingue entre ciudadanos y no ciudadanos, por lo que el artículo 41, leído en el contexto de los artículos 36 y 37, impone al Estado la obligación no exigible de promulgar leyes que garanticen el empleo para todos. Sin embargo, no se trata de un derecho sino de un principio rector de la política estatal.

La importancia del derecho al trabajo

El derecho al trabajo es esencial para que los migrantes y refugiados puedan llevar una vida digna sin tener que depender de otros para subsistir. En una transición de naturaleza incierta, es imperativo que las garantías de los derechos humanos y un nivel de vida decente se extiendan a los migrantes y refugiados, ya que estas personas suelen acabar viviendo en constante movilidad durante períodos prolongados.

Los Estados pueden considerar que conceder a los refugiados el derecho a trabajar sería un factor de atracción para la migración, lo cual atraería niveles más altos de migración que podrían ser una carga para su sistema. Esta percepción es problemática porque lleva a los Estados a justificar la exclusión económica de los migrantes. También ignora el hecho de que muchos refugiados llevaban una vida digna antes de abandonar su país de origen y querrán volver a su casa en cuanto la situación de inestabilidad que les obligó a salir disminuya. Por lo tanto, el enfoque de los Estados debe ir más allá de la protección social para promover el crecimiento económico tanto de la población migrante como de la “población local” en las regiones que acogen a los refugiados (Verme, 2016). Hay una investigación abrumadora que destaca varios aspectos a favor de, al menos, formalizar los permisos de trabajo para los refugiados y los solicitantes de asilo.

A través de la oferta de mano de obra, los refugiados contribuyen a la economía local, lo que también responde a las preocupaciones, aunque sean infundadas, de que los refugiados son un lastre para la economía local y nacional. Además, permitir que los refugiados emprendan oportunidades de autoempleo contribuye a la economía local mediante la creación de empleo. Además, “cuando los refugiados pueden trabajar formalmente, tienen un trabajo más productivo y pueden ganar más dinero, lo que a su vez significa que los refugiados gastan más dinero en bienes y servicios locales y generan más ingresos fiscales” (Maltz y Huang, 2018). Esto, a su vez, aumenta la demanda de bienes

y servicios en la economía receptora. La creación de empleo para los refugiados también garantiza el desarrollo continuo de habilidades, lo que fomenta el acceso a las oportunidades y promueve la capacidad de los refugiados para ayudar a reconstruir las economías de sus países de origen a su regreso.

La integración en el mercado laboral es, por tanto, una solución integral a muchos de los problemas que los países de acogida suelen poner de manifiesto cuando acogen a refugiados y personas obligadas a emigrar. Además, la ayuda internacional, que a menudo se centra en la ayuda y el apoyo humanitarios, puede utilizarse para crear oportunidades de empleo para los refugiados, lo cual puede contribuir al crecimiento económico general del país receptor y, a la larga, reducir su dependencia de la ayuda.

Los refugiados y el derecho al trabajo en India

El derecho al trabajo no puede disfrutarse de forma aislada, y los refugiados deben poder acceder a otros derechos para poder gozar plenamente de este derecho. De hecho, la concesión de otros derechos puede facilitar el acceso de los refugiados al trabajo, incluso en los casos en que el derecho al trabajo no se les conceda expresamente. Esta sección analiza algunos de estos otros derechos en el contexto indio.

Inscripción y alojamiento

En la actualidad, los refugiados no tienen derecho al reconocimiento ni a ser registrados a su llegada a India. El registro en sí mismo es un factor determinante para facilitar el acceso a los derechos y protecciones legales. En consecuencia, India tiene una proporción mucho mayor de refugiados indocumentados que de refugiados documentados (Zetter, Ruaudel y Schuett, 2017). La condición de indocumentados de los refugiados les lleva a residir en asentamientos o campamentos, que a menudo se diseñan como refugios temporales o de tránsito en las afueras de las ciudades y pueden dar lugar a abusos sistemáticos, discriminación y violencia contra ellos.

El lugar de residencia de un refugiado también determina el tipo de empleo y las oportunidades de subsistencia a las que tiene acceso. Además, el hecho de verse obligados a residir en la periferia de las ciudades significa que los refugiados tienen un acceso restringido a los servicios esenciales, como la educación y la atención sanitaria. Dado que los refugiados suelen permanecer en India durante muchos años, urge una política migratoria centralizada que cumpla con las normas internacionales y proporcione a los refugiados acceso a una vivienda

adecuada y a la prestación de servicios esenciales, porque los campos temporales y de tránsito no deberían ser el lugar donde un niño se convierte en adulto.

Otros derechos

Las limitaciones de otros derechos fundamentales desempeñan un papel importante a la hora de impedir que los inmigrantes y refugiados puedan acceder a oportunidades de empleo justas y razonables. Algunas de estas limitaciones son las siguientes:

- Restricciones a la propiedad.
- Restricciones en la apertura de cuentas bancarias (Zetter, Ruau del y Schuett 2017, 9), que repercuten en el tipo de acceso que tienen los refugiados y los migrantes al sistema bancario formal. Esta restricción también está relacionada con su capacidad para acceder a una identificación válida.
- Restricciones a la libertad de circulación, que impiden a los inmigrantes y refugiados buscar empleo. En India, dado que la propia presencia de los refugiados está tipificada como delito y es objeto de acciones penales, cualquier desplazamiento dentro del territorio indio puede acarrear penas carcelarias¹.
- La exigencia de otras formas de documentación para entrar en el mercado laboral formal, incluidas las cualificaciones y otras certificaciones que no necesariamente están estandarizadas en todos los países y pueden no estar disponibles para las familias y las personas que huyen de la persecución y otras situaciones de emergencia.
- Tarifas, permisos y otros requisitos para poner en marcha una empresa o negocio.

Soluciones no políticas para la integración de los refugiados en el mercado laboral

Además de emprender reformas políticas que reduzcan las restricciones de derechos mencionadas, el gobierno indio puede adoptar otras medidas para apoyar la integración de los refugiados en el mercado laboral como (1) aumentar la concienciación de los empleadores, lo que abordaría, entre otras cosas, la discriminación contra los refugiados impulsada por los empleadores; (2) proyectos de educación

1 Suelen detenerse a los refugiados en India en tránsito durante las “inspecciones rutinarias” de diversos organismos policiales y de control. A veces emprenden estos viajes para reunirse con la familia, y otras veces en busca de una vida digna. Sin embargo, la falta de identificación les hace vulnerables a las detenciones (véase “Guwahati: Four Rohingyas Illegally Bound to Kashmir Arrested” 2020).

y empoderamiento legal con los refugiados; (3) redes de apoyo que puedan ayudar a los refugiados a encontrar trabajo (Zetter, Ruauadel y Schuett, 2017); y (4) formación lingüística para los refugiados, ya que el idioma suele ser una barrera para acceder al empleo. Como dijo de manera acertada Amina Alkorey (2004), del ACNUR de Egipto, “es difícil pensar que estas familias seguirán viviendo así... Los refugiados no abandonaron sus hogares para buscar una vida mejor. Se fueron porque no tenían otra opción. Tenían que irse o morir”. Por tanto, el derecho al trabajo de los refugiados es necesario para garantizar su derecho a la vida.

Conclusión

El actual marco internacional que regula los derechos de los refugiados y las correspondientes obligaciones de los Estados es inadecuado. Es importante ampliar las protecciones del derecho internacional, incluidas las que garantizan un nivel de vida digno para todos los grupos de personas que se ven obligadas a emigrar.

En el caso de India, el primer paso es formalizar un marco de protección y registro accesible y eficaz para los refugiados y los migrantes forzados y de supervivencia. El siguiente paso es fomentar la autosuficiencia, que es clave para garantizar un nivel de vida digno, al conceder a estas poblaciones el derecho al trabajo.

El marco jurídico actual de India y la investigación del mercado laboral apoyan un doble argumento a favor de la concesión de este derecho. En primer lugar, la Constitución india garantiza el derecho a una vida digna e igual a todas las personas. En segundo lugar, existen numerosas pruebas que demuestran que los inmigrantes no sólo enriquecen sus vidas en el proceso de integración, sino que también contribuyen en gran medida a la economía de acogida. No garantizar la dignidad a través del derecho al trabajo y no reconocer a los refugiados y a los migrantes forzados y de supervivencia de manera sistemática es un incumplimiento de las promesas constitucionales de India y un insulto a la historia de la lucha por la libertad de India.

Referencias

Ali, W. (2015, octubre 22). The seeds of Indian and Pakistani extremism were sowed the day the two gained independence. *Quartz India*. <https://qz.com/india/530250/the-roots-of-indian-and-pakistani-extremism-were-sowed-the-day-they-became-independent/>

- Alkorey, A. (2004). *Glimpses of a refugee ghetto*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.unhcr.org/news/latest/2004/3/404363ab4/glimpses-refugee-ghetto.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2011). *UNHCR global appeal 2011 update: India*. <https://www.unhcr.org/4cd96e919.pdf>
- . (2015). *Global trends: Forced displacements in 2015*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- . (2016a). *Factsheet India*. <https://www.unhcr.org/protection/operations/50001ec69/india-fact-sheet.html>
- . (2016b). *'Refugees' and 'Migrants': Frequently Asked Questions (FAQs)*. <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html>
- . (2021). *What is a refugee?* <https://www.unhcr.org/what-is-a-refugee.html>
- Ananthachari, T. (2001). "Refugees in India: Legal framework, law enforcement and security". En *ISIL Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*. Indian Society of International Law.
- Artiles, C. (2012). Tibetan refugees' rights and services in India. *Topical Research Digest*. <https://www.du.edu/korbel/hrhw/researchdigest/minority/Tibetan.pdf>
- Asrar, S., y Abazid, O.. (2017, agosto 17). How were the India-Pakistan partition borders drawn? *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2017/8/17/how-were-the-india-pakistan-partition-borders-drawn>
- "Assam NRC: What Next for 1.9 Million 'Stateless' Indians?". (2019, agosto 31). *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-49520593>
- Bakshi, P. M. (2019). *The Constitution of India*. 16ª edición. Lexis Nexis.
- Basu, D. D. (2008). *Human rights in constitutional law*. Lexis Nexis Butterworths Wadhwa.
- Betts, A. (2013). *Survival migration: Failed governance and the crisis of displacement*. Cornell University Press.
- . (2016). *Our refugee system is failing: Here's how we can fix it*. TED. https://www.ted.com/talks/alexander_betts_our_refugee_system_is_failing_here_s_how_we_can_fix_it#t-133816
- Building Markets. (2017). *Another side to the story: A market assessment of Syrian SMEs in Turkey*. Building Markets, Syrian Economic Forum y Global Affairs Canada.
- Comité de Estados Unidos para los Refugiados e Inmigrantes. (2009). *Global refugee survey: India*.
- Dirección de Investigación, Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá. (2009). *China/India: residency rights of Tibetans residing in*

India; requirements for Tibetans to obtain and retain permanent residence in India. Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá.

“Guwahati: Four Rohingyas Illegally Bound to Kashmir Arrested”. (2020, noviembre 19). *G Plus News*. <https://www.guwahatipius.com/guwahati/guwahati-four-rohingyas-illegally-bound-to-kashmir-arrested>

Jha, U. U. (2003). Refugees’ right to work: An Indian perspective. En *ISIL Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*. Indian Society of International Law.

Kumar, V. (2017). A study of refugees in India: The legal perspective. *International Journal of Law*, 3(5), 93–98.

Maltz, G. y Huang, C.. (2018, noviembre 8). Granting refugees the right to work can help revitalize economies. *Devex*. <https://www.devex.com/news/opinion-granting-refugees-the-right-to-work-can-help-revitalize-economies-93763>

Mandyam, N. (2019, noviembre 8). Bangladeshi ragpickers flee Bengaluru: Dry waste processing hit. *Times of India*. <https://timesofindia.indiatimes.com/city/bengaluru/bangladeshi-ragpickers-flee-bengaluru-dry-waste-processing-hit/articleshow/71963539.cms>

Manuvie, R. (2019, diciembre 27). Why India is home to millions of refugees but doesn’t have a policy for them. *Impreso*. <https://theprint.in/opinion/why-india-is-home-to-millions-of-refugees-but-doesnt-have-a-policy-for-them/341301/>

Marouf, F. y Deborah, A.. (2009). Socio-economic rights and refugee status: deepening the dialogue between human rights and refugee law. *American Journal of International Law*, 103(4), 784–96.

Ministerio del Interior. (2018a). *Details of visas granted by India*. https://www.mha.gov.in/PDF_Other/AnnexIII_01022018.pdf

———. (2018b). *Long term Visas*. https://www.mha.gov.in/PDF_Other/AnnexVI_01022018.pdf

———. (2020). *General policy guidelines relating to Indian visa*. https://www.mha.gov.in/PDF_Other/AnnexI_01022018.pdf

Morand, M. y Crisp, J. (2013). *Destination Delhi: A review of the implementation of UNHCR’s urban refugee policy in India’s capital city*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Saxena, C. (2020, abril 23). How are Afghan refugees in India coping with COVID? *Hindu Business Line*. <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/how-are-afghan-refugees-in-india-coping-with-covid/article31412748.ece>

Schuetzler, K. (2017). Refugees’ right to work: Necessary but insufficient for formal employment of refugees. <https://blogs.worldbank.org/peoplemove/refugees-right-work-necessary-insufficient-formal-employment-refugees>

Verme, P. C. (2016). *The welfare of Syrian refugees: Evidence from Jordan and Lebanon*. Grupo del Banco Mundial.

Zetter, R. y Ruaudel, H. (2016). *Refugees' right to work and access to labor markets: Part II*. KNOMAD.

Zetter, R., Ruaudel, H. y Schuett, K. (2017). *Refugees' right to work and access to labor market*. KNOMAD Policy Brief 9.

Colaboradores

Lina Arroyave Velásquez (Comité Editorial) es abogada y magíster en Derecho con énfasis en investigación de la Universidad EA-FIT. Fue investigadora de la línea de justicia transicional y actualmente se desempeña como investigadora del área internacional en los temas de migración en Dejusticia.

Gustav Brauckmeyer es el Director Ejecutivo de Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (CenDE).

Marta Castro es la Coordinadora de Investigación de Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (CenDE).

Jessica Corredor Villamil (Coordinadora Académica) es doctora en Antropología y Sociología y magíster en Migraciones y Relaciones Interétnicas de la Universidad Paris VII - Denis Diderot en Francia. Actualmente es la directora del área internacional de Dejusticia.

Sherylle Dass es abogada en ejercicio admitida en el Tribunal Superior de Sudáfrica y directora regional del Centro de Recursos Jurídicos de Ciudad del Cabo.

María Luz Espiro es antropóloga y becaria de investigación en la División Etnografía de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata (FCNyM, UNLP).

Erin Formby (Comité Editorial) es abogada de la Universidad de Harvard y química de la Universidad de Texas en Austin. Se desempeñó como becaria en el área internacional de Dejusticia en los temas de migración, cambio climático, y cierre de espacios cívicos

David Licheri es el Director de Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (CenDE).

Juliana Vanessa Maldonado Macedo es doctorante en Antropología Social en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en ciudad de México.

Petra Marais es abogada y ex becaria de Bertha Justice (2019-2020) en el Centro de Recursos Legales de Ciudad del Cabo.

Cynthia Mora Izaguirre es doctora en Ciencias Políticas y comunicadora. Investigadora y docente de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Mandivavarira Mudarikwa es un antiguo abogado del Centro de Recursos Legales de Ciudad del Cabo.

Charity Wangui Ndwiga es abogada del Tribunal Superior de Kenia, miembro del Colegio de Abogados de Kenia y becaria del Programa de Abogados Emergentes de Interés Público de África Oriental.

Tripti Poddar ejerce la abogacía en los tribunales indios, incluido el Tribunal Supremo. Asesora a organizaciones de la sociedad civil en cuestiones como la ciudadanía, las leyes laborales, el derecho a la vivienda y otros derechos socioeconómicos.

Lucía Ramírez Bolívar (Coordinadora Académica) es abogada especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Trabajo Social de la Universidad de Chicago. Fue coordinadora de investigaciones sobre migración y actualmente coordina la línea de género en Dejusticia.

Doğukan Sevinç es abogado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Anteriormente, trabajó para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Consejo Danés para los Refugiados en varios lugares de trabajo sobre el terreno.

Nyamori Victor es investigador de migración y derechos humanos en Amnistía Internacional.

Bernarda Zubrzycki es antropóloga, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente-investigadora en la División Etnografía de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata (FCNyM, UNLP).

Migración y trabajo decente

Retos para el Sur Global

Migración y trabajo decente: Retos para el Sur Global realiza un recorrido por nueve países del Sur Global —desde México hasta India y desde Argentina hasta Turquía— para debatir sobre la relación entre migración y trabajo desde un enfoque de derechos humanos.

La inserción laboral es una de las formas más efectivas de integración pues le permite a las personas migrantes y refugiadas vivir en condiciones más dignas, contribuir al desarrollo de las comunidades receptoras y establecer relaciones con la población local. Sin embargo, garantizar el derecho al trabajo constituye un reto para los países del Sur Global que tienen economías débiles o en vías de desarrollo y problemas de generación de empleo, lo que puede condenar a muchas personas, no sólo migrantes, a trabajar en condiciones precarias y ser sujetas de explotación laboral.

Ante estas circunstancias, abogar por la garantía del derecho al trabajo de las personas migrantes y refugiadas es más urgente que nunca. El reconocimiento del trabajo decente como un derecho humano impone unas condiciones claras para el crecimiento económico global que no puede construirse a costa de la explotación de las personas migrantes y refugiadas, sino que deben promover oportunidades y prosperidad para todos. De ahí la importancia de generar discusiones, como las que propone este libro, que permitan conocer experiencias y lecciones aprendidas sobre las condiciones laborales de las personas migrantes y refugiadas.

Las y los autores de los nueve capítulos publicados en este libro son activistas, académicos, y miembros de organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en el tema de migración desde distintos ángulos y que abordan el reto de la inclusión laboral y la garantía de un trabajo decente desde una mirada interdisciplinar. Sus contribuciones brindan un panorama general del derecho fundamental al trabajo de las personas migrantes y refugiadas en países del Sur Global, a partir de un análisis del contexto de sus países, las políticas públicas y las realidades que enfrentan estos trabajadores y trabajadoras en el día a día.

Además de proponer recomendaciones locales y globales para garantizar un trabajo decente para personas migrantes y refugiadas, este libro nace como un esfuerzo para fortalecer el movimiento de derechos humanos a través de la colaboración y el intercambio de experiencias. La diversidad de voces que reúne ofrece una mirada de la migración desde y para el Sur Global.

ISBN 978-628-7517-14-1

