

CAPÍTULO 5

Delitos de odio en contextos de movilidad humana en Chile: una propuesta territorial para su prevención

DANIELA BOLÍVAR
Escuela de Trabajo Social UC

OLAYA GRAU
Escuela de Trabajo Social UC

MARCELA GONZÁLEZ
Escuela de Enfermería UC

ROBERTO DUFRAIX
Escuela de Derecho Universidad de Tarapacá

Delitos de odio en contextos de movilidad humana en Chile: una propuesta territorial para su prevención

INVESTIGADORES¹

DANIELA BOLÍVAR

Escuela de Trabajo Social UC

OLAYA GRAU

Escuela de Trabajo Social UC

MARCELA GONZÁLEZ

Escuela de Enfermería UC

ROBERTO DUFRAIX

Escuela de Derecho Universidad de Tarapacá

Resumen²

El presente trabajo nace a propósito de las situaciones de violencia que afectaron a personas migrantes venezolanas en el norte del país, específicamente en la ciudad de Iquique, Región de Tarapacá, en el año 2021. Estos eventos nos llevaron a mirar la región como un caso de alto flujo de movilidad humana que, además, tuvo evidentes expresiones de odio contra personas migrantes. Ante este escenario, el propósito de este estudio fue comprender los factores que facilitaron dichas expresiones para generar propuestas para su

1 Agradecemos a Francisca Cataldo y Bianca Baracho, quienes se desempeñaron como asistentes de investigación. También agradecemos a David Jara, quien nos apoyó con el análisis cuantitativo. Los tres realizaron significativos aportes a la redacción de este informe. Un agradecimiento especial a FASIC, organización que nos apoyó con mucha dedicación para la realización de los grupos focales en la ciudad de Iquique. Finalmente, agradecemos también a todos quienes dieron su testimonio, experiencias y retroalimentación a través de entrevistas, encuestas o participación en nuestros talleres preparatorios.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC el 24 de noviembre de 2022, en el que participaron como panelistas Camila Castillo, Seremi de Justicia y Derechos Humanos de la Región de Tarapacá; Guarequena Gutiérrez, colaboradora asociada a Horizontal y asesora migratoria de Legal Global; y Macarena Rodríguez, directora de la Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado y presidenta del directorio del Servicio Jesuita a Migrantes.

prevención, poniendo el foco en el contexto en que surgieron las agresiones y las respuestas o (in)acciones por parte del Estado ante esta situación. Entendemos como contexto elementos micro, meso y macrosociales entre los cuales se encuentran las políticas implementadas hasta ahora, los discursos entregados por autoridades y las percepciones de residentes y migrantes. Para alcanzar este propósito, se contemplaron distintas estrategias metodológicas, que incluyeron entrevistas semiestructuradas, análisis de prensa, grupos focales y encuestas para residentes de la ciudad de Iquique. Los principales resultados indican que las expresiones de violencia hacia migrantes se produjeron en el contexto de una respuesta por parte del Estado chileno que fue tardía, criminalizadora y de descuido ante la situación de crisis humanitaria en la que se encontraban las personas migrantes en situación irregular, descuidando, junto con ello, a las comunidades receptoras, impactando fuertemente en la convivencia de la población local. A partir de ahí, se proponen recomendaciones organizadas de acuerdo al contexto macro, meso y microsocial, que apuntan hacia: (i) la promoción de una política nacional de migración que promueva la integración social, inclusión y la no discriminación; (ii) la visibilización política y social de la temática de los delitos de odio; (iii) el fortalecimiento de la coordinación institucional y trabajo con los medios de comunicación locales; y (iv) el mejoramiento de procesos de identificación y reporte de situaciones de discriminación y odio.

1. Descripción del problema a abordar y su relevancia para las políticas públicas

El problema público abordado en este proyecto fue la violencia, motivada por el odio, ejercida contra migrantes en el norte de Chile. Esta violencia se manifestó mediante marchas y agresiones, verbales y físicas, captando la atención de diversos medios de comunicación locales, nacionales e internacionales. Tales manifestaciones de violencia constituyen un problema público relevante no solo por las consecuencias directas que producen en los migrantes (muchos de ellos con familias e hijos o hijas menores), sino también porque permiten hipotetizar la existencia de serios problemas de convivencia entre personas migrantes y residentes.

Para comprender los diferentes niveles de dicho problema, partimos describiendo las características del flujo migratorio en la Región de Tarapacá durante los últimos tres años. Luego, revisamos conceptualmente lo que significa la violencia de odio (delitos de odio), así como los desafíos y demandas que la movilidad humana crea para la comunidad de destino que recibe.

1.1 Flujo migratorio en el norte de Chile

En Chile, los flujos migratorios han aumentado significativamente desde el año 2015 siendo la Región de Tarapacá una zona donde esto se ha observado

especialmente, al experimentar desde el año 2020 hasta la fecha una de las movilizaciones migratorias irregulares más grandes de su historia, con cifras crecientes año a año. Según los registros de la Policía de Investigaciones, a nivel nacional durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021 ingresaron por pasos no habilitados 6.310, 8.048, 16.848 y 56.586 personas extranjeras respectivamente, lo que demuestra un alza persistente. Por su parte, según datos del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), mientras “en el 2017 existía un promedio de 242 ingresos irregulares por mes, durante el 2019 ello aumentó a 671, para superar los 1.000 en 2020 y elevarse a 4.716 en 2021, y a 4.643 el primer trimestre de 2022” (Servicio Jesuita a Migrantes [SJM], 2021a, p. 30)³.

La mayoría de las personas migrantes que han ingresado a Chile en los últimos años son de nacionalidad venezolana. Esto se debe a la crisis humanitaria, política y económica que vive Venezuela, lo que ha hecho que miles de venezolanos hayan buscado nuevas oportunidades en otros países latinoamericanos como Chile (19,7%), Perú (19,8%) y Colombia (29,9%) (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2020). De acuerdo con ACNUR (2019), la crisis en Venezuela “se ha convertido en la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud en el mundo”, considerando a las personas de nacionalidad venezolana que han migrado como sujetos, al menos en su mayoría, de protección internacional. En particular en Chile, la población migrante venezolana representaba el 30% de las personas extranjeras viviendo en el país hacia fines de 2021 (Instituto Nacional de Estadística, 2022). Esta cifra no contempla la población que ha ingresado por pasos no habilitados, la que se estima en alrededor de 17.914 personas (SJM, 2021a) en el mismo año. Del total de personas que ingresaron por paso no habilitado, alrededor del 80% lo habría hecho por la Región de Tarapacá⁴.

Un segundo componente fundamental del contexto en que se han dado los flujos migratorios a Chile ha sido la pandemia por COVID-19. En este contexto, muchos países, entre ellos Chile, cerraron fronteras y redujeron drásticamente la posibilidad de entrar a territorio nacional por vía regular. Sin embargo, esta medida incentivó el uso de pasos no habilitados, en parte también por las dificultades económicas que trajo la pandemia (Koh, 2020; Roessler-Vergara, Soto-Ramírez y Cabieses, 2021).

3 Como indican desde el SJM, estas cifras no son exactas en tanto solo se registran personas mayores de 18 años y personas que han sido identificadas por las autoridades, quedando fuera un número importante de personas que no fueron registradas. Además, el lugar de registro no necesariamente coincide con el lugar de ingreso al país.

4 La Tercera (27/09/2021). Disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/crisis-migratoria-carabineros-detecta-que-el-80-de-quienes-ingresaron-por-pasos-ilegales-lo-hizo-por-la-region-de-tarapaca/GX4SA3LYHVEFLBHEHV BX23CRLU/>

En el caso de la Región de Tarapacá, el alto flujo de movilidad humana concentrado en los años de pandemia 2020 y 2021 ha traído diversas consecuencias. Por un lado, se denunciaron robos y saqueos por parte de la población migrante hacia los residentes del pueblo de Colchane⁵ y, por otro, se han registrado situaciones de violencia contra los propios migrantes. Uno de los más críticos y visibles para la opinión pública ocurrió el día 25 de septiembre de 2021, segundo año de pandemia, donde personas que participaban de una manifestación “antiinmigrante” prendieron fuego a las carpas y pertenencias de familias venezolanas. Estos hechos fueron condenados a nivel nacional e internacional (SJM, 2021b). Desde entonces hasta la fecha, si bien no se han desarrollado nuevas agresiones masivas contra migrantes, no hay certeza que estas no vuelvan a producirse. Además, como veremos a lo largo de este informe, la situación de convivencia en la región no ha terminado de resolverse.

1.2 Prejuicio, odio y convivencia

La definición del prejuicio se relaciona con una creencia estereotípica, sobregeneralizada y errónea acerca del objeto o categoría social en cuestión (Allport, 1954). Los prejuicios cargan ciertas “imágenes” de juicios previos acerca de los atributos asignados a un grupo, constituyéndose así los estereotipos, usualmente negativos de personas o de miembros de un grupo (Nelson, 2002). Sobre la base del prejuicio, la discriminación es la conducta, culturalmente fundada, sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas (Rodríguez, 2006). Como esta aproximación involucra tanto aspectos afectivos como cognitivos, se puede asumir que el prejuicio sostiene ideologías que pueden justificar conductas discriminatorias hacia determinados grupos (Pettigrew y Meertens, 1995). El carácter actitudinal del mismo está acompañado por una racionalización implícita que es difícil de modificar (Allport, 1954). En mayor o menor medida, es un factor preliminar del comportamiento, en tanto establece y sostiene las condiciones óptimas para la existencia de conductas discriminatorias. En ese sentido, al prejuicio se le han adjudicado funciones asociadas con la jerarquización, con el proceso de categorización social y, también, se ha utilizado para comprender la hostilidad hacia grupos marginales (Cárdenas et al., 2007). Si bien la existencia de un prejuicio hacia un grupo no asegura la ejecución de conductas violentas hacia él, es en general aceptado que está en la base de las expresiones y manifestaciones de odio, siendo un nivel relevante de explorar e intervenir en su prevención.

En el contexto de este estudio hablaremos de delitos de odio para referirnos a la violencia por discriminación que grupos específicos experimentan en

5 Diario U. Chile (22/09/2021). Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2021/09/22/alcalde-de-colchane-y-crisis-migratoria-la-militarizacion-de-la-frontera-no-ha-sido-efectiva/>

sociedades democráticas. Los delitos de odio implican delitos violentos contra personas específicas, en tanto representantes de un cierto grupo social. Se les ha llamado “delito de mensaje”, ya que el mensaje de discriminación y odio llega no solo a la víctima que afecta directamente, sino que también al grupo social que representa (Perry, 2002). Los delitos de odio son parte de un continuo que comienza en los estereotipos y prejuicios, y termina en el genocidio, pasando por los discursos de odio (Perry, 2002). Cualquiera de estas expresiones puede orientarse a una persona o grupo con base en su raza, religión, nacionalidad, género, orientación sexual, discapacidad u otra característica grupal (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2004).

Si bien expresar un discurso de odio no es un predictor inequívoco de agresión física, se ha observado que hitos políticos o discursos de odio por parte de autoridades o figuras de poder aumentan el riesgo de delitos de odio en una población. Así ocurrió en el escenario del Brexit en Gran Bretaña, en las elecciones presidenciales de Jair Bolsonaro en Brasil y de Donald Trump en Estados Unidos (Albornoz, Bradley y Sonderegger, 2020; Edwards y Rushin, 2018).

En suma, a medida que aumentan los mensajes racistas, xenófobos, de intolerancia o que identifican a los otros como una amenaza, crece exponencialmente el rechazo y la posibilidad de que se cometan delitos de odio (Valdez, Arcila y Jiménez, 2019).

Uno de los grupos humanos que han sido afectados por los discursos de odio son los y las migrantes. En el contexto mundial actual de pandemia y crisis política y ambiental, la xenofobia y violencia se ha visto incrementada, dando lugar a un círculo vicioso de irregularidad, vulnerabilidad y estigmatización (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2021), ayudado por los movimientos y políticas antiinmigración en todo el planeta (Organización de las Naciones Unidas, [ONU], 2021; Valdez, Arcila y Jiménez, 2019).

Los crímenes de odio producen serias consecuencias en quienes los viven directamente, como efectos emocionales y físicos (en caso de que haya habido violencia física), pero también se han observado importantes consecuencias en la comunidad a la que la o las víctimas pertenecen, como rabia, miedo, sensación de vulnerabilidad y un sentido de normalización de la violencia (Perry y Alvi, 2012). También es importante considerar que los delitos de odio pueden exacerbar el rechazo a minorías en las comunidades donde se producen, reforzando ideas xenófobas en testigos o personas que se informan indirectamente acerca de acciones de odio contra minorías étnicas (Keel, Wickes y Benier, 2022). Esto significa que los delitos de odio no solo nos deben importar desde la perspectiva de las víctimas individuales que los sufren,

sino desde las implicancias que tienen para el tejido social en términos más amplios, instalando procesos de exclusión y violencia.

Un tercer concepto que atraviesa nuestra propuesta es el de “convivialidad”. La movilidad humana no solo afecta a las personas y familias migrantes o refugiadas, sino que genera efectos en los países receptores. Se ha descrito que la migración internacional produce cambios demográficos, políticos, económicos y sociales para los países de origen, para los receptores de migrantes, para las ciudades y quienes habitan en ellas (Aruj, 2008). Los procesos migratorios pueden contribuir a reducir la pobreza y mejorar el desarrollo humano de quienes migran, ofreciéndoles oportunidades de trabajo, educación y salud, lo que a su vez puede mejorar el bienestar general de la sociedad que los recibe (ONU, 2017).

Sin embargo, la ausencia de políticas públicas que permitan acoger y acompañar a migrantes y refugiados en su proceso de asentamiento puede generar dificultades de integración y adaptación en la sociedad de acogida, aumentando su precarización y vulnerabilidad (Al-Salem, 2020; Finn y Umpierrez, 2020; Thayer 2019). A su vez, esta situación puede generar tensiones, malos entendidos, racismo, discriminación o xenofobia entre la comunidad migrante y la población nacional. Paul Gilroy (2004a; 2004b) plantea el concepto de *conviviality* (convivialidad, en español) como una alternativa para comprender las interacciones entre migrantes y nacionales en el micronivel. De acuerdo con Gilroy, el discurso racial genera un campo de ética, poder y conocimiento que produce un único orden, el cual produce y regula a los sujetos, quienes incorporan en su conciencia dicho discurso, y se comprenden y constituyen a sí mismos como seres racializados.

Por otro lado, la convivencia constituye un ejercicio de contrapeso al discurso racista. La convivencia da cuenta de los encuentros dialogantes entre personas y grupos diversos a partir de una cohabitación productiva del espacio, y se caracteriza principalmente por ocurrir a un nivel micropolítico, por ser creativa, original, dinámica e impredecible, por lo cual no es algo constante en lo cotidiano (Back y Sinha, 2016). Este ejercicio de convivencia tiene por consecuencia la creación de contranarrativas al discurso racista, lo que permitiría un proceso de coconstrucción entre las personas que se encuentran.

2. Objetivos de la investigación

El objetivo general de este estudio fue generar recomendaciones para la prevención de delitos de odio contra migrantes que ingresan de forma irregular al territorio nacional con foco en la Región de Tarapacá.

Para desarrollar estas recomendaciones, necesitamos comprender el contexto en que se dieron las agresiones contra migrantes en la Región de Tarapacá a fines del año 2021, para lo que se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Diagnosticar la respuesta del Estado a la movilidad humana desde el año 2020, desde una perspectiva intercultural, social y jurídico-criminológica.
2. Describir la percepción y discursos de personas migrantes y residentes sobre la situación de movilidad y situaciones (o el riesgo) de violencia por discriminación en la región.
3. Desarrollar recomendaciones interdisciplinarias para autoridades locales y del nivel central con medidas en las áreas sociohumanitaria, legal-criminológica y sanitaria, orientadas a mejorar la convivencia en Iquique y Colchane.

Como podrá verse más adelante, luego del análisis de los datos obtenidos en este estudio, hemos optado por hacer recomendaciones separando por nivel macro, meso y micro, en lugar de hacerlo por áreas. La necesidad de generar las propuestas de esta forma tiene que ver con la naturaleza sistémica de las medidas.

3. Metodología

Este proyecto tuvo el carácter de estudio de caso en que la Región de Tarapacá es un caso de una zona de alta movilidad donde se han registrado situaciones de delitos de odio en el año 2021. Un estudio de este tipo implica comprender el “cómo” de una situación actual sobre la que el o la investigadora no tiene control. El estudio de caso es especialmente relevante para estudiar un fenómeno contemporáneo en donde el límite entre fenómeno y contexto no es del todo evidente (Yin, 2012). En este estudio particular, buscamos comprender el contexto en que las agresiones y manifestaciones contra migrantes se dieron en Iquique, para así poder proponer algunas medidas para su prevención. Entendemos como contexto elementos micro, meso y macro entre los cuales se encuentran las políticas implementadas hasta ahora, los discursos entregados por autoridades, y las percepciones de residentes y migrantes.

El estudio combinó métodos cualitativos con cuantitativos, así como diferentes fuentes de información: operadores o hacedores de política pública, residentes, migrantes y material documental. El estudio estuvo compuesto por dos componentes, los que describimos a continuación.

Componente 1: Diagnóstico de la respuesta del Estado

Este componente buscó describir cuál fue la respuesta del Estado en términos sociales/humanitarios, legales, y sanitarios. Para ello realizamos las siguientes acciones:

- a) Entrevistas a informantes claves sobre las medidas implementadas en la zona en diferentes ámbitos: realizamos 10 entrevistas a informantes claves, de los cuales cuatro pertenecían al área sociohumanitaria, cuatro a la legal criminológica y dos a la sanitaria. Cuatro de los entrevistados eran hombres

y seis mujeres, todos trabajando en diversas instituciones y organizaciones vinculadas a la labor con migrantes o en algún servicio estatal de la región. Las entrevistas se realizaron entre los meses de agosto y octubre de 2022.

- b) **Análisis de prensa:** realizamos un análisis documental de discursos de autoridades locales y nacionales a través de los medios de comunicación. Se seleccionó una muestra de noticias con acceso online y gratuito publicadas durante julio de 2021 y abril de 2022, que cumplieran con criterios específicos como, por ejemplo, ciertas palabras claves (inmigración; migración en Iquique; inmigración ilegal; migrantes; migración venezolana; inmigrantes irregulares y/o crisis migratoria; crisis humanitaria; marcha antiinmigrante; zanja; delincuencia; violencia; Plan Colchane; política nacional de migración, política migratoria; xenofobia; racismo; nacionalismo). Se seleccionó un total de 417 noticias, las que fueron ordenadas cronológicamente para identificar los periodos o hechos más relevantes o que atraían mayor atención mediática. Se utilizó preponderantemente el análisis crítico del discurso (Van Dijk, 2006) para comprender cómo los medios representan a la migración.

Componente 2: Percepciones de migrantes y residentes

- a) **Grupos focales a migrantes:** realizamos tres grupos focales presenciales en la ciudad de Iquique, los cuales estuvieron orientados a conocer la percepción de los y las migrantes respecto del entorno social que los ha recibido, situaciones de riesgo que perciben y mecanismos empleados por ellos o por las organizaciones para la prevención de situaciones de discriminación. La muestra estuvo compuesta por un total de 19 participantes de nacionalidad venezolana, de los cuales 10 eran mujeres y nueve hombres. Dicha muestra se dividió en tres grupos dirigidos por los investigadores del proyecto: el primer grupo estuvo compuesto por ocho personas, tres mujeres y cinco hombres, con un promedio de 27 años; el segundo por seis mujeres, cuyo promedio etario fue de 39 años; y el tercero por cinco personas, cuatro hombres y una mujer, con un promedio de 62 años. Los grupos focales se realizaron en el mes de octubre de 2022.
- b) **Encuesta para residentes de la ciudad de Iquique:** la encuesta realizada recogió las impresiones de 92 personas residentes de Iquique y alrededores. Incluyó un cuestionario de caracterización sociodemográfica, una escala de prejuicio⁶, una escala de cercanía/distancia con personas migrantes y una escala de empatía⁷. La encuesta fue autoaplicada y difundida vía WhatsApp a través de redes locales. Por razones prácticas, no fue posible asegurar la aplicación de la encuesta en sectores territoriales específicos, por lo que se

6 La escala usada se basó en la escala de prejuicio manifiesto y sutil creada por Pettigrew y Meertens (1995), traducida al español por Rueda y Navas (1996) y validada en población chilena por Cárdenas et al. (2007).

7 Las escalas de cercanía/distancia y empatía se basaron en instrumentos diseñados por González, R. para el proyecto Fondecyt 1070833 y facilitados por el autor (ver también González, Sirlopú, y Kessler, 2010).

requiere ser muy cautelosos al interpretar resultados, dado que muy probablemente los datos manifiesten algún tipo de sesgo territorial o de redes locales específicas (por ejemplo, que hayan estado más a favor o con menos prejuicios hacia la población migrante). La encuesta fue aplicada durante los meses de septiembre y octubre de 2022.

4. Principales resultados

En este apartado, presentamos una síntesis de los resultados obtenidos en este estudio, según sus diferentes componentes. Partimos con una breve descripción de cómo se desarrollaron los hechos en la zona, para luego describir someramente los datos recolectados en las diferentes fuentes de datos.

4.1 Principales hitos en la Región de Tarapacá (desde 2020 hasta julio 2022)

En esta sección, describiremos brevemente cómo se ha desarrollado el proceso migratorio en la Región de Tarapacá desde el año 2020 en adelante, y los hechos que derivaron en las marchas antiinmigrantes, como una forma de contextualizar la información que compartimos a continuación (ver Figura 1). Esta reconstrucción ha sido realizada en base a la información recolectada (medios, entrevistas, grupos focales), además de otro material documental.

Durante el año 2020 (primer año de pandemia por COVID-19, aumentó considerablemente el número de personas migrantes llegando a la comunidad de Colchane, pueblo ubicado en el altiplano andino, Región de Tarapacá. Colchane, cuyos habitantes no superan los 1.600, de los cuales un alto porcentaje es aymara, llegó a tener los primeros días de febrero del año 2021 cerca de 1.600 migrantes alojando en sus calles, es decir, la misma cantidad que su población. Las personas migrantes habían entrado por pasos no habilitados en plena crisis sanitaria y en condiciones altamente precarias. Como relata la persona entrevistada EH3: “Debemos considerar que Colchane se encuentra a 4.000 km sobre el nivel del mar. Entonces, las personas cuando ya vienen caminando de tres o cuatro horas desde Bolivia, generalmente vienen por miedo a que los sorprendan y viajan de noche, ya sea con niños, solo o algo, en la temperatura del desierto más árido del mundo, en donde el desierto de La Pampa (...) Están en tanta altura, entonces las condiciones físicas de salud son terribles. Hay relatos como, por ejemplo, de mamá que venía con su bebé, que se congeló el pañal junto con sus glúteos; el bebé se hizo pipí entonces su pañal se congeló. Entonces no tenían cómo quitarle sin herir el bebé (...). Entonces esas son las condiciones (...) No sé, el 2020 creo que murieron como seis, siete; por año mueren como aproximadamente ocho personas”.

Los entrevistados relatan que, luego de una larga travesía para llegar a Chile en el año 2020 (muchos habían comenzado su proceso migratorio uno,

dos o tres años antes y pasado por diferentes países en el trayecto), no había nada en el pueblo de Colchane que permitiera orientar o recibir a las personas que llegaban: “Una comisaría que se encontraba como a un kilómetro de donde llegaban, y una plaza y nada más (EL3)”. Algunos, con algo de dinero, podían viajar a Iquique; otros se quedaban en Colchane, esperando reunir dinero para trasladarse, lo que se hacía muy difícil en ese lugar, dadas sus características, haciéndolos especialmente vulnerables a los “troncheros” o “coyotes”, personas que se hacen dinero transportando migrantes ilegalmente. De esta manera, los migrantes comenzaron a acumularse en las calles de Colchane y, consecuentemente, en Iquique, sin un lugar donde vivir, por lo que comenzaron a llenar calles y plazas, con las correspondientes dificultades de orden público y sanitarias. A esto se suma que las personas venezolanas que han ido ingresando al país, en los últimos dos años especialmente, pertenecen a los estratos más desventajados, siendo no solo hombres jóvenes sino también mujeres con niños.

Como respuesta, el mismo mes el ministro del Interior del gobierno de turno anunció el Plan Colchane, dado que “la migración venezolana se ha transformado en una emergencia regional”⁸. El Plan Colchane consistió en una iniciativa que integraba diferentes organismos gubernamentales (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden y Seguridad, y la Autoridad Sanitaria) con el fin de aumentar el control sanitario y de orden público, para lograr una “migración segura, ordenada y regular”, además de “desactivar actividades delictuales que afectan a los migrantes” y “evitar situaciones como la ocupación ilegal de viviendas pertenecientes a personas que son parte de nuestros pueblos originarios, así como impedir el hacinamiento en calles y plazas”⁹. En concreto, el plan consistió en dar a las Fuerzas Armadas un rol en el control de la migración irregular en la frontera, realizar expulsiones, e instalar residencias sanitarias para cumplir con el requisito de cuarentenas preventivas. De esta manera, las primeras medidas orientadas a recibir a las personas migrantes fueron desde la necesidad del control sanitario, debido a la pandemia. Los migrantes eran invitados a autodenunciarse (informar su llegada) para comenzar a realizar la cuarentena preventiva. Cuando terminaban la cuarentena, ya en Iquique, no tenían dónde estar, por lo que comenzaron a llenar plazas y calles de la ciudad, incluido el litoral.

En paralelo, durante el año 2020, comenzaron a haber grupos organizados que emprendieron la tarea de diseminar discursos de odio mediante las

8 Publicado en Cooperativa (09/02/2021). Disponible en: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/plan-colchane-gobierno-explica-como-controlara-la-inmigracion-ilegal/2021-02-09/162732.html>

9 Oficio N° 18.015 del Departamento de Extranjería y Migración.

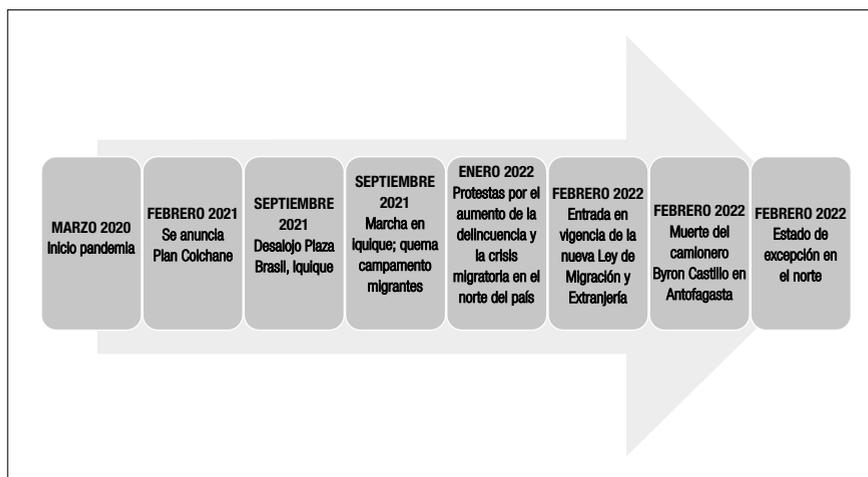
redes sociales, lo que se agudiza en el año 2021, con la ocupación del espacio público por parte de los migrantes: “Recuerdo que una de las primeras problemáticas se comienza a generar en una plaza, que se llama Plaza Brasil, que fue una de las que toma mayor connotación acá en Iquique, porque gente que vivía en los alrededores comienza a vituperar, comienza a insultar a las personas que vivían ahí, comienza ya a echarlas, comienzan otros que venían que prácticamente iban y les tiraban agua” (EH1).

Esta situación se prolongó por un año, aumentando el estrés y disgusto de la población. Durante el año 2021, además, continuaba la pandemia de COVID-19. Iquique no podía dejar la cuarentena por la alta positividad, situación que muchos residentes atribuían al migrante, dado que entraban cientos de personas diariamente: “Y eso creo que fue una de las primeras indisposiciones al migrante porque atribuía, y quizás había alta tasa de positividad de COVID y eso nos mantenía en cuarentena en fase 1, a lo más en fase 2, entonces los comerciantes no podían salir, no podían vender, los trabajadores no podían hacer sus cosas. Entonces complicaba a todos” (EJ3).

El 24 de septiembre de 2021 ocurre el desalojo de Plaza Brasil¹⁰, instancia en que el gobierno de la época ordena la salida por la fuerza de al menos 100 familias, muchas de ellas con niños pequeños, que se encontraban viviendo en carpas en esa zona. El desalojo no llevó aparejado una propuesta de instalación en otro lugar, por lo que no había una opción para los migrantes desalojados. Desde la perspectiva de algunos de nuestros entrevistados, la intervención de la policía promueve las expresiones de odio de la población residente: “Entonces, al momento en el que Carabineros se mete a desalojar a la persona que vivía en la Plaza Brasil, ya la gente que vivía en los alrededores comienza a tener mayor valentía, comienza ya... ellos también a quitarle las cosas a las personas, comienzan a echarlos, comienzan a ayudar a Carabineros a que ellos los puedan llevar detenidos” (EH1).

10 Publicado en El Mostrador (24/09/2021). Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/detacado/2021/09/24/desalojo-de-migrantes-en-plaza-brasil-de-iquique-defensoria-de-la-ninez-y-sjm-rechazan-violencia-como-respuesta-a-un-problema-humanitario-y-gobierno-se-defiende/>

FIGURA 1. Principales hitos de la situación de crisis por alto flujo migratorio en la Región de Tarapacá, entre marzo 2020 y febrero 2022



Fuente: elaboración propia.

Al día siguiente, se produce la marcha para protestar por la migración que termina con la quema de las pertenencias de los migrantes. “Fue horrible, fue como que los querían perseguir, y las personas se tenían que esconder porque tampoco tenían en dónde estar si les habían quemado sus carpas, lo poco que tenían se los habían quemado” (EJ3). De acuerdo a los entrevistados, hubo personas que salieron a amenazar y hostigar migrantes, por lo que las organizaciones sociales debieron generar mecanismos de ayuda de forma espontánea, buscando lugares provisionales de alojamiento y otorgando ayuda con elementos básicos como comida, dinero para pasajes, ropa, lo que duró unos tres a cuatro meses, además de ayudar a localizar a personas para que estuvieran más seguras. “A partir de ese hito, todo cambió drásticamente en la ciudad. Yo lo sentí así por lo menos, la xenofobia se veía por todos lados a flor de piel, a nadie le gustaban los migrantes, ningún tipo de migrante peruano, boliviano, venezolano, colombiano y haitiano, todos los que son morenos en realidad” (EH8).

En octubre del año 2021, es decir, justo después de estos eventos, el Gobierno contrató a una productora de eventos para implementar dos campamentos temporales, uno en Colchane y otro en Huara¹¹. En diciembre hizo lo mismo, para implementar un campamento en la Playa de Lobito, el cual comenzó a funcionar en febrero del año 2022, es decir, un año después del aumento abrupto del flujo de migrantes por entradas no oficiales. La playa

11 Publicado en La Tercera (10/02/2022). Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/gobierno-destino-el-42-del-presupuesto-total-para-el-item-migratorio-a-los-tres-albergues-de-tarapaca/4H6EHTWARBEQ5NWWVB5RJFSBOPE/>

de Lobito se encuentra a 22 kilómetros de Iquique y no cuenta con medios de transporte a la ciudad. Por su tamaño, se transformó en el principal lugar de residencia de las personas migrantes, colapsando rápidamente. En un comienzo, su implementación recibió muchas críticas, dado el giro de la empresa encargada de su instalación (sin experiencia en crisis humanitarias) y por las condiciones materiales, de ubicación y de hacinamiento en que se instalaron las familias. Debido a su lejanía de la ciudad, “la población migrante permaneció allí, sin acceso a suministros básicos de agua potable, comida ni albergue”¹².

Los campamentos fueron descritos por nuestros entrevistados como un “espacio inhumano” o en palabras de una persona migrante, “una cárcel”: “Había mucha gente que no había comido durante días, vivían en unos campamentos en carpas donde vivían más de 20, 30 personas... vivían adultos, mujeres, vivían niños, vivían bebés, las personas no vivían dentro de las carpas, tenían que estar durmiendo afuera de las carpas” (E3). Esto llevó a que las personas migrantes evitaran ir a Lobito, por lo que muchos se fueron a vivir a tomas de terreno en Alto Hospicio, donde les cobran por estar allí. Además, los campamentos se llenaron rápidamente, por lo que muchas personas no podían ingresar, debiendo buscar alternativas.

En paralelo a la instalación de los campamentos, durante los meses de enero y febrero del año 2022, se producen dos eventos que alteran también, según nuestros entrevistados, la relación entre residentes y migrantes. La primera es el homicidio del camionero Byron Castillo Herrera, causado por tres personas migrantes venezolanas, según la investigación policial. El asesinato implicó que se decretara Estado de Excepción Constitucional, permitiendo el despliegue de las Fuerzas Armadas en la zona. El segundo hecho es la agresión contra Carabineros por parte de un grupo de personas migrantes, video que fue viralizado en redes sociales, causando muchas reacciones xenófobas por estos medios. Desde entonces hasta la fecha, si bien el Estado de Excepción ha sido desactivado, se ha continuado la intención de aumentar el control de frontera, con la movilización de fuerzas militares. Sin embargo, el alcalde de Colchane ha acusado que esta estrategia, junto con la reconducción –estipulada en la ley vigente– no ha sido exitosa en mejorar el control migratorio y que la estrategia humanitaria debe ir de la mano con la de seguridad, planteando que la situación de vulneración y abandono de la comunidad de Colchane aún se hacía sentir a mayo del año 2022¹³.

12 Publicado en Resumen (11/04/2022). Disponible en: <https://resumen.cl/articulos/playa-lobitos-de-iquique-el-campamento-humanitario-que-puso-el-gobierno-para-migrantes-y-que-administra-una-productora-de-eventos>

13 Publicado en Emol (18/04/2022). Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/04/18/1058286/alcalde-colchane-medidas-estado-excepcion.html>

A la fecha de escritura de este informe¹⁴, los y las entrevistadas de este estudio señalaron que los conflictos explícitos o manifestaciones de rechazo hacia migrantes habían disminuido (en una “tensa calma”, plantea el entrevistado EL9), en parte porque se han ido mejorando las condiciones de los campamentos, ha disminuido el flujo migratorio por la llegada del invierno y se han establecido mesas de trabajo para mejorar la respuesta del Estado en general. Sin embargo, esto no asegura que la conflictividad a nivel barrial haya mejorado. Además, si bien el flujo migratorio ha disminuido –al menos por ahora–, aún hay tomas de terreno en diferentes partes de la región con cientos de familias, implicando un fenómeno que no es de rápida ni fácil solución.

4.2 Diagnóstico de la respuesta del Estado

Marco normativo y discursos públicos sobre migración en Chile

Las políticas que han buscado controlar la movilidad de personas extranjeras en Chile comienzan formalmente el 12 de diciembre de 1918, con la entrada en vigencia de la Ley N° 3.446 que buscaba impedir el ingreso o permanencia de quienes alteraran el orden social, político o económico de la nación (Lara, 2014; Plaza y Muñoz, 2013; con matices: Dufraix, 2018; Feddersen, 2021). Hasta entonces, como bien han explicado Durán y Thayer (2017), “de lo que se trataba era de atraer sujetos con capacidades y competencias superiores a las de los nativos, tanto en el plano de su moralidad como de su civilidad, emprendimiento y laboriosidad” (p. 435). El Estado chileno comenzó luego a implementar una política de control centrada en la persecución de extranjeros subversivos (Lara, 2014; Plaza y Muñoz, 2013; Quinteros, Dufraix y Ramos, 2021). A partir de ahí, la normativa no solo impediría el ingreso de los extranjeros que “propagan doctrinas incompatibles con la unidad o individualidad de la nación”, sino también de los extranjeros que “practican o enseñan la alteración del orden social” (artículo primero de la Ley N° 3.446).

Dicho enfoque, lejos de matizarse, ocupó un lugar relevante en las posteriores regulaciones. De hecho, conforme ilustra Feddersen (2021), tanto la Ley de Migraciones de 1959 como el recientemente derogado Decreto Ley N° 1.094 de 1975 “consagraron idénticos requisitos de ingreso para proteger al país de la amenaza política, social, económica y de efectividad de la legislación migratoria” (p. 307). Por su parte, este discurso basado en la amenaza que representan las personas extranjeras, también puede advertirse a propósito de las sanciones del extranjero infractor. En efecto, un denominador común que encuentran tales regulaciones dice relación con el rol protagónico que se atribuye a la expulsión para efectos de controlar la movilidad. En todos estos casos, la expulsión aparece como la sanción a imponer respecto de un buen número de infracciones, más allá de todo criterio de proporcionali-

14 Las entrevistas se realizaron entre los meses de agosto y octubre de 2022.

dad o del arraigo que podría tener quien cometiera la infracción (Brandariz, Dufraix y Quinteros, 2018).

A partir de lo anterior, el discurso público representado en la normativa no solo tiende a estigmatizar al extranjero como una amenaza, sino que además a comunicar que la única respuesta del Estado frente a ella es la más severa: su exclusión. De cierto modo, este mensaje de fuerza que se despliega respecto de la amenaza que representa la figura del extranjero tiende a reproducirse en el ámbito punitivo. En efecto, con la entrada en vigor de la Ley N° 20.603 (2012), se incluye la expulsión de extranjeros sin residencia legal como pena sustitutiva de las privativas de libertad, reforzándose, de este modo, una imagen que asocia migración, delito y exclusión (Cociña, 2022; Dufraix, 2018).

Con la entrada en vigencia de la Ley de Migración y Extranjería (Ley N° 21.325 del 11 de abril de 2021), la narrativa que se despliega sobre la movilidad humana experimentó importantes cambios. En primer lugar, se instala una noción de migración segura, ordenada y regular (artículo 7), que coloca el acento en la necesidad de proteger a las personas migrantes mediante el combate de la trata de personas y el tráfico de migrantes¹⁵. De cierto modo, entonces, se incluye por primera vez en la normativa nacional una perspectiva humanitaria en el control de las fronteras, que considera al migrante como potencial víctima de delitos que merece especial protección. Sin embargo, esto no cambió del todo el discurso público que subyace tras ella y que se manifiesta a través de diversas instancias oficiales. De hecho, el Estado de Chile es uno de los pocos del mundo que hasta la fecha no ha suscrito el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (Pacto de Marrakech), precisamente porque al hacerlo se “incentiva la migración irregular, al fomentar el trabajo informal, al promover el ingreso de los denominados inmigrantes vulnerables, al dificultar la detención de migrantes irregulares y al otorgar acceso a pensiones a estos migrantes, sin que cumplan con los requisitos de nuestro país” (Gobierno de Chile, 2018, p. 3). Sobre esta base, entonces, la noción de migración segura, ordenada y regular, que dio origen al proyecto que terminó siendo ley, continúa operando sobre la idea de “buenos” y “malos” migrantes, comprendiendo entre los primeros a quienes “vienen a Chile a iniciar una nueva y mejor vida [...] y a aportar al desarrollo de nuestro país” y entre los segundos a quienes “vienen a causarnos daño como, por ejemplo, bandas de delincuentes, crimen organizado, narcotraficantes o grupos de trata de personas” (Gobierno de Chile, 2018, p. 3).

15 La expresión “combate” es utilizada expresamente por el legislador en el artículo 28 de la nueva ley. Un análisis más profundo con relación al marco latinoamericano puede encontrarse en Stang (2021).

Como adelantamos, la perspectiva humanitaria que se plasmó en la nueva ley descansa, en buena medida, en la inclusión de un argumento que fortalece el control fronterizo (Aas y Gundhus, 2015; Cuttitta, 2018; Ramos y Dufraix, 2022). Así, por ejemplo, en el ámbito de las prohibiciones de ingreso, se abandonan las justificaciones que giraban en torno a las “doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia el orden social del país o su sistema de gobierno” o las relativas a los “actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres” (artículo 15 del D.L. 1.094 de 1975), pero se amplía el catálogo de prohibiciones a partir de la inclusión de más figuras delictivas, colocando un especial énfasis en las relacionadas con el crimen organizado (artículo 32 de la Ley N° 21.325).

Por su parte, en el marco de las sanciones, si bien se incorporan ciertas limitaciones al uso de la expulsión —como la relativa a la necesidad de fundamentarla en función de la “gravedad de los hechos en los que se sustenta la causal de expulsión” (artículo 129 de la Ley N° 21.325)—, se amplía su ámbito de aplicación respecto de los extranjeros que cuenten con residencia regular (artículo 128 de la Ley N° 21.325), y a personas que, sin ánimo de lucro, faciliten o promuevan el ingreso o egreso ilegal de un extranjero al país (artículo 112 con relación al artículo 129 número uno de la Ley N° 21.325, que incluye la causal referida en el listado de “infracciones migratorias graves”).

Vinculado con la expulsión judicial, la Ley N° 21.325 extiende su aplicación al extranjero que tenga residencia regular en el país y la prohíbe cuando se trata de “delitos cometidos con infracción de la Ley N° 20.000 y de los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 168 de la Ordenanza de Aduanas” o de los “condenados por los delitos contemplados en el párrafo V bis, de los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, del Título octavo del Libro Segundo del Código Penal” (artículo 175, número 16, letra a de la Ley N° 21.325). Es decir, para la nueva normativa, el control ya no se justifica en la amenaza que representan, por ejemplo, los extranjeros subversivos; se justifica en la necesidad de proteger a los segmentos de la población migrante más vulnerable y, desde ahí, restringe aún más la movilidad, llegando incluso a sancionar conductas facilitadoras del ingreso motivadas por un ánimo de solidaridad (artículo 112 de la Ley N° 21.325). En consecuencia, bien puede afirmarse que, más allá de los matices que adquirió el “discurso público” a través del argumento humanitario, lo cierto es que la actual normativa tiende a ampliar el control, ya sea sancionando conductas que antes no tenían sanción o ampliando las posibilidades de aplicar una expulsión.

Percepción de informantes claves

Las y los informantes entrevistados en este estudio, todos ellos profesionales vinculados a la temática migratoria o a cargos públicos de la región, entregan una visión bastante consistente entre sí respecto de la situación migratoria

de Tarapacá y las causas del conflicto que tuvo su clímax el día de la marcha antiinmigrantes. Algunos de los factores mencionados en las entrevistas son los siguientes:

- a) Ausencia de plan migratorio e inacción por parte del Estado. Los y las entrevistadas resaltan la nula respuesta del Estado frente a las olas de migración producidas durante los años 2020 y 2021. Las personas ingresaban al país en grandes cantidades de forma cotidiana, sin que existiera un plan o mecanismo que permitiera su recepción y facilitara su flujo. Esto implicó que personas migrantes comenzaran a vivir en plazas y calles de Colchane y luego Iquique, sin acceso a servicios básicos o comida, con las consecuentes implicancias de convivencia y ocupación de espacios públicos para los residentes. Luego, las respuestas habitacionales estuvieron más centradas en la temática sanitaria que en las dimensiones humanitarias, sociales o de seguridad, aumentando la precariedad de la población allegada y la sensación de amenaza de la población residente.
- b) Este descuido e inacción se habría hecho evidente incluso en los propios campamentos donde sucedían problemas complejos por la falta de monitoreo desde el Estado: “(en Lobito) uno que cuidaba se iba a fumar al cerro y después bajaba drogado, y después se juntaba con las personas de allí... comienzan a haber conflictos, comienza a haber problemas con la sanitización del agua, porque ingresaba el agua, pero los camiones aljibes entraban, llenaban los bidones de agua, pero tampoco le daban la oportunidad a las personas para poder al menos enjuagar, limpiar los bidones con los que ellos tenían... los sistemas... lo que era lo sanitario también comienzan a tener problemas, comienza a haber un problema con el tema de alimentación, pensando que la productora en ese momento estaba ganando millones a costa de personas que estaban viviendo en peores condiciones” (EH1).
- c) Centralización de la respuesta estatal. Muchas decisiones políticas debían tomarse en la capital, lo que alargó y burocratizó los procesos de toma de decisiones, muchas veces desde el desconocimiento de la realidad local.
- d) Emergencia sanitaria por pandemia COVID-19. La pandemia implicó una dificultad en diferentes niveles. Por una parte, las implicancias económicas en la región aumentaron la movilidad de personas en alta situación de vulnerabilidad, incentivando que migrantes de nacionalidad venezolana que se encontraban en otros países comenzaran a acercarse a Chile. Por otro lado, el cierre de fronteras aumentó el ingreso por pasos no habilitados. Adicionalmente, se comenzó a asociar a los migrantes con el aumento de contagios en la región, lo que dificultó que los residentes de Iquique salieran de las cuarentenas, con las evidentes consecuencias económicas y en la vida de las personas.
- e) Utilización del espacio público por parte de las personas migrantes. La ausencia del Estado y el contexto de crisis humanitaria y sanitaria llevó a que

las personas migrantes comenzaran a acumularse en los espacios públicos, con las correspondientes consecuencias sociales para ellos mismos y las comunidades aledañas: “Comienza a percibirse un factor que es mucho más negativo, comienza a verse cómo las plazas, un lugar donde se había perdido el contacto entre familias... donde se había perdido el contacto... de que era mi barrio, de que voy y protejo mi barrio, tengo entonces que ir a sacar a las personas que se tomaron esa plaza, y comienzan a haber estos accidentes que eran más de odio” (EH1).

- f) Asociación entre criminalización y migración. Algunos entrevistados plantean cómo se comenzó a instalar la asociación entre migrante venezolano y criminalidad (EH1; EH2; EL3; ES4; EH5; EL7; EH8). Esto se habría producido por el uso malicioso de los datos (comparar niveles de delincuencia de 2020 con 2021, por ejemplo, en que 2020 fue el primer año de pandemia) y las *fake news*, la ocupación de los migrantes del espacio público durante el año 2021 (instalación en plazas y litoral), y la forma en que los medios de comunicación manejaron la información, resaltando la nacionalidad de las personas imputadas por delitos cuando eran migrantes. Aquí se resalta especialmente el papel de los medios locales como es la radio, el periódico y la televisión. Tal como plantea una de las entrevistadas, efectivamente ha habido conductas ilegales por parte de migrantes específicos, sin embargo, el problema fue la generalización de esta etiqueta a la población migrante en su conjunto, lo que se dio a través de los medios de comunicación (EL7).
- g) Falta de coordinación entre entidades. La intensa movilidad y la falta de respuesta del Estado obligó a organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales a involucrarse en el tema, apoyando la satisfacción de necesidades básicas de las personas migrantes. Las demás agencias estatales no tenían un trabajo coordinado. Solo a principios del año 2022, debido al cambio de administración, se creó el Grupo de Trabajo Refugiados y Migrantes, instancia orientada a coordinar oficinas gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil para dar una respuesta integral y coordinada en materia de migración. Esta primera experiencia de coordinación ha sido altamente valorada por los y las entrevistadas, sin embargo, se reconoce como desafío el dejar las lógicas y objetivos institucionales para lograr visibilizar las necesidades de los y las usuarias y generar procesos centrados en las personas.
- h) Contexto electoral. El contexto electoral y de alta polarización política no facilitó un mensaje humanitario hacia el migrante; por el contrario, favoreció una narrativa del otro como una amenaza a la seguridad nacional.

Representación del migrante por parte de las autoridades y la prensa

De acuerdo con la percepción de algunos entrevistados claves, la prensa tiene un rol fundamental en la promoción de estigmas negativos hacia los migran-

tes y la asociación de ellos con la delincuencia (en particular, en la radio), lo que se agudizó en tiempos de plebiscito y elecciones. En el estudio, destacamos algunas dimensiones centrales en la forma en que se va construyendo la narrativa de los medios en Chile, desde el discurso de las autoridades sobre el “fenómeno de la migración” y la “población migrante”. Entre ellas, el principal aspecto que observamos fue la estigmatización del “migrante delincuente” y la instrumentalización política de esta imagen.

Las noticias con mayor aparición fueron aquellas que tienden a estigmatizar a la migración. En este sentido, es posible observar afirmaciones de autoridades políticas o notas aparecidas en medios de comunicación que incrementaron el vínculo entre migración, irregularidad y delincuencia:

“Lo de la plaza Brasil no era migración, era microtráfico, robo con violencia, prostitución, delincuencia” (Miguel Ángel Quezada, delegado presidencial de Tarapacá; 27 de septiembre de 2021).

“Estamos plenamente conscientes de lo que significa la migración como un tema humanitario, pero también como un tema de seguridad y orden público. Por eso nos hemos esforzado desde el primer día para poner orden en la casa en materia de migración” (Sebastián Piñera, Presidente de la República, 16 de febrero de 2022).

“Se nos pide terminar con las expulsiones, y la verdad es que eso sería renunciar a cumplir la ley en Chile (...) Lo que corresponde al Gobierno es hacer cumplir la ley y materializar esas expulsiones” (Juan Francisco Galli, subsecretario del Interior, 29 de julio de 2021).

Por otro lado, centrarse en los migrantes como fuente de delincuencia puede ser una forma de instrumentalización política del tema. Dammert y Erlandsen (2020) exponen el mecanismo de dar fuerza y poder a “imágenes amenazantes y políticamente rentables, (...) posiblemente tratando de proteger esa comunidad que el discurso político realza de forma constante” (p. 47). En la misma línea, el estudio de Bracho (2022) en el contexto chileno sugiere que, para sembrar el miedo, el temor, en los medios comunicacionales se enmarcan pautas que llaman la atención de los ciudadanos, dándole especial relevancia a los hechos criminales y sus consecuencias, consolidando su papel en la percepción que se tiene sobre la temática. Algunos ejemplos que encontramos en nuestro estudio y que demuestran esta tendencia son los siguientes:

“Esto no es migración, es literalmente una invasión” (Javier García Choque, alcalde de Colchane, El Dínamo; 16 de diciembre de 2021).

“Usamos todos los instrumentos de la ley para poder poner orden en nuestra casa (...) ante los problemas de seguridad, de delincuencia, de orden público, que genera la inmigración ilegal (...) La medida per-

mite a nuestras Fuerzas Armadas colaborar con nuestras policías para controlar la migración ilegal, porque genera problemas de seguridad, delincuencia y orden público” (Sebastián Piñera, Presidente de la República; 16 de febrero de 2022).

Dentro de los discursos, se observa constantemente la exigencia de medidas más extremas por parte de las autoridades para controlar esta crisis. Declaraciones de esa índole podrían representar riesgo de exclusión y violencia para quienes reciben estos mensajes (Cabrera et al., 2021):

“Vamos a seguir expulsando, hay más de 20.000 personas notificadas y eso lo vamos a seguir haciendo (...) Vamos a reforzar la frontera” (Rodrigo Delgado, ministro del Interior, 28 de agosto de 2021).

Al ser consultado del por qué no se ha instalado un lugar con alguna carpa con baño para hacerse cargo sobre la crisis migratoria, Galli manifestó que “esa acción conllevaría la consolidación de una condición de precariedad”. Además, agregó que “lo que no podemos decirle es que está permitido para esos ciudadanos ocupar un espacio público y que el Estado además le va a proveer condiciones para que sigan en ese espacio público” (El Mostrador, 27 de septiembre de 2021, reporta discurso del subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli).

“Lo que Chile no quiere es inmigración informal, migración ilegal que se confunde muchas veces con trata de migrantes, con narcotráfico y con contrabando” (Baldo Prokurica, ministro de Defensa; 2 de septiembre de 2021).

4.3 Percepciones de migrantes y residentes

Los grupos focales con migrantes demuestran la precariedad de la situación de muchas de estas familias, quienes han pasado por más de un país antes de llegar a Chile. Para muchos, Iquique es un lugar de transición, siendo el objetivo movilizarse hacia Santiago u otras ciudades de Chile, buscando reencontrarse con familiares y/o redes de apoyo conocidas. Sin embargo, por situaciones económicas les ha sido difícil trasladarse.

Los participantes en los grupos focales mencionan situaciones de gran dificultad en el proceso de llegar e instalarse en Chile. Varios describen haber vivido en diferentes lugares, entre ellos el campamento Lobito, alguna toma o la propia calle. Aquellos que estuvieron en el campamento Lobito lo describen como una cárcel, con condiciones insalubres y de alta precariedad, sobre todo para los niños y niñas.

Respecto de sus experiencias relativas a la convivencia o relación con residentes, inicialmente todas y todos los participantes están de acuerdo en afirmar que sus experiencias en Chile han sido, en general, positivas, espe-

cialmente por el apoyo y buen trato que han sentido desde las organizaciones sociales de ayuda y monitores que trabajan con los niños. También resaltaron el momento de fiestas patrias como un hito importante en la vinculación con algunos chilenos y la participación de la celebración local.

Sin embargo, a medida que fueron avanzando los grupos focales, fueron emergiendo discursos que dan cuenta de situaciones de conflicto. Muchos participantes, tanto hombres como mujeres relataron experiencias negativas en su estadía en Chile. Algunos contaron que recibieron insultos en la calle y percibieron que las personas se asustan al verlos, estigmatizándolos como posibles delincuentes.

Otra fuente de molestia es al momento de buscar trabajo, cuando se les pide que muestren su carnet para postular (“es que no tienes definitiva, que cómo es tu carnet; anteriormente era suficiente con tener carnet, ahora quieren saber qué carnet es, lo miran por delante por atrás, que, si no es definitivo, poniéndonos trabas”) y, en otros casos, se les pregunta la nacionalidad al momento de buscar una oportunidad laboral. Según narran, los dueños de locales prefieren contratar a bolivianos o peruanos, percibiéndolo como una experiencia de discriminación (“Es que uno está como sensible, son cosas que nos han pasado no en Chile solamente, también en Perú y Ecuador. Son situaciones puntuales, pero uno ya está con esa coraza que no se amarga”). También algunos describieron experiencias negativas al consultar en servicios públicos, como sentirse ignorados o maltratados. Esto se repite en diferentes contextos, incluidos la escuela, el transporte público o servicios de salud. También relatan experiencias de abuso laboral que emergen debido a que no tienen su situación regularizada, exponiéndose a trabajos precarios y tratos abusivos. Finalmente, describen también conflictos entre familias venezolanas, por tener códigos de comportamiento diferentes.

Un aspecto relevante es que las reacciones xenófobas parecen haber sido más evidentes en ciertos contextos políticos y sociales, indicando enero de 2022 como un período especialmente difícil (cuando ocurrió la agresión de unas personas migrantes venezolanas a funcionarios de Carabineros). Describen que las redes sociales tienen un rol en lo que se dice acerca de la migración y de los conflictos entre migrantes y locales.

En definitiva, las personas migrantes que participaron en los grupos focales relatan experiencias de discriminación que parecen naturalizar. Reconocen que el aumento de ingreso de personas venezolanas al país, en situación irregular, puede ser la principal razón de prejuicio y discriminación. En este sentido, la posibilidad de denuncia frente a la discriminación y violencia se dificulta, no solo por la falta de información que existe al respecto, sino también porque comprenden que estos hechos estarían amparados o justificados debido a la situación migratoria en la que se encuentran.

Pese a estas experiencias, algunos participantes tratan de resaltar aspectos positivos como, por ejemplo, la aparición de residentes que les han defendido en situaciones injustas. Esto da un sentido de justicia, de no estar solo y sentirse reconocido, a pesar de no tener amistades con chilenos. Finalmente, hacen diferentes aseveraciones para distanciarse del estigma del migrante delincuente, resaltando su motivación por trabajar y contribuir al país.

Respecto de los residentes, en el contexto de nuestro estudio (N=95), hemos podido observar que casi la totalidad de los encuestados declara que se ha encontrado con personas venezolanas en las calles que transita (94,6%), mientras que aproximadamente nueve de cada diez lo hace en los lugares donde realiza actividades (89,1%). En cambio, poco más de la mitad señala que sus amigos y/o familiares mantienen amistades con personas venezolanas (54,3%) y solo dos de cada cinco tienen amigos venezolanos (40,2%). Además, siete de cada diez encuestados indica mantener contactos superficiales con personas venezolanas. Y poco más de la mitad considera que el contacto con personas de esa nacionalidad ha sido agradable.

En relación con la empatía, se observa que cerca de nueve de cada diez encuestados asevera que trata de entender el punto de vista de los migrantes venezolanos (89%), mientras que una proporción similar empatiza con su situación de vida (86,3%) e intenta ver las cosas que viven desde su perspectiva. A partir de las preguntas específicas, se construyó un indicador de cuartiles, con grupos de igual tamaño, donde el primer cuartil presenta menores niveles de empatía y el último cuartil mayores. Al mirar qué variables son relevantes para un mejor índice de empatía, nos encontramos con el género (mujeres presentan mayor empatía que los hombres), la localidad donde se vive (una mayor proporción de personas de la comuna de Iquique manifiestan menos niveles de empatía) y haber tenido experiencias agradables con venezolanos (es decir, de aquellos que declaran haber experimentado contactos agradables con ellos –39,5%–, la mayoría afirma mayores niveles de empatía).

Respecto del prejuicio, observamos que aproximadamente a nueve de cada diez encuestados no les importaría si un migrante venezolano adecuadamente preparado fuera su jefe o profesor (89,7%), mientras que seis de cada siete manifiestan desacuerdo con que los venezolanos proceden de razas menos capaces, lo que explicaría que tengan peor situación que los chilenos (85,9%). En contraste, cuatro de cada cinco están de acuerdo con que los migrantes venezolanos deben salir adelante por sus propios esfuerzos, sin que tengan que recibir un trato especial (79,5%). Sobre las variables que aparecen asociadas a mayor o menor prejuicio, vemos que encuestados que consideran que el contacto con los venezolanos es agradable (38,1%) manifiestan menos prejuicios contra ellos que personas que lo creen desagradable (8,3%). De forma similar, una proporción mayor de personas que declara

relaciones profundas con migrantes venezolanos (42,9%) manifiesta menos prejuicios que los encuestados con contactos superficiales (17,5%). Por último, encuestados que manifiestan mayores niveles de empatía hacia personas venezolanas (cuarto cuartil 50%) también declara menos prejuicios contra ellas que quienes tienen menores niveles de empatía (primer cuartil 5,3%).

Como adelantamos en la sección metodológica, no podemos olvidar que la muestra no fue asignada aleatoriamente ni mediante algún otro mecanismo que asegure representatividad, por lo que no es posible asumir que estos resultados sean generalizables a la población de la región. El número de participantes, además, fue pequeño, lo que no nos permitió hacer análisis estadísticos más sofisticados o detallistas. A pesar de ello, los resultados obtenidos nos dan luces de algo ya observado en la literatura: mayor contacto significativo y agradable parece ir de la mano con más empatía y menos prejuicio. Si bien no podemos generar conclusiones respecto de la dirección de esta relación (las personas pueden estar abiertas al contacto porque tienen menos prejuicio o viceversa: experiencias positivas disminuyen el prejuicio), estos antecedentes dan un sustento a la idea de que el contacto interpersonal significativo y positivo es relevante a la hora de acercarse a las comunidades migrantes y residentes.

5. Algunas reflexiones derivadas de nuestros resultados

La situación de violencia contra migrantes ocurrida en la ciudad de Iquique en el año 2021 cumple con los requisitos para llamarla delito de odio, dado el nivel de violencia vivido por las personas migrantes por su condición de tales. Sin embargo, no podemos atribuirla exclusivamente a conductas individuales, sino que parece ser el clímax de un conflicto social que se enmarcó en un contexto estructural más amplio que fue alimentado por diferentes factores: la abrupta alza de personas migrantes en nuestro país; la crisis económica y sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 (y, como consecuencia, el aumento del uso de pasos no habilitados); y la falta de respuesta del Estado, que solo comenzó a implementar acciones de acogida un año después del aumento evidente de flujo de migrantes, cuando ya había una sensación de amenaza por parte de la ciudadanía. El discurso mediático que resaltaba la vinculación entre criminalidad y migración habría también contribuido, promoviendo la estigmatización y facilitando actitudes prejuiciosas y discriminatorias¹⁶, que se habrían extrapolado a los migrantes en general.

16 El aporte de personas migrantes a las cifras de criminalidad en el país escapa al objetivo del presente informe. Sin embargo, se hace necesario mencionar que, según estadísticas oficiales, el aumento de la migración no ha implicado directamente un alza de la tasa de criminalidad por parte de personas extranjeras en comparación a personas nacionales (SJM, 2020; Bahar, Dooley y Selee, 2020). Así, se puede afirmar que el fenómeno del delito tanto en su comprensión cuantitativa como cualitativa es independiente a la nacionalidad y requiere, por lo tanto, ser mirado desde una perspectiva integral.

Las experiencias de migrantes recogidas en este estudio, que acusan vivencias de discriminación en el país, están en consonancia con estudios previos, donde se ha observado que el racismo y discriminación parecen estar entre las preocupaciones de la población migrante (Servicio Jesuita a Migrantes y Ekhos, 2021). Con relación al norte de Chile, el estudio realizado por Caqueo-Urizar et al. (2019) encontró que también los niños y niñas migrantes perciben un mayor porcentaje de discriminación en comparación a niños y niñas no migrantes, lo que habla de una generalización del prejuicio a esta población.

Investigaciones previas han demostrado la existencia de percepciones negativas hacia la población migrante. Un estudio realizado por Vergara y Aninat (2020) indica que, a nivel de opinión pública, se ha instalado la idea de una innegable correlación entre “inmigrantes” y “delitos”. La investigación realizada por Cirano, Espinoza y Jara (2017) midió el efecto de variables sociodemográficas sobre la percepción de la inmigración en Chile, utilizando datos de la encuesta del Centro de Estudios Públicos de mayo de 2017. Los autores reportan que las personas de más edad y los residentes de las zonas norte y Región Metropolitana tienen percepciones negativas más robustas que el resto. El Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) realizó el “Estudio Longitudinal Social de Chile” (ELSOC), que exploró las actitudes hacia los migrantes en Chile. Ahí se reporta que entre 2016 y 2021 (COES, 2021) existen niveles relativamente altos de “amenaza realista” respecto de todos los grupos evaluados (peruanos, venezolanos y haitianos), que alude a la creencia o percepción de que los inmigrantes competirán con los locales por recursos escasos (Stephan y Stephan, 2000). Finalmente, una encuesta aplicada por Ipsos y Espacio Público (2021) reporta que un 49% de la muestra (población mayor a 18 años de los principales centros urbanos de Chile: Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción, Talcahuano y Gran Santiago) está de acuerdo con la afirmación de que “la migración es dañina para el país porque aumentan los problemas sociales”. Ahí es posible observar que los niveles más altos están en Antofagasta, norte de Chile.

Como hemos visto antes en este capítulo, la existencia de prejuicio no asegura la ejecución de conductas violentas, pero todo delito de odio esconde prejuicio. Cuando el prejuicio se presenta en un contexto social y estructural que lo facilita e incluso promueve, creamos las condiciones para las expresiones de violencia basadas en el odio. Si bien actualmente la situación en el norte es de aparente calma, nuevos cambios en la presión migratoria o una nueva escalada de conflictividad, debido a respuestas inadecuadas o ausentes desde el Estado, podría tener injerencia en futuros episodios.

6. Recomendaciones de política pública

Nuestra propuesta se basa en los siguientes supuestos:

- 1) La situación vivida en Chile, es decir, la alta migración venezolana, se debe a una crisis humanitaria de alto impacto que no ha afectado solo a nuestro país, sino a toda la región. A esto se sumó una crisis sanitaria, lo que llevó a personas venezolanas que ya habían migrado a otros países en Latinoamérica, a continuar su movilidad, buscando fuentes de trabajo.
- 2) Un enfoque de seguridad nacional en la política migratoria no es contrario a un enfoque humanitario respecto de aquellos que ya se encuentran en el país.
- 3) Un mayor control fronterizo puede, paradójicamente, aumentar la inseguridad al dar pie a diferentes situaciones de abuso y violencia contra migrantes. De acuerdo con los datos entregados por la policía uniformada, desde 2020 a la fecha han perecido 27 extranjeros en circunstancias de migración irregular; el 88,9% de las muertes son producto de las condiciones climáticas y geomorfológicas extremas, mientras que el 11,1% restante son por atropellos en la ruta 15 CH, autopista que lleva hasta Colchane (SJM, 2022).
- 4) Una vez en el país, los obstáculos para la regularización no solo aumentan la vulnerabilidad social en que se encuentran las personas migrantes, sino que también el Estado receptor se ve afectado, al perder información de quiénes están dentro de sus fronteras, perdiendo control sobre la situación (Freier, 2020). Esto es especialmente relevante en el contexto de crisis sanitarias y de seguridad, donde la situación irregular o precaria de migrantes puede significar un riesgo mayor para todos, dada la interdependencia que tienen las personas en un contexto social (Freier, 2020).
- 5) El Estado debe tomar un rol predominante en el manejo de la situación migratoria del país, tanto por el bienestar de las personas migrantes como de los propios residentes.
- 6) Cualquier política migratoria debe considerar políticas de inclusión y convivencia social orientadas tanto a las comunidades que llegan como a las que reciben.

Con estos supuestos a la base, planteamos algunas recomendaciones que creemos relevantes cuando se define una Política Nacional de Migraciones, la cual encuentra en creación al momento de escribir.

La evidencia parece indicar que las causas del delito de odio pueden dividirse en dos grandes grupos de factores: a) psicosociales, vinculados con emociones intergrupales, particularmente; y b) estructurales, relacionados con procesos sociales y prácticas (por ejemplo, normas sociales, valores, tipo de intervenciones), que ayudan a mantener la marginalización y estigmatización de grupos específicos (Walters, Brown y Wiedlitzka, 2016), ya sea validando los discursos de odio hacia tales grupos o generando mayor segregación social.

Por lo tanto, para prevenir los delitos de odio se propone un abordaje desde los distintos niveles del contexto social: macro, meso y micro. Naturalmente, si asumimos una visión sistémica, los tres interactúan, por lo que los niveles macro y meso van a tener un impacto en el nivel micro y viceversa. A continuación, exponemos algunas recomendaciones haciendo referencia a ellos.

6.1 Contexto macrosocial

En el contexto macrosocial, se encuentran las recomendaciones que dicen relación con elementos más generales y amplios de la política pública. Identificamos dos ámbitos relevantes de resaltar en este nivel: la narrativa que creemos debiera estar presente en la Política Nacional de Migración y la visibilización de las expresiones de odio contra migrantes.

Promover una Política Nacional de Migración que fomente la integración social

Las políticas pueden fomentar la xenofobia cuando se dirigen desproporcionadamente a algún grupo específico, promoviendo los sentimientos de estigmatización entre los miembros de ese grupo (Walters, Brown y Wiedlitka, 2016). Una política nacional que promueva la integración social implica generar mecanismos que faciliten la regularización de la situación de los migrantes en el país, así como la entrega de respuestas y procesos expeditos y eficientes para satisfacer las primeras necesidades de personas en situación de movilidad. Paradojalmente, una política más restrictiva puede causar mayores problemas de seguridad, por ejemplo, al incentivar la multiplicación de mecanismos de tráfico de personas o promover enclaves de migrantes en territorios específicos que los mantengan viviendo en la marginalidad, dificultando su monitoreo y la entrega de servicios (Schon, 2020).

Un estudio realizado en 20 países, donde se encuestó a 32.092 ciudadanos en total, mostró que las políticas migratorias tienen un efecto en la forma en que las personas residentes se vinculan con migrantes. En particular, sus resultados indican que políticas más inclusivas se correlacionan con mayor contacto migrante/no migrante y, a la vez, tienden a disminuir la sensación de amenaza, especialmente la simbólica (Green et al., 2020). Estos datos son relevantes en tanto indican que el tipo de política sí va a tener un efecto y que una narrativa que resalta la “alteridad” va a dar forma, de algún modo, a la manera en que los nacionales conviven con los migrantes.

Finalmente, la integración social no debe solo mirar a la población migrante, sino también a los residentes. Es preciso robustecer y adecuar las medidas que hoy tienen lugar frente a este fenómeno a partir de un enfoque interseccional y local, que se comprometa tanto en la garantía de derechos como en el empoderamiento de esta población en función de su integración (Cabrera et al., 2021). Esto significa que cualquier esfuerzo por favorecer la integración de personas provenientes de Venezuela o de otro país debe

evitar que se genere la fragmentación del tejido social. Para ello, se sugiere que mecanismos, servicios y programas estén también disponibles para las poblaciones de acogida, y así evitar un incremento en ideas equívocas sobre preferencias del Estado y actores de cooperación internacional hacia la población extranjera (Cabrera et al., 2021).

Visibilizar política y socialmente la temática de los delitos de odio y generar campañas que promuevan la inclusión y no la discriminación

La temática de los delitos de odio es de reciente visibilización en Chile y se le ha ligado, con mayor frecuencia, a violencia por discriminación vivida por grupos LGTBI+. Una muestra de ello es que la ley antidiscriminación en Chile (Ley N° 20.609) es usualmente conocida como “Ley Zamudio”, dado que fue redactada como respuesta a la conmoción social provocada por el asesinato de Daniel Zamudio a causa de su orientación sexual. La temática de delitos de odio en contexto de migración, diferencias étnicas, religiosas u otros similares parece ser menos visibilizada en el país. En el caso de las personas migrantes, los estudios que hemos revisado a lo largo de este informe están más enfocados en las dimensiones de prejuicio y discriminación, que en explorar experiencias de victimización por violencia física o psicológica.

Un Estado que falla en señalar los delitos de odio como tales puede ayudar a generar climas en los que las personas sientan que pueden actuar con impunidad o que pueden ver sus acciones como justificadas (Walters, Brown y Wiedlitzka, 2016). En el caso chileno, si bien la Fiscalía Regional comenzó un proceso de investigación contra los responsables¹⁷, no hubo en ese momento, desde las autoridades, un claro mensaje público sobre la seriedad de estas actuaciones; tampoco la prensa insistió en informar el destino de tal investigación penal. Campañas comunicacionales intensivas y explícitas parecen ser importantes en este sentido, para desmentir *fake news* y combatir prejuicios (Dimovski, 2020; Ramírez y Arroyave, 2021). Sin embargo, su eficacia puede ser obstaculizada por la presencia de contramensajes de políticos y otras figuras públicas que insistan en la criminalización y la peligrosidad de un migrante que es resaltado como un “otro” (Walters, Brown y Wiedlitzka, 2016). Por esta razón, el trabajo contra el delito de odio debe ser una decisión política, abordada sistemática y activamente a través del trabajo comunicacional y educativo.

Un ejemplo de esto son las campañas comunicacionales que se han desarrollado en algunos países, con el objetivo de sensibilizar sobre el odio o de crear narrativas alternativas que permitan a las personas visualizar a aquel que ve como “otro” desde una perspectiva diferente. Así ocurre en el

¹⁷ Publicado en Emol (26/09/2021). Fiscalía abre investigación por delitos de incendio y daños tras marcha anti migrantes en Iquique: hay 16 damnificados. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/09/26/1033694/fiscalia-investigacion-quema-iquique.html>

trabajo realizado por el Consejo de Europa, el cual ha propuesto lineamientos comunicacionales concretos para la prevención del *hate speech*, a través de la creación de contranarrativas (que ofrecen argumentos para refutar las narrativas imperantes) y de narrativas alternativas (que promueven una visión alternativa del grupo discriminado) (Latour y Tocchi, 2017).

6.2 Contexto mesosocial

Fortalecer la coordinación institucional

Algunos entrevistados evalúan positivamente los avances del Grupo de Trabajo Refugiados y Migrantes creado recientemente en la Región de Tarapacá, ya que se han facilitado y mejorado procesos en lo que respecta a la atención y regularización del estatus de las personas migrantes. Sin embargo, esta coordinación es reciente y aún en proceso de construcción. Un desafío que parece permanecer es la incorporación de una visión integral y sistémica que permita abordar la atención de personas desde una perspectiva de caso (es decir, centrado en las necesidades de las personas) y no desde lógicas institucionales individuales. Por último, no existen aún protocolos de respuesta en casos de agresión por delitos de odio, más allá de los tradicionales que ya se ofrecen para otros delitos. Un modelo de gestión de caso (Clawson y Dutch, 2008), por ejemplo, podría ser de alto valor. En este modelo se ofrecen servicios de manera coordinada a una persona en base a sus necesidades, pero desde una noción de cliente activo y participante, en que el gestor de caso asume el acompañamiento y el monitoreo de dicha intervención (Camilleri, 2020). En este tipo de modelo es menester que una institucionalidad específica (por ejemplo, alguna oficina municipal) asuma tal tarea.

Trabajar con los medios de comunicación locales

Se recomienda que medios de comunicación, así como líderes y partidos políticos, cuiden las narrativas y el lenguaje que se usa en referencia a las personas en condición de movilidad humana. En términos de comunicación, es necesario llevar a cabo campañas que permitan difundir entre los diferentes actores la importancia de contextualizar correctamente la información difundida, para evitar generar miedos infundados y prevenir que la migración se use como excusa para explicar o justificar problemas previos. Esto evitaría la asociación innecesaria o desproporcionada que se hace desde las redes sociales a la migración con la inseguridad, la violencia, empleos precarios, carencia de servicios públicos, que solo acentúan los fenómenos de miedo, rechazo y discriminación hacia los migrantes (Cabrera et al., 2021). Algunas universidades de la Región de Tarapacá ya han realizado talleres con periodistas locales para tratar el tema, pero se hace especialmente relevante asumir que la formación ética y la sensibilización sobre el rol que los medios tienen en crear discurso público debe ser un trabajo permanente y de largo plazo.

6.3 Contexto microsocioal

Mejorar procesos de identificación y reporte de situaciones de discriminación y odio

Para muchas personas en situación de vulnerabilidad, la violencia, el asedio y el *bullying* son parte de su vida cotidiana, por lo que son situaciones normalizadas que hacen muy difícil su identificación (Chakraborti, 2015). Esto se ha observado en estudios en el extranjero, donde al menos tres cuartos de la población afectada no denuncia las situaciones a la policía (Chakraborti, 2018). Podemos imaginar que este porcentaje puede ser aún mayor cuando se trata de personas que se encuentran en situación irregular en el país, sin redes de apoyo institucionales ni personales. Mejorar procesos de identificación y reporte no solo permitirá generar una respuesta para los casos concretos, sino que también dará una mayor visibilización de la magnitud del problema, permitiendo datos estadísticos que puedan informar la toma de decisiones frente a este fenómeno, pero que además faciliten la elaboración de indicadores de impacto e incidencia por parte de actores estratégicos (Cabrera et al., 2021). Es complejo desarrollar políticas públicas cuando no sabemos la dimensión del problema ni conocemos sus características. La generación de evidencia tanto cuantitativa como cualitativa es necesaria para implementar acciones en la línea de la prevención (Cabrera et al., 2021; Maeda et al., 2021).

Naturalmente, es necesario generar además protocolos de atención para abordar y apoyar a las personas que reporten. El Programa de Apoyo a Víctimas dependiente de la Subsecretaría de Prevención del Delito ya ha comenzado un trabajo de coordinación con organizaciones de la diversidad sexual para abordar la temática de los delitos de odio por orientación o identidad sexual¹⁹, por lo que sería recomendable dar continuidad a ese trabajo expandiendo los contextos de victimización. También se aconseja diseñar dispositivos de atención y asesoría a nivel municipal que tengan mayor contacto territorial.

Promover el contacto intergrupalo, favoreciendo la integración y no la segregación

Una de las explicaciones del delito de odio es que es el resultado, entre otros factores, de dinámicas intergrupales, en las cuales un “otro”, en este caso, el migrante, puede representar, desde la perspectiva de un grupo social, una amenaza ya sea real o metafórica. Una amenaza real sería, por ejemplo, la percepción de competencia en el acceso a ciertos recursos o de dominancia en ciertos territorios. Amenazas simbólicas se relacionan con el temor a ver en riesgo las propias normas sociales o la posibilidad de que se desarrollen cambios indeseados en términos de los valores de la comunidad (Walters, Brown y Wiedlitzka, 2016). En consonancia, la prevención de los delitos de odio no solo

¹⁹ https://www.apoyovictimas.cl/seguridadpublica/wp-content/uploads/2022/03/2013_8_Convenio-MOVILH.pdf

pasa por generar las condiciones macrosociales para una mayor integración social, sino también por el trabajo local y comunitario. Como plantean Halperin y Schori-Eyal (2020), debemos comprender que las actitudes intergrupales negativas solo cambiarán cuando trabajamos directamente con las personas y no si solo mantenemos políticas *top-down*. En la misma línea, Ramírez y Arroyave (2021) señalan que es pertinente 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 (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

Un enfoque y modelo de intervención que puede ser de utilidad en este escenario es la justicia restaurativa. Esta consiste en un marco de principios y valores que se traducen en mecanismos específicos de intervención que han sido ya aplicados en contextos de delitos de odio, es decir, como manera de generar diálogo entre ofensor y víctima o de abordar conflictos que se dan entre miembros de comunidades con diferentes orígenes étnicos o de nacionalidad. En el primer caso, mecanismos como mediación víctima-ofensor o conferencias restaurativas pueden permitir a las dos partes –eventualmente en compañía de personas significativas para ambos– encontrarse y conversar sobre las consecuencias de la acción violenta y las acciones que la persona ofensora puede realizar para reparar el daño causado (Volpe y Strobl, 2005; Walters, 2014, por sugerir algunos). Este mecanismo puede ser de alta valoración cuando para la víctima o para miembros de su comunidad es importante ser reconocida en su calidad de tal, especialmente en términos del componente de odio o discriminación.

En el segundo caso, hablamos de intervención con enfoque comunitario. En experiencias comparadas, la intervención comunitaria en este ámbito puede generar espacios de escucha para las comunidades migrantes y residentes, formar líderes comunitarios en resolución de conflictos, crear espacios de diálogo y encuentro entre las comunidades, con miras a generar compromisos de convivencia (Vanfraechem y Aertsen, 2018). Espacios privilegiados para tales intervenciones podrían ser los propios barrios y las escuelas de educación básica y media. Estas estrategias requieren, sin embargo, la voluntariedad de los participantes, condición que puede verse afectada para un migrante que se encuentra en situación de irregularidad y puede ser reticente a involucrarse en procesos de intervención que provengan desde el Estado. Por lo anterior, pareciera más recomendable implementar estas medidas con una sólida base de apoyo institucional que, a la vez, vaya acompañado de un discurso y acciones consistentes en la línea de la inclusión social.

7. Reflexiones finales

El problema abordado en este capítulo es de alta complejidad y originado por múltiples factores. Nuestro estudio con certeza no alcanzó a retratar con exhaustividad todas las dimensiones involucradas. Creemos, sin embargo, que los datos recolectados nos permitieron comprender algunos aspectos de la situación vivida en Iquique y, con ello, elaborar algunas recomendaciones más bien generales, dada la complejidad del problema, pero que requieren algunos puntos de partida como aquí se indican. Lo demás necesitará de planificaciones específicas, adaptadas a la realidad de cada contexto territorial y comunidad. Esto es especialmente relevante cuando Iquique cuenta además con barrios poblados de personas de diferentes nacionalidades, y con población indígena, que pueden requerir un abordaje más específico.

Vemos como una tarea fundamental que el Estado chileno comience a asumir una política en función de la prevención de los crímenes de odio, con población migrante, dados los flujos de movilidad humana que tenemos en el presente y que podríamos tener en el futuro, pero también en función de otros contextos y comunidades en riesgo de vivir violencia por discriminación. Fomentar la aceptación y empatía es una forma de prevenir la conflictividad, promover paz social y reconstruir el tejido social.

Referencias

- Aas, K. y Gundhus, H.**, 2015. Policing humanitarian borderlands: Frontex, human rights and the precariousness of life, *British Journal of Criminology*, 55(1), pp. 1-18.
- Albornoz, F., Bradley, J. y Sonderegger, S.**, 2020. *The Brexit referendum and the rise in hate crime: Conforming to the new norm*. Disponible en: <https://www.econstor.eu/handle/10419/228376>
- Allport, G.**, 1954. *The Nature of Prejudice*. Buenos Aires: Eudeba.
- Al-Salem, R.E.**, 2020. A New Link in the Chain? Arabic-Language Citizenship Education Courses and the Integration of Resettled Syrian Refugees in Canada. *Refuge*, 36(1), pp. 14-29.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**, 2019. Situación de Venezuela. Disponible en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**, 2020. Tendencias globales desplazamiento forzado. Disponible en <https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>
- Aruj, R.**, 2008. *Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. Papeles de población*. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000100005&lng=es&nrm=iso

- Back, L. y Sinha, S.**, 2016. Multicultural Conviviality in the Midst of Racism's Ruins, *Journal of Intercultural Studies*, 37(5), pp. 517-532.
- Bahar, D., Dooley, M., y Selee, A.**, 2020. *Inmigrantes venezolanos, crimen y percepciones falsas. Un análisis de los datos en Colombia, Perú y Chile*. Migration Policy Institute. Brookings Institution. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/migration-crime-latam-esp-final.pdf>
- Bracho, P.**, 2022. Criminalidad y migración en Chile, una mirada desde los medios comunicacionales, *Revista de la Universidad del Zulia*, 13(38), pp. 8-37.
- Brandariz, J., Dufraix, R. y Quinteros, D.**, 2018. La expulsión judicial en el sistema penal chileno ¿Hacia un modelo de Crimmigration?, *Política Criminal*, 13(26), pp. 739-770.
- Cabrera, I., González, A., Lawrence, T., Daly, J. y Daly, A.**, 2021. *Xenofobia hacia personas venezolanas: Manifestaciones en cinco ciudades colombianas*. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17330.pdf>
- Camilleri, P.**, 2020. *The practice of case management: Effective strategies for positive outcomes*. Routledge.
- Caqueo-Urizar, A., Flores, J., Irarrázaval, M., Loo, N., Páez, J. y Sepúlveda, G.**, 2019. Discriminación percibida en escolares migrantes en el Norte de Chile, *Terapia psicológica*, 37(2), pp. 97-103.
- Cárdenas, M., Music, A., Contreras, P., Yeomans, H. y Calderón, C.**, 2007. Las nuevas formas de prejuicio y sus instrumentos de medida, *Revista de Psicología*, 16(1), pp. 69-96.
- Centro de estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES)**, 2021. *Radiografía del Cambio Social en Chile 2016-2021. Estudio Longitudinal Social de COES Chile*. Disponible en: <https://radiografia-cambio-social-2016-2021.netlify.app/cohesi%C3%B3n-social.html#migraci%C3%B3n>
- Chakraborti, N.**, 2015. Re-Thinking Hate Crime: Fresh Challenges for Policy and Practice, *Journal of Interpersonal Violence*, 30(10), pp. 1.738-1.754. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0886260514548581>
- Chakraborti, N.**, 2018. Responding to hate crime: Escalating problems, continued failings, *Criminology & Criminal Justice*, 18(4), pp. 387-404.
- Cirano, R., Espinoza, G. y Jara, F.**, 2017. Determinantes sociodemográficos de la percepción hacia la inmigración en el Chile de 2017, *Documento de Trabajo ICSO No33*, UDP.
- Clawson, H.J. y Dutch, N.**, 2008. *Case management and the victim of human trafficking: A critical service for client success*. US Department of Health and Human Service, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation.
- Cociña, M.**, 2022. Análisis de la expulsión de los extranjeros en Chile desde 2012 a 2020, *Revista de Derecho* (Valdivia), 35(1), pp. 191-215.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2004. *Las expresiones de odio y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/odio/Expresiones%20de%20odio%20Informe%20Anual%202004-2.pdf>

- Cuttitta, P.**, 2018. Delocalization, humanitarianism, and human rights: The Mediterranean border between exclusion and inclusion, *Antipode*, 50(3), pp. 783-803.
- Dammert, L. y Erlandsen, M.**, 2020. Migración, miedos y medios en la elección presidencial en Chile (2017), *Revista CS*, 31, pp. 43-76. Disponible en: <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3730>
- Dimovski, D.**, 2020. Hate crime prevention programs, *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, pp. 081-092.
- Dufraix, R.**, 2018. La expulsión de extranjeros sin residencia legal en la Ley 20.603. Prolegómenos acerca de la inclusión de la exclusión del migrante en Chile. En: M. Tapia y N. Liberona (Eds.), *Enfoques transdisciplinarios y movilidad en Sudamérica y Chile*. RIL: Santiago de Chile.
- Durán, C. y Thayer, L.**, 2017. Los migrantes frente a la Ley: Continuidades y rupturas en la legislación migratoria del Estado Chileno (1824-1975), *Revista del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 7(2), pp. 429-61.
- Edwards, G.S. y Rushin, S.**, 2018. *The effect of President Trump's election on hate crimes*. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3102652
- Feddersen, M.**, 2021. La persistencia del paradigma de seguridad en la regulación de los impedimentos de ingreso en la legislación migratoria chilena, *Oñati Socio-Legal Series*, 2, pp. 287-327.
- Finn, V. y Umpierrez, S.**, 2020. Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile, *Latin American Policy*, 11(1), pp. 42-61.
- Freier, L.F.**, 2020. *COVID-19 and rethinking the need for legal pathways to mobility: Taking human security seriously*. International Organization for Migration (IOM): Geneva
- Gilroy, P.**, 2004a. *After empire: melancholia or convivial culture*. Abingdon: Routledge.
- Gilroy, P.**, 2004b). *Postcolonial Melancholia*. Columbia University Press.
- Gobierno de Chile**, 2018. Declaración de S.E el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al referirse a Pacto Migratorio de Marrakech. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/uploads/2018/12/dic142018brm-decl.-pacto-marrakech.pdf>
- González, R., Sirlopú, D. y Kessler, T.**, 2010. Prejudice among Peruvians and Chileans as a function of identity, intergroup contact, acculturation preferences, and intergroup emotions, *Journal of Social Issues*, 66(4), pp. 803-824.
- Green, E.G., Visintin, E.P., Sarrasin, O. y Hewstone, M.**, 2020. When integration policies shape the impact of intergroup contact on threat perceptions: a multilevel study across 20 European countries, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(3), pp. 631-648.
- Halperin, E. y Schori-Eyal, N.**, 2020. Towards a new framework of personalized psychological interventions to improve intergroup relations and promote peace, *Social and Personality Psychology Compass*, 14(5), pp. 255-270.

- Instituto Nacional de Estadísticas**, 2022. Población extranjera residente en Chile llegó a 1.482.390 personas en 2021, un 1,5% más que en 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3DhiwNR>
- Ipsos y Espacio Público**, 2021. Desafiando los prejuicios, complejizando la discusión. Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/encuesta-espacio-publico-ipsos-2021-chilenas-y-chilenos-hoy/
- Keel, C., Wickes, R. y Benier, K.**, 2022. The vicarious effects of hate: inter-ethnic hate crime in the neighborhood and its consequences for exclusion and anticipated rejection, *Ethnic and Racial Studies*, 45(7), pp. 1.283-1.303.
- Koh, D.**, 2020. Occupational risks for COVID-19 infection, *Occupational medicine*, 70(1), pp. 3-5. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/occmed/kqaa036>
- Lara, M.D.**, 2014. Evolución de la legislación migratoria en Chile. Claves para una lectura (1824-2013), *Revista de Historia del Derecho*, 47.
- Latour, A. y Tocchi, C.**, 2017. *We Can! Taking action against hate speech through counter and alternative narratives*. Youth Department of the Council of Europe. Disponible en: <https://rm.coe.int/wecan-eng-final-23052017-web/168071ba08>
- Maeda, J., Palacios, T., Ramos, G. y Velarde, P.**, 2021. *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú: Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo*, Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Nelson, T.D.**, 2002. *The psychology of prejudice*. Allyn & Bacon Inc.: Boston, MA.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)**. 2017. *Migrants' contributions to cities*. Disponible en: <https://unofficeny.iom.int/migrants%E2%80%99contributions-cities>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)**, 2021. *#SpreadNoHate: Un Diálogo Internacional sobre el Discurso del Odio Contra los Migrantes y los Refugiados en los Medios de Comunicación*. Disponible en: <https://www.unaoc.org/what-we-do/projects-and-initiatives/hate-speech/spanish/>
- Organización Internacional del Trabajo**, 2020. *Personas refugiadas y migrantes venezolanas en América Latina y el Caribe*. Respuesta de la OIT. Actualización Covid-19. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_752826/lang-es/index.htm
- Perry, B.**, 2002. *In the name of hate: Understanding hate crimes*. Routledge.
- Perry, B. y Alvi, S.**, 2012. 'We are all vulnerable' The in terrero effects of hate crimes, *International Review of Victimology*, 18(1), pp. 57-71.
- Pettigrew, T.F. y Meertens, R.W.**, 1995. Subtle and blatant prejudice in Western Europe, *European Journal of Social Psychology*, 25(1), pp. 57-75.
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela**, 2021. *RMRP 2021 para refugiados y migrantes de Venezuela. Plan de respuesta regional enero - diciembre 2021*. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202021%20>

Plan%20de%20respuesta%20regional%20para%20refugiados%20y%20migrantes%20de%20Venezuela%2C%20enero%20-%20diciembre%202021.pdf

- Plaza, C. y Muñoz, V.**, 2013. La Ley de Residencia de 1918 y la persecución a los extranjeros subversivos, *Revista de Derechos Fundamentales*, 10, pp. 107-136.
- Quinteros, D., Dufraix, R. y Ramos, R.**, 2021. Criminalización de las migraciones. En: C. Jiménez y V. Tripin (Coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje*. Teseo Press: Buenos Aires.
- Ramírez, L. y Arroyave, L.**, 2021. *Migración, pandemia y xenofobia en Colombia, Perú y Chile: tres palabras que nunca debieron unirse*. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/09/DMAA-13.pdf>
- Ramos, R. y Dufraix, R.**, 2022. *Los delitos de trata y tráfico de migrantes en la noción de migración segura, ordenada y regular dispuesta en la nueva ley de migraciones y extranjería*. Tirant Lo Blanch LATAM [en prensa].
- Resumen**, 2022. Playa Lobitos de Iquique: el campamento humanitario que puso el Gobierno para migrantes y que administra una productora de eventos. Disponible en: <https://resumen.cl/articulos/playa-lobitos-de-iquique-el-campamento-humanitario-que-puso-el-gobierno-para-migrantes-y-que-administra-una-productora-de-eventos>
- Rodríguez, J.**, 2006. Un marco teórico para la discriminación, *Colección Estudios*, 2.
- Roessler-Vergara, P., Soto-Ramírez, T. y Cabieses, B.**, 2021. Factores sociodemográficos y económicos asociados a no realizar cuarentena por COVID-19 en población venezolana residente en Chile, *Med. Clín. Soc.*, 5(3), pp. 123-130.
- Rueda, J.F. y Navas, M.**, 1996. Hacia una evaluación de las nuevas formas de prejuicio racial: las actitudes sutiles del racismo, *Revista de Psicología Social*, 11 (2), pp. 131-149.
- Schon, J.**, 2020. *How Seasonal Migration May Reduce Security Threats from Climate-Induced Migration*. University of Florida Gainesville, United States.
- Servicio Jesuita a Migrante y Ekhos**, 2021. *Encuesta Voces Migrantes 2021*. Disponible en: https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2022/01/Informe-Total-de-resultados-Voces-migrantes_compressed.pdf
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)**, 2020. *Criminalidad, seguridad y migración. Un análisis en el Chile actual (Informe N°4)*. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones-2020/p.21>
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)**, 2021a. Ingreso por paso no habilitado en 2021 llega a su máximo histórico. Disponible en: <https://sjmchile.org/2021/09/06/ingreso-por-paso-no-habilitado-en-2021-llega-a-su-maximo-historico/>

- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)**, 2021b. Centro de Primera Estadia para migrantes tendrá cupo para 30 familias. Disponible en: <https://sjmchile.org/2021/10/08/centro-de-primera-estadia-para-migrantes-tendra-cupo-para-30-familias/>
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)**, 2022. *Migración en Chile. Lecciones y desafíos para los próximos años: Balance de la Movilidad Humana en Chile 2018-2022*. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- Stang, F.**, 2021. Seguridad y derechos, el nudo gordiano de las migraciones contemporáneas: reflexiones sobre Chile en el escenario latinoamericano. En R. Dufraix, R. Ramos y D. Quinteros (Coords.), *Securitización de las fronteras y criminalización de las migraciones*. Ediciones Jurídicas de Santiago (EJS): Santiago de Chile.
- Stephan, W.G. y Stephan, C.W.**, 2000. *An integrated threat theory of prejudice*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. []
- Thayer, L.E.**, 2019. Causas y consecuencias de la migración irregular en Chile. En: N. Rojas y J.T. Vicuña (Eds.), *Migración en Chile. Evidencias y mitos de una nueva realidad*. Santiago: Servicio Jesuita a Migrantes.
- Valdez, M., Arcila, C. y Jiménez, J.**, 2019. El discurso del odio hacia migrantes y refugiados a través del tono y los marcos de los mensajes en Twitter, *Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, 6(12), pp. 361-384.
- Van Dijk, T.**, 2006. Discurso de las élites y racismo institucional. En M. Bastida (Coord.), *Medios de comunicación e inmigración*. Editorial Gallegraf S.L.: Murcia.
- Vanfraechem, I. y Aertsen, I.**, 2018. *Action research in criminal justice. Restorative justice approaches in intercultural settings*. Routledge.
- Vergara, R. y Aninat, I.**, 2020. Seminario Inmigración y delincuencia. ¿Qué dicen las cifras?. Disponible en <https://www.cepchile.cl/cep/noticias/notas-de-prensa/seminario-inmigracion-y-delincuencia-que-dicen-las-cifras>
- Volpe, M.R. y Strobl, S.**, 2005. Restorative justice responses to post-September 11 hate crimes: Potential and challenges, *Conflict Resolution Quarterly*, 22(4), pp. 527-535.
- Walters, M.**, 2014. Repairing the harms of hate crime: A restorative justice approach. En: *The Routledge International Handbook on Hate Crime*, pp. 400-410. Routledge.
- Walters, M., Brown, R. y Wiedlitzka, S.**, 2016. Causes and motivations of hate crime, *Equality and Human Rights Commission research report*, 102.
- Yin, R.K.** (2012). *Case study methods*. London: Sage

Legislación

Ley N° 20.603. Modifica la Ley No 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad. Diario Oficial de la República de Chile, 27 de junio de 2012.

Ley N° 20.609. Establece medidas contra la discriminación. Diario Oficial de la República de Chile, 24 de julio de 2012.

Ley N° 21.325. Ley de Migración y Extranjería. Diario Oficial de la República de Chile, 20 de abril de 2021.

Ley N° 3.446. Ley núm. 3.446, que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables. Diario Oficial de la República de Chile, 19 de julio de 1975.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Bolívar, D., Grau, O., González, M., Dufraix, R. (2022). Delitos de odio en contextos de movilidad humana en Chile: una propuesta territorial para su prevención. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2022*. Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 130-166.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE