



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

La dualidad en la política migratoria australiana durante 2013 al 2018 a
través de la Solución Pacífico y el Acuerdo de Migración del Área
Designada (DAMA)

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

CAROLINA ALVAREZ BARAJAS

ASESOR:
DR. ROBERTO CARLOS HERNANDEZ LOPEZ

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“¿Piensas que los muertos a los que hemos querido nos abandonan del todo? ¿No crees que los recordamos especialmente en los mayores apuros? (...) Los encuentras dentro de ti mismo”

J.K.Rowling
Harry Potter y el prisionero de Azkaban

DEDICATORIA

El trabajo que se presenta a continuación no podría haber sido realizado sin el apoyo y la constante motivación por parte de mi familia. Su cariño y confianza en mí, constituyen un pilar fundamental en todo lo que soy y hago, a donde sea que voy, ustedes me acompañan y me guían: *“Aunque nos vayamos a kilómetros, nadie escapará. La familia va con nosotros, estará ahí siempre... nunca estaremos solos”*.

A mi mamá y papá: por los desvelos y las mañanas compartidas durante cuatro años y medio y por toda una vida de cariño, por ser los primeros en leer esta tesis y por siempre creer en mí. Mi cariño y agradecimiento hacia ustedes es eterno e imposible de plasmar en palabras.

A mi hermana y hermano, por ser los mejores acompañantes de vida y mis mejores amigos. Estoy completamente segura que la vida sería sumamente aburrida sin ustedes a mi lado.

A una de las personas que más admiro, mi abuelito Arnulfo Barajas. Gracias por los consejos, los abrazos reconfortantes, el cariño infinito, las anécdotas en Michoacán y por las historias sobre Lázaro Cárdenas. Atesoro y valoro cada momento compartido con usted.

A la persona más inteligente, valiente, leal, divertida y auténtica que he conocido. Al amante de las buenas pláticas, las risas constantes, los colibríes y las flores en su casa, mi abuelito: Amador Álvarez Zurita. Cada una de las palabras vertidas en este trabajo, fueron escritas por y para él. A pesar de ya no tenerlo físicamente a mi lado, sigo sintiendo su compañía y cariño. Gracias por hacerme una mujer más segura, por siempre estar dispuesto a escucharme, los abrazos, la complicidad compartida y las largas y siempre interesantes pláticas sobre la Guerra Fría, la política en México, la vida en Amatitlán y el fútbol. Hasta donde esté, mis pensamientos siempre están con usted.

A mis amigas y amigos de la Universidad, por las risas, el apoyo y el cariño de siempre.

A mi asesor, el Dr. Roberto Hernández, por siempre estar dispuesto a aclarar mis dudas, generar nuevas discusiones, y por creer en esta investigación desde el primer momento.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme las puertas desde hace más de siete años y ser mi alma máter.

ÍNDICE

Introducción	1
Planteamiento del problema	5
Hipótesis	7
Objetivos	8
Metodología	10
1. EL NUEVO ORDEN BIOPOLÍTICO	12
1.1. Michel Foucault y el nacimiento de la biopolítica: “hacer vivir y dejar morir”	14
1.1.1. La anatomopolítica y la biopolítica de la población	17
1.1.2. El asesinato indirecto de poblaciones a través de dispositivos biopolíticos	19
1.2. Giorgio Agamben: La existencia de vidas dignas e indignas de ser vividas	23
1.2.1. El estado de excepción y la relación de bando	25
1.2.2. Nuda vida y homo sacer: vidas expuestas a la muerte	27
1.2.3. Los derechos humanos ¿del ciudadano o del hombre?	30
1.2.4. Politización y supresión de vidas que no merecen vivir	32
1.3. Políticas migratorias desde un enfoque biopolítico	35
Conclusiones	39
2. DERECHO INTERNACIONAL PARA LOS REFUGIADOS Y LA POLÍTICA MIGRATORIA DE AUSTRALIA	41
2.1. Marco internacional para los refugiados	42
2.1.1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	45
2.1.1.1. Principio non refoulement.....	47
2.1.1.2. Principio de no sanción por entrada irregular	49
2.1.2. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	52
2.2. Ley de Migración de Australia de 1958	53
2.2.1. Solicitantes de la condición de refugiado	55
2.2.1.1. No ciudadanos irregulares: llegadas marítimas no autorizadas ..	56
2.2.1.2. Visas de protección	58
2.2.1.3. Excepción del principio non refoulement	59

2.2.1.4.	Países de procesamiento regional	62
2.2.2.	Migración calificada	64
2.2.2.1.	Patrocinadores de personas migrantes calificadas.....	66
2.2.2.2.	Prueba de mercado laboral	67
2.2.2.3.	Visa de escasez temporal de habilidades (Subclase 482).....	70
	Conclusiones	73
3.	LA ESTRATEGIA SOLUCIÓN PACÍFICO COMO NUEVO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO DURANTE 2013 AL 2018	75
3.1.	Estrategia Solución Pacífico	77
3.1.1.	<i>Tampa Affair</i> en 2001	80
3.1.2.	El inicio de la Solución Pacífico en 2001.....	82
3.1.2.1.	Arreglos de procesamiento offshore.....	84
3.1.2.2.	Preocupaciones sobre la Solución Pacífico.....	87
3.1.2.3.	Desmantelamiento de la estrategia Solución Pacífico	92
3.2.	El reinicio de la Solución Pacífico en 2013	94
3.2.1.	Solución Pacífico “Mark II”	99
3.2.2.	Operación Fronteras Soberanas.....	105
3.2.3.	Consecuencias de la Solución Pacífico en la salud de los refugiados 107	
3.3.	Biopolítica a través la instrumentación de la Solución Pacífico	111
3.3.1.	Excepción y relación de bando	112
3.3.2.	Aplicación de la anatomopolítica y biopolítica en los centros de procesamiento regional	114
3.3.3.	Asesinato indirecto: Supresión de vidas indignas de ser vividas.....	117
	Conclusiones	118
4.	FOMENTO A LA MIGRACIÓN REGIONAL CALIFICADA A TRAVÉS DEL ACUERDO DE MIGRACIÓN DEL ÁREA DESIGNADA (DAMA)	120
4.1.	Programa Migratorio de Australia	121
4.1.1.	Migración calificada permanente	123
4.1.1.1.	Migración calificada general	127
4.1.1.2.	Empleador permanente patrocinado	129
4.1.1.3.	Programa de Innovación e Inversión Empresarial	131

4.1.2.	Migración temporal	132
4.1.2.1.	Programa para Trabajadores en Vacaciones	134
4.1.2.2.	Estudiantes internacionales	135
4.1.2.3.	Trabajadores temporales calificados.....	138
4.2.	Iniciativas regionales: Acuerdo de Migración del Área Designada (DAMA) de 2013 al 2018.....	148
4.2.1.	“Un norte fuerte significa una nación fuerte”: Desarrollo del norte de Australia a través de DAMA durante 2013 al 2018	152
4.2.2.	Establecimiento de DAMA en el Territorio del Norte	154
4.2.2.1.	Requisitos de elegibilidad para empleadores y empleados	156
4.2.2.2.	Concesiones para fomentar la migración calificada regional	158
4.3.	La gubernamentalidad sobre los migrantes	161
4.3.1.	Razón de Estado y poder policial.....	164
4.3.2.	Biopolítica migratoria clientelista.....	165
	Conclusiones	166
	CONCLUSIONES	169
	FUENTES DE INFORMACIÓN	182
	ANEXO I	198
	ANEXO II	199

Introducción

A cien años de su nacimiento como disciplina científica, las Relaciones Internacionales se enfrentan a un sinfín de nuevos retos que han provocado un cambio de paradigma en la comunidad internacional, a fin de encontrar soluciones a través de la cooperación, la responsabilidad compartida y la solidaridad entre Estados. Hoy en día, los desafíos no se delimitan a un solo territorio, sino que cruzan fronteras y son comunes en todos los países. Por ello, durante los últimos años, la agenda internacional se ha dedicado a la creación de mecanismos que permitan hacer frente a las problemáticas de manera conjunta, ya sea en materia política, económica, social e incluso medioambiental.

Acciones como la creación de la Agenda 2030 dentro del marco de Naciones Unidas, pone en evidencia la necesidad de la acción conjunta y la cooperación entre Estados para abordar las problemáticas actuales de manera sostenible. Sin duda, uno de los temas que mayor debate ha generado a nivel internacional, regional y estatal es la gestión de las migraciones, pues ha sido ligado, directamente, a la seguridad nacional.

Presente desde el inicio de la humanidad, hoy la migración enfrenta un escenario difícil. La violencia generalizada, las guerras civiles, el cambio climático, el intervencionismo extranjero y la violación sistemática de Derechos Humanos, son algunos de los factores que han provocado que, a nivel internacional, las personas huyan de su país de origen desafiando diversos retos en el trayecto hacia su destino, pues un gran porcentaje de ellas, al ser poblaciones en situación de vulnerabilidad, son víctimas, entre otras cosas, de tráfico ilícito y trata de personas.

La reciente expansión de populismos alrededor del mundo ha dejado sin apoyo a las personas migrantes con necesidad de protección internacional. Los gobiernos radicales, presentes en todas las regiones, han clasificado en una misma categoría a la población migrante y, en lugar de brindar un marco de protección y políticas públicas eficaces para su integración, los han culpado de ocasionar algunas de las crisis económicas, políticas y sociales de sus respectivos países. Esto ha repercutido en el endurecimiento de las fronteras, las políticas de contención de la migración y que en los congresos y parlamentos se debatan políticas públicas encaminadas a evitar el ingreso de personas extranjeras. No obstante, la migración no siempre está motivada por el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y tampoco es en muchos casos voluntaria.

Las personas con necesidad de protección internacional no decidieron migrar, sino que, debido a los contextos sociales, políticos y económicos de sus países de origen, se vieron forzadas a abandonar el país donde nacieron para buscar el mejoramiento de sus condiciones en otras partes del mundo. Sin embargo, la correlación negativa entre el populismo y la migración ha dejado a los solicitantes de asilo desprotegidos.

Frente al aumento de los solicitantes de asilo, los gobiernos deciden establecer un estado de excepción con medidas urgentes, que se vuelven permanentes, destinadas a afrontar las situaciones críticas que surgen a partir de su llegada. Con el objetivo de limitar el arribo de personas a su territorio, conceden a las autoridades la capacidad tanto para definir las demandas de intervención como para poner en marcha las fuerzas e instrumentos que pueden aplicarse para salir de la crisis en la que se encuentran.

En ese estado de excepción, donde existe la autorización para intervenir, nace un nuevo derecho de policía que se inscribe en el despliegue de la prevención, la represión y la fuerza retórica, destinadas a reconstruir el equilibrio social.¹ Así, los Estados intervienen en nombre de cualquier tipo de emergencia y de principios éticos superiores, legitimados bajo la apelación de valores esenciales y universales de justicia. A través del estado de excepción se renueva la idea de *bellum justum*, es decir, guerra justa que pueden realizar los Estados cuando se hallan ante una amenaza, como es el caso de las crisis migratorias.²

El alza en las tendencias migratorias alrededor del mundo ha traído consigo una reconfiguración de posturas de los Estados en cuanto a la recepción de las personas migrantes y un continuo establecimiento de estados de excepción y poder policial en todas las regiones. De este modo, Estados que anteriormente veían favorable la migración, ahora ya no lo hacen. Por ello, es relevante conocer las razones que los han llevado a tomar una posición adversa en cuanto a los flujos migratorios.

Un ejemplo de ello es Australia, un país que se encuentra en el Pacífico y que parecería no tener problemas de seguridad nacional respecto a la migración, ya que es considerado, desde hace años, una nación de inmigrantes. Desde sus orígenes, alentó la migración y el asentamiento permanente para lograr un desarrollo social y económico como Estado independiente. De esta forma, Australia se consolidó como una “nación de naciones” reuniendo en un solo territorio a extranjeros procedentes de más de 200 países. Situación que conllevó a una multiculturalidad reflejada en diversos aspectos en la sociedad, que van

¹ Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 32.

² *Ibidem*, p. 22.

desde los 300 idiomas hablados en Australia hasta las más de 100 religiones practicadas en el territorio.³

De acuerdo con el informe de las tendencias sociales australianas, el país tiene una mayor proporción de extranjeros que otros países importantes en materia de inmigración como Canadá y Estados Unidos.⁴ Además, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), casi la mitad de las personas que viven actualmente en Australia son migrantes o hijos de inmigrantes.⁵ Migración que ha contribuido, en gran medida, a su desarrollo económico y social, enriqueciendo a la sociedad australiana en diversos aspectos. Datos como los anteriores han forjado la visión de Australia como un país idóneo para migrar, situación que ha derivado en la creación de redes de migración en el territorio.⁶ Sin embargo, la realidad actual contrasta con aquel imaginario colectivo.

Desde el inicio del siglo XXI, el gobierno australiano ha cambiado a una postura más restrictiva sobre la recepción de migrantes. Bajo el lema *we will decide who comes to this country and the manner in which they come*, Australia, a través de las acciones del primer ministro John Howard en 2001, inició la transformación de su política migratoria de tal forma que el control demográfico y la administración de las poblaciones por parte del Estado es cada vez más directa y rigurosa. A grandes rasgos, esta nueva política migratoria determina el crecimiento y el tipo de población que desea que ingrese en su territorio, para tener un control sobre el cuerpo social y determinar el acceso de personas extranjeras a su territorio con base en discursos de interés y seguridad nacional.

Esta nueva directriz, que consiste en la elegibilidad de personas migrantes, ha derivado en la creación de dos programas que son claves para comprender la política migratoria actual

³ Australian Bureau of Statistics, *Census of Population and Housing: Australia Revealed*, 2016. Disponible en: <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs%40.nsf/Latestproducts/2024.0Main%20Features22016> Consultado el 22 de febrero de 2019.

⁴ Tomada como una proporción de la población, Australia tiene una población migrante más grande que Nueva Zelanda (23%), Canadá (21%), los Estados Unidos de América (13%) y el Reino Unido (13%). Australian Bureau of Statistics, *Australian Social Trends 2014*. Disponible en: <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4102.0Main+Features102014> Consultado el 22 de febrero de 2019.

⁵ IOM, *Australia*. Disponible en: <https://www.iom.int/countries/australia> Consultado el 22 de febrero de 2019.

⁶ Una red de migración puede definirse por un conjunto de relaciones interpersonales en las que los migrantes interactúan con su familia o amigos, así las redes sociales proporcionan una base para la difusión de información, así como para el patrocinio o la asistencia. Iván Gómez, *La Solución del Pacífico como el resultado de la securitización de la migración por asilo en Australia entre 2001 y 2013*, 2017. Disponible en: <https://docplayer.es/60643419-La-solucion-del-pacifico-como-el-resultado-de-la-securitizacion-de-la-migracion-por-asilo-en-australia-entre-2001-y-2013.html> Consultado el 25 de febrero de 2019.

de Australia. Por un lado, el Acuerdo de Migración del Área Designada (DAMA), destinado a los migrantes calificados que el gobierno australiano considera favorables al interés nacional; y por otro lado, la Solución Pacífico, llevada a cabo para disuadir la llegada de personas migrantes con necesidad de protección internacional que, de acuerdo con el gobierno de Australia, ponen en peligro la seguridad nacional.

Estas medidas surgieron por el propósito de Australia de controlar el tipo de población que llega a su territorio, otorgando una preferencia a la migración calificada. Modelos migratorios como el australiano han sido adoptados en muchas partes del mundo; sin embargo, esto ha significado, por otra parte, la violación de derechos humanos de personas con necesidad de protección internacional que se ven forzadas a abandonar de su país de origen y que no son consideradas como agentes de desarrollo para los Estados receptores.

Como internacionalistas, es nuestro deber reflexionar sobre nuevos métodos y soluciones duraderas que permitan reivindicar la situación por la que atraviesan los refugiados no solo en Australia, sino en el mundo, para que puedan acceder a un verdadero marco de protección internacional y gocen de una vida libre de violencia y discriminación. Los refugiados, al igual que los migrantes calificados, son agentes de desarrollo que pueden contribuir, en gran medida, al desarrollo social, político y económico de los países de destino. Rechazar sus solicitudes, excluirlos de la sociedad y de las políticas públicas, puede significar, en muchas ocasiones, violar su derecho de vivir libremente.

Además, la posición de los Estados frente a la migración ha abierto nuevos debates entre los gobiernos, así como nuevas alianzas y disputas. Lo que ocasiona que la migración sea un tema de interés presente en todas las agendas de negociación, ya sean bilaterales, multilaterales o regionales. En general, el aumento en los flujos migratorios y la postura de los Estados, han modificado, de manera significativa, la realidad internacional, los actores involucrados y los mecanismos de cooperación entre los países. Por ello, la migración es un tema relevante para la disciplina y explica la necesidad de abordar el fenómeno de manera integral, no únicamente desde un enfoque de securitización en las fronteras.

En ese sentido, aunque es un tema que ha sido analizado desde hace mucho tiempo y desde diversas perspectivas, esta investigación pretende contribuir a su estudio desde un enfoque biopolítico que, si bien no es una teoría específicamente de las Relaciones Internacionales, contribuye al estudio migratorio internacional desde una perspectiva más amplia, partiendo de la analítica gubernamental que guía el actuar de los Estados. De este modo, la orientación biopolítica en la migración contribuirá a explicar la gestión de las

poblaciones a través del control y gobierno económico sobre las personas migrantes de acuerdo a determinadas cualidades impuestas por los Estados receptores.

Planteamiento del problema

El primer DAMA surgió en el Territorio del Norte el 10 de febrero del 2014 y tuvo como principal objetivo atraer a personas migrantes calificadas hacia la región, la cual, a diferencia de otros lugares como Sídney o Melbourne, sufre escasez de población. De este modo, DAMA surgió, bajo propuesta del gobierno del Commonwealth, para apoyar las estrategias de la fuerza y los mercados laborales de las jurisdicciones del norte. A partir de dicha estrategia, se pretende aumentar la mano de obra necesaria para que las empresas sigan operando.⁷

Así, DAMA permite emplear a extranjeros calificados para puestos que no pueden ser ocupados por los trabajadores locales. Esta medida surgió para abordar las dificultades que los empleadores enfrentan cuando reclutan a trabajadores australianos, ya que el Territorio del Norte tiene un costo de vida muy superior a otras regiones. Los altos costos comerciales desalientan la inversión y pueden desalentar el establecimiento en el norte.

Este tipo de acuerdos laborales para extranjeros también significan una vía hacia la residencia permanente en Australia. Al formar parte del programa DAMA, los migrantes calificados pueden obtener la visa de escasez de habilidad temporal (subclase 482), por medio de la cual pueden permanecer en Australia durante 4 años para, posteriormente, obtener la residencia permanente. Además, a través del citado programa, el gobierno australiano otorga ciertas concesiones a los migrantes calificados sobre todo en materia de idioma y reunificación familiar.

En contraste, la Crisis de Tampa —que tuvo lugar en 2001, cuando un barco noruego liderado por Arne Rinnan intentó trasladar a 433 personas con necesidad de protección internacional de nacionalidad afgana a la Isla de Navidad en Australia— dio lugar a la creación de la Solución Pacífico, medida que ha significado un rechazo total hacia las personas migrantes que buscan protección internacional. Si bien la Crisis de Tampa, como se revisará más adelante, duró apenas ocho días, su impacto fue permanente en la política

⁷, Australian Government, *Our North, Our Future: White paper on developing Northern Australia*, 2015, pp. 1-2. Disponible en: https://www.industry.gov.au/sites/default/files/June%202018/document/pdf/nawp-fullreport.pdf?acsf_files_redirect Consultado el 03 de marzo de 2020.

migratoria australiana respecto al trato del gobierno hacia los solicitantes de la condición de refugiado.

La Solución Pacífico –iniciada en 2001, suspendida en 2008 y reiniciada en 2013–, se refiere a una serie de medidas puestas en marcha por el gobierno de Australia para disuadir la llegada de personas migrantes con necesidad de protección internacional a partir del proceso de solicitud extraterritorial de la condición de refugiado en centros de detención – ubicados en la Isla de Manus en Papúa Nueva Guinea y en Nauru–, así como de la Operación Fronteras Soberanas a través de la cual devuelve a las personas hacia sus países de origen.

La aplicación de la Solución Pacífico ha provocado que el gobierno australiano no solo rechace las solicitudes de condición de refugiado, sino que se asegura que las personas con necesidad de protección internacional no deseen volver, pues los somete a un proceso de revictimización. Médicos sin Fronteras reportó, en el 2018, que el 60% de los refugiados y solicitantes de asilo en Nauru tiene pensamientos suicidas y el 30% de ellos intentó suicidarse. Además, el 62% de la población en el centro de detención fue diagnosticada con depresión severa, 25% sufre de trastorno de ansiedad y 18% tiene trastorno por estrés post-traumático.⁸

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que la mayoría de los solicitantes de la condición de refugiado en Nauru y la Isla de Manus provienen principalmente de Irán, Somalia, Myanmar y Afganistán, es decir, países que desde hace años están sumergidos en conflictos armados. El 75% de los detenidos en Nauru reportaron experiencias traumáticas en su país de origen, ya que la mayoría huyó por guerras civiles y violación masiva de derechos humanos.⁹ No obstante, a pesar de sus experiencias, Médicos sin Fronteras encontró que la política australiana de tramitación indefinida es la que ha causado mayor estrago en su salud mental y física, puesto que destruye su esperanza en el futuro.

Es imposible ser indiferentes ante tales hechos. La postura adoptada por Australia significa un retroceso en los avances logrados por la comunidad internacional en favor de los refugiados y pone en tela de juicio la vigencia de los tratados en materia de protección de

⁸ Doctors without Borders, *Indefinite despair: The tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru*, 2018, p. 5. Disponible en: https://msf.org.au/sites/default/files/attachments/indefinite_despair_4.pdf Consultado el 28 de enero de 2020.

⁹ *Ídem*.

los solicitantes de asilo, ya que los Estados aprovechan los vacíos legales de los acuerdos internacionales para rechazar a los refugiados.

Lo preocupante, y que pone en evidencia la necesidad de demostrar las consecuencias de la implementación de modelos de selección eugenésicos por parte de los Estados, es que estas políticas son vistas, por la comunidad internacional, como ejemplos de una gestión eficaz para las migraciones. Países como Estados Unidos, Hungría, Italia y otros miembros de la Unión Europea han resaltado, públicamente, la acción australiana en contra de los migrantes.¹⁰ Por lo que es menester mostrar los impactos de dicho modelo en la calidad de vida y la garantía de los derechos humanos de las personas con necesidad de protección internacional.

Este tipo de sistemas migratorios, como el australiano, crean clases de inmigrantes de segunda que son clasificados como de “bajas calificaciones” y también contribuyen al problema de la fuga de cerebros en los países de origen a través de la migración de personas altamente calificadas. Lo anterior deriva en la perpetuidad de crisis, subdesarrollo y la falta de soluciones sostenibles a los países que tienen altos niveles de migración, puesto que los agentes de desarrollo de tales Estados no regresarán a su país de origen, sino que continuarán en países altamente industrializados a los cuales emigraron. Esto supone un nuevo tipo de explotación de recursos, solo que ahora ese tipo de recursos son humanos.

Con estas premisas, la investigación plantea como pregunta central ¿por qué el gobierno de Australia durante el periodo 2013-2018 diseñó una política migratoria que, por un lado, destaca los beneficios para el desarrollo nacional de la migración calificada a través del Acuerdo de Migración del Área Designada (DAMA), y por otro lado, criminaliza a los refugiados y solicitantes de asilo a través de la Solución Pacífico, excluyéndolas en los centros de procesamiento regional, cuando también pueden ser considerados agentes de desarrollo?

Hipótesis

Para responder al cuestionamiento es relevante que el 21 de noviembre de 2018, el primer ministro de Australia, Scott Morrison, anunció que su país no se suscribiría al Pacto Mundial

¹⁰ AFP, “¿En verdad es modelo la draconiana política migratoria de Australia?”, *El Financiero*, 28 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/En-verdad-es-modelo-la-draconiana-politica-migratoria-de-Australia-20180628-0111.html> Consultado el 12 de mayo de 2019.

sobre Migración ni al Pacto Mundial sobre Refugiados debido a que ambos acuerdos comprometerían su gestión eficaz de las migraciones. Además, firmar los Pactos significaría terminar con la larga y exitosa historia de migración bien administrada que está diseñada para satisfacer las necesidades económicas y sociales de Australia.¹¹

Discursos como el de Howard en 2001 –“we will decide who comes to this country and the manner in which they come”– y el de Scott Morrison de 2018 no parecen tan contradictorios. No cierran por completo sus fronteras, sino que el ingreso a Australia es determinado por autoridades correspondientes, de acuerdo con el interés y la seguridad nacional, sin importar la violación a los Derechos Humanos que esto supone. Mientras que los solicitantes de asilo son vistos como un peligro para la sociedad australiana, la migración calificada es caracterizada como un pilar importante en el desarrollo de su economía.

Por ello, esta investigación sostiene como hipótesis que el gobierno de Australia promueve la inmigración de agentes calificados a través de DAMA y al mismo tiempo criminaliza a los solicitantes de asilo por medio de la Solución Pacífico, porque ambos programas forman parte de una estrategia biopolítica ejercida por el gobierno australiano, a través de la cual se ejerce un gobierno económico sobre las poblaciones a fin de controlar, por completo, la vida de las personas. Esto significa que el país no prohíbe la migración, sino que la gestiona a fin de que se realice en niveles predeterminados y con los fines que a la nación convengan para incrementar las riquezas.

La Solución Pacífico surgió en una crisis migratoria como un estado de excepción donde la norma, es decir, los tratados internacionales y las convenciones sobre refugiados, no podían aplicarse pues era necesario establecer medidas urgentes ante tal situación. Sin embargo, el estado de excepción se ha vuelto permanente y las personas con necesidad de protección internacional han quedado varadas en una situación de exclusión-inclusión: no son reconocidos por Australia como refugiados, pero los mantienen apresados en centros de detención bajo sus normas discriminatorias.

Objetivos

A fin de responder a la pregunta ya planteada, este trabajo se ha propuesto como objetivo general analizar las razones que provocaron la dualidad en la política migratoria australiana

¹¹ Prime Minister of Australia, *Media Release: Global Compact for Migration*, Government of Australia, 2018. Disponible en: <https://www.pm.gov.au/media/global-compact-migration> Consultado el 29 de marzo de 2019.

durante el periodo del 2013-2018 a través del programa DAMA y la estrategia Solución Pacífico desde una perspectiva biopolítica, con el fin de demostrar la gestión de las poblaciones por parte de Australia. Para complementar al objetivo general, se presentan los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los postulados principales del enfoque biopolítico para relacionarlos con los flujos migratorios y la gestión de poblaciones realizada por Australia.
- Describir los principales tratados y acuerdos internacionales, así como el orden jurídico nacional de Australia respecto a la protección de las personas con necesidad de protección internacional.
- Explicar las particularidades de la estrategia Solución Pacífico, sus principales medidas y el efecto que ha tenido en la salud y bienestar de los solicitantes de asilo.
- Exponer las características de los programas de fomento a la migración calificada regional, principalmente DAMA, así como de los requisitos que deben cumplir para aplicar.

Con base en dichos objetivos, este trabajo se estructura en torno a cuatro capítulos. A saber:

El primero consiste en la exposición del marco teórico que guiará esta investigación. Se plantearán los principios generales de la biopolítica desde la perspectiva de diversos autores, principalmente Michel Foucault y Giorgio Agamben; así como la introducción de la biopolítica en temas migratorios.

El segundo capítulo consiste en el análisis de acuerdos y tratados internacionales que velan por los derechos humanos de las personas con necesidad de protección internacional. Asimismo, se revisará el orden jurídico nacional de Australia a fin de conocer las medidas diferenciadas aplicadas a los solicitantes de la condición de refugio y a los migrantes calificados.

El tercer apartado, con apoyo de la teoría biopolítica, expone las principales características de la Solución Pacífico y la situación de los solicitantes de la condición de refugiado que se encuentran detenidos en centros *offshore*, principalmente en Nauru, enfatizando los estragos en su salud y los derechos humanos.

Finalmente, el cuarto capítulo aborda los programas, acuerdos y proyectos de fomento a la migración regional calificada. Asimismo, expone los pilares que guían DAMA en el Territorio del Norte y analiza, desde una analítica gubernamental, el acuerdo de migración para personal calificado.

Metodología

De acuerdo con Raúl Rojas Soriano, lo importante en una investigación científica es la selección de métodos y técnicas de investigación, los cuales deben ser acordes a los objetivos planteados al inicio de esta.¹² Siguiendo al autor ya mencionado, no existe una única forma de llevar a cabo un trabajo de naturaleza científica, sino que la técnica elegida deberá ser aquella que se adecúe a las metas que desea alcanzar el autor, así como al marco teórico seleccionado para explicar la problemática. De esta forma, el “método se refiere a criterios y procedimientos generales, de conformidad con el marco teórico correspondiente, que guían el trabajo científico para alcanzar un conocimiento objetivo de la realidad”.¹³

Ahora bien, considerando la problemática y los objetivos antes mencionados, el presente proyecto se basará en una investigación documental tanto cualitativa como cuantitativa, de tal forma que pueda recurrirse a fuentes históricas, información estadística, noticias, documentos emitidos por el gobierno de Australia e informes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; a fin de presentar una investigación explicativa cuyo fin, de acuerdo con Rojas Soriano, es determinar las causas esenciales de los fenómenos y establecer predicciones, en términos de tendencias, sobre los procesos sociales.¹⁴

Por otro lado, Ario Garza Mercado ha clasificado la investigación en dos tipos: inductiva y deductiva. La primera hace referencia al estudio de casos particulares para el establecimiento de conclusiones generales, mientras que en el método deductivo parte de supuestos generales para confrontar casos particulares, y así poder llegar a una conclusión que se plantee como silogismo.¹⁵ Debido a las características de este trabajo y a su

¹² Raúl Rojas, *Guía para realizar investigaciones sociales*, Plaza y Valdés, México, 2013, p. 92.

¹³ *Ibidem*, p. 94.

¹⁴ *Ibidem*, p. 42.

¹⁵ Ario Garza, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, Universidad de Nuevo León, México, 1967, p. 6.

naturaleza, se prevé establecer un tipo de investigación inductiva, es decir, partir de un número de casos particulares para, posteriormente, realizar conclusiones generales.

Este trabajo se basará, en su mayoría, en fuentes primarias, esto es, informes del gobierno de Australia, discursos de primer ministros, reportes del parlamento australiano sobre la implementación de la Solución Pacífico y los informes del gobierno del Territorio del Norte sobre DAMA. Esta recopilación permitirá realizar un análisis de los dispositivos biopolíticos instrumentados por el gobierno de Australia para promover la migración calificada y para disuadir la llegada de personas con necesidad de protección internacional.

Además, el presente proyecto se apoyará en informes de organizaciones internacionales y no gubernamentales, las cuales han acompañado a las personas migrantes en su proceso de solicitud extraterritorial de asilo. Estos informes contribuirán a exponer los efectos de la Solución Pacífico en los solicitantes de la condición de refugiado y a enfatizar la violación de derechos humanos de las personas migrantes, para demostrar que estos sufren una revictimización en las islas del Pacífico.

1. EL NUEVO ORDEN BIOPOLÍTICO

Las sociedades a nivel internacional se caracterizan, cada vez más, por un creciente interés en la vida de los seres humanos y todos los procesos que la constituyen. Si bien es cierto que tradicionalmente estas áreas de aprendizaje e involucramiento habían sido destinadas principalmente a los campos de la medicina, la biología y la química, esto ya no es así, pues el campo del saber ha sido extendido. Los avances tecnológicos, el sistema económico actual, la globalización y las reconfiguraciones de las funciones del Estado, así como la incursión de nuevos actores, han llevado a que diversas ciencias y disciplinas, anteriormente excluidas, participen en el estudio de la vida no solo biológica, sino política, económica y social de los individuos.

Es por ello que disciplinas que anteriormente no se ocupaban de la vida de los hombres, actualmente han empezado a hacerlo. Un ejemplo de lo anterior es la reciente importancia que los estudios del poder y la política han otorgado a los procesos biológicos, psicológicos y sociales por los que atraviesan determinados grupos sociales, abandonando así el enfoque tradicional del problema del poder basado en los análisis respecto a modelos jurídico-institucionales, por una mayor importancia a los estudios sobre los mecanismos que utiliza el poder para penetrar en la vida de las personas.

Esta incursión de un sinnúmero de disciplinas en los estudios sobre la vida, ha derivado en un mayor control de esta por parte de todos los sectores, principalmente el político. El trabajo de dominación, regulación, vigilancia y administración sobre los individuos, su vida y cuerpos, es el ejercicio de un poder meramente biopolítico.¹⁶ A través de la incursión de la vida de los individuos en las técnicas y estrategias políticas, se han llevado a cabo procesos para el reforzamiento del poder y la autoridad, en detrimento de la capacidad crítica, la acción y la individualización de los sujetos. Además, el hecho de que los Estados hayan retomado los aspectos de la vida dentro de la esfera política responde, en gran medida, a las necesidades económicas del contexto actual.

En ese sentido, estamos asistiendo a un nuevo orden donde los individuos son importantes en tanto que representen fuerza de trabajo, consumismo y docilidad. Por medio de la biopolítica se pone en marcha un proceso a través del cual se pretende interiorizar en las personas métodos de control y exclusión. En cuanto el poder llega a ser biopolítico, su

¹⁶ José Luis Tejeda, "Biopolítica, control y dominación", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 52, 2011. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v18n52/v18n52a3.pdf> Consultado el 20 de agosto de 2019.

maquinaria invade el conjunto del cuerpo social y sus procesos de desarrollo, penetrando en las consciencias, los cuerpos y las relaciones sociales.¹⁷

Para lograr lo anterior, es menester normalizar y disciplinar a los individuos. El Estado crea instituciones, leyes, discursos y espacios que buscan diseñar, crear y controlar hombres y mujeres de acuerdo a lo que un determinado territorio necesita, incluyendo en ellos aptitudes, habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo y bienestar del conjunto social. De este modo, la biopolítica actúa a través de la gestión calculadora de los cuerpos sociales para dominarlos en beneficio de los procesos económicos. En palabras de Michael Hardt y Antonio Negri, “para la sociedad capitalista, lo más importante es la biopolítica, lo biológico, lo somático, lo corporal.”¹⁸

Este decidido impulso de la política para controlar la vida de los individuos, ha traído consigo un interés en la demografía de las poblaciones. De acuerdo con José Luis Tejeda, si la biopolítica se refiere a la conexión entre la vida, la política y el poder, el control demográfico está en el centro de todo eso. Es por ello que el poder biopolítico se ha desarrollado a través de la injerencia y el involucramiento sobre la evolución de las poblaciones, las tasas de natalidad y mortandad, así como en la esperanza de vida.¹⁹ Ante un escenario como ese, y considerando el contexto actual donde cada vez más personas se ven forzadas a huir de su país de origen, la migración constituye un elemento esencial en cuanto al control de los Estados sobre las poblaciones.

Este proyecto sostiene que, a partir de la instauración del nuevo orden biopolítico, los Estados han optado por gestionar de una manera eficaz las migraciones, a fin de hacerlas medibles, conocidas y, sobre todo, beneficiosas al desarrollo nacional de cada Estado. Por ello, las políticas migratorias no son restrictivas por completo, sino que su principal función es valorar, clasificar y jerarquizar a las personas migrantes que intentan establecerse en su territorio, con el objetivo de establecer niveles mínimos de tolerancia que no constituyan una amenaza a la seguridad nacional ni a la estabilidad social.

En un sentido general, se podría decir que la biopolítica representa la inclusión de la teoría del darwinismo social en los cálculos políticos. En las sociedades que adoptan modelos biopolíticos se refuerzan las ideas de jerarquía de las especies en el árbol común de la

¹⁷ Michael Hardt y Antonio Negri, *op. cit.*, p. 39.

¹⁸ *Ibidem*, p. 41.

¹⁹ José Luis Tejeda, *op. cit.*, p. 80.

evolución, la lucha por la vida entre las especies y la selección que elimina a los menos adaptados.²⁰ A través de la administración y la regulación de los cuerpos humanos como especie, el Estado ejerce su poder de manera positiva o negativa, según las cualidades, aptitudes y habilidades de los individuos. De esta forma, algunos podrán desarrollarse en un ambiente que propicie su estabilidad y crecimiento, mientras que otros quedarán expuestos a riesgos, discriminación y exclusión.

Con el objetivo de profundizar en la biopolítica, el presente capítulo aborda el surgimiento, las distintas versiones y los postulados principales del citado enfoque, a fin de demostrar la administración, el control, la gestión y la selección eugenésica de la población por parte de Australia ante flujos migratorios internacionales. Derivado de lo anterior, el capítulo se ha dividido en 3 apartados.

El primero se enfoca en el surgimiento del poder biopolítico desde la perspectiva de Michel Foucault, considerando que fue uno de los primeros autores que abordó este enfoque. En él se presentan los conceptos esenciales para el entendimiento de la biopolítica, tales como dispositivos, anatomopolítica, sociedad de control, y gubernamentalidad. Posteriormente, el segundo apartado presenta la evolución del enfoque biopolítico con las contribuciones de Giorgio Agamben a la teoría de Foucault y se detiene en exclusión y muerte política de los individuos por parte del Estado a través de la figura del *homo sacer* y la *nuda vida*. Finalmente, en el último me centraré en la incursión del enfoque biopolítico en estudios migratorios a partir de los criterios eugenésicos que utilizan los Estados para determinar el acceso a su territorio a las personas migrantes.

1.1. Michel Foucault y el nacimiento de la biopolítica: “hacer vivir y dejar morir”

“Durante milenios, el hombre siguió siendo lo que era para Aristóteles: un animal viviente y además, capaz de una existencia política; el hombre moderno es un animal en cuya política está puesta en entredicho su vida de ser viviente”.²¹ Así es como Michel Foucault representa la evolución del tradicional poder soberano al nuevo poder biopolítico, el cual tiene como objetivo principal ejercer un control efectivo sobre el cuerpo de los hombres como sociedad.

Para desarrollar esta transición, Foucault se sitúa al inicio del derecho de vida y muerte que se amparaba bajo el principio *patria potestas*. A través de este, los padres de familia de la civilización romana tenían el derecho de disponer de la vida de sus hijos como a ellos les

²⁰ Michel Foucault, *Defender la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 232.

²¹ Foucault, *La historia de la sexualidad 1: La voluntad de saber*, Siglo XXI editores, México, 2007, p. 173.

pareciera mejor. Consistía en una potestad absoluta que nacía inmediatamente a partir de la relación padre-hijo. Este poder era un reflejo de la relación que se mantenía también con los súbditos y, por lo tanto, era incondicional.

No obstante, poco a poco esto fue cambiando. El derecho basado en la *patria potestas* pronto se vio obligado a modificarse. El derecho de vida y muerte dejó de tener ese carácter absoluto y su ejercicio se condicionó. El derecho de muerte podía aplicarse de manera indirecta a través de la exposición de la vida de los súbditos en defensa del soberano en guerras y de forma directa si se ejecutaba con el objetivo de salvaguardar la seguridad y el mandato del soberano, esto es, el derecho de castigar con la muerte a los súbditos que lo ofendieran.

Así, Foucault describe a esta facultad como el “derecho de hacer morir y dejar vivir”, ya que este no derivaba de una relación originaria ni era absoluto, sino que dependía del soberano, pues este ejercía su derecho sobre la vida poniendo en acción su derecho de matar o reteniéndolo.²²

A partir del siglo XVII, el derecho de muerte se vio confrontado a nuevas realidades, poblaciones y necesidades. Ante este nuevo contexto, lo importante no era obstaculizar o destruir fuerzas, por el contrario, era menester producirlas, ordenarlas y valorizarlas.²³ Por ello, surge un nuevo poder que ejerce su fuerza de manera directa sobre la vida y todos los procesos inherentes a ella, de tal forma que la muerte queda fuera de su jurisdicción. En la visión foucaultiana, esta potestad nace para administrar, aumentar y multiplicar la vida de los seres humanos de acuerdo con determinadas necesidades del Estado.

A este poder es al que se refiere Michel Foucault cuando habla de biopolítica.²⁴ Para este autor, este término hace referencia al cuidado del cuerpo social a través de dispositivos y técnicas políticas que permiten ejercer controles precisos y regulaciones generales sobre la vida, es decir, que permiten administrarla. Este nuevo orden se instala cuando la vida y sus mecanismos entran en el dominio de los cálculos explícitos del Estado, con el objetivo de convertirse en un agente transformador de la vida política, económica, social e incluso biológica de los seres humanos, incluyendo dentro de ese gran universo las costumbres,

²² *Ibidem*, p. 164.

²³ *Ibidem*, p. 165.

²⁴ El término *biopolítica* fue empleado, por primera vez, por el geógrafo y político sueco Rudolph Kjellen para dar cuenta del Estado como una forma viviente. Roberto Espósito, *Bíos, Biopolítica y filosofía*, Amorrortu, Buenos Aires, 2006, p. 27.

los comportamientos, las capacidades, la educación, el acceso a derechos, los procesos económicos y, en general, su mera existencia.²⁵

Grosso modo, el biopoder hace referencia al conjunto de mecanismos por medio de los cuales, todos los procesos y fenómenos que son característicos de los seres humanos podrán ser políticas y estrategias generales del poder.²⁶ En ese sentido, en la biopolítica el objetivo no es como tal el individuo, sino el conjunto de seres humanos que conforman una sociedad. Es por ello que las guerras ya no tienen como fundamento o motivo principal la defensa de los jefes de Estado, sino la salvaguarda del bienestar de la población en general. Esto ha generado que los conflictos se ejerzan cada vez más a nivel de especie, raza y otros aspectos de segregación racial. Como lo expone Michel Foucault, el poder de exponer a una población a una muerte general significa, al mismo tiempo, garantizar la existencia de otra.²⁷

En otras palabras, este nuevo poder tiene como centro a la vida. Su principal objetivo es cuidar el cuerpo social, buscar el bienestar de la población y superar los peligros que pueden amenazarla. De este modo, el derecho de muerte que representaba el poder del soberano, se convirtió en un poder que administra los cuerpos a través de la gestión calculadora de la vida, transformando así el derecho de dejar vivir y hacer morir al *derecho de hacer vivir y dejar morir*.²⁸

Por ello, en este trabajo se parte de la idea de que la biopolítica significa un giro importante en el ejercicio del poder tradicional, pues centra su atención en los procesos biológicos, sociales y políticos por los que atraviesan los individuos, a fin de penetrar en sus cuerpos, vida y conciencia hasta lograr sujetos dóciles que no combatan al poder del Estado, sino que interioricen en sí mismos procesos efectivos de control. Si bien es cierto que los Estados siempre han tenido como objetivo ejercer un determinado nivel de vigilancia sobre los sujetos, la biopolítica permite invadir a estos de una forma integral a partir de diversos mecanismos que coadyuvan a lograr una gestión efectiva del cuerpo social en conjunto, de acuerdo a las necesidades y objetivos de la comunidad.

²⁵ *Ibidem*, p. 173.

²⁶ Foucault, *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006, p. 15.

²⁷ *Ibidem*, p. 166.

²⁸ *Ibidem*, p. 169.

1.1.1. La anatomopolítica y la biopolítica de la población

Foucault distingue de forma clara las dos vertientes en las que se desarrolló el poder de vida desde el siglo XVII. La primera de ellas hace referencia a la disciplina de los cuerpos y todas las instituciones que fueron creadas para lograr dicho objetivo. La anatomopolítica del cuerpo humano, señalada por Foucault, se centra en los cuerpos individuales como objeto político central, a fin de disciplinarlos y hacerlos dóciles.

A partir de la anatomopolítica, los Estados conciben a los cuerpos como máquinas, por ello, se centran en su educación, el aumento de sus aptitudes, su integración en sistemas de control eficaces y el crecimiento de sus utilidades.²⁹ La instauración de la anatomopolítica trajo consigo una renovada importancia por la educación, las instituciones y el orden. De acuerdo con Ariadna Estévez, este polo de la biopolítica se caracteriza por la disciplina de los cuerpos a fin de vigilarlos, entrenarlos y utilizarlos en función de la productividad económica.³⁰

Michael Hardt y Antonio Negri también se refieren a la anatomopolítica vista desde una sociedad disciplinaria, donde la dominación social se ejerce a través de una red de dispositivos y aparatos que producen y controlan las costumbres, hábitos y prácticas productivas mediante la creación y acción de instituciones disciplinarias, tales como la escuela, la prisión, los hospitales psiquiátricos, entre otros.³¹ Estas asociaciones tenían como objetivo estructurar los parámetros y los límites tanto del conocimiento como del comportamiento.

A pesar de sus intentos, esta sociedad basada en la anatomopolítica no logró llevar a cabo un adiestramiento total de los individuos. La relación entre estos y las instituciones creadas para producir sujetos dóciles, se basaba en la resistencia continua de los primeros, ya que no habían logrado penetrar, por completo, en la consciencia y los cuerpos de los hombres.

Como consecuencia de lo anterior, en el siglo XVIII surge la segunda vertiente del poder centrado en la vida: la biopolítica de la población. Esta, contrario a la anatomopolítica, no se centra únicamente en los cuerpos individuales, sino que tiene como objeto central al cuerpo humano como especie, los procesos biológicos y las variables que pueden incidir

²⁹ *Ibidem*, p. 168.

³⁰ Ariadna Estévez, "Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?", *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, 2018, vol. 25, núm. 73, p.12. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7017> Consultado el 20 de marzo de 2019.

³¹ Michael Hardt y Antonio Negri, *op. cit.*, p. 37.

en ellos.³² Así, la biopolítica se enfoca en todos aquellos fenómenos que son inherentes a las sociedades: nacimientos, mortalidad, longevidad, la reproducción, las migraciones, etc.

En esta versión, las instituciones no trabajan solas, sino que van acompañadas de nuevas tecnologías como la medicina, las estadísticas, el control natal, las políticas públicas, los discursos, entre otras más; destinadas a regular, controlar y administrar al cuerpo social. Además, las disciplinas y las investigaciones centradas en números se vuelven sumamente importantes. De ahí que la demografía de las poblaciones y los análisis de la relación entre recursos y habitantes, comiencen a ser cada vez más frecuente en los estudios de Estado.

Solo a través de la biopolítica, los Estados han logrado erigir una verdadera sociedad de control en la que los mecanismos de dominio, a diferencia de la anatomopolítica, son totalmente eficaces y penetran en la consciencia de los individuos hasta que estos mismos interiorizan las conductas de integración y exclusión social que son óptimas para el control que se ejerce sobre ellos.³³

En ese tipo de sociedades, los individuos ya no contrarrestan ni resisten el dominio de las instituciones y los dispositivos, ya que a través de los sistemas de comunicación, las redes de información y las actividades controladas, los sujetos son llevados a un estado autónomo de alineación y enajenación.³⁴ Es a partir de la anatomopolítica y la sociedad disciplinaria así como de la biopolítica y la sociedad de control, que los Estados ya no tienen como objetivo fundamental la muerte, sino invadir por completo la vida. En ese sentido, la función principal del Estado ya no es solo castigar, sino gestionar acciones, comportamientos y fenómenos a niveles de tolerancia aceptables para la población, es decir, permitir que existan, pero sin representar un peligro para el conjunto social.

El poder biopolítico consiste, entonces, en incluir todos los aspectos fundamentales de la vida de un conjunto de seres humanos dentro de las acciones del Estado y sus técnicas políticas, a fin de controlarlos tanto nivel individual y corporal a través de la anatomopolítica y las tecnologías de disciplina, como a nivel población por medio de la biopolítica y las acciones de regulación y gestión social.

Un Estado así, que ha tomado a su cargo la vida en un sentido tan amplio, retomando ambos polos de control –el colectivo y el individual–, tiene como objetivo último el

³² Foucault, *La historia de la sexualidad 1: La voluntad de saber*, op. cit., p. 168.

³³ Michael Hardt y Antonio Negri, op. cit., p. 38.

³⁴ *Ídem*.

establecimiento de una sociedad de normalización. Como se explica en *Defender a la Sociedad*, “la norma es lo que puede aplicarse tanto a un cuerpo al que se quiere disciplinar como a una población a la que se pretende regularizar.”³⁵ Consecuentemente, la sociedad de normalización permite incluir en el Estado la capacidad para gestionar tanto normas de disciplina como normas de regulación, a fin de controlar y vigilar el comportamiento, las conductas y el pensamiento de los individuos, hasta lograr un control total sobre ellos.

1.1.2. El asesinato indirecto de poblaciones a través de dispositivos biopolíticos

La transformación hacia una sociedad biopolítica caracterizada por ejercer un poder sobre la vida solo puede entenderse a partir del papel tan importante que tienen los dispositivos biopolíticos para regular, controlar y determinar el cuerpo social. Estos dispositivos, según Foucault, deberán ser entendidos como una red heterogénea que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, leyes, medidas administrativas, proposiciones filosóficas, etc.³⁶ Entendido así, dispositivo es un conjunto heterogéneo compuesto por elementos lingüísticos y no lingüísticos, cuya existencia tiene una función estratégica concreta y se inscribe en una relación de poder.

En este trabajo, se entenderá a los dispositivos biopolíticos como un conjunto de mecanismos, procedimientos e instrumentos, cuya razón de ser consiste fundamentalmente en asegurar el poder a través del adiestramiento y la disciplina en los cuerpos individuales y en el cuerpo social en general. Es a través de estos dispositivos que el poder logra penetrar por completo en las colectividades; produciendo así intersubjetividades, necesidades, deseos, limitaciones, entre otras.

Desde la perspectiva de Santiago Castro, lo que define a los dispositivos no son los elementos que los integran, como las instituciones, los discursos o las leyes, ni la particularidad de cada uno de ellos, sino, por el contrario, la función que cumple la relación entre ellos, es decir, la racionalidad del conjunto con una función y unos objetivos específicos.³⁷

³⁵ Foucault, *Defender la sociedad, op.cit.*, p. 229.

³⁶ Foucault nunca definió en sí el término *dispositivo*, sin embargo, a partir de los ejemplos citados en algunos de sus libros, la explicación de su funcionamiento y las entrevistas realizadas, se ha llegado a considerar a esta como una especie de definición. Foucault en Giorgio Agamben, “¿Qué es un dispositivo?”, *Sociológica*, 2011, vol. 26, núm. 73, p. 250. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v26n73/v26n73a10.pdf>

³⁷ Santiago Castro, *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo*, Siglo del hombre editores, Bogotá, 2010, p. 64.

Es a partir de esta racionalidad que aparecen técnicas como las estadísticas, las mediciones, cálculo de riesgos y costos, cuya función es ejercer un gobierno sobre un fenómeno determinado, maximizando sus elementos deseables (económica o políticamente) y minimizando sus elementos indeseables mediante la creación de un “medio ambiente” artificial que busca, en lugar de prohibir, regular y gestionar. Siguiendo a Castro, el objetivo principal de los dispositivos es producir las condiciones de existencia de una población con el fin de ejercer un gobierno económico sobre la conducta de los individuos.³⁸

Principalmente, los dispositivos son los medios que utiliza el Estado para ejecutar su poder de hacer vivir y dejar morir. En la biopolítica, como ya se mencionaba, el objetivo principal es el cuidado de la vida del cuerpo social de un determinado grupo de individuos que el Estado toma a su cargo. No obstante, es importante señalar que el nacimiento de un nuevo poder centrado en la vida, no significa que el derecho de muerte haya desaparecido. Este encontró un nuevo lugar en la atención a las exigencias del nuevo poder sobre la vida y, sobre todo, a partir de su transformación.

Este derecho que en la civilización romana quedaba apresado bajo la figura *patria potestas*, que consistía en la facultad del soberano a defenderse de la desobediencia de los súbditos y de exigir ser defendido en guerras, se transformó en el derecho de un cuerpo social de asegurar su vida y su desarrollo a través de la eliminación indirecta de otros grupos sociales o individuos que pueden ser una amenaza al cuerpo social o que simplemente su existencia no se considera importante ni trascendental para la consecución de objetivos políticos, económicos y sociales.³⁹

En ese sentido, las colectividades vistas como amenaza no son asesinadas de forma directa, sino que se trata de un asesinato indirecto por medio de la exposición a la muerte, la multiplicación de riesgos, así como la muerte política, la expulsión y el rechazo.⁴⁰ De este modo, se elimina a poblaciones enteras sin necesidad de que estas sean asesinadas intencional y directamente; sino a través de su invisibilidad en políticas públicas, la falta de acceso a servicios de salud, su exclusión de la sociedad y la inexistencia de sus derechos humanos. En resumen, en la modalidad del biopoder, las colectividades no se asesinan, se dejan morir debido a que el Estado no hace nada por ellas.

³⁸ *Ibidem*, p. 74.

³⁹ Foucault, *La historia de la sexualidad 1: La voluntad de saber*, op. cit., p. 165.

⁴⁰ Foucault, *Defender la sociedad*, op. cit., p. 232.

Así planteado, el derecho de muerte indirecto en la biopolítica se ejerce no hacia enemigos políticos, sino hacia determinados individuos que constituyen peligros, ya sean externos o internos, hacia el cuerpo social que defiende el Estado. De acuerdo con Foucault, el imperativo de muerte solo es admisible en el sistema de biopoder si no tiende a la victoria sobre los adversarios políticos sino a la eliminación del peligro biológico y al fortalecimiento, directamente ligado a esa eliminación, de la especie misma o la raza.⁴¹

En razón de lo anterior, se considera que el racismo es el elemento que legitima el derecho de muerte en una sociedad de normalización bajo el principio de que la muerte de los otros, significa, al mismo tiempo, el fortalecimiento de los individuos en tanto miembros de una población. Por ello, el racismo permite el biopoder en tanto que el Estado está obligado a servirse de la raza y su purificación, así como de la eliminación de otras razas que significan un peligro biológico, para ejercer su poder soberano.⁴²

De ahí que se sostenga que la biopolítica se constituye en sí misma bajo una dualidad, por un lado, a través de un poder que se ejerce positivamente sobre la vida de seres humanos que el Estado ha de proteger a través de la multiplicación de fuerzas y el aseguramiento de su desarrollo y, por otro lado, el asesinato indirecto de colectividades que suponen una amenaza al cuerpo social y que, como resultado de lo anterior, son expuestos a la muerte a través de dispositivos biopolíticos.

Esta gestión calculadora de la vida y la dominación inmaterial de las poblaciones por parte del Estado, ha sido posible debido a que su instauración ha contribuido, significativamente, al desarrollo del capitalismo moderno, ya que, de acuerdo con Foucault, la afirmación de este sistema se logró a partir de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y mediante un ajuste de población en todos los procesos económicos.⁴³

El desenvolvimiento del capitalismo se centró, en gran medida, en el crecimiento demográfico de determinadas sociedades y en métodos de poder capaces de aumentar las fuerzas y las aptitudes de los individuos, sin que lo anterior significara, por otra parte, la disminución de la capacidad dominadora y controladora de los Estados sobre los hombres.⁴⁴ La anatomopolítica y la biopolítica tuvieron cada vez más presencia en los procesos económicos, operando como factores de segregación y jerarquización social, lo

⁴¹ *Ibidem*, p. 231.

⁴² *Ibidem*, p. 233.

⁴³ Foucault, *La historia de la sexualidad 1: La voluntad de saber*, op. cit., 170.

⁴⁴ *Ídem*.

cual derivó en relaciones de dominación y hegemonía de determinados grupos sociales sobre otros.

Como consecuencia de ello, un poder que debe administrar la vida en un entorno capitalista se caracteriza por distribuir lo viviente en un dominio de valor y utilidad, con el fin de que la población de un determinado Estado pueda ser calificada, medida y jerarquizada, según sus aptitudes, habilidades y comportamientos.⁴⁵ De este modo, la invasión del cuerpo viviente, su valorización y la gestión distributiva de sus fuerzas, son elementos inherentes a las técnicas de poder ejercidas por los Estados modernos.

Es por ello que autores como Santiago Castro sostienen que lo realmente importante en el trabajo de Foucault no es la genealogía del biopoder, sino, por el contrario, la utilización del concepto de biopolítica como paso previo para analizar la gubernamentalidad del Estado.

Entendida como el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer el poder que tiene como meta principal la población⁴⁶, la gubernamentalidad permite identificar la “racionalidad política”, con un enfoque mayormente económico, que ha caracterizado a los gobiernos modernos y que contribuye, en gran medida, a determinar de qué modo y bajo qué circunstancias históricas apareció un nuevo dominio de reflexión e intervención llamado población.⁴⁷

El principal postulado de la gubernamentalidad es el surgimiento en el siglo XVII de la emergencia de una racionalidad política *sui generis* que Foucault denomina “razón de Estado”.⁴⁸ A través de esta, el arte de gobernar se centra en la relación individuos-territorio, es decir, en la creación de los vínculos permanentes de la población de un Estado con las riquezas y los recursos de un territorio determinado. Por ello, lo importante en el periodo gubernamental ya no será castigar a los individuos, sino, por el contrario, desplegar técnicas y tácticas de gobierno –biopolítica– que permitan a los sujetos conducirse de tal forma que sus acciones puedan generar un aumento de riquezas para el Estado. En ese sentido, una analítica gubernamental forja la idea de una sociedad compuesta ya no de individuos ni de colectividades sino de mercados.⁴⁹

⁴⁵ *Ibidem*, p. 174.

⁴⁶ Foucault en Castro, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 58.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 60.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 51.

Al final del día, ya sea a través de la gubernamentalidad o de la biopolítica, lo cierto es que el objetivo final de Foucault fue establecer un nuevo modelo de análisis para examinar el modo en que los fenómenos y procesos inherentes a la vida humana, como la salud, la higiene, la longevidad, la natalidad y la raza, quedan integrados a un conjunto gubernamental más amplio que responde a la racionalidad política, entendida como “gobierno del Estado”.⁵⁰

1.2. Giorgio Agamben: La existencia de vidas dignas e indignas de ser vividas

Del mismo modo que Foucault, Giorgio Agamben ha incursionado en estudios destinados a desarrollar un enfoque biopolítico. Para este autor, la biopolítica consiste en la inclusión de una vida al natural, es decir meramente biológica, en los centros del poder. Contrario a lo que sucedía en la civilización griega donde se otorgaba mayor importancia a *bios*, una vida cualificada con un modo de vida particular, y se diferenciaba de forma clara de *zoé*, que era considerada una vida simple y que se excluía constantemente del marco jurídico; las sociedades contemporáneas han optado por incluir a esta última dentro de las estrategias políticas, colocando así a la producción de vidas naturales como uno de los objetivos principales del Estado.

A pesar de seguir en muchos sentidos la investigación de Foucault, Agamben rechaza la tesis foucaultiana que afirma que el umbral de la modernidad biológica de una sociedad da inicio cuando la especie y el individuo se sitúan como objetos centrales de las estrategias políticas, transformando así el Estado territorial al Estado de población donde la salud de la nación se configura como un problema específico del poder soberano.⁵¹ Por el contrario, Agamben sostiene que la producción de un cuerpo biopolítico es, en realidad, la aportación original del poder soberano.

Como se revisará más adelante, para este autor lo que sostiene la concepción de soberanía no es como tal la existencia de un contrato que establezca la tutela del Estado sobre los súbditos, sino que esta se estableció, desde un inicio, como un poder de decisión respecto a la vida de los sujetos de un determinado Estado.

Tal y como Hobbes lo plantea, a través del contrato por medio del cual los individuos abandonaron su poder de dar muerte en favor del soberano, este último se constituyó como

⁵⁰ *Ibidem*, p. 62.

⁵¹ Giorgio Agamben, *Homo sacer: El poder soberano y la nuda vida*, Pre-textos, Madrid, 1998, p. 11.

el único que puede ejercer dicho poder en favor de la sociedad a fin de mantener el orden. Más específicamente, el soberano surge cuando este se afirma a sí mismo como un poder que determina la existencia de los individuos y decide quién participa y quién no de la vida política, así como el valor de los individuos, a fin de gestionar las acciones del Estado en favor de aquellas vidas relevantes para el crecimiento y funcionamiento óptimo de la sociedad. Por ello, Agamben sostiene que la soberanía, desde su origen, ha tenido como objetivo, la construcción de vidas naturales sin un valor particular, es decir, *nuda vida* a la que el soberano puede dar muerte.

No se trata, entonces, de que lo que caracteriza a la política moderna es la inclusión de la *zoé* en la política, ni el hecho de que la vida natural se convierta en un objeto del poder político, de por sí antiquísimo, sino que paulatinamente el espacio de la vida natural (*zoé*) que estaba situada originariamente al margen del orden jurídico, se incluye en los aspectos, las decisiones y el ámbito político. Es decir, se retoma a la simple vida biológica de los individuos en las leyes, las políticas públicas y las normas. El nuevo orden se caracteriza por la liberación de *zoé* y la transformación de esta en un modo de vida, es decir, en *bios*.⁵²

De este modo, cuando las fronteras del estado de excepción se desvanecen, la vida natural que quedaba excluida del orden jurídico y apresada en él, queda liberada y se convierte en sujeto y objeto del ordenamiento político y de sus conflictos. Así, el nuevo orden se instala cuando se crea una zona de indiferenciación entre *bios* y *zoé*, exclusión e inclusión, externo e interno.⁵³

En este sentido, la comprensión de la biopolítica, desde la perspectiva de Agamben, gira en torno a dos conceptos fundamentales: *nuda vida* y *homo sacer*. El primero de ellos hace referencia a lo que el autor denomina “vida natural”, es decir, la existencia biológica de los individuos sin ninguna implicación política; mientras que el segundo representa una figura del derecho romano arcaico que supone la existencia de un sujeto que ha sido acusado de un crimen y a quien no se permite sacrificar, pero tampoco se castigará a quien lo asesine.

El desarrollo de la biopolítica, según Agamben, no contempla en su base al hombre con una vida cualificada y como sujeto libre y consciente, sino que ha determinado como eje central su *nuda vida*, estableciendo así, por primera vez, una organización normal y colectiva de la vida humana, fundada en la vida expuesta a la muerte (es decir, la *nuda vida*

⁵² *Ibidem*, p. 19.

⁵³ *Ibidem*, p. 18.

o la vida sagrada). Este poder biopolítico distingue, de forma clara, vidas auténticas y vidas ausentes de todo valor político que pueden ser suprimidas por no ser dignas de ser vividas.⁵⁴

1.2.1. El estado de excepción y la relación de bando

El estado de excepción, relacionado con el estado de sitio y de alarma, es un término que se ha utilizado en diversas ocasiones, pero que ha sido poco entendido. La excepción debe considerarse como una especie de exclusión que surge a partir de un fenómeno particular poco habitual que ha provocado caos. Dado que no existe ninguna norma que sea aplicable a esas situaciones caóticas, estas deben incluirse, en primera instancia, en el orden jurídico a través de la creación de una zona de indiferenciación entre caos y situación normal, es decir, mediante el establecimiento de un estado de excepción.⁵⁵

A pesar de que el caso individual se excluye de la norma general, lo que queda excluido no es privado de la conexión con la norma, sino que la excepción se mantiene en relación con las leyes a partir de su suspensión. En palabras de Agamben, la norma se aplica a la excepción desaplicándose, es decir, retirándose de ella. Así representado, el estado de excepción no es el caos que precede el orden, sino la situación que resulta de la suspensión de este. La relación de excepción, entonces, se configura así en una forma extrema de relación que incluye algo a través de su exclusión.⁵⁶

De este modo, la excepción es todo aquello que no puede ser incluido en el todo al que pertenece y que no puede pertenecer al conjunto en el que ya está siempre incluida.⁵⁷ En otras palabras, una relación de excepción es, al mismo tiempo, exclusión e inclusión, solo es capaz de incluir algo en el ordenamiento jurídico a través de su expulsión, pero lo mantiene cerca y siempre regulado.

La figura que se mantiene dentro y fuera del ordenamiento jurídico es la soberanía. Agamben la presenta dentro de una paradoja: el soberano está, al mismo tiempo, fuera y dentro del ordenamiento jurídico. Al tener el poder legal de suspender la validez de la norma, se sitúa legalmente fuera de ella.⁵⁸ Sin embargo, esta acción se fundamenta en la misma ley que lo faculta para poder hacerlo, por lo que también está dentro. En este sentido,

⁵⁴ *Ibidem*, p. 163.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 32.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 39.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 27.

la decisión soberana establece y determina un zona de indiferencia entre lo externo y lo interno así como de exclusión e inclusión, donde la vida está situada, originariamente, como una excepción en el derecho.⁵⁹

La excepción se configura, de forma paralela, como una relación de bando,⁶⁰ que constituye la relación política-jurídica originaria. Giorgio Agamen sostiene que lo que ha sido puesto en bando no queda totalmente fuera y desconectado de la ley, sino que es abandonado por ella, por lo que no se puede distinguir si está dentro o fuera del orden jurídico. En este caso, la relación originaria de la ley con la vida no es la aplicación, sino el abandono.⁶¹ Esto significa que los órdenes jurídicos de los Estados han apresado en su bando a la vida de los individuos, manteniendo unidos a la nuda vida o *zoé* y el poder soberano.

De ahí que el bando consista, esencialmente, en el poder tanto de entregar algo a sí mismo como de mantenerse en relación con un presupuesto que está fuera de toda relación. En palabras de J. L. Nancy, abandonar es entregar, confiar o librar a un poder soberano. Este abandono se realizará, siempre, respecto a una ley.⁶² La vida, en el orden biopolítico, ha quedado en el bando del poder político del soberano y este último ha optado por abandonarla y exponerla a riesgos constantes.

Esta relación de bando solo puede entenderse a partir de la constitución de la soberanía, la cual se instaura a partir de la unión entre violencia (*Bía*) y derecho (*Dike*), que, al ser utilizadas al mismo tiempo, el soberano las hace caer en un riesgo de indistinción. Estos dos elementos son ejercidos por el soberano a fin de que los individuos cumplan con las normas y leyes establecidas por el Estado. Como consecuencia, la soberanía permite hacer violencia a lo más justo.⁶³

La aplicación de *Bía* y *Dike* ha sido defendida y legitimada en diversos momentos de la historia, ya sea por los sofistas como por Hobbes. Los primeros sostienen que la anterioridad de la *physis* justifica, en último término, la violencia del más fuerte.⁶⁴ Por otro

⁵⁹ *Ibidem*, p. 42.

⁶⁰ Contrario a las definiciones clásicas, el Dr. Roberto Hernández sostiene que abandonar no significa solo dejar, apartarse o desamparar sino poner en bando, es decir, poner algo o alguien a merced de cualquiera. Roberto Hernández, "Iguala: Imperio de la excepción... y la (a)norma", en Javier Balladares y Yared Elguera (Comp.), *Ayotzinapa y la crisis política de México*, Contraste, México, 2016, p. 90.

⁶¹ Agamben, *op. cit.*, p. 44.

⁶² *Ibidem*, p. 79.

⁶³ *Ibidem*, p. 49.

⁶⁴ La oposición entre *physis-nómos* acaparó el debate entre diversos filósofos griegos. La discusión se centraba en discernir entre lo que era natural, es decir, *physis*, y lo que se instituye, *nómos*.

lado, la teoría del estado de naturaleza hobbesiana legitima la autoridad del poder soberano cuyo hombre es el único que mantiene su *ius contra omnes* natural. Por ello es que el estado de naturaleza no debe concebirse como una etapa o un lapso de tiempo determinado antes de la instauración del Estado. La teoría de Hobbes no es una condición pre jurídica indiferente al derecho de la ciudad, sino la excepción y el umbral que constituyen ese derecho y habitan en él.

Hobbes, en ese sentido, defiende la unión de violencia y derecho al considerar que no se trata de una guerra de todos contra todos, sino de una condición en que cada uno es para el otro *nuda vida* y *homo sacer*. Por consiguiente, el verdadero fundamento y objetivo del poder soberano deberá ser la conservación de la facultad del soberano de su derecho natural de hacer cualquier cosa a cualquiera y no en la cesión de los súbditos de ese poder al soberano, con el objetivo de que este pueda instaurar un sistema de reglas que permita la superación de la lucha entre ellos. .⁶⁵

Por ello, Agamben sostiene que la soberanía se presenta como una incorporación del estado de naturaleza en la sociedad.⁶⁶ Esta integración ha dado como resultado un umbral de indiferencia entre violencia y derecho que caracteriza a la violencia soberana. En razón de lo anterior, el soberano ha quedado ligado tanto al estado de naturaleza como al estado de excepción, los cuales se presentan como dos caras de un mismo proceso, pues el primero que se consideraba como exterior ahora aparece en el interior del ordenamiento jurídico a través de la figura de la excepción.⁶⁷

Esta indiferencia entre ambos estados y los supuestos que conllevan su aplicación, ha provocado que se quiebren los confines espacio-temporales y ha dado lugar a que estos se instauren en los ordenamientos normales. Consecuentemente, el estado de excepción y el estado de naturaleza se han convertido en regla y son cada vez más frecuentes en las sociedades modernas donde la violencia del soberano y las instituciones que lo acompañan ha mermado la vida de los sujetos que solo son considerados como *zoé* y no *bios*.

1.2.2. Nuda vida y homo sacer: vidas expuestas a la muerte

Como ya se había mencionado, Giorgio Agamben basa su estudio del enfoque biopolítico en dos conceptos fundamentales, entrelazados el uno con el otro. En primera instancia,

⁶⁵ *Ibidem*, p. 118.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 51.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 53.

Agamben hace referencia a la *nuda vida*, definiéndola como la vida a quien cualquiera puede dar muerte pero que es a la vez insaclicable. La representación de esta recae en la figura del derecho romano arcaica conocida como *homo sacer*. Este último es un hombre sagrado a quien el pueblo ha juzgado por un delito: no es lícito sacrificarle, pero quien lo mate, no será condenado por homicidio. Por ello, se ha relacionado constantemente el término sagrado a hombres “malos” e “impuros”.⁶⁸

La definición anterior permite observar que el *homo sacer* se encuentra en una situación de doble exclusión. La primera de ellas en el ámbito jurídico debido a que su asesinato no se considerará delito y la segunda es religiosa, ya que su muerte no constituirá, en ningún sentido, un sacrificio. La *nuda vida* del *homo sacer* permite que este sea expuesto a la muerte, pero esta no será consagrada a Dios, es decir, que no se encontrará ni en la jurisdicción humana ni en la divina.⁶⁹

Al igual que en la excepción soberana donde la ley se aplica al caos desaplicándose, el *homo sacer* pertenece a Dios en la forma de la insaclicable, al mismo tiempo que pertenece a la comunidad de los individuos a través de la posibilidad de que se le dé muerte violenta, forjando así vidas sagradas.⁷⁰

En ese sentido, la figura que puede matar sin cometer homicidio y sin celebrar un sacrificio es el soberano, por lo que la vida sagrada ha quedado en su esfera. Por ello, Roberto Hernández sostiene que el *homo sacer* es el resultado de la puesta en bando, es el habitante del estado de excepción y del umbral de indistinción entre exclusión-inclusión que constituye la estructura propia de la soberanía.⁷¹ Por consiguiente, soberano es aquel respecto al cual todos los hombres son potencialmente vidas sagradas expuestas a muerte y *homo sacer* es aquel con respecto al cual todos los hombres actúan como soberanos.⁷²

De ahí que se considere que la vida sagrada es originariamente la vida incluida en el bando soberano y la producción de la *nuda vida* la contribución originaria de la soberanía. La vida en la exclusión inclusiva actúa como referente de la decisión del soberano y la formulación política originaria de su imposición. En otras palabras, la vida insaclicable pero expuesta

⁶⁸ *Ibidem*, p. 93.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 107.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 108.

⁷¹ Roberto Hernández, *op. cit.*, p. 91.

⁷² Agamben, *op. cit.*, p. 110.

a la muerte del *homo sacer* representa la sujeción de la vida a un poder de muerte en una relación de bando soberana.⁷³

Del mismo modo que Foucault, Agamben sostiene que el poder de muerte aplicado a las vidas sagradas encuentra su origen en la fórmula *patria potestas*⁷⁴ que significa la potestad incondicionada del padre sobre los hijos varones. Este poder de vida y muerte que al principio solo competía al padre en cuanto jefe de familia, se transfirió a todos los súbditos, de tal forma que se restituyó su significado y se acuñó un nuevo término: “padre de la patria”. Esta figura se reservaba para los hombres que habían logrado detentar el poder soberano.

Consecuentemente, el poder de muerte ya no se aplicó únicamente en la relación padre-hijo, sino que se amplió a soberano-súbditos. Así, todo ciudadano que se encuentre inmerso en la vida pública del Estado se halla también, de forma inmediata, en una relación de bando y bajo la condición de exposición virtual a una muerte violenta. Por ello, se considera que el fundamento primero del poder político y la estructura originaria propia del poder soberano es una vida a la que puede darse muerte y que se politiza solamente mediante el abandono a la violencia.⁷⁵

De este modo, en las sociedades biopolíticas modernas donde la vida se sitúa dentro de las estrategias y técnicas políticas, todos los ciudadanos se presentan virtualmente como *homo sacer*.⁷⁶ De ahí que existan diversas figuras con diferentes nombres en distintas épocas pero que, al final del día, terminan siendo solo vidas sagradas expuestas a muerte, ya sean *homo sacer*, *Friedlos*, *devotus superviviente*, musulmanes en Guantánamo, la población civil palestina, las mujeres indígenas migrantes de Centroamérica o los solicitantes de la condición de refugio en Australia.

Cualquiera que sea el caso, cada uno de ellos representan una *nuda vida* que ha sido separada de su contexto y que, al haber sobrevivido a la muerte, es incompatible con el mundo humano. Como menciona Agamben, “si hoy ya no hay una sola figura determinable del hombre sagrado es, quizás, porque todos somos virtualmente *homines sacri*.”⁷⁷

⁷³ *Ibidem*, p.111.

⁷⁴ Agamben también se refiere a este término como *vitae necisque potestas*.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 115.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 143.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 147.

1.2.3. Los derechos humanos ¿del ciudadano o del hombre?

La figura originaria que representa la inscripción de la vida natural en el ordenamiento jurídico-político de los Estados, es la declaración de derechos humanos. A través de esta, se coloca a la *nuda vida* en el centro de la estructura del Estado, transformándose así en el fundamento principal de legitimidad de la soberanía. Con ello, se pone a fin a la época del mundo clásico y del Antiguo Régimen en donde se distinguía claramente *bios* y *zoé* y donde la *nuda vida* natural era políticamente irrelevante e indiferente.⁷⁸

La Declaración de los Derechos Humanos del Hombre y del Ciudadano de 1789 – documento en el que se incorporó por primera vez a la vida en el derecho– presenta ambigüedades desde su título. La frase “del hombre y del ciudadano” no permite dilucidar si los dos términos sirven para denominar dos realidades autónomas o forman un sistema unitario, en que el primero está ya siempre contenido en el segundo y oculto por él.⁷⁹

Esta declaración pone de manifiesto que es en realidad la *nuda vida* natural, es decir, el nacimiento por sí solo, lo que se presenta como fuente y portadora del derecho al establecer que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Esto significa que todos los individuos nacen con derechos inalienables e imprescriptibles.⁸⁰

Empero, la incorporación de la vida natural en el orden normativo que inaugura la biopolítica moderna queda apresada, bajo la declaración de derechos humanos, en la figura del ciudadano que será el portador de estos. A saber, en el art. 2 se expresa que el objetivo de cualquier asociación política es la preservación de derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Ante esto, la declaración inscribe el elemento del nacimiento en el interior de la comunidad política atribuyendo así soberanía a la nación. Como bien lo hace notar Giorgio Agamben, la nación –que etimológicamente deriva de *nascere*– cierra de esta forma el círculo abierto por el nacimiento del hombre y permite el tránsito desde la soberanía real a la soberanía nacional.⁸¹

Derivado de lo anterior, los individuos ya no son solo súbditos, sino que, a partir de la declaración de derechos humanos, estos se convierten en ciudadanos. Consecuentemente, aquel que es realmente el portador de derechos inalienables es el ciudadano que no debe permitir salir a la luz al hombre. Este paso del súbdito al ciudadano permitió investir con el

⁷⁸ *Ibidem*, p. 162.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 161.

⁸⁰ *Ídem*.

⁸¹ *Ibidem*, p. 162.

principio de soberanía a la *nuda vida* y, sobre todo, coadyuvó al desarrollo e implementación de la biopolítica en el Estado moderno al no tener en su base al hombre como sujeto libre, sino solo a la vida natural.

De este modo, el principio del nacimiento y el principio de la soberanía se entrelazaron irrevocablemente en el cuerpo del soberano a fin de constituir el fundamento del nuevo Estado-nación.⁸² Además, esto también derivó en el aumento de prácticas, reglamentaciones y normas con tintes biopolíticos, sobre todo a partir de la multiplicación de técnicas o procedimientos para definir la nacionalidad de un individuo o lo que permite caracterizarlo como ciudadano de un determinado Estado.

Paralelo a la creación y divulgación de las declaraciones de derechos humanos, se inició una serie de procesos tanto para redimensionar y redefinir quién era y quién no ciudadano como para clasificar y jerarquizar los derechos que se propugnaban inalienables a todos los hombres. A causa de lo anterior, estos perdieron su carácter universal e inherente a todas las personas y se dividieron en dos: pasivos y activos. Sieyés considera que los primeros, también conocidos como derechos naturales, fungen como base para el mantenimiento de la sociedad y, por ende, todos los individuos de un Estado determinado deberán disfrutar de ellos.⁸³

Por el otro lado, los derechos políticos o activos son aquellos por los cuales se forma la sociedad. Estos se atribuyen a determinadas personas y se excluyen de sus beneficios a los individuos que, supuestamente, no contribuyen a las instituciones del Estado. En vista de lo anterior, los niños, los extranjeros y las mujeres quedaron desprotegidos de los derechos activos del Estado.⁸⁴

Más allá del carácter discriminatorio tan evidente de las declaraciones de derechos humanos y su posterior clasificación, lo que queda también expuesto es la necesidad de las sociedades modernas de determinar, constantemente, lo que está dentro y fuera de la vida a fin de cumplir con el ejercicio de la biopolítica. Dicho de otra manera, en la *zoé* que ha sido politizada por medio de las declaraciones de derechos humanos, se debe definir los métodos que permitirán aislar vidas sagradas expuestas a la muerte con el objetivo de reconocer en ellos a un nuevo muerto viviente.⁸⁵

⁸² *Ibidem*, p. 163.

⁸³ *Ibidem*, p. 165.

⁸⁴ *Ídem*.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 166.

La relación entre nacer-nación explicada con anterioridad, otorga los elementos de análisis necesarios para exponer las razones que han provocado que la figura de los solicitantes de asilo sean un elemento tan inquietante para los Estados. Los refugiados no son considerados ciudadanos de los países destino, por lo que al romper la continuidad entre hombre-ciudadano y nacimiento-nacionalidad, estos ponen en entredicho la estructura originaria de la soberanía moderna. Siguiendo la línea de H. Arendt, los refugiados son individuos que han perdido toda cualidad y relación específica, excepto el solo hecho de ser humanos.⁸⁶

En ese sentido, la concepción de los derechos humanos se viene abajo cuando aparece la *nuda vida* por completo, la *zoé* sin *bios*. Se presenta un hombre que no tiene nada más que derechos humanos, sin embargo, al no ser ciudadano y estar desprovisto de tutela, estos supuestos derechos terminan por ser inexistentes e incapaces, ya que no protegen su dignidad ni su seguridad. Esta situación expone la ineficacia del sistema internacional de derechos humanos y la violencia y el poder de muerte al que están expuestos los solicitantes de la condición de refugiado al estar carentes de una tutela estatal y, por ende, no poseer nada más que su *nuda vida*.

1.2.4. Politización y supresión de vidas que no merecen vivir

La biopolítica moderna se caracteriza, en gran parte, por el proceso de politización de cada uno de los fenómenos inherentes a la vida humana. En el periodo de la anatomopolítica, como lo describió Foucault, el objetivo principal era el control de los cuerpos individuales de los sujetos a partir de su adiestramiento y disciplina. Sin embargo, a partir de la resistencia continua de los individuos, el poder no lograba penetrar por completo en ellos. No obstante, en la era biopolítica se ha logrado la politización total en todos los ámbitos, ya sea en la educación, el trabajo, la salud, el sexo y los procesos biológicos, etc. El Estado ha logrado el control total de la vida de los hombres.

La estructura original de la biopolítica en las sociedades modernas encuentra su origen en el folleto “La autorización para suprimir una vida indigna de ser vivida”, realizado por el abogado Karl Binding y el profesor de medicina Alfred Hoche, cuyo objetivo era abogar por la licitud de la eutanasia pero que significó, también, el reconocimiento de las vidas que no merecen vivir, por lo que pronto sería adoptado por los Estados biopolíticos. A través del

⁸⁶ *Ibidem*, p. 160.

folleto, se promueve la impunidad de la supresión de vidas indignas de ser vividas de terceros.

A fin de justificarlo, Bindig expone la siguiente pregunta: "¿Existen vidas humanas que hayan perdido hasta tal punto la calidad de bien jurídico, que su continuidad, tanto para el portador de la vida como para la sociedad, pierde asimismo de forma duradera cualquier valor?"⁸⁷ Para los autores del folleto, es claro que se debe otorgar mayor prioridad a todas aquellas vidas ricas de valores, con aptitudes y habilidades. En ese sentido, no se deben desperdiciar recursos y esfuerzos en personas débiles, enfermas y con pocas capacidades; antes bien, deberían poder ser suprimidas por el bien de la sociedad.

Estos postulados fueron pronto adoptados y ejercidos por los Estados. Como consecuencia de ello, la valorización y la politización de la vida implica una nueva decisión sobre el umbral más allá del cual la vida deja de ser políticamente relevante y se transforma en vidas sagradas que pueden ser eliminadas impunemente.⁸⁸ De esta forma, los Estados han determinado la cantidad, las cualidades y la especificidad de sus hombres sagrados a los que pueden exponer a muertes violentas.

Si bien es cierto que el soberano, a través de la instauración del estado de excepción, ha estado siempre facultado para decidir las vidas que pueden darse muerte sin cometer homicidio, la biopolítica actual permite a los jefes de Estado emancipar dicho poder del estado de excepción y se transforma en el poder de decisión sobre el momento en la que la vida de determinados individuos deja de ser políticamente relevante.⁸⁹ Como resultado de lo anterior, el soberano actualmente es aquel que decide el valor de los sujetos.

Este poder biopolítico que se caracteriza por la supresión de vidas indignas de ser vividas, se ha consolidado a partir del establecimiento en el siglo XVIII de la ciencia de policía, cuyo objetivo primordial era el cuidado de la población en todos sus aspectos. El poder policial, en un inicio, se diferenciaba de la política. Mientras que este último se ocupaba de los enemigos exteriores e interiores del Estado, la policía se dedicaba a tareas positivas para el cuidado y el crecimiento de la vida de los ciudadanos. Como exponía Foucault, se trataba de un poder que se ejercía positivamente sobre los individuos, a fin de multiplicar, aumentar y mejorar las fuerzas de la sociedad.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 174.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 176.

⁸⁹ *Ídem*.

No obstante, la instauración del nuevo orden biopolítico significó la creación de un umbral de indistinción entre ambas. Actualmente, el poder policial se convierte en política y el cuidado de la vida de los individuos coincide con la labor de lucha en contra de los enemigos.⁹⁰ En las sociedades biopolíticas actuales, la tarea principal es la realización de funciones necesarias para la conservación de la salud del pueblo, la cual solo podrá garantizarse si se conservan determinadas cualidades raciales y salud hereditaria. De ahí que la eugenesia sea un pilar fundamental en la mayoría de las sociedades en todo el mundo actualmente.

Como consecuencia de lo anterior, y con base en el compromiso con el cuidado biológico de la población, los Estados han clasificado y valorizado dos tipos de conjunto de individuos dentro de su territorio. El primero de ellos es el Pueblo, constituido como cuerpo político integral con existencia política, es decir, que conforman el Estado total de los ciudadanos integrados y soberanos; por otro lado, el subconjunto pueblo es entendido como una multiplicidad fragmentaria de cuerpos excluidos que se caracterizan por su *nuda vida* y la condición de violencia y exclusión a la que están expuestos.⁹¹

En definitiva, las sociedades biopolíticas modernas se caracterizan por la capacidad que tiene el Estado de determinar y asignar el valor de la vida de un individuo determinado. A fin de cuidar el cuerpo social, el soberano podrá suprimir vidas de todos aquellos sujetos que considere políticamente irrelevantes, cuya existencia carece en absoluto de valor alguno. La decisión sobre el valor de los hombres se funda, principalmente, bajo argumentos de una economía humana racionalizada que ve en el nivel de la salud del pueblo, la condición del rendimiento económico.

La clasificación de existencias como vidas que no merecen ser vividas y la *nuda vida* definida como espacio de una decisión sobre el valor de las vidas, ha provocado que la línea que dividía la biopolítica de la tanatopolítica se vuelva totalmente confusa, hasta confundirse la una con la otra. Por ello, todas las personas son *homo sacer* en potencia, expuestos a que su vida deje de ser políticamente relevante y confinados a la relación de bando en la que el Estado puede abandonarlos a condiciones de violencia extrema sin que su muerte sea considerada homicidio.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 186.

⁹¹ *Ibidem*, p. 226.

1.3. Políticas migratorias desde un enfoque biopolítico

Claro está que el enfoque biopolítico no forma parte de las teorías consagradas y tradicionales de las Relaciones Internacionales, sin embargo, la biopolítica ha logrado insertarse como herramienta de análisis en los estudios de los problemas que dicha disciplina ha acogido como suyos, sobre todo debido a que brinda nuevas perspectivas y áreas de estudio en los escenarios actuales. Uno de los asuntos en los que la disciplina y el enfoque han coincidido de manera importante, es respecto al control demográfico que existe en las sociedades biopolíticas.

Como ya ha sido mencionado, uno de los principales objetivos del Estado en este nuevo orden, es el cuidado del cuerpo social. Por ello, cada vez son más importantes los estudios que se detienen a analizar la realidad por la que atraviesa determinado grupo, ya sea a nivel económico, político, social, medioambiental, etcétera. Dentro de esos análisis, es posible dilucidar que los estudios sobre población son tanto cuantitativos como cualitativos. Para los primeros es necesario recurrir a la tasa de natalidad y mortandad, la distribución entre población y recursos, edad promedio, etc., mientras que, para estudiar al cuerpo social en su forma cualitativa, el Estado analiza su educación, sus aptitudes, su ingreso efectivo a sistemas de control, la fuerza laboral, entre otros.

Una parte fundamental en el control demográfico de las sociedades biopolíticas es el manejo de los flujos migratorios internacionales que llegan a su territorio. Entendida por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos; la migración supone un reto importante para todos los países.⁹²

En las sociedades biopolíticas, considerando el contexto y la salud del cuerpo social a su cargo, el Estado determina una posición respecto a las personas migrantes que intentan establecerse en el país. Los Estados rediseñan sus políticas migratorias⁹³ de acuerdo con las necesidades que su población tenga, es por ello que estas nunca son definitivas y se

⁹²OIM, *Glosario sobre Migración*, OIM, Ginebra, 2006, p. 16. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf Consultado el 25 de marzo de 2019.

⁹³ Entendemos como política migratoria todas las propuestas institucionales (leyes, resoluciones, decretos, directrices, acciones u omisiones, etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio. Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Editorial Paidós, México, 2003, p.79.

transforman, por lo regular, al mismo tiempo que cambia la salud económica, política y social del país.

Determinar si cierta política migratoria responde a la aplicación de una biopolítica ejercida por el Estado, dependerá de las técnicas y decisiones políticas que la conformen. Considerando lo establecido por Foucault y Agamben, las políticas migratorias serán biopolíticas siempre que convoquen preocupaciones higienistas, productivas o reproductivas.⁹⁴ Cuando esto es así, los Estados ponen en práctica actividades que responden, claramente, a intereses biopolíticos.

Es por ello que el registro de datos biométricos se ha vuelto indispensable, pues revela la necesidad de información por parte de las autoridades políticas sobre datos concretos del fenómeno, a fin de lograr migraciones ordenadas, cifradas, reguladas y planificadas. Conocer los flujos migratorios, permite a los Estados promover migraciones desde una perspectiva natalista y eugenésica incluso, ejerciendo así un poder para gestionar el desarrollo del cuerpo-especie.

Desde el punto de vista de Solange Chavel, la migración es uno de los conceptos fundamentales al abordar la salud de una población. De este modo, las políticas pretenden regular los flujos migratorios con el objetivo de mejorar la salud del cuerpo social. En razón de lo anterior, el Estado combate la amenaza de determinados flujos migratorios, o por el contrario, atrae población estimulante y rejuvenecedora que coadyuve al desarrollo nacional.⁹⁵ Por ello, este trabajo sostiene que, desde una perspectiva biopolítica, la migración es evaluada teniendo en consideración las consecuencias que las personas migrantes puedan generar en la salud política, económica y social del colectivo.

Así, las políticas migratorias planificadas y reguladas son cada vez más frecuentes, sobre todo en países que conservan democracias liberales. Gary Freeman sostiene que las políticas liberales de inmigración clientelistas⁹⁶ responden a las necesidades económicas y

⁹⁴ Solange Chavel, “El biopoder en acción: el concepto de migración”, en Bernardo Bolaños (Coord.), *Guerra, Biopolítica y Migración: el eslabón perdido de la Globalización*, Universidad Autónoma de México, México, 2015, p. 29.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 36.

⁹⁶ Freeman acuñó el término “políticas migratorias clientelistas” para denominar la formulación de políticas migratorias que son dominadas por intereses poderosos organizados. De este modo, se entiende que las políticas clientelistas atienden a las necesidades de mercado. Gary Freeman, “Immigrant Incorporation in Western Democracies”, *International Migration Review*, 1995, vol. 38, núm. 3. p. 29. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/2547729?read-now=1&seq=6#page_scan_tab_contents Consultado el 25 de marzo de 2019.

de mercado, por lo que se vuelve de suma importancia la distribución de la fuerza laboral tanto nacional como extranjera. Además, este tipo de políticas clientelistas y biopolíticas se regulan conforme al contexto económico del Estado.

De ahí que en las sociedades biopolíticas existan ciclos de migración, es decir, que las políticas migratorias no sean definitivas, sino que se caracterizan por su carácter fluctuante que responde a la salud del cuerpo social. Esto quiere decir que habrá tiempos óptimos donde la migración es aceptada e incluso promovida durante fases de expansión económica y habrá tiempos no favorables representados por la transformación de la percepción y el trato hacia la migración, sobre todo cuando los niveles de desempleo aumentan y los personas migrantes se convierten en “chivos expiatorios”.⁹⁷

Además de las políticas migratorias clientelistas, los Estados recurren a políticas meritocráticas. Estas últimas hacen referencia a la selección de personas migrantes con base en las aptitudes, habilidades y conocimientos, dando preferencia a los más calificados. De acuerdo con Stuart Tannok, las políticas migratorias meritocráticas han diseñado nuevas formas de discriminación y exclusión, ya que estas se encargan de determinar el acceso a un territorio determinado según capacidades educativas de las personas, lo cual es visible en los sistemas de inmigración de Estados Unidos, Canadá y Australia, principalmente, es decir, en países altamente capitalistas.⁹⁸

Este tipo de sistemas migratorios crean clases de inmigrantes de segunda que son clasificados como de “bajas calificaciones” y también contribuyen al problema de la fuga de cerebros en los países de origen a través de la migración de personas altamente calificadas.⁹⁹ Lo anterior deriva en la perpetuidad de crisis, subdesarrollo y la falta de soluciones sostenibles a los países que tienen altos niveles de migración, puesto que los agentes de desarrollo de tales Estados no regresarán a su país de origen, sino que continuarán en países altamente industrializados a los cuales emigraron. Esto supone un nuevo tipo de explotación de recursos, solo que ahora ese tipo de recursos son humanos.

⁹⁷ Camelia Tigau, “Migrantes “buenos” y “malos”: Biopolíticas de selección de trabajadores extranjeros en América del Norte” en Bernardo Bolaños (Coord.), *Guerra, Biopolítica y Migración: el eslabón perdido de la Globalización*, Universidad Autónoma de México, México, 2015, p. 230.

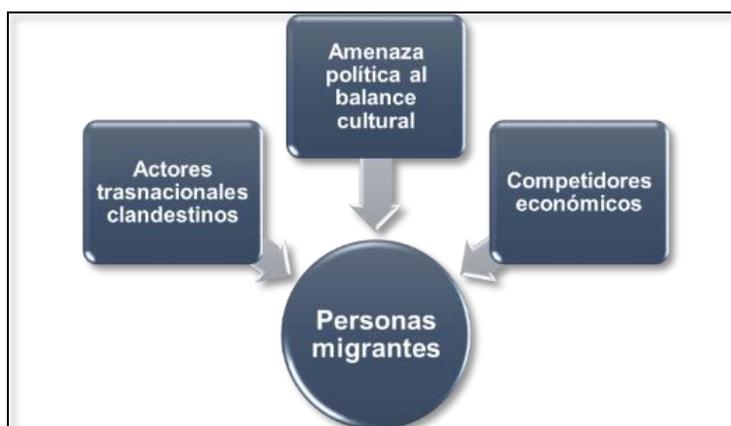
⁹⁸ Stuart Tannock, “Points of Prejudice: Education-Based Discrimination in Canada’s Immigration System”, en *Antipode*, 2011, vol. 43, núm. 4, pp. 1330-1356. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-8330.2010.00864.x> Consultado el 25 de marzo de 2019.

⁹⁹ Camelia Tigau, *op. cit.*, p. 231.

A través de las políticas migratorias meritocráticas, el Estado realiza las cualidades de los migrantes económicos y los ayuda a integrarse a la sociedad de acogida para beneficiar la economía nacional, al mismo tiempo que coloca a los demás tipos de migrantes bajo un estado de exclusión y discriminación.

El cuidado del cuerpo social a través del control y la regulación de la migración como parte de la gestión demográfica de una biopolítica que tiene como objetivo definir a quién se le permite entrar y permanecer en un territorio determinado es central a la gubernamentalidad neoliberal, y constituye un ejercicio del biopoder actual.¹⁰⁰ El nuevo orden biopolítico ha construido a las personas migrantes a través de la securitización de tres formas diferentes, tal y como lo expone la Figura 1:

Figura. 1: Discurso biopolítico sobre personas migrantes



Fuente: Elaboración propia con información de Giuseppe Campesi, "Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea", *Crítica penal y poder*, 2012, núm. 3, pp. 6-7. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3657> Consultado el 25 de marzo de 2019.

La primera de ellas presenta a las personas migrantes como actores transnacionales clandestinos que suponen un peligro para la estabilidad del orden público y la seguridad del Estado y constantemente se relaciona a la migración con delitos o crímenes en el país de destino. Del mismo modo se recurre al discurso de la seguridad nacional, que vincula los flujos migratorios con amenazas estratégicas de carácter transnacional, como el crimen organizado y el terrorismo.¹⁰¹

La segunda versión coloca a los flujos migratorios como una amenaza al equilibrio étnico y cultural de la sociedad de acogida. Desde esta perspectiva, los Estados rechazan la

¹⁰⁰ Ariadna Estévez, *op. cit.*, p.13.

¹⁰¹ Giuseppe Campesi, "Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea", *Crítica penal y poder*, 2012, núm. 3, pp. 6-7. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3657> Consultado el 25 de marzo de 2019.

diversidad y poco hacen por integrar a las personas migrantes en el ámbito educativo, laboral, económico y social. Se considera que la llegada de personas extranjeras al territorio supondrá una fractura social que permeará en la cohesión de la población y la integridad política. De acuerdo con Campesi, este discurso de las migraciones como amenaza a la integridad política-cultural de la sociedad, ha tenido un potente efecto de securitización y ha revelado actitudes y sentimientos xenófobos y racistas.¹⁰²

Finalmente, el discurso biopolítico también ha construido a las personas migrantes como una amenaza de naturaleza socioeconómica, ya que son catalogados como competidores ilegítimos en el mercado de trabajo de la sociedad de destino.¹⁰³ Además, se critica que las personas migrantes puedan tener acceso a los beneficios que otorgan los programas sociales difundidos por el Estado.

Conclusiones

Llegado a este punto, y después de haber analizado los postulados principales del enfoque biopolítico, considero pertinente detenernos en algunos de ellos para relacionarlos con la gestión de los flujos migratorios por parte del gobierno australiano. En primera instancia, se debe resaltar que las acciones enmarcadas dentro de la política migratoria de este país responden, en un primer sentido, al objetivo primordial de todas las sociedades biopolíticas, es decir, el cuidado de la salud –económica, política y social– de su población.

Al ser un país capitalista que ejerce biopolítica, Australia ha gestionado sus flujos migratorios a partir de la distribución de lo viviente en dominios de valor y utilidad. De este modo, las poblaciones migrantes son calificadas, medidas y jerarquizadas según sus habilidades, aptitudes y comportamientos. Por ende, su política migratoria se basa en la valorización y la gestión distributiva de las fuerzas que pueden representar las personas migrantes.

El gobierno de Australia ha definido a los solicitantes de la condición de refugiado que llegan a su territorio como una amenaza política, cultural e identitaria. En razón de lo anterior, ha creado normas, leyes y programas migratorios específicos para, en los términos utilizados por Foucault, dejarlos morir. A partir de la puesta en práctica de la Solución Pacífico y la creación de centros *offshore*, el Estado ha invisibilizado a las personas con necesidad de protección internacional al dejarlas fuera de las políticas públicas, negarles el acceso a

¹⁰² *Ídem.*

¹⁰³ *Ídem.*

servicios de salud básicos y exponerlos a violencia que no es juzgada por las autoridades. El Estado no asesina directamente a las personas, pero sí las deja morir al no hacer nada por ellas.

Ante ello, las vidas de los solicitantes de asilo se han convertido en, únicamente, *nuda vida*. No poseen nada, más que supuestos e ineficaces derechos humanos que, al verse desprovistos de la tutela del Estado y encarnar la figura del hombre sustituyendo la del ciudadano, son inexistentes. De este modo, las personas migrantes con necesidad de protección internacional han quedado en una relación de bando con el gobierno de Australia que solo se incluye en sus políticas a través de la exclusión, la desaplicación de las leyes y el establecimiento de un estado de excepción permanente en los centros de detención migratoria ubicados en las islas del Pacífico.

Por otro lado, las capacidades, habilidades y, sobre todo, las necesidades del mercado y la economía del Territorio Norte, han generado que el gobierno de Australia opte por una versión más flexible en cuanto a su política migratoria para las personas calificadas. En cuanto a ellos, el gobierno se preocupa por desarrollar y asegurar sus fuerzas, les otorga concesiones de lenguaje y permite la reunificación familiar. En este caso, el poder biopolítico se ejerce de manera positiva sobre su vida. No solo se trata de dejarlos ingresar a su territorio, sino también de coadyuvar a su integración a sistemas de control eficaces que les permita desarrollarse en mercados laborales en específico y de continuar mejorando sus conocimientos y aptitudes.

Sintetizando lo anterior, es claro que la biopolítica, en sí misma, genera una dualidad. Tal y como lo expresaba Foucault, se trata de hacer vivir y dejar morir. Desde su planteamiento, la biopolítica consiste en políticas públicas que representarán una moneda con dos caras, según el grupo social del que se trate. Por un lado, toda amenaza biológica y social, tendrá que ser suprimida por ser vidas políticamente irrelevantes y porque el poder de exponer a una población a una muerte general significa, al mismo tiempo, garantizar la existencia de otra. En contraste, las vidas cualificadas y con alto valor para el Estado, tendrán que ser prioridad en las políticas públicas.

La finalidad de la dualidad en la política migratoria australiana es gobernar el fenómeno migratorio a través de la implementación de diversos dispositivos que permitan gestionar y administrar el riesgo de llegada de personas migrantes. En ese sentido, no se trata de impedir por completo los flujos migratorios, sino de permitir la entrada de determinadas

personas dentro de un cierto intervalo tolerable que no ponga en riesgo la salud económica y social del *Pueblo* australiano.

Una vez revisados los conceptos y los postulados del enfoque biopolítico, así como su relación con el tema que aborda este trabajo, es necesario conocer el orden jurídico internacional y nacional de Australia respecto a la gestión de los flujos migratorios, específicamente en cuanto a los solicitantes de la condición de refugio y los migrantes económicos, con el objetivo de conocer las bases que guían las acciones de este país en materia migratoria.

2. DERECHO INTERNACIONAL PARA LOS REFUGIADOS Y LA POLÍTICA MIGRATORIA DE AUSTRALIA

El tema de los refugiados ha ido cobrando mayor importancia en las agendas de negociación internacional debido a que cada vez existen más agentes persecutores y motivos de desplazamiento forzoso que han incrementado las tendencias migratorias. Los esfuerzos para atender las necesidades de los solicitantes de asilo se remontan hasta la década de los años cincuenta, con la creación de la Convención de Sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo adicional. A partir de ese momento, la comunidad internacional ha otorgado prioridad a estos temas en los distintos foros intergubernamentales, a fin de buscar soluciones sostenibles a este fenómeno a partir de la cooperación internacional y la responsabilidad compartida.

No obstante, aun cuando la mayoría de los países –incluido Australia– incorporaron tanto la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados como el Protocolo adicional de 1967 a sus leyes nacionales, la realidad es que las acciones de los Estados en cuanto a la protección de los solicitantes de la condición de refugiado recaen, soberanamente, en las decisiones de estos. Es decir que, aunque se hayan establecido los derechos y deberes de los refugiados y de los Estados en diversos instrumentos internacionales, siguen siendo estos últimos los que determinan las pautas a seguir a partir de sus políticas migratorias.

Debido a que estas políticas se diseñan con base en los intereses de cada Estado y en vista de las lagunas de los instrumentos jurídicos internacionales que son aprovechados por los países, los refugiados se enfrentan a una diversidad de criterios y aplicación tanto en el ámbito internacional como en los ordenamientos locales, dando como resultado que no exista una homogeneización en cuanto a la gestión de solicitudes de la condición de refugiado.

El objetivo de este capítulo es abordar los principios, definiciones y preceptos establecidos en el marco jurídico internacional de los refugiados y en las leyes locales de Australia sobre migración. El análisis de ambas dimensiones permitirá estudiar la gestión de los flujos migratorios por parte de este país, pues son dichos instrumentos los que guían las acciones del gobierno australiano en materia migratoria.

Con miras a lograr el citado objetivo, el capítulo se ha dividido en dos apartados. El primero se enfocará en analizar el contenido de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 para reconocer las obligaciones del Estado y las deficiencias de dichos instrumentos internacionales. El segundo apartado analizará los contenidos principales de la Ley de Migración de Australia de 1958 respecto al trato y los procesos concernientes tanto de las personas con necesidad de protección internacional como de los migrantes calificados, con el objetivo de distinguir las medidas diferenciadas aplicadas a las dos categorías de personas migrantes que se abordan en este trabajo.

2.1. Marco internacional para los refugiados

Las personas con necesidad de protección internacional que se habían visto forzadas a huir, comenzaron a ser de interés para la comunidad internacional al finalizar la Primera Guerra Mundial. Fue en el periodo de la primera postguerra que se realizaron los primeros esfuerzos para proteger a las personas que lo necesitaban, en caso de que su país de origen se viera impedido o no quisiera hacerlo.

Fue así como surgieron distintos convenios, acuerdos o arreglos no universales, que eran aplicados únicamente a determinados grupos de personas, los cuales utilizaban criterios individuales –principalmente la nacionalidad– para la determinación de la condición de refugiado. Dentro de estos primeros intentos, destaca la Convención de 1933 sobre la Condición de los Refugiados Rusos, Armernios y Asimilables, la cual se encargó de reconocer, por primera vez, uno de los principios fundamentales del derecho internacional de los refugiados: *non-refoulement*.¹⁰⁴

Posterior a la Convención de 1933 siguieron otros más, como el Acuerdo sobre la Condición de Refugiados procedentes de Alemania, del 4 de julio de 1936; la Convención concerniente a la Condición de los Refugiados procedentes de Alemania, signada el 10 de febrero de

¹⁰⁴ Sergio Barahona, “El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”, *REDUR* núm. 1, 2003, p. 239. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/624726.pdf> Consultado el 09 de octubre de 2019.

1938; el Protocolo Adicional al arreglo provisional y a la Convención de 1939 y el Convenio para Brindar Documento de Viaje a Refugiados provenientes de Alemania, Austria y España, acordado el 15 de octubre de 1946.¹⁰⁵

Cada uno de estos acuerdos tenían una población objetivo muy específica y, por ende, carecerían de universalidad. Por ello es que, al término de la Segunda Guerra Mundial, con grandes cantidades de vidas perdidas, destrucción material y el aumento generalizado de personas desplazadas, fue necesario retomar con seriedad los intentos para proteger a la población que se veía forzada a huir por los destrozos generados en sus países de origen, a fin de generar una visión holística del problema y promover soluciones aceptables a este.

Sin duda, uno de los elementos que coadyuvó de forma significativa en dicho objetivo fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su carta constitutiva y el deseo de los Estados de superar el fracaso de la Sociedad de Naciones, pues dentro de ella se establecieron las bases para un futuro libre de guerras a partir de principios comunes que todos los países debían seguir con miras a la creación de una verdadera comunidad internacional. En ese sentido, un importante punto de apoyo para el desarrollo de un marco jurídico internacional para la protección de los solicitantes de la condición de refugio, fue la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de la ONU en 1948.

Dicha Declaración, con base en el artículo 2, estableció una serie de criterios que servirían como base para la posterior definición universal de refugiado, así como de los motivos por los cuales las personas podrían solicitar protección internacional. A saber, el artículo establece que:

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁰⁶

La mayor contribución de esta Declaración al derecho internacional para los refugiados está en el artículo 14, el cual menciona que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho

¹⁰⁵ Jaime Ruíz de Santiago, “Derechos Humanos, Derechos de Refugiados: Evolución y Convergencias”, en Sandra Namihas (Coord.), *Derecho Internacional de los Refugiados*, Fondo Editorial, Perú, 2001, p. 30.

¹⁰⁶ ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, p. 2. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf. Consultado el 09 de octubre de 2019.

a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”¹⁰⁷ Esto promovió, por primera vez, la universalidad del derecho, olvidándose así de todas las antiguas prácticas en las que este quedaba apresado a un determinado grupo de personas. Además, estableció como responsabilidad para cada uno de los Estados, tanto la aceptación como el cuidado de las personas refugiadas.

Una vez que se consagró el derecho a solicitar refugio, también se iniciaron procesos paralelos a fin de asegurar que todas las personas pudieran acceder a la protección en comento. Uno de esos procesos fue la creación, en diciembre de 1950, de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cual nació para sustituir a la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) que había sido instituida a mediados de 1947,¹⁰⁸ pero que se había visto rebasada en cuanto a su efectividad.¹⁰⁹

Considerando las experiencias previas donde los esfuerzos tanto de la OIR como de otros comisionados que habían operado en favor de las personas desplazadas, se habían visto frustradas por el poco compromiso de los Estados, se consideró que no era suficiente contar con una institución internacional especializada en temas de refugio, sino que era menester el diseño de una norma de derecho internacional vinculante que estableciera obligaciones para los Estados contratantes.¹¹⁰ Por ello, se inicia el segundo proceso clave para la instauración del marco internacional para los refugiados.

El 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución 429 a través de la cual se convocó a una Conferencia de Plenipotenciarios que tendría como finalidad adoptar una convención sobre el estatuto de los refugiados. Fue así como surgió el principal instrumento jurídico que guía gran parte de las acciones de los Estados en materia de asilo: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o mejor conocida como la Convención de Ginebra. Posterior a ella, se realizaría un Protocolo

¹⁰⁷ *Ídem*.

¹⁰⁸ Esta institución era la encargada de tratar todo aspecto relativo al problema de los refugiados, desde la recopilación de datos personales y la determinación de su estatuto hasta la repatriación, el reasentamiento, y la protección jurídica y política, por lo que pronto y terminó por ser inoperante. Comité Internacional de la Cruz Roja, *Cincuenta años de protección internacional de los refugiados - Los desafíos de la protección ayer, hoy y mañana*. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdq4h.htm>. Consultado el 09 de octubre de 2019.

¹⁰⁹ Landy Machado, “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados”, *Anuario Digital CEMI*, La Habana, 2013, vol. 1 núm. 1, p. 96. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>. Consultado el 09 de octubre de 2019.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 97.

Adicional que ampliaría los criterios del convenio de 1951 y que promovería una visión integral en cuanto a este nuevo fenómeno migratorio.

2.1.1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

Como ya se explicaba líneas arriba, una de las principales consecuencias de la Segunda Guerra Mundial fue el aumento sustancial de los desplazamientos forzosos en toda Europa y otras partes del mundo. Esto llevó a la comunidad internacional a comprometerse, de una forma más significativa, con todos los refugiados que sufrían los estragos de la Guerra.

La Convención sobre el Estatuto de Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, constituye uno de los esfuerzos principales por parte de los Estados para afrontar las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y garantizar que los seres humanos, sin distinción alguna, gozaran de todos los derechos y libertades fundamentales.

El diseño de la Convención se enmarcó bajo la voluntad y el compromiso de la comunidad internacional de “velar porque no se repitieran los desplazamientos y el trauma causados por la persecución y la desolación de los años de la guerra”.¹¹¹ En este documento, se definen los conceptos fundamentales del régimen de protección de los refugiados y se enmarcan los derechos y responsabilidades de las personas refugiadas y de los Estados que han adoptado este instrumento; es por ello que la Convención de Ginebra ha marcado un hito en el desarrollo de un marco jurídico internacional para la protección de los refugiados.

De acuerdo con ACNUR, la Convención tiene un significado jurídico, político y ético que la ha hecho resistir aún a pesar de todas las cuestiones que se le han realizado. El primero de ellos, debido a que define normas elementales que sustentan una acción guiada por principios. El significado político, por otra parte, podemos enunciarlo a partir de la definición y caracterización universal que ofrece de los refugiados, pues ya no los concentra solo en un determinado grupo de personas que tienen ciertas particularidades, como la nacionalidad, sino que la hace aplicable a todos aquellos individuos que tienen un agente persecutor. Finalmente, desde una perspectiva ética, la Convención constituye un

¹¹¹ ACNUR y UIP, “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, *Guía Práctica para los Parlamentarios*, 2001, núm. 2, p. 1. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> Consultado el 09 de octubre de 2019.

compromiso por parte de los Estados para defender y proteger los derechos de las personas más vulnerables.¹¹²

En ese sentido, la Convención de Ginebra es el fundamento del derecho internacional de los refugiados.¹¹³ Constituye una piedra angular en las acciones del Estado en favor de las personas con necesidad de protección internacional, sobre todo debido a que este fue el primer documento que se encargó de definir el término refugiado, con el objetivo de que los países pudieran guiarse y facilitara así la determinación de la condición de refugiado. En teoría, esta definición contribuiría a minimizar las subjetividades y las múltiples interpretaciones de esta categoría, con el objetivo de reducir tiempos de espera, la agilización de trámites y el apoyo inmediato a las personas que lo necesitaran.

Teniendo en cuenta que esta Convención surgió para dar solución a los desplazamientos forzosos de la Segunda Guerra Mundial, resulta comprensible que la definición de refugiado se centre en las personas que tuvieron que desplazarse como consecuencia del conflicto bélico. De ahí que se determinara que el término refugiado se aplicaría a todas las personas que:

[...] como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.¹¹⁴

Esta definición, a pesar de ser un intento por lograr la universalidad del término, significó, por otro lado, una limitación doble, tanto temporal como espacial. Por un lado, la Convención se enfocó, únicamente, en todas aquellas personas que se habían visto forzadas a huir antes del 1° de enero de 1951, por lo que todas las demás personas que hubieran después de esa fecha límite quedaban fuera de lo estipulado en la Convención. Aunado a ello, en el artículo 1, párrafo B, se precisó que la frase “acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951” podría referirse a acontecimientos que hayan acontecido en

¹¹² *Ídem.*

¹¹³ *Ibidem*, p. 8.

¹¹⁴ ACNUR, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, p. 1. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>. Consultado el 11 de octubre de 2019.

Europa o en algún otro lugar.¹¹⁵ Esto significó que los Estados podían decidir, al momento de adherirse a la Convención, la extensión de sus obligaciones fuera de la región europea, lo cual fue aprovechado por diversos países para minimizar sus responsabilidades.

Esto refuerza la idea de que los Estados habían considerado que el tema de los refugiados era un fenómeno de corta duración que no trascendería más de lo que ya lo había hecho y que, por ende, se necesitaban también soluciones temporales. No obstante, el inicio de la Guerra Fría y los acontecimientos derivados de ella –como la carrera armamentista, las disputas por determinadas regiones y la lucha por el dominio de la tecnología nuclear– mostraron la equivocación de la comunidad internacional.

Estas deficiencias, en cuanto a la limitación doble que recae en la definición del término refugiado, provocaron el diseño de otros instrumentos que pretendieron determinar, de una forma más completa e integral, los elementos que caracterizarían a los refugiados. Como se revisará más adelante, el Protocolo Adicional de 1967 buscó ampliar el ámbito de aplicación de la Convención, sin embargo, no fue el único.

El derecho internacional para los refugiados también se ha visto fortalecido a partir de esfuerzos regionales, como el realizado por la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), que amplía la definición al considerar también a las agresiones externas, ocupación o dominación extranjera.¹¹⁶ Asimismo, en América Latina, a partir de un coloquio de representantes de los gobiernos de la región, se adoptó la Declaración de Cartagena que, de igual forma que la OUA, busca extender el ámbito del término, incluyendo así la violencia generalizada y los conflictos internos.¹¹⁷ No obstante, son pocos los países que han optado por ampliar la definición.

2.1.1.1. Principio *non refoulement*

A pesar de las limitaciones ya citadas, lo cierto es que la Convención de Ginebra de 1951 es un referente en cuanto a la protección de los refugiados. Uno de los elementos dentro de este instrumento jurídico que ha significado un mayor compromiso por parte de los

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 2.

¹¹⁶ La Convención de la OUA define como refugiado a toda persona que “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad” se vea obligada a huir de su lugar de origen. ACNUR y UIP, *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁷ La Declaración de Cartagena considera como refugiado a las personas que han huido de sus países “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” *Ídem*.

Estados adheridos a él, es el principio de no devolución, también conocido como principio *non refoulement*. Este consagra el derecho de un refugiado a ser protegido de un regreso forzoso y obliga a los Estados a no poner en peligro la vida de los solicitantes de la condición de refugiado. De este modo, la Convención establece en el artículo 33 (1), que:

Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.¹¹⁸

Esto significa que las personas no podrán ser rechazadas en la frontera o expulsadas del territorio sin que antes el gobierno del país donde desean solicitar asilo haya considerado su caso. Además, obliga a los países a no devolver a los individuos a un territorio desde el cual pueden ser devueltos al país de origen donde habían sido sujetos de persecución, tortura u otros tratos crueles.

Este principio es tan importante en la protección de las personas forzadas a huir debido a que no solo es aplicable a aquellos individuos que ya han sido reconocidos como refugiados, sino que este también se ejerce hacia los solicitantes de asilo e independientemente si llegaron de forma individual o masiva. De acuerdo con las Consultas Globales sobre la Protección Internacional del ACNUR, el principio de no devolución cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde él o ella corra riesgo de persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta.¹¹⁹

Las únicas limitaciones que establece la Convención respecto a la no devolución de los refugiados y solicitantes de asilo, es respecto a personas que sean consideradas, “por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.”¹²⁰ En la práctica, se considera que la protección conferida por la Convención excluye a quienes han cometido crímenes de

¹¹⁸ ACNUR, *op. cit.*, p. 9.

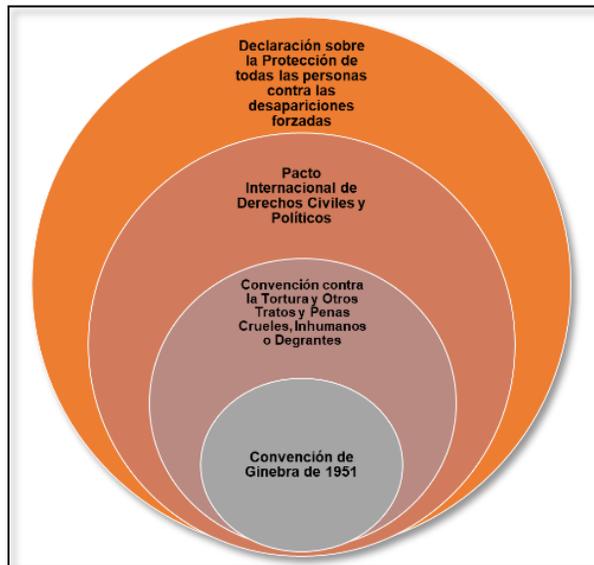
¹¹⁹ ACNUR, “Anexo III: El principio de no devolución”, *Consultas Globales sobre la Protección Internacional*, 2001, p. 1. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf> Consultado el 18 de octubre de 2019.

¹²⁰ ACNUR, *op. cit.*, 9.

guerra o un crimen de derecho grave, así como todas aquellas personas que supongan un peligro a la seguridad nacional.

El principio *non refoulement* se ha visto reforzado con el paso de los años debido a que es ampliamente reconocido por los Estados¹²¹ y porque también ha sido enunciado en otros instrumentos internacionales. Como lo refleja la fig. 2, la obligación de los Estados de respetar el principio de no devolución se ha establecido también en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 3), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7), la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (art. 8), entre otras más.

Fig. 2 Principio *non refoulement* en instrumentos internacionales



Fuente: Elaboración propia con información de ACNUR y UIP, "Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados", *Guía Práctica para los Parlamentarios*, 2001, núm. 2, p. 14. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> Consultado el 09 de octubre de 2019.

2.1.1.2. Principio de no sanción por entrada irregular

Actualmente, gran parte de los solicitantes de la condición de refugiado han recurrido al tráfico, al contrabando y a otros medios ilícitos para entrar a un nuevo territorio y solicitar asilo. Esto debido, principalmente, a que los Estados han limitado las migraciones regulares

¹²¹ El principio *non refoulement* forma parte del derecho internacional consuetudinario, lo que significa que incluso los Estados que no son parte de la Convención de 1951, deben respetarlo. Por ello, este principio se ha consolidado como uno de los pilares fundamentales en cuanto a la protección de los solicitantes de la condición de refugiado, pues se encuentra establecido tanto en normas vinculantes como en el sistema consuetudinario, forjando así una responsabilidad muy clara para los Estados.

y han reforzado los controles en las fronteras. A pesar de haber ingresado de forma irregular, los solicitantes de asilo también están protegidos por la Convención de 1951, ya que este instrumento considera que, a diferencia de los migrantes económicos, las personas con necesidad de protección internacional no decidieron migrar, sino que fueron forzados a hacerlo, por lo que se debe considerar su situación de una forma diferente.

En ese sentido, de acuerdo con lo estipulado en el art. 31 de la Convención de Ginebra:

Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.¹²²

Asimismo, en el párrafo 2 del mismo artículo, se establece la prohibición de restricciones de circulación a los solicitantes de la condición de asilo que hayan llegado al territorio del Estado de forma irregular:

Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.¹²³

De manera análoga a lo acontecido con la definición del término refugiado, los Estados han aprovechado los vacíos y las inconsistencias del principio de no discriminación para liberarse de su obligación, sobre todo respecto a dos frases incluidas en el artículo 31 que establece dicho principio: “llegando directamente” y “sin demora”. En primer lugar, la frase “[...] a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida [...]” ha sido utilizada por los países para detener y rechazar a todos los solicitantes que han transitado por más países hasta llegar al de su destino, pues han retomado, de forma literal, la frase ya citada.

¹²² *Ídem.*

¹²³ *Ídem.*

Sin embargo, en las Conclusiones del ACNUR sobre el artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, se especificó que “llegando directamente” significa que el solicitante llegó directamente de su país de origen, de otro país donde ya no se podían garantizar su protección y su seguridad o de un país de tránsito donde residió durante un lapso de tiempo sin pedir asilo.¹²⁴ De esta forma, los Estados no pueden limitar estrictamente el concepto “llegando directamente” a una sola forma, sino que es necesario que estudien cada caso por concreto a fin de evitar la detención y promover soluciones aceptables.

Respecto a “sin demora”, es una cuestión de hecho y de grado, por lo que dependerá, de igual forma que el anterior, de las circunstancias de cada solicitante. Por ello, no se puede aplicar, de forma mecánica o sistemática, un límite de tiempo específico durante el cual las personas deberán presentarse con las autoridades, ya que se deben considerar todos los desafíos que deben enfrentar los solicitantes de la condición de refugio: efectos del trauma, consecuencias psicosociales, problemas de comunicación, temor, entre otras.

A pesar de las inconsistencias ya mencionadas, este artículo protege a las personas con necesidad de protección internacional de discriminación o represalias por parte de los Estados debido a su entrada irregular y los incluye también en otros principios, como el de *non refoulement* mencionado con anterioridad. Además, coadyuva a minimizar la posibilidad de una detención arbitraria y la exposición a actitudes racistas y xenófobas.

La detención de refugiados y solicitantes de asilo es una medida excepcional, que solo debe aplicarse en casos individuales cuando la autoridad nacional lo considere pertinente, debido a circunstancias particulares del caso y con base en criterios establecidos por ley, de conformidad con el derecho internacional de refugiados y de los derechos humanos. Usualmente, la única forma en la que puede aceptarse la detención de solicitantes irregulares es cuando estos representan un peligro a la seguridad nacional del Estado receptor.

Empero, teniendo en consideración el principio de no sanción por entrada irregular, los solicitantes de asilo no deberían ser detenidos cuando llegan directamente de un territorio donde su vida o libertad peligra, se presentan de forma inmediata con las autoridades y alegan causa justificada de su entrada. Las detenciones en el marco de una política que

¹²⁴ ACNUR, “Anexo IX: El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Consultas Globales sobre Protección Internacional*, 2001, p. 3. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01157.pdf> Consultado el 18 de octubre de 2019.

tiene como objetivo disuadir la llegada de personas con necesidad de protección internacional o utilizar las detenciones como medio para desalentar a los que ya han presentado su solicitud de la condición de refugiado, son prácticas contrarias a las normas del derecho internacional. Como ACNUR ha afirmado, “no se debe utilizar la detención como una medida punitiva o disciplinaria en caso de entrada o presencia ilegales”.¹²⁵

2.1.2. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Considerando las deficiencias y limitaciones de la Convención de Ginebra y en aras de reafirmar su compromiso a largo plazo con los refugiados, los Estados se volvieron a reunir el 31 de enero de 1967 para ampliar el ámbito de la Convención, debido a que el problema de los desplazamientos se propagaba por todo el mundo. Como resultado de dicha reunión, la comunidad internacional estableció un Protocolo Adicional a lo acordado en 1951 con el objetivo de homologar el estatuto de todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite y la región establecida en ese entonces.

El Protocolo de 1967, a pesar de ser un instrumento independiente de la Convención de 1951, está sumamente relacionado con ella debido a que anula los vacíos legales aprovechados por los Estados que ya han sido abordados con anterioridad en este trabajo. De esta forma, el artículo 2 del Protocolo elimina la limitación temporal de la definición al establecer que:

[...] el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.¹²⁶

Asimismo, en el artículo 3 el Protocolo supera la limitación geográfica de la Convención de 1951 al declarar lo siguiente:

El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección

¹²⁵ ACNUR y UIP, *op. cit.*, p. 82.

¹²⁶ ACNUR, *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, p. 1. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf> Consultado el 18 de octubre de 2019.

B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

Al adherirse al Protocolo, los Estados signatarios se comprometen a aplicar los artículos 2 a 34 de la Convención sobre los Refugiados a todas las personas comprendidas en la definición de refugiado de la Convención. Estos dos instrumentos internacionales constituyen la base fundamental del derecho internacional para la protección de los solicitantes de la condición de refugiado, pues en ellos se enuncian tres grandes temas: definición universal del término “refugiado”, condiciones de cesación y exclusión, el estatuto jurídico, los derechos y deberes de los refugiados en su país de asilo (incluyendo el principio *non refoulement*); y las obligaciones del Estado en cuanto a la protección de los solicitantes de la condición de refugiado.

Fig. 3 Temas de la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967



Fuente: Elaboración propia con información de ACNUR y UIP, “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, *Guía Práctica para los Parlamentarios*, 2001, núm. 2, p. 10.

2.2. Ley de Migración de Australia de 1958

Aun cuando los Estados signaran la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 y la mayoría de ellos incorporaran los postulados de ambos instrumentos internacionales en sus legislaciones locales, son estas últimas las que terminan definiendo el tratamiento que cada uno de los países otorga a las personas migrantes que llegan a su territorio, sobre todo en aras de reafirmar el carácter soberano del Estado en cuestión. Esto provoca que no exista una homogeneización en cuanto a protocolos o procesos migratorios a nivel internacional.

De acuerdo con Lelio Mármora, las políticas migratorias se constituyen a partir de diversas propuestas institucionales, sobre todo en lo concerniente a leyes, resoluciones, decretos, directrices y acciones que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nacional y/o extranjera dentro de su territorio.¹²⁷ En el caso de Australia, la migración se regula a partir de instrumentos elaborados por el parlamento. Si bien existen diversos documentos que buscan reglamentar la entrada de no ciudadanos al país, la Ley de Migración de 1958 es el pilar fundamental de la política migratoria australiana.

Este documento contiene definiciones, clasificación de personas migrantes, procedimientos, excepciones, plazos de detenciones, entre otros temas. A partir de todo lo anterior, la ley pretende “regular, con base en el interés nacional, la entrada y presencia en Australia de no ciudadanos.”¹²⁸ A fin de lograr dicho objetivo, este instrumento se sustenta en tres pilares fundamentales: el establecimiento de diversos tipos de visas que permiten a los extranjeros ingresar o permanecer en el país; la expulsión o deportación de Australia de los no ciudadanos cuya presencia no está permitida por la ley; y el traslado de personas consideradas como llegadas marítimas no autorizadas a un país de procesamiento regional.

La Ley de Migración de 1958 constituyó, en teoría, un nuevo tratamiento hacia las personas migrantes, pues suponía medidas menos restrictivas que la Ley de 1901, que limitaba la llegada de determinados individuos por no ser europeos con miras a mantener una Australia blanca.¹²⁹ A pesar de eliminar formal y legalmente el criterio de raza, la ley de 1958 sigue manteniendo muchos de los postulados de su antecesora que le han impedido tener una visión más inclusiva en cuanto a la recepción de flujos migratorios, principalmente respecto a los criterios de selección con base en la cualificación.

Incluso en los apartados de la ley, es evidente que esta se divide respecto al tipo de persona de migrante que se trate. A pesar de la gran variedad que existe, en este trabajo nos

¹²⁷ Lelio Mármora, *op. cit.*, p. 79.

¹²⁸ Australian Government, *Migration Act 1958*, p. 4. Disponible en: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00384> Consultado el 08 de noviembre de 2019.

¹²⁹ La Ley para la Restricción de la Migración de 1901 se caracterizaba por defender la idea de una “Australia blanca” por lo que sus postulados estaban encaminados a limitar la llegada de personas no europeas a territorio australiano. El principal método ocupado para calificar y rechazar a las personas migrantes durante el tiempo que dicha ley estuvo vigente fue la “prueba del dictado”. A través de esta, las personas debían escribir 50 palabras en cualquier idioma europeo mediante un dictado y si no lo lograban, eran rechazados. Lorena Muñoz, *Australia, la isla de los emigrantes*, 22 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://elordenmundial.com/inmigracion-australia/> Consultado el 08 de noviembre de 2019.

enfocaremos únicamente en lo concerniente a las personas con necesidad de protección internacional que solicitan asilo en territorio australiano y a los migrantes calificados que obtienen visas temporales por escasez temporal de habilidades.

2.2.1. Solicitantes de la condición de refugiado

Australia, al ser parte de la Convención de 1951, ha adoptado la definición internacional de refugiado que se estableció en ella. En ese sentido, en el apartado 5H (1) de la ley de 1958 se especifica que será considerada como refugiada si:

- a) la persona tiene una nacionalidad, está fuera del país de su nacionalidad y, debido a un temor fundado de persecución, no puede o no quiere valerse de la protección de ese país; o
- b) la persona no tiene una nacionalidad, está fuera del país de su residencia habitual anterior y debido a un temor fundado de persecución, no puede o no quiere regresar a ella.¹³⁰

De igual forma que los instrumentos internacionales ya citados, el gobierno australiano sostiene que el temor fundado que será considerado para otorgar el asilo estará relacionado con los motivos de persecución por sexo, nacionalidad, raza, pertenencia a un grupo social en específico u opinión política. Además, con la finalidad de decidir si puede catalogarse como refugiado, la persecución deberá involucrar conductas sistemáticas y discriminatorias que provoquen un daño grave a la persona de quien se trate, es decir, una amenaza para la vida o libertad de la persona, acoso, dificultades económicas, maltratos físicos, negación de acceso a servicios básicos, entre otras.¹³¹

Sin embargo, la ley también especifica que si existe la posibilidad de adoptar medidas razonables para modificar su comportamiento para evitar ser perseguido, entonces no se consideraría como razones de temor fundado, siempre y cuando dichas modificaciones no signifiquen ocultar una característica innata o que es fundamental para la identidad de la persona. Otras razones para rechazar la solicitud de asilo y así negar una visa de protección están relacionadas con la posibilidad de riesgo que representa la persona a la seguridad directa e indirecta de Australia; por ello, en aras de proteger a la comunidad, el gobierno decide, de forma soberana, quiénes pueden ingresar y de qué forma pueden hacerlo.

¹³⁰ Australian Government, *Migration Act 1958*, op. cit., p. 50.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 51-52.

2.2.1.1. No ciudadanos irregulares: llegadas marítimas no autorizadas

Uno de los principales motivos, desde el 2001, por los que el gobierno australiano ha rechazado las solicitudes de la condición de refugiado, es debido a que se trata de no ciudadanos irregulares¹³² que llegan a su territorio a través del mar, ya que estas llegadas no han sido autorizadas, con anterioridad, por las autoridades correspondientes. Para Australia, un no ciudadano es irregular si no tiene una visa vigente al momento de entrar al territorio australiano, por lo que el gobierno podrá tomar las medidas necesarias a fin de evitar que su ingreso ponga en peligro a la población.¹³³

Gran parte de los solicitantes de la condición de refugiado son considerados como no ciudadanos irregulares, sobre todo debido a que ingresan por mar sin autorización previa. De acuerdo con el artículo 5AA de la Ley de migración de 1958, una persona es una llegada marítima no autorizada que:

[...] ha ingresado a Australia por mar, en un lugar separado de la costa en cualquier momento después de la hora de la escisión para ese lugar, o en cualquier otro lugar en cualquier momento en o después del comienzo de la *Enmienda de Migración (Ley de llegadas marítimas no autorizadas y otros asuntos) de 2013*, y se convirtieron en no ciudadanos irregulares debido a esa entrada y no son una “llegada marítima excluida”.¹³⁴

En otras palabras, una llegada marítima no autorizada se refiere a todas aquellas personas que intentan ingresar por mar a territorio australiano a través de los territorios remotos de ultramar –también conocidos como regiones *offshore*–¹³⁵ con los que cuenta el país. Es en estos lugares donde las autoridades migratorias pueden detener a los solicitantes de asilo, para que así no lleguen, de forma directa, a Australia. El único caso que se exceptúa es cuando se trata de una persona que es considerada como llegada marítima excluida por

¹³² La Ley de Migración de 1958 especifica que se trata de no ciudadanos ilegales, no obstante, en este trabajo nos referiremos a no ciudadanos irregulares, ya que, como lo ha sostenido en diversas ocasiones la ONU, ninguna persona es ilegal y menos cuando están ejerciendo su derecho humano de solicitar asilo y disfrutar de él, de acuerdo con la Convención de Derechos Humanos.

¹³³ Australian Government, *Migration Act 1958*, *op. cit.*, p. 61.

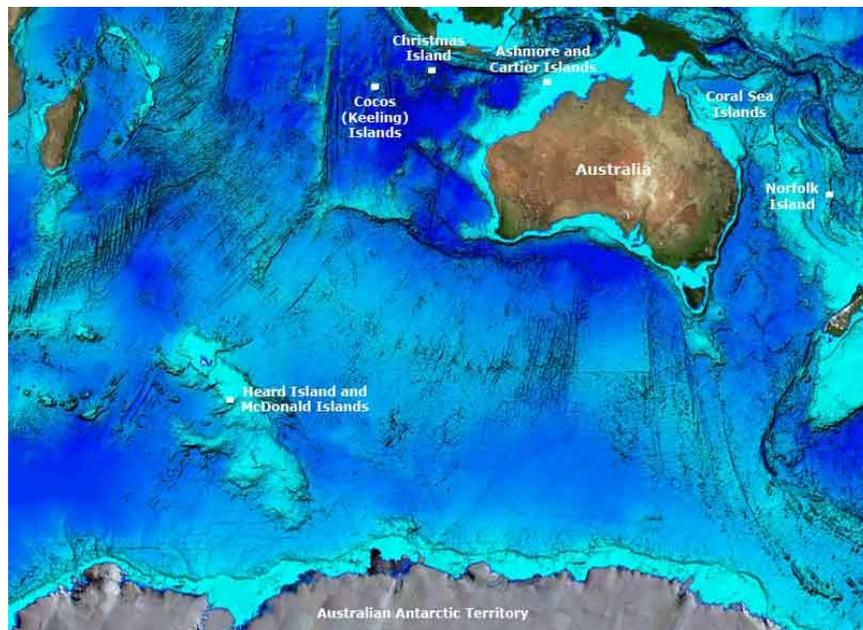
¹³⁴ Australian Government, *Health Insurance Act 1973*, p. 2. Disponible en: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2018N00054> Consultado el 09 de noviembre de 2019.

¹³⁵ De acuerdo con la sección 7 de la Ley de Migración de 1958, los territorios prescritos que son regiones offshore de Australia son las Islas del Mar del Coral, la Isla Norfolk, Isla Cocos (Keeling), Islas Ashmore y Cartier y la Isla de Navidad. Australian Government, *Migration Act 1958*, *op. cit.*, 55.

ser ciudadana de Nueva Zelanda que posee y produce un nuevo pasaporte neozelandés vigente; o es residente ordinario en la Isla Norfolk.¹³⁶

No obstante, este término no solo se limita a las características de llegada ya citadas, sino que también incluye a niñas y niños que nacen en la zona de migración y en un país de procesamiento regional, sin tener nacionalidad australiana. Además, circunscribe a los padres de esas personas como llegadas marítimas no autorizadas, sin importar donde se encuentren en el momento del nacimiento.¹³⁷ Sin duda, uno de los aspectos más importantes respecto a este tipo de llegadas, es la amplitud de la zona que abarca lo estipulado por la ley, como lo muestra la siguiente figura:

Fig. 4 Territorios remotos *offshore* de Australia



Fuente: Geoscience Australia, *Remote Offshore Territories*. Disponible en: <https://www.ga.gov.au/data/assets/image/0016/12571/GA14018.jpg> Consultado el 10 de noviembre de 2019.

Las personas que son consideradas como llegadas marítimas no autorizadas, tienen prohibido el paso a territorio australiano, ya que, de acuerdo con la Ley de migración de 1958, en caso de que se permitiera a las personas ingresar al país, se corre el riesgo que puedan participar en una conducta criminal; acosen, molesten, intimiden o acechen a otra persona en Australia; inciten a la discordia en la comunidad receptora o representen un peligro para la sociedad australiana o un segmento de ella.¹³⁸

¹³⁶ *Ibidem*, p. 41.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 39.

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 44-45.

2.2.1.2. Visas de protección

Con el objetivo de legalizar la estancia de las personas solicitantes de la condición de refugiado, el gobierno australiano ha previsto la creación de diversos tipos de visas de protección a las que pueden acceder los solicitantes de asilo en caso de llegar de forma regular a territorio australiano. El requisito principal para que puedan ser acreedores de las visas de protección, es que la Organización de Inteligencia de Seguridad de Australia no evalúe al solicitante como un riesgo a la seguridad nacional directa o indirectamente ni haya cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad, según lo definido por los instrumentos internacionales prescritos por las regulaciones.

Asimismo, a fin de ser elegible para cualquiera de las visas de protección, deberá ser una persona migrante respecto de la cual, las autoridades migratorias consideran que Australia tiene obligaciones de protección porque la persona es un refugiado; o un no ciudadano en Australia respecto del cual el país tiene obligaciones de protección porque la expulsión o devolución de la persona supone un riesgo real de que el no ciudadano sufra un daño significativo.¹³⁹

En Australia existen 5 tipos de visas de protección para los refugiados. Sin ánimos de ser exhaustivos, la siguiente tabla aborda sus características principales:

Tabla 1. Visas de protección de Australia

GLOBAL HUMANITARIA (Subclase 202)	PERMANENTES (Subclase 866)	TEMPORALES (Subclase 785)	EMPRESA DE REFUGIO (Subclase 790)	REFUGIADOS (Subclase 200)
* Debe estar fuera de Australia y fuera de su país de origen cuando solicite esta visa, si se enfrenta a discriminación sustancial o abusos de los derechos humanos	* Esta visa es para personas que se encuentran en Australia y desean solicitar protección. Le permite permanecer en Australia de forma permanente	*Destinada a personas que llegaron a Australia sin una visa válida y desean solicitar protección. Le permite permanecer en Australia temporalmente por 3 años .	* Destinada a personas que llegaron de forma irregular a Australia y desean solicitar protección. Le permite permanecer en Australia temporalmente por 5 años .	* Debe estar fuera de Australia y fuera de su país de origen cuando solicite esta visa, si está sujeto a persecución en su país de origen.
* Debe ser propuesto por una persona u organización en Australia.	*Patrocinar a familiares elegibles para la residencia permanente a través del Programa Humanitario offshore	* No puede presentar una solicitud de visa de empresa de refugio válida si es una llegada marítima no autorizada	* No puede presentar una solicitud de visa de empresa de refugio válida si es una llegada marítima no autorizada	* Necesita reasentamiento porque enfrenta persecución en su país de origen.

Fuente: Elaboración propia con información de Department of Home Affairs, *List of all visas*, Australian Government. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing> Consultado el 10 de noviembre de 2019.

Aun cuando gran parte de las personas que intentan ingresar a territorio australiano a partir de una llegada marítima no autorizada, lo hacen buscando una visa de protección debido a

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 75-76.

que han sido forzados a huir, estos no pueden aplicar a las visas señaladas con anterioridad, debido a que se trata de migrantes irregulares. Con base en el artículo 46A:

Una solicitud de visa no es válida si la realiza una llegada marítima no autorizada que:

(a) está en Australia; y

(b) ya sea:

(i) es un no ciudadano ilegal; o

(ii) posee una visa puente o una visa de protección temporal.¹⁴⁰

Como resultado de lo anterior, la única visa a la que pueden aplicar las llegadas marítimas no autorizadas es a la visa puente E –también conocida como BVE, por sus siglas en inglés–. Desde el 25 de noviembre de 2011, los ministros de inmigración de Australia han utilizado su poder de intervención que les confiere el artículo 195A¹⁴¹ de la Ley de migración de 1958 para otorgar una visa de puente E a algunas llegadas marítimas irregulares.¹⁴²

Esta visa se caracteriza por permitir la permanencia legal en Australia y se divide en dos categorías. La primera, subclase 050, puede solicitarse mientras se realizan preparativos para dejar el país o finaliza su asunto de migración. La segunda es la subclase 051, que permite a la persona migrante permanecer en Australia mientras se procesa su solicitud de visa de protección. No obstante, esto no significa que sea una visa específica para llegadas marítimas no autorizadas, sino que depende de la decisión del ministro de inmigración, por lo que las personas migrantes irregulares no cuentan con ningún tipo de visa que pueda protegerlos.

2.2.1.3. Excepción del principio *non refoulement*

La obligación de no devolución se estipula en la Ley de migración de 1958 en el apartado 5, donde se reafirma que es un compromiso que adquirió el país al ser parte de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Convención contra la Tortura y otros Tratos

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 98.

¹⁴¹ El artículo establece que el Ministro de Inmigración de Australia puede conceder a un migrante irregular detenido la posibilidad de acceder a una visa, siempre y cuando se considere que es de interés público hacerlo. *Ibidem*, p. 186.

¹⁴² Department of Home Affairs, *Bridging visa E (BVE)*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/bridging-visa-e-050-051/subclass-050> Consultado el 12 de noviembre de 2019.

o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, así como también por ser un principio adoptado por el derecho internacional consuetudinario.¹⁴³

Como se ya mencionó, el principio *non refoulement* protege a las personas de ser devueltas a un país donde su vida y libertad se verían amenazadas debido a su raza, religión, nacionalidad, pertenencia un grupo social particular u opinión política. Al ser país signatario de la Convención de Ginebra, Australia está obligada a considerar los casos de las personas que llegan a su territorio solicitando asilo y luego proporcionar protección si pasan la prueba o, en caso de no cumplir los requisitos necesarios para ser considerado como refugiado en los términos de la Convención, aun así, permitirles quedarse cuando devolverlos o ponerlos en una frontera pone en peligro su seguridad.¹⁴⁴

Así como quedó estipulada su obligación de no devolución, de igual forma se establece en el apartado 7A, que “la existencia de poderes legales en virtud de esta Ley no impide el ejercicio de ningún Poder Ejecutivo de la Commonwealth para proteger las fronteras de Australia, incluso, cuando sea necesario, expulsando a las personas que han cruzado esas fronteras.”¹⁴⁵ Este artículo ha permitido al gobierno australiano incumplir con sus obligaciones internacionales –principalmente, en lo concerniente a sus obligaciones *non refoulement*– a fin de proteger las fronteras de su territorio.

En ese mismo sentido, en la división 8, sección 197C, se estipula que las autoridades migratorias deberán de remover tan pronto como sea razonablemente posible a un no ciudadano irregular independientemente de si ha habido una evaluación, según la ley, de las obligaciones de no devolución de Australia con respecto al no ciudadano. Esto significa que, cuando las autoridades consideren que la entrada de una persona migrante irregular pone en peligro la seguridad de la comunidad australiana, entonces deberán removerla de forma inmediata, sin considerar que devolverla o expulsarla –aun cuando no cumpla los requisitos para ser refugiada en los términos de la Convención– puede amenazar su existencia.

Australia ha aprovechado las lagunas que la Convención de 1951 no previó respecto a la aplicación del artículo 33 (1) que especifica las obligaciones de no devolución.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 21.

¹⁴⁴ Parliament of Australia, *Chapter 8 - International humanitarian obligations*, Australian Government. Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/minmig/report/c08 Consultado el 10 de noviembre de 2019.

¹⁴⁵ Australian Government, *Migration Act 1958*, *op. cit.*, p. 55.

Considerando que las personas no llegan a territorio australiano, sino que son interceptadas antes de hacerlo en las regiones *offshore*, el gobierno ha argumentado que el alcance del principio *non refoulement* no cubre una aplicación extraterritorial, por lo que Australia no viola ningún compromiso internacional al devolver a las personas que solicitan asilo en fronteras donde su vida pueda correr peligro, pues no han llegado, como tal, a su territorio y, por ende, no es una devolución.

Empero, en la Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución del ACNUR, se especifica que:

La traducción de “*refouler*” al castellano incluye palabras como ‘rechazar’, ‘repeler’, ‘hacer regresar’. Es difícil concebir que esas palabras estén limitadas a los refugiados que ya han entrado al territorio de un Estado Contratante. El sentido corriente de los términos “devolver” y “*refouler*” no admite una interpretación que restringiera su alcance dentro del territorio del Estado en cuestión, ni hay indicios de que estos términos fueran entendidos por los redactores de la Convención de 1951 como limitados en esta forma.¹⁴⁶

La única restricción geográfica de la obligación establecida en el artículo 33 (1) de la Convención está sujeta respecto al país a donde un refugiado no puede ser devuelto, no al lugar desde el cual esa persona sería enviada, por lo que el alcance *ratione loci* de la disposición de no devolución no está limitado al territorio de un Estado. Además, es importante señalar que cualquier interpretación que ignore medidas por las cuales un Estado, actuando fuera de su territorio, regrese o de cualquier otra forma traslade a refugiados a un país donde se encuentren en peligro de persecución, sería fundamentalmente incongruente con el objeto y fin humanitario de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.¹⁴⁷

A pesar de lo establecido por el ACNUR, lo cierto es que la política migratoria australiana se basa en la Ley de migración de 1958, y esta les otorga poderes discrecionales a las autoridades correspondientes para defender las fronteras de su territorio. En razón de lo anterior, Australia ha aplicado medidas cada vez más restrictivas respecto a las personas con necesidad de protección internacional que llegan de forma irregular al país, sin importar

¹⁴⁶ ACNUR, *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, p. 15. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf> Consultado el 10 de noviembre de 2019.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 16.

los incumplimientos de instrumentos internacionales que dichas medidas supongan. El principio *non refoulement* no ha sido el único comprometido en las acciones de Australia, sino que también ha sido violado el principio de no sanción por ingreso regular.

Aun cuando en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se declare que no se deberán imponer sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales; en la práctica Australia se ha encargado de detener y poner bajo custodia a todas aquellas personas que ingresan de forma irregular a territorio australiano.

Así, en la Ley de Migración se previó toda una división para tratar temas relacionados con la detención de no ciudadanos irregulares. En la sección 7, apartado 189, se establece que si las autoridades migratorias saben o sospechan razonablemente que una persona en la zona de migración (que no sea un lugar extraterritorial extraído) o fuera de ella, pero que intenta ingresar a la zona, es un no ciudadano irregular, el oficial debe detener a la persona, para posteriormente llevarla a un centro de detención para migrantes, ya sea en un tercer país o en un lugar de procesamiento regional.¹⁴⁸

No obstante, en la sección 4AA se afirma como principio que los menores solo serán detenidos como medida de último recurso, por lo que estos, en teoría, a pesar de ser irregulares, no deberían someterse a detenciones migratorias.¹⁴⁹ Sin embargo, la realidad no es así. En julio del 2013, después del reinicio de operaciones de la Solución Pacífico, se alcanzó un número récord de 1,992 niñas y niños en detención.¹⁵⁰ Como se verá, estos números se han mantenido constantes.

2.2.1.4. Países de procesamiento regional

Uno de los elementos clave para comprender la política migratoria australiana es el establecimiento de países de procesamiento regional –también conocidos como países o

¹⁴⁸ Australian Government, *Migration Act 1958*, op. cit., p. 279.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵⁰ Australian Human Rights Commission, *The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention*, 2014, p. 17. Disponible en: https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/forgotten_children_2014.pdf
Consultado el 10 de noviembre de 2019.

centros *offshore*— que coadyuvan en la gestión de flujos migratorios de Australia y que son el pilar de la estrategia Solución Pacífico.

El procesamiento regional surgió debido a que el parlamento australiano considera que el tráfico de personas, así como sus consecuencias, principalmente la pérdida de vidas en el mar, no son fenómenos que deba enfrentar un solo Estado, sino que son problemáticas regionales que deben abordarse en conjunto para así lograr soluciones efectivas y duraderas. Teniendo en consideración que Australia es el país que más personas migrantes atrae, el gobierno propuso a sus demás países vecinos que si se restringía el paso hacia territorio australiano y se redirigían las llegadas marítimas no autorizadas a otros países, entonces los flujos migratorios disminuirían, ya que estos destinos no son tan atractivos como Australia.

En ese sentido, las llegadas marítimas no autorizadas, incluso respecto de las cuales Australia tiene o puede tener obligaciones de protección, de acuerdo con lo estipulado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, son llevadas a cualquier territorio designado como país de procesamiento regional en el que deberán esperar los procesos migratorios que les correspondan y, como se verá más adelante, serán su única opción de refugio. Es importante señalar que, con base en lo estipulado por la sección 198AD, se considera que una llegada marítima no autorizada que ha sido llevada a un país de procesamiento regional no se encuentra en detención de inmigración,¹⁵¹ sino en espera de su resolución migratoria.

La designación de país de procesamiento regional corresponderá, únicamente, al Ministro de Inmigración de Australia. La única condición para ello, es que, tras un análisis exhaustivo, se considere que es de interés nacional designar dicho Estado como país de procesamiento regional.¹⁵² Además, el país seleccionado deberá otorgar a Australia, de acuerdo con el artículo 198AB, inciso 3, fracción (a), determinadas garantías, sobre todo en lo concerniente a las obligaciones internacionales que deben de cumplir los Estados involucrados en dicho acuerdo. En ese sentido, el país de procesamiento regional deberá garantizar que:

¹⁵¹ La Ley de Migración de 1958 establece que detención migratoria significa estar en poder, o en nombre de, un oficial en un centro de detención, en una prisión o centro de detención preventiva del Estado o de un territorio, en una estación de vigilancia o la prohibición a un no ciudadano de dejar un barco. No obstante, para la comunidad internacional, el procesamiento regional sí se considera como detención migratoria.

¹⁵² Por país se incluye también a colonias, territorios de ultramar o protectorado de un país extranjero y un territorio de ultramar cuyas relaciones internacionales es responsable un país extranjero. Australian Government, *Migration Act 1958, op. cit.*, p. 303.

(i) el país no expulsará ni devolverá a una persona llevada al país bajo la sección 198AD a otro país donde su vida o libertad se verían amenazadas debido a su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opinión política; y

(ii) el país hará una evaluación, o permitirá que se haga una evaluación, de si una persona llevada al país bajo esa sección está cubierta por la definición de refugiado en el Artículo 1A de la Convención sobre Refugiados enmendada por los Refugiados Protocolo¹⁵³

El establecimiento de países de procesamiento regional y su inclusión en la Ley de migración de 1958, permite a oficiales de la Fuerza de Defensa Australiana llevar una llegada marítima no autorizada a un país de procesamiento regional mediante las siguientes acciones que podrá llevar a cabo dentro o fuera de Australia:

- Colocar la llegada marítima no autorizada en un vehículo o embarcación;
- Restringir la llegada marítima no autorizada en un vehículo o embarcación;
- Remoción de la llegada marítima no autorizada del lugar donde se detuvieron o de un vehículo o embarcación y;
- Permiso para utilizar la fuerza que sea necesaria.

Actualmente, Australia solo cuenta con un país de procesamiento regional ubicado en Nauru, por lo que las llegadas marítimas no autorizadas son interceptadas en la zona de migración y llevadas al centro *offshore* de detención. No obstante, cuando Papúa Nueva Guinea aún era considerado como país de procesamiento regional, era el Ministro de Inmigración quien debía decidir a qué país se enviarían las personas que llegaran de forma irregular a territorio australiano.

2.2.2. Migración calificada

El programa de migración de Australia ha sufrido diversos cambios a lo largo de los años y de acuerdo con las necesidades del país. Si bien en un inicio el objetivo original del programa era aumentar la población con fines de defensa, esto cambió a partir de las décadas de 1950 y 1960, donde este se centró en atraer a trabajadores para desarrollar las industrias manufactureras de Australia. Posteriormente, a principios de la década de 1990, los objetivos del programa eran más difusos, abarcando objetivos sociales, como la

¹⁵³ *Ídem.*

reunificación familiar; humanitarios, a partir de la migración de refugiados y también económicos con la promoción de la migración calificada.¹⁵⁴

Fue hasta la década de 1980 que el programa migratorio australiano se decantó, por fin, por un tipo de migración en específico. A partir de ese momento, el gobierno australiano ha desarrollado políticas diseñadas para dirigirse a los migrantes con experiencia en áreas donde hay un déficit de habilidades a través de su programa general de migración calificada. Además, con el fin de alentar este tipo de flujos migratorios a las regiones donde la escasez de habilidades es particularmente grave, el gobierno ha creado esquemas de migración específicos de estado y territorio que incluyen diversos beneficios para las personas que migren a dichas regiones.¹⁵⁵

Este cambio de enfoque, en cuanto al tipo de migración que atrae Australia, también ha significado un cambio en cuanto al carácter temporal que anteriormente tenían los asentamientos extranjeros. En la actualidad, los flujos migratorios que ingresan a Australia por medio de acuerdos migratorios laborales tienen un carácter permanente, lo que aumentan la ganancia de cerebros en el país y la posibilidad para los migrantes calificados de establecerse de forma definitiva.

Al ser considerada como una “nación de naciones”, Australia tiene claro que gran parte de su desarrollo económico, tecnológico, político y social, se debe a la llegada de personas migrantes que han contribuido a la sociedad australiana. Es por ello que una parte fundamental de su política migratoria está relacionada con el ingreso y la estancia regular de personas migrantes calificadas, sobre todo en áreas económicas que enfrentan escasez de habilidad o falta de mano de obra por parte de la población de dicho país. Como resultado de lo anterior, Australia ha diseñado un sinfín de programas, visas, acuerdos y convenios laborales, los cuales son regulados a partir de la Ley de migración de 1958.

El objetivo de abordar estos acuerdos migratorios laborales en la ley, es proporcionar un marco para un programa de visas de trabajo temporales para enfrentar la escasez de habilidades, sin desplazar las oportunidades de empleo y capacitación destinadas a los ciudadanos y residentes permanentes australianos. Los programas creados para atraer a migrantes calificados deben ser diseñados de tal forma que puedan garantizar la existencia

¹⁵⁴ Janet Phillips, *Skilled migration to Australia*, Parliament of Australia, 2006. Disponible en: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/archive/Skilledmigration Consultado el 11 de noviembre de 2019.

¹⁵⁵ *Ídem.*

oportunidades de empleo a la población australiana, así como también para efectuar el derecho de los migrantes patrocinados para trabajar en Australia bajo el programa que mejor se adecúe a las necesidades del mercado laboral del país.

2.2.2.1. Patrocinadores de personas migrantes calificadas

Los diversos acuerdos migratorios laborales, así como la regulación que los guía, han especificado que las personas extranjeras no pueden postularse por sí solas a un programa de escasez de habilidad temporal, sino que es menester que sean nominados por un patrocinador, el cual puede ser cualquier negocio legalmente establecido y operativo. De conformidad con lo establecido en la sección 140GB, una persona que es, o que ha solicitado ser, un patrocinador aprobado, o una persona que es parte en las negociaciones de un acuerdo de trabajo, puede proponer a un solicitante para una visa de un tipo prescrito en relación con:

- (i) el solicitante o la ocupación propuesta del solicitante propuesto; o
- (ii) el programa que realizará el solicitante o el solicitante propuesto; o
- (iii) la actividad a realizar por el solicitante o el solicitante propuesto; o
- (iv) una ocupación, programa o actividad propuesta.¹⁵⁶

Ser patrocinador significa, entonces, que la empresa, negocio u organización puede atraer a trabajadores migrantes calificados para que trabajen en el programa que este les indique, siempre y cuando siga patrocinando su visa. La aprobación como patrocinador dependerá del programa y en la región en la que se desee establecer, pero sobre todo deberá considerarse el número de personas que el negocio puede patrocinar y la duración de estos convenios. A partir de ello, se pueden prescribir diferentes tipos de términos para diferentes tipos de visas y diferentes clases en relación con las cuales una persona puede ser aprobada como patrocinador.

Existen tres tipos de patrocinadores:

- **Patrocinador comercial estándar:** Es apto para patrocinar visas de escasez temporal de habilidades (subclase 482). La aprobación del patrocinio es por 5 años.

¹⁵⁶ Australian Government, *Migration Act 1958, op. cit.*, p. 201.

- **Patrocinador acreditado:** Recibe prioridad cuando las autoridades migratorias procesan las nominaciones y solicitudes de visa para escasez temporal de habilidades (subclase 482) (TSS).
- **Patrocinador de actividades temporales:** Permite patrocinar a un solicitante para una visa de Actividad Temporal (subclase 408), visa de Trabajo Temporal (Relaciones Internacionales) (subclase 403) Programa de Trabajador Temporal o visa de flujo del Plan Laboral del Pacífico, o una visa de capacitación (subclase 407).¹⁵⁷

En caso de ser aceptado como patrocinador, este deberá elaborar un programa de fomento a migración extranjera. A través de este, es posible que pueda patrocinar a un trabajador calificado para que migre a Australia si no puede encontrar un ciudadano australiano o residente permanente con las habilidades y experiencia necesarias para el trabajo. El patrocinio puede ser temporal o permanente, de acuerdo al diseño y a las necesidades del programa.

Asimismo, el patrocinador puede nominar a un trabajador calificado que viva en el extranjero pero que desea trabajar en Australia o a alguien que ya esté en Australia con un tipo de visa que no le permite trabajar. También puede hacerse cargo del patrocinio de personas con una visa de trabajo temporal calificado (subclase 457) o con visa de escasez temporal de habilidades (subclase 482).¹⁵⁸ Al momento de establecer su plan de fomento a la migración extranjera, el patrocinador debe considerar que el trabajo para el que patrocina al trabajador extranjero debe estar en la Lista de ocupaciones calificadas.¹⁵⁹ En caso de que la actividad no esté en dicha lista, el patrocinador deberá negociar un acuerdo laboral.

2.2.2.2. Prueba de mercado laboral

Uno de los requisitos principales para que puedan patrocinar a migrantes extranjeros calificados, es que el negocio, la empresa o la asociación patrocinadora deberá realizar una prueba de mercado laboral. Esta consiste en demostrar al gobierno australiano que la

¹⁵⁷ Department of Home Affairs, *Becoming a sponsor*, Australian Government, 2018. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/becoming-a-sponsor> Consultado el 11 de noviembre de 2019.

¹⁵⁸ Department of Home Affairs, *Learn about sponsoring*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/learn-about-sponsoring> Consultado el 11 de noviembre de 2019.

¹⁵⁹ En esta se especifican todas las ocupaciones que pueden ser consideradas para un programa migratorio determinado, con base en la visa que van a obtener.

vacante laboral no puede ser ocupada por un ciudadano australiano o residente permanente, por lo que es necesario atraer a migrantes calificados para que puedan desarrollarse en dicha área. Esta medida tiene como objetivo fundamental impedir que los extranjeros sustituyan a la sociedad australiana.

En ese sentido, las pruebas del mercado laboral requieren que los empleadores primero intenten reclutar ciudadanos australianos adecuadamente calificados y con experiencia o residentes permanentes australianos para el puesto que desean nominar.¹⁶⁰ La prueba de mercado laboral consiste, en otras palabras, en demostrar al gobierno australiano que realmente existe una escasez de habilidades que permea en la producción y el crecimiento económico de determinadas regiones del territorio, por lo que será necesario motivar la llegada de migrantes extranjeros que se ocupen únicamente de esas áreas en las que es necesario. Estos programas migratorios planificados establecen las necesidades del mercado en un acuerdo migratorio laboral o en la creación de determinados tipos de visas.

Ahora bien, en el momento en el que se nomine al migrante calificado, el patrocinador debe presentar también evidencia de la prueba de mercado laboral local que las autoridades migratorias le hayan especificado.¹⁶¹ Por lo general, esta prueba consiste en anunciar primero en territorio australiano la vacante, por lo que los patrocinadores deben proporcionar una copia del material publicitario utilizado para anunciar el puesto cuando nombra a un solicitante.

Dicha publicidad deberá realizarse dentro de los cuatro meses inmediatamente anteriores a presentar una solicitud de nominación y si en ese periodo previo a la presentación de la solicitud, el patrocinador ha despedido a cualquier ciudadano australiano o los ha retirado de los puestos en la ocupación nominada, la publicidad debe haber ocurrido desde la fecha en que sucedieron estos eventos.¹⁶²

La publicidad del puesto nominado deberá ser dirigida de tal manera que una proporción significativa de la comunidad australiana calificada y con experiencia, puedan enterarse de la vacante a fin de que estos puestos puedan ocuparse, en primera instancia, por

¹⁶⁰ Haag Walker Immigration Lawyers, *Labour Market Testing Requirements*. Disponible en: <https://www.hwimmigrationlawyers.com/labour-market-testing-requirements/> Consultado el 11 de noviembre de 2019.

¹⁶¹ Australian Government, *Migration Act 1958, op. cit.*, p. 203.

¹⁶² Department of Home Affairs, *Nominating a position*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing> Consultado el 11 de noviembre de 2019.

ciudadanos australianos o residentes permanentes.¹⁶³ Los requerimientos de la publicidad dependerán del tipo de programa o acuerdo laboral del que se trate, sin embargo, los elementos comunes es que deberán promocionarse en Australia, estar redactado en inglés y contar con los siguientes requisitos:

Fig. 5 Requisitos de publicidad en la prueba de mercado laboral



Fuente: Elaboración propia con información de Department of Home Affairs, *Nominating a position*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing>. Consultado el 11 de noviembre de 2019.

Los únicos casos en los que existen exenciones de presentar pruebas de mercado laboral es cuando se trata de desastres mayores o por exenciones laborales y profesionales. En el primer caso, las autoridades migratorias pueden eximir a un patrocinador del requisito de satisfacer la condición de prueba de mercado laboral si ha ocurrido un desastre mayor – sea natural o no– en Australia, que ha tenido un impacto tan significativo que requiere la acción inmediata del gobierno. A través de dicha exención, se pretende contribuir, de una forma más rápida, a la recuperación nacional.

Por otro lado, de acuerdo con la sección 140GBC de la Ley de migración, se puede evitar una prueba de mercado mediante exenciones laborales y profesionales cuando, para el puesto nominado, se quiere un título de licenciatura relevante, un diploma avanzado, una calificación superior o cinco años o más de experiencia relevante.¹⁶⁴ Esto significa que las pruebas de mercado son únicamente respecto a oficios que no requieren, necesariamente, tener una carrera terminada, sino que basta con demostrar ciertos estudios y experiencia. Si se trata de migrantes sumamente calificados o expertos en un área, esta prueba no será necesaria.

¹⁶³ *Ídem*.

¹⁶⁴ Australian Government, *Migration Act 1958*, *op. cit.*, pp. 205-206.

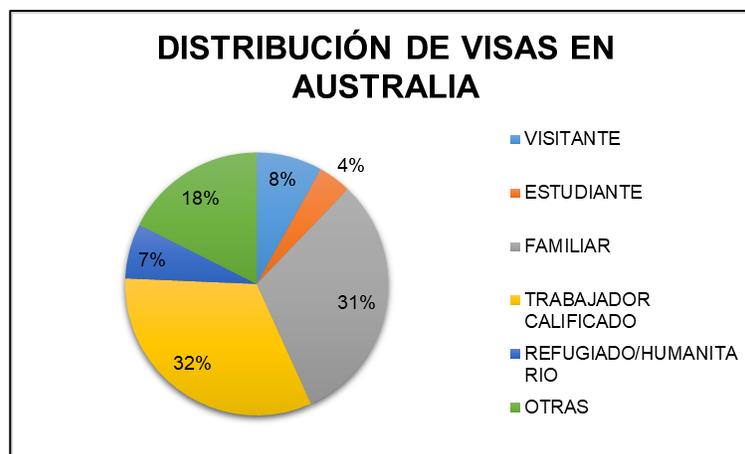
De igual forma, las pruebas del mercado laboral pueden eximirse cuando entren en conflicto con las obligaciones comerciales internacionales de Australia. Esto quiere decir, que estas no deberán aplicarse cuando los países de origen de los migrantes calificados sean Estados con los que Australia tiene algún acuerdo o convenio laboral como México, China, Japón, Tailandia, Vietnam, Canadá, Chile, Corea del Sur, Nueva Zelanda o Singapur.¹⁶⁵

2.2.2.3. Visa de escasez temporal de habilidades (Subclase 482)

Del mismo modo que con las personas refugiadas, el gobierno australiano ha establecido diferentes tipos de visas a las que pueden acceder los migrantes calificados que son atraídos a territorio australiano bajo un patrocinador y un programa migratorio laboral. Estas están destinadas a población muy específica y también tiene beneficios y obligaciones especiales, de acuerdo al tipo de subclase de visa que se trate. Contrario a las cinco opciones a las que podían acceder los refugiados, las personas migrantes calificados tienen mayor diversidad en cuanto al tipo de visas disponibles. (Ver Anexo 1: Visas de trabajo para personas calificadas)

El sistema de visas de Australia, diseñado por el Departamento de Inmigración y Ciudadanía, está compuesto por un total de 74 visas a las que personas pueden aplicar. De estas, 24 están destinadas a la migración calificada que representa el 32% del total, mientras que únicamente el 7% de las visas son destinadas al ámbito humanitario para los refugiados.

Gráfico 1 Distribución del sistema de visas en Australia



Fuente: Elaboración propia con información de Department of Immigration and citizenship, Visa List, Department of Home Affairs, 17 de marzo de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing> Consultado el 15 de abril de 2020.

¹⁶⁵ Department of Home Affairs, *Nominating a position*, op. cit.

A pesar de la gran variedad, en este trabajo se abordarán las características de la visa de escasez temporal de habilidades (subclase 482) que ofrece DAMA a los migrantes calificados que se adhieren a dicho acuerdo. Esta visa, como ya se mencionaba líneas arriba, le permite a un empleador patrocinar a un trabajador adecuadamente calificado para ocupar un puesto que no puede ser ocupado por una persona de la comunidad australiana.¹⁶⁶

La visa subclase 482 surgió a partir del 19 de marzo de 2019 cuando reemplazó a la subclase de visa de trabajo temporal 457. Esta última, de igual forma que la primera, permitía a los trabajadores calificados migrar a Australia y trabajar para un negocio aprobado por hasta cuatro años. No obstante, el 18 de abril de 2017, el diputado Malcolm Turnbull y Peter Dutton, Ministro de Inmigración y Protección Fronteriza, anunciaron conjuntamente que la visa de trabajo temporal 457 sería abolida y reemplazada por la visa de escasez temporal de habilidades (TSS) subclase 482 que tendría como objetivo coadyuvar a las empresas a abordar la escasez genuina de fuerza de trabajo.¹⁶⁷

A fin de poder ser elegible, la persona calificada deberá cumplir con tres requisitos indispensables: ser propuesto para un trabajo calificado por un patrocinador aprobado, tener las habilidades necesarias para desempeñar dicho trabajo y cumplir con los requisitos mínimos del idioma inglés. Una vez cubiertos dichos requerimientos, se podrá otorgar alguna de las tres opciones que ofrece la visa subclase 482:

¹⁶⁶ Department of Home Affairs, *Temporary Skill Shortage visa*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-skill-shortage-482> Consultado el 11 de noviembre de 2019.

¹⁶⁷ Department of Home Affairs, *Temporary Work (Skilled) visa (subclass 457)*, Australian Government, 2018. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/repealed-visas/temporary-work-skilled-457> Consultado el 12 de noviembre de 2019.

Tabla 2. Tipos de visa en la subclase 482 para la escasez temporal de habilidades

VISA SUBCLASE 482	OCUPACIÓN	TIEMPO	REQUISITOS ADICIONALES
Corriente a corto plazo	Lista de ocupaciones a corto plazo	2-4 años	2 años de experiencia laboral relevante en su ocupación nominada Evaluación de habilidades, si es necesario para su ocupación Cumplir con los estándares mínimos de dominio del idioma inglés a menos que esté exento de tener que demostrar esto
Flujo a medio plazo	Lista de ocupaciones calificadas elegibles a mediano y largo plazo	4 años	2 años de experiencia laboral relevante en su ocupación nominada Evaluación de habilidades, si es necesario para su ocupación Posibilidad de estudiar, pero sin asistencia del gobierno australiano.
Corriente de acuerdo laboral	Acuerdo laboral vigente con el gobierno australiano	4 años	Ser nominado para trabajar en una ocupación específica bajo los términos de un Acuerdo Laboral 2 años de experiencia laboral Evaluación de habilidades
Participante posterior	Miembros de la familia de la subclase 457 o 482	Puede permanecer mientras su visa sea válida	Reunificación familiar Pueden vivir, trabajar y estudiar en Australia

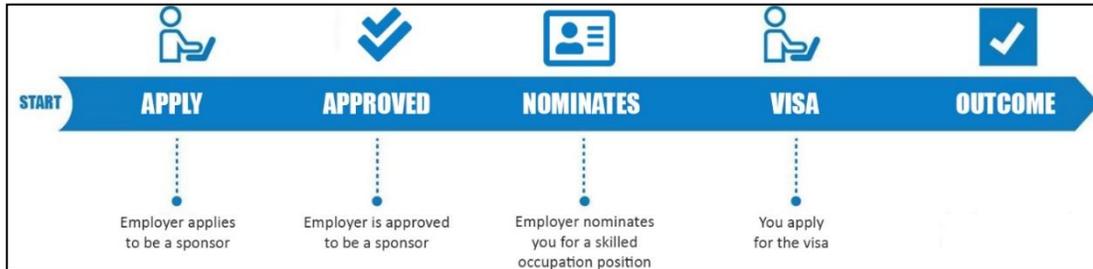
Fuente: Elaboración propia con información de Department of Home Affairs, *Temporary Skill Shortage visa*, Australia Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-skill-shortage-482> Consultado el 11 de noviembre de 2019

La mayor ventaja que ofrecen las visas de escasez temporal de habilidades es que, al ser patrocinadas por alguna empresa o negocio, los migrantes calificados no deberán realizar la prueba del “Sistema de puntos”, el cual tiene como objetivo evaluar distintos aspectos de los solicitantes, desde atributos personales hasta la capacidad de contribuir a la sociedad australiana. Las categorías que evalúa de este sistema son: edad, destreza en el idioma, experiencia en el extranjero, preparación académica, educación especializada y habilidades de pareja.

Los tiempos de procesamiento de la visa 482 dependerán de la presentación de solicitudes de patrocinio, nominación y elección de visas correcta para que se incluyan todos los documentos de respaldo necesarios con la finalidad de cumplir con los criterios legislativos detallados que deben evaluarse. Dentro de estos documentos, deberá incluirse evidencia de que los deberes del puesto al que intenta acceder el migrante calificado coinciden con las características que se establecieron en la lista de ocupaciones, se han cumplido los

requisitos de las pruebas del mercado laboral y que el salario a pagar es el salario anual del mercado para el puesto nominado.¹⁶⁸

Fig. 6 Proceso de aplicación visa subclase 482



Fuente: Department of Home Affairs, *Short-term stream*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-skill-shortage-482/short-term-stream> Consultado el 12 de noviembre de 2019.

Conclusiones

A través de este capítulo se ha demostrado que el alza en las tendencias migratorias ha obligado a los Estados a establecer y a adoptar diversos instrumentos que regulen sus acciones respecto a la gestión de flujos migratorios. No obstante, después de revisar las lagunas y vacíos que tienen en sí mismos tanto los ordenamientos internacionales como los locales, es claro que la migración y su gestión es un fenómeno sumamente complejo, pues está relacionada con otros términos que son igual de abstractos y discrecionales, tales como seguridad e interés nacional.

A pesar de que existen instrumentos internacionales que nacieron con el objetivo de velar por la dignidad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, son estos mismos los que les han permitido a los Estados esta inacción en cuanto a la protección de los refugiados, pues la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 solo establecen normas mínimas de cumplimiento que han dado lugar a un sinnúmero de interpretaciones limitadas que reducen las responsabilidades y compromisos que adoptan los Estados.

Aunado a ello, estos documentos que guían el derecho internacional de los refugiados mantienen una visión, hasta cierto punto, antigua y limitada. La creación de ambos instrumentos respondió al contexto en el que fueron realizados, sin embargo, la realidad los

¹⁶⁸ Haag Walker Lawyers, *Fast Processing for new 482 Visa Applications*. Disponible en: <https://www.hwimmigrationlawyers.com/fast-processing-for-new-482-visa-applications/> Consultado el 12 de noviembre de 2019.

ha superado y estos ya no son lo suficientemente inclusivos con todas las formas de desplazamiento que se están dando alrededor del mundo ni con los nuevos sentimientos radicales y xenófobos que han ido aumentando con el paso de los años.

En el discurso, muchos países han defendido a las personas migrantes con necesidad de protección internacional, no obstante, en la práctica, cuando un Estado se enfrenta a crisis económicas, políticas y sociales, los instrumentos internacionales dejan de aplicarse, es decir, las normas internacionales se suspenden debido a que lo más importante para los países es trabajar para cuidar la salud de la población nacional, aun cuando esto signifique proteger las fronteras.

Es por lo anterior que los Estados continuamente se debaten entre la apertura de sus fronteras a migrantes calificados y la lucha por evitar la llegada de migrantes irregulares o solicitantes de asilo. La solución ante esto ha sido la creación de políticas migratorias exhaustivas, planeadas y calculadoras que buscan determinar niveles de tolerancia respecto al número y categoría de personas migrantes que ingresarán a su territorio, haciendo énfasis en el análisis previo de los beneficios que la llegada de un determinado tipo de persona migrante puede traer al Estado.

Por ello, es cada vez más común que existan acuerdos migratorios laborales sumamente específicos, que determinen temporalidades, regiones de aplicación y ocupaciones permitidas, como el caso de DAMA en Australia. Este país se caracteriza justo por una gestión de flujos migratorios que tiene como objetivo lograr que las llegadas de personas migrantes no signifiquen un costo adicional ni un peligro a la seguridad nacional, sino, por el contrario, la ganancia de cerebros y la oportunidad de dinamizar su mercado laboral a fin de contribuir al desarrollo nacional y al crecimiento de la sociedad australiana en todos sus aspectos.

Los programas laborales de Australia no se aplican solo en aras de la cooperación internacional, sino que únicamente se acude a ellos cuando realmente se enfrentan a una escasez de fuerza laboral, ya sea porque la población nativa está envejeciendo, porque no deseen realizar determinada actividad o porque dicha región no es atractiva para la población australiana. Esto se refleja incluso en la prueba de mercado laboral que debe realizarse antes de patrocinar a un migrante calificado, donde la empresa deberá garantizar al Estado que se han agotado las posibilidades de contratar a una persona australiana.

Así es como la Ley de Migración de 1958 representa la dualidad propuesta por este proyecto; por un lado, se especifican las acciones de disuasión que realizará el gobierno australiano en el caso de llegadas marítimas no autorizadas y por otro lado, se evidencian los programas de fomento a la migración calificada, como la existencia de múltiples categorías de visas que les permitirán establecerse en territorio australiano de forma temporal, con posibilidad de convertirse en residentes permanentes y posteriormente aplicar para la ciudadanía australiana.

Este país ha sabido aprovechar todas las oportunidades que ofrecen los vacíos de los instrumentos internacionales para el derecho internacional de los refugiados, sobre todo amparándose en cuestiones de soberanía y protección de fronteras. Los principios *non refoulement* y de no sanción por ingreso regular, fueron suspendidos a partir de la crisis migratoria de Tampa, que revolucionó la política migratoria australiana en 2001. No obstante, el estado de excepción creado en esos años, se ha mantenido y, sobre todo, se ha intensificado con el paso de los años.

Esta suspensión de aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967, ha permitido a Australia establecer distintas medidas para disuadir la llegada de solicitantes de asilo a partir de acciones como la designación de países de procesamiento regional, la detención migratoria, la creación de la figura de llegadas marítimas no autorizadas y la imposibilidad de asentamiento en territorio australiano para no ciudadanos irregulares.

Ahora bien, una vez revisados los elementos teóricos de los instrumentos que guían la política migratoria de este país, es necesario exponer la forma en la que estos se aplican en la realidad australiana a través de dos programas específicos: la estrategia Solución Pacífico y el acuerdo DAMA. Estos dos representarán la dualidad en la política migratoria australiana que se presentó desde un inicio en este trabajo. A fin de entenderlos como dispositivos biopolíticos, es menester remitirse a sus inicios, objetivos y sus principales características.

3. LA ESTRATEGIA SOLUCIÓN PACÍFICO COMO NUEVO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO DURANTE 2013 AL 2018

Con el objetivo de cumplir lo establecido en la Ley de Migración de 1958, Australia ha diseñado un sinfín de programas migratorios que pretenden coadyuvar en la gestión de los flujos migratorios que recibe el país. El establecimiento de estos programas ha colocado a Australia como un ejemplo a seguir a nivel internacional, pues estos le han permitido

adoptar un modelo que se caracteriza por aprovechar los beneficios de la migración, al mismo tiempo que mitiga las consecuencias y los resultados adversos de dicho fenómeno.

Uno de los programas que más ha causado interés por parte de la sociedad internacional, es la creación de la estrategia Solución Pacífico, que surgió en 2001 a partir una crisis migratoria reflejada en el suceso de Tampa y que transformó la visión tradicional de Australia como un país hospitalario con las personas migrantes. A través de esta estrategia, se han implementado diversas medidas de disuasión a fin de evitar que más personas arriben a costas australianas con el objetivo de solicitar asilo.

La exitosa instrumentación de la Solución Pacífico y las posteriores campañas creadas para detener las embarcaciones irregulares, han colocado a Australia como un modelo a seguir para contener la migración. Líderes alrededor del mundo –como Matteo Salvini en Italia y Donald Trump en Estados Unidos– han elogiado las acciones por parte de las autoridades australianas, sobre todo debido a que, de acuerdo con lo dicho por ese país, ha coadyuvado también a salvar vidas en el mar, contrario a lo que ha sucedido en el Mediterráneo, por ejemplo.

No obstante, la estrategia implementada a partir de 2001 y reiniciada en 2013, también tiene sus detractores. Organizaciones internacionales y de la sociedad civil, así como periodistas y defensores de los refugiados, se han manifestado en contra de las medidas de disuasión desplegadas por el gobierno australiano, pues han derivado en violaciones de derechos humanos, daños a la integridad de las personas y condiciones de vida difíciles para las solicitantes de asilo con necesidad de protección internacional.

Cualquiera que sea el caso, la realidad es que la Solución Pacífico es una pieza fundamental para entender la gestión migratoria llevada a cabo por Australia. Por ello, este capítulo se enfocará en analizar las características principales de la Solución Pacífico a fin de distinguirla como un dispositivo biopolítico clave para detener los flujos migratorios.

Para lograr lo anterior, el capítulo se ha dividido en tres apartados. El primero expondrá los antecedentes de la Solución Pacífico, así como los cambios en la legislación australiana derivado de su primera implementación en 2001. Por otra parte, el segundo apartado analizará la reinstalación de la estrategia en 2013, destacando las nuevas medidas punitivas destinadas a los solicitantes de asilo y las consecuencias de dichas acciones en la salud de las personas detenidas en los centros de procesamiento regional. Finalmente, el tercero analizará la Solución Pacífico desde el enfoque biopolítico a través de la

aplicación de los conceptos fundamentales de la teoría ya citada, tales como anatomopolítica, dispositivos biopolíticos, relación de excepción y bando.

3.1. Estrategia Solución Pacífico

La política migratoria de Australia no ha sido uniforme a lo largo de los años, sino que esta se ha ido modificando de acuerdo con las necesidades de su población. Sin embargo, si se intenta hacer un resumen de las acciones que han guiado su actuar, podría concluirse que, históricamente, Australia ha optado comúnmente por políticas migratorias estrictas basadas en criterios raciales y étnicos.

Empero, con la derogación de la Ley de 1901, las nuevas medidas adoptadas a partir de 1958 y la abolición de la política de "Australia blanca" por parte del gobierno laborista en 1973, el país comenzó una transición hacia nuevas políticas migratorias ausentes de discriminación y más hospitalarias. Estos cambios permitieron que, desde 1945, Australia haya admitido, aproximadamente, medio millón de refugiados, convirtiéndose así en "una de las tasas más altas de reasentamiento de refugiados *per cápita* entre los Estados industrializados".¹⁶⁹

A pesar de este cambio, la continua transformación del orden internacional, los sucesivos conflictos en diversas partes del mundo y los nuevos agentes persecutores, han generado un aumento sustancial de personas que se ven forzadas a dejar su país de origen. La magnitud y la complejidad de los problemas derivados del flujo de solicitantes de asilo a nivel mundial, ha llevado a las naciones receptoras de refugiados –incluida Australia– a replantear sus políticas migratorias para evitar pérdidas de control de fronteras, sobre todo cuando se trata de migrantes no autorizados.

El aumento en el número de personas que solicitan asilo y, en particular, los irregulares, ha planteado preocupaciones a nivel mundial durante muchas décadas y se ha posicionado como un tema prioritario en cada una de las agendas de los Estados, los cuales pretenden lograr un equilibrio entre cumplir sus obligaciones internacionales atendiendo las necesidades inmediatas de las personas desplazadas y la protección de las fronteras nacionales. A pesar de la búsqueda del equilibrio humanitario-securitización, la balanza se

¹⁶⁹ Kaitlyn Pennington-Hill, "Australia Makes a U-Turn with the Revival of the Pacific Solution: Should Asylum Seekers Find a New Destination?" *Washington University Global Studies Law Review*, 2014, vol. 13, p. 587. Disponible en:

https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1502&context=law_globalstudies

Consultado el 02 de enero de 2020.

inclina cada vez más hacia migraciones ordenadas y seguras que únicamente responden a discursos de seguridad nacional.

En el caso de Australia, las preocupaciones sobre las llegadas de solicitantes de asilo irregulares –llamadas *boat people*–, comenzaron a ser de interés desde la década de 1970 cuando el país se enfrentó a una serie de olas migratorias como resultado de la Guerra de Vietnam, la cual obligó a la mitad de su población a solicitar refugio en otros países. Si bien la mayoría decidió desplazarse a países vecinos de Asia, otros grupos se embarcaron para llegar a costas australianas. De acuerdo con el parlamento, la primera ola de personas migrantes durante 1976 a 1981 trajo consigo a, aproximadamente, 2,059 vietnamitas que buscaban refugio.¹⁷⁰

Este primer flujo migratorio fue bien recibido por la opinión pública australiana, pues tenían claro que el conflicto había tenido consecuencias graves para la población vietnamita, por lo que a la mayoría se les otorgó el estatus de refugiados con relativa rapidez. No obstante, conforme los números de los solicitantes de asilo comenzaron a aumentar, la simpatía inicial se transformó en un nuevo debate que se centró en cuestiones como el aumento del desempleo, la lucha por los recursos y las supuestas invasiones. Estos debates se centraron no solo en la percepción de falta de control sobre las fronteras, sino también en si los arribos eran de "verdaderos refugiados".¹⁷¹

Lo anterior, aunado a que, alrededor de 1989, un aumento en la inestabilidad del sudeste asiático provocó una nueva oleada de solicitantes de asilo que llegaba en barco a las costas australianas, llevó al gobierno a adoptar medidas más restrictivas respecto a la llegada de embarcaciones al país. Con el objetivo de controlar la siguiente ola migratoria, se adoptó, en 1989, la Ley de Enmienda de Legislación de Migración que introdujo cambios en el sistema de procesamiento de llegadas de embarcaciones.

A través de esta ley se permitió a los oficiales arrestar y detener a cualquier persona sospechosa de ser entrante irregular, estableciendo así una política de detención administrativa para todas las personas que intentaran solicitar asilo en Australia sin una visa válida, mientras se resolvía su estatus migratorio. Como resultado de la promulgación

¹⁷⁰ Janet Phillips y Spinks Harriet, *Boat arrivals in Australia since 1976*, Parliament of Australia, 2011, p.1. Disponible en: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals#_Toc285178604 Consultado el 02 de enero de 2020.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 6.

de esta ley, el número de detenidos de inmigración comenzó a aumentar. De acuerdo con George Venturini, mientras que el 1 de enero de 1985 solo cinco personas estaban detenidas en centros de detención de migrantes, en junio de 1992, después de la adopción de la Ley de Enmienda, había 478 personas detenidas, de las cuales 421 habían llegado en barco.¹⁷²

Si bien es cierto que, en un principio, la implementación de la detención administrativa se consideró como una medida temporal y excepcional destinada a un tipo de persona migrante en específico –indochinas–,¹⁷³ la sucesiva llegada de olas migrantes, la percepción pública de la ineficacia de las políticas migratorias y la obsesión por el control fronterizo para ganar adeptos electorales, llevó al gobierno australiano a extender la detención obligatoria en 1994 a todos los no ciudadanos irregulares:

La Ley estableció un nuevo sistema de visas que hace una distinción simple entre un no ciudadano 'legal' e 'ilegal'. Según la Sección 13 de la Ley, un oficial de migración tenía la obligación de detener a cualquier persona sospechosa de ser ilegal. La Ley eliminó el límite de detención de 273 días que se había aplicado en virtud de la Ley de Enmienda de Migración de 1992. Los superintendentes podían solicitar una visa puente que les permitía permanecer en la comunidad mientras se evaluaban sus reclamos. La ley tenía apoyo bipartidista.¹⁷⁴

Esta extensión significó la implementación de un sistema de detención obligatoria en zonas ubicadas a lo largo de Australia con acceso limitado al sistema jurídico. Los solicitantes de asilo que llegaron después de 1994, nunca fueron reasentados en Australia y se les repatrió tras un largo período de detención.

¹⁷² George Venturini, *Australia's Maltreatment of Asylum Seekers And Refugees – Part I*, Counter Currents, 2012, p. 7. Disponible en: <https://www.countercurrents.org/venturini031012.pdf> Consultado el 02 de enero de 2020.

¹⁷³ El entonces Ministro de Inmigración, Gerry Hand, declaró que el régimen de detención estaba destinado a una clase específica de personas: “El Gobierno está decidido a enviar una señal clara de que la migración a Australia no se puede lograr simplemente al llegar a este país y esperar que se permita la entrada a la comunidad ... esta legislación solo pretende ser una medida provisional. La presente propuesta se refiere principalmente a un régimen de detención para una clase específica de personas. Como tal, está diseñado para abordar solo los requisitos apremiantes de la situación actual. Sin embargo, reconozco que es necesario considerar más ampliamente temas tan básicos como la entrada, detención y expulsión de ciertos no ciudadanos.” Janet Phillips y Spinks Harriet, *Immigration detention in Australia*, Parliament of Australia, p. 6, 2013. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1311498/upload_binary/1311498.pdf;fileType=application/pdf Consultado el 03 de enero de 2020.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 6.

Este sistema de detención obligatoria fungió como uno de los pilares principales de la política migratoria australiana, pues solo a través de éste el gobierno logró controlar las embarcaciones indochinas que llegaron a su territorio durante 1976 a 1994. Sin embargo, eventos como la creciente inestabilidad en Medio Oriente, el aumento de personas desplazadas, la retórica de Australia como un país perfecto para migrar y la llegada de un número relativamente grande de solicitantes de asilo procedentes de Afganistán e Irak, terminaron por desencadenar la crisis de Tampa en 2001 que transformaría por completo la política migratoria australiana.

3.1.1. Tampa Affair en 2001

Aun cuando Australia siempre ha optado por medidas restrictivas en cuanto a los flujos migratorios que recibe, la crisis de Tampa se convirtió en el catalizador de una nueva política basada en la securitización de fronteras y la criminalización de personas con necesidad de protección internacional. Este evento, aunque duró solo ocho días, tuvo un impacto permanente en la gestión migratoria australiana y sus relaciones con los países vecinos.

El 24 de agosto de 2001, a través de las autoridades australianas de búsqueda y rescate, se localizó un barco pesquero, la Palapa, que transportaba a 433 solicitantes de asilo hazara provenientes de Afganistán.¹⁷⁵ El barco, debido a la sobrecarga y el pobre equipo con el que contaba, quedó varado entre Indonesia y la Isla de Navidad. Los llamados de auxilio por parte de la Palapa, hicieron que la Autoridad de Seguridad Marítima Australiana guiara al barco de contenedores noruego, Tampa, y a su capitán, Arne Rinnan, a rescatar a las personas a bordo.¹⁷⁶

Siguiendo las instrucciones del gobierno australiano, Tampa se redirigió a la ciudad de Merak por ser el puerto más cercano. Empero, la tripulación que había sido rescatada amenazó con suicidarse si eran devueltos a Indonesia, por lo que solicitaron que fueran trasladados a la Isla de Navidad donde pedirían asilo. Ante ello, el entonces primer ministro de Australia, John Howard, se negó a permitir que el barco noruego llevara a cualquiera de los solicitantes de asilo a territorio australiano, ya que, de acuerdo con Howard, era del

¹⁷⁵ Los Hazara son una minoría étnica que vive predominantemente en Afganistán y Pakistán. Durante más de dos siglos han sido perseguidos mediante discriminación sistemática, limpieza étnica y genocidio. George Venturini, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁶ National Museum of Australia, *Tampa Affair*. Disponible en: <https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/tampa-affair> Consultado el 03 de enero de 2020.

interés nacional trazar una línea para detener a lo que se estaba convirtiendo, cada vez más, en un número incontrolable de llegadas irregulares a su territorio.¹⁷⁷

Durante 48 horas, el capitán de Tampa realizó repetidas solicitudes al gobierno australiano para poder desembarcar, sin embargo, ninguna de ellas obtuvo respuesta satisfactoria. Por el contrario, el Departamento de Inmigración (DIMA) notificó a Arne Rinnan que, en caso de ingresar a aguas australianas e intentar desembarcar en la Isla de Navidad, estaría sujeto a enjuiciamiento en virtud de la Ley de Migración de 1958 por tráfico de personas.¹⁷⁸ No obstante, debido a que el barco estaba equipado únicamente para 50 personas y la salud de los rescatados estaba empeorando, el Capitán Rinnan decidió ingresar a aguas australianas el 29 de agosto, aún sin el consentimiento de las autoridades.

Esto significó, para Australia, una violación flagrante de la ley. Como consecuencia, envió a 45 tropas del Servicio Aéreo Especial (SAS) para abordar el barco y así evitar que Tampa navegara más cerca de la Isla de Navidad. Al mismo tiempo que enviaban fuerzas para detener al barco noruego, el gobierno negociaba con Nauru y Nueva Zelanda para llevar a las personas con necesidad de protección internacional a su territorio, lo cual se logró el 2 de septiembre. La Royal Australian Navy condujo a los solicitantes de asilo de Tampa a Nauru, de donde 131 de ellos fueron enviados a Nueva Zelanda. Los 302 restantes se procesaron en Nauru y otros permanecieron en dicha isla por más de 2 años.¹⁷⁹

A pesar de las amenazas por parte del gobierno australiano, el capitán de Tampa no fue enjuiciado gracias a la presión de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, así como defensores de derechos humanos, que se pronunciaron a favor de las acciones realizadas por parte de Arne Rinnan, pues salvó a 433 personas de lo que parecía una muerte segura.

Por el contrario, el capitán, su tripulación y el dueño de Tampa, recibieron el Premio Nansen para los Refugiados por su "valor personal y su grado único de compromiso con la protección de los refugiados."¹⁸⁰ A pesar de que muchos han valorado sus acciones, Rinnan declaró que personas en Nauru le habían enviado cartas diciéndole que lo mejor para ellos

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ Kaitlyn Pennington-Hill, *op. cit.*, p. 592.

¹⁷⁹ National Museum of Australia, *op. cit.*

¹⁸⁰ Eduardo Cue, *Captain, crew and owner of "Tampa" win Nansen Award for rescue at sea*, UNHCR, 2002. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/latest/2002/3/3c975a254/captain-crew-owner-tampa-win-nansen-award-rescue-sea.html> Consultado el 12 de febrero de 2020.

hubiera sido dejarlos morir en el Océano en lugar de rescatarlos, pues las condiciones en los centros *offshore* eran terribles.¹⁸¹

Los eventos ocurridos del 24 de agosto al 2 de septiembre del 2001 marcaron el inicio de una nueva política migratoria: la Solución Pacífico. A través de ella, los solicitantes de asilo a bordo no autorizados o llegadas marítimas irregulares (IMA) serían interceptados y transferidos a centros de procesamiento en alta mar en las islas Nauru y Manus en Papúa Nueva Guinea antes de que pudieran pisar territorio australiano.

3.1.2. El inicio de la Solución Pacífico en 2001

A partir de la puesta en marcha de la Solución Pacífico, Australia sufrió una transformación por completo. A partir de ese momento, las autoridades de ese país fijaron como objetivo principal lograr un control directo sobre las personas que llegaban a territorio australiano por bote. El gobierno reafirmó tal postura mediante la introducción de medidas adicionales para disuadir los intentos de llegada de los solicitantes de asilo y para limitar los derechos de los que habían conseguido alcanzar aguas australianas. Como parte de estas medidas, se incluyó un sistema de concesión de visados que ofrecían protección temporal, la introducción de procedimientos fuera de las fronteras y cambios en la zona de migración.¹⁸²

Tras la crisis de Tampa, el gobierno de Howard aprobó una serie de leyes que crearon un nuevo marco jurídico que regularía las acciones destinadas a la disuasión de los solicitantes de la condición de refugiado. En primera instancia, y derivado de las acciones del 29 de agosto, se aprobó la Ley de Protección de Fronteras la cual tendría un efecto retroactivo para validar el involucramiento de las fuerzas especiales de Australia en Tampa. Esta ley coadyuvó a confirmar la soberanía australiana para determinar quién entraría al país y la forma en la que tendría permitido hacerlo.

Asimismo, su aprobación le otorgó al gobierno nuevos poderes de protección fronteriza permitiéndoles a las autoridades el uso de una fuerza razonable para retirar cualquier barco de las aguas territoriales australianas; devolver por la fuerza a cualquier persona a dicho barco; y determinó que ninguna persona a bordo de una llegada marítima no autorizada

¹⁸¹ SBS, *Tampa ship captain voices frustration*, SBS News, 2013. Disponible en: <https://www.sbs.com.au/news/tampa-ship-captain-voices-frustration> Consultado el 12 de febrero de 2020.

¹⁸² Fiona McKay, "Vuelta a la Solución Pacífico", *Revista Migraciones Forzadas*, 2013, núm. 44, p.25. Disponible en: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/detencion/RMF44.pdf> Consultado el 21 de enero de 2020.

podría presentar una solicitud de asilo válida.¹⁸³ Estas nuevas medidas permitieron la creación de la Operación Relex como una nueva respuesta del gobierno al problema de las llegadas no autorizadas después de Tampa:

El objetivo estratégico de la Operación Relex era una extensión de la nueva política de protección fronteriza del Gobierno: *prevenir*, en primera instancia, la incursión de embarcaciones no autorizadas en aguas australianas de modo que, en última instancia, los contrabandistas de personas y los solicitantes de asilo se *disuadirían* de intentar utilizar Australia como destino.¹⁸⁴

De este modo, la operación pretendía evitar que los barcos no autorizados cruzaran la zona contigua de Australia. Contrario a la Operación Cranberry, que detectaba e interceptaba embarcaciones dentro de las aguas australianas, la Operación Relex se encargó de detenerlos aún antes de ingresar a la delimitación territorial marítima de Australia. Esto significó una transformación en la estrategia de protección fronteriza por parte de la Fuerza de Defensa Australiana.

A fin de seguir fortaleciendo la capacidad del Estado para detener a las personas con necesidad de protección internacional, el parlamento aprobó la Ley de Enmienda a la Migración (Escisión de la Zona de Migración) de 2001, la cual introdujo el concepto de lugar extraterritorial. Esta ley permitió al gobierno declarar que ciertas partes del territorio *offshore* de Australia se encuentran fuera de la zona de migración, con el fin de evitar que los solicitantes de asilo utilizaran estos lugares para desembarcar y solicitar refugio.¹⁸⁵

Como resultado de lo anterior, las Islas Navidad, Ashmore, Cartier y Cocos (Keeling) fueron excluidas de la zona de migración de Australia, lo que significó que las personas migrantes que llegaran a uno de estos territorios de forma irregular, sin documentación válida, no tendrían permitido tramitar una solicitud válida para una visa a Australia, incluidas las visas de protección.¹⁸⁶ Además, la implementación de esta medida significó, por otro lado, la restricción de acceso al sistema de protección de refugiados de Australia, es decir, fueron privados de participación en los tribunales para defender su determinación de la condición de refugiado, procedimientos de apelación y representación legal.

¹⁸³ Kaitlyn Pennington-Hill, *op. cit.*, p.593.

¹⁸⁴ Parliament of Australia, *Chapter 2 - Operation Relex*, Parliament of Australia. Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/maritimeincidents/report/c02 Consultado el 21 de enero de 2020.

¹⁸⁵ Kaitlyn Pennington-Hill, *op. cit.*, p. 594.

¹⁸⁶ George Venturini, *op. cit.*, p. 14.

Finalmente, la última medida legislativa aprobada fue la Ley de Enmienda de la Migración (Escisión de la Zona de Migración) (Disposiciones Consecuentes). Por medio de esta ley, las autoridades australianas pueden detener –en caso de ser necesario, con fuerza razonable– a las personas que lleguen en embarcaciones no autorizadas y trasladarlas a un tercer país designado bajo la Ley de Migración de 1958.

De acuerdo con la ley, el primer ministro tiene la autoridad para declarar que un tercer país proporcionará acceso a procedimientos efectivos para la determinación de asilo y brindará protección a las personas hasta que se determine su condición de refugiado, que sean repatriadas voluntariamente a su país de origen o hasta su reasentamiento en otro país. Asimismo, este deberá cumplir con los estándares relevantes de derechos humanos con los que Australia está comprometido.¹⁸⁷ Fue a partir de esta medida que el gobierno estableció los centros *offshore*, los cuales fungen como el pilar fundamental de la Solución Pacífico.

3.1.2.1. Arreglos de procesamiento *offshore*

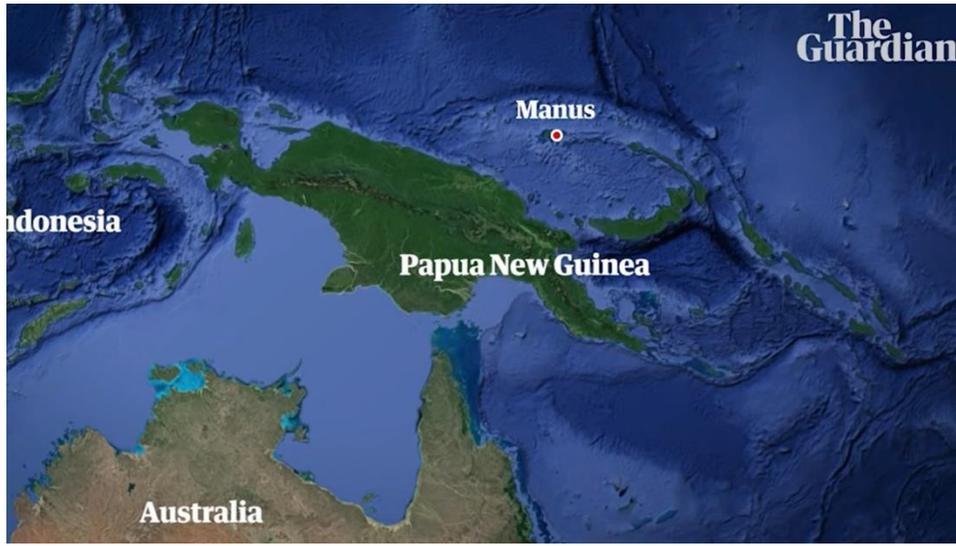
Derivado del aumento generalizado de llegadas de embarcaciones en 2001 y la consecuente crisis de Tampa, el gobierno australiano estableció un nuevo sistema de protección de fronteras a través del cual las autoridades detendrían a los solicitantes de asilo y serían transferidos a centros de procesamiento en alta mar ubicados en las islas del Pacífico. Para determinar qué países serían sede de dichos centros, el gobierno de Howard mantuvo negociaciones con Timor Oriental, Kiribati, Fiji, Palau, Tuvalu, Tonga y la Polinesia Francesa.

No obstante, no logró llegar a un acuerdo con ninguno de esos países, sino que fue hasta el 10 de septiembre de 2001 que el gobierno australiano completó sus negociaciones y firmó un Acuerdo Administrativo con Nauru, que sería reemplazado por un Memorandum de Entendimiento firmado el 11 de diciembre de 2001. Además, suscribió otro acuerdo con Papúa Nueva Guinea (PNG) el 11 de octubre del mismo año, a través del cual se estableció un centro de procesamiento *offshore* para recibir y realizar las designaciones de la condición de refugiado.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Kaitlyn Pennington-Hill, *op. cit.*, p. 595.

¹⁸⁸ Janet Phillips, *The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island*, Parliament of Australia, 2012, pp. 2-3. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1893669/upload_binary/1893669.pdf;fileType=application/pdf Consultado el 21 de enero de 2020.

Fig. 7 Países de procesamiento regional



Fuente: *Guardian Australia*, "The refugees stuck on Manus: five years and counting", video de youtube, 4:16 min., publicado el 15 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=fslaAvORnDg&t=85s> Consultado el 23 de enero de 2019.

A partir de que se lograron estos acuerdos, Australia –con la cooperación de Nauru y PNG– se encargó del establecimiento de nuevas instalaciones de procesamiento en altamar. Al ser designados como país de procesamiento regional, están obligados a cuidar la identidad de los solicitantes de asilo, el control de su estado de salud y el tratamiento de cualquier reclamo de protección de refugiados. A fin de cumplir con lo anterior, ambos países fueron asesorados por la Organización Internacional para las Migraciones, la cual fue la encargada de administrar y operar las instalaciones de procesamiento en alta mar.

El centro de procesamiento regional en Nauru, se estableció el 19 de septiembre de 2001 en Topside y State House, con la llegada de personas de Tampa y un grupo de embarcaciones no autorizadas que se encontraron en la Isla Ashmore. Ciento cincuenta de los solicitantes de asilo de Tampa fueron enviados a Nueva Zelanda para su procesamiento, pero el resto fueron enviados a Nauru, donde ACNUR acordó llevar a cabo determinaciones de la condición de refugiado.¹⁸⁹

Por otro lado, el centro de procesamiento en PNG se estableció en la Base Naval de Lombrum, en la provincia de Manus el 21 de octubre de 2001. El alojamiento en las

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 5.

instalaciones de procesamiento en la provincia de Manus consistió en colocar edificios desmontables y bloques de abluciones separados para hombres y mujeres.¹⁹⁰

Una vez declarados como países de procesamiento regional, bajo la sección 198A de la Ley de Migración de 1958, el gobierno australiano se aseguró de que los solicitantes de asilo no tuvieran acceso a los procedimientos de revisión de la ley ni a la revisión judicial según la ley australiana. De acuerdo con el ministro de Inmigración, Philip Ruddock, esta medida “significa que no habrá una base sobre la cual las personas puedan aterrizar en Isla de Navidad y verlo como una parada de taxis para llevarlos automáticamente a Australia”.¹⁹¹

Debido a que el gobierno australiano designó a Nauru y PNG como países de procesamiento regional, es el encargado también del financiamiento y presupuesto de los centros de detención *offshore*, el cual es fijado por el Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales e Indígenas (DIMIA). Para el primer año de la puesta en marcha de la Solución Pacífico, el presupuesto otorgado por el gobierno australiano fue de \$114.5 millones de dólares, de los cuales 72 millones serían para Nauru y el restante para Manus.¹⁹²

Este presupuesto preveía costos por establecimiento y provisión de infraestructura, pago a OIM por gestión de instalaciones y a ACNUR por procesamiento, costos de personal y soporte, transporte de solicitantes de asilo, contingencia de operaciones en el mar, seguridad nacional y otros gastos relacionados con servicios de salud.

De acuerdo con información del parlamento, la mayoría de las personas que fueron trasladadas a los centros en Nauru y Manus llegaron a fines de 2001 y principios de 2002, mientras que solo tres personas llegaron en 2003 y otras noventa durante 2006 a 2007. De 2001 a 2003, época de mayor auge de la Solución Pacífico, se alojaron un total de 1,544 solicitantes de asilo con una población máxima de 1,515 en febrero de 2002. En septiembre de 2003, solo quedaban 335 solicitantes de asilo en Nauru (aunque hubo transferencias

¹⁹⁰ *Ídem.*

¹⁹¹ Senator Peter Cook, *Chapter 11 - Pacific Solution: Outcomes and Cost*, Parliament of Australia. Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/maritimeincidents/report/c11 Consultado el 23 de enero de 2020.

¹⁹² *Ídem.*

posteriores de solicitantes de asilo de la Isla de Navidad nuevamente en 2006 y 2007) y ninguno quedó en la Isla Manus.¹⁹³

Es importante señalar que, de acuerdo con el gobierno australiano, los solicitantes de asilo no están “detenidos” en los centros *offshore* según la ley australiana o las leyes de Nauru o Papúa Nueva Guinea, puesto que se les otorgan Visas de Propósito Especial mientras esperan su procesamiento, reasentamiento o regreso.¹⁹⁴ No obstante, diversos organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil han criticado las condiciones en las que se encuentran las personas que son transferidas a los centros de procesamiento regional. En palabras de Ben Doherty, de *The Guardian*, “las personas acusadas de ningún delito son almacenadas en condiciones terribles en detención arbitraria e indefinida”.¹⁹⁵

Fig. 8 Centro de detención en la Isla de Manus



Fuente: *Sydney Film Festival*, “Chauka please tell us the time”, video de youtube, 1:52 min., publicado el 9 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EwaVMPYEzrA> Consultado el 23 de enero de 2020.

3.1.2.2. Preocupaciones sobre la Solución Pacífico

La implementación efectiva de la Solución Pacífico le consiguió al gobierno de Howard los adeptos electorales que necesitaba para triunfar en las elecciones de noviembre de 2001. A pesar de haberse rezagado con respecto al Partido Laborista en las encuestas de opinión, Howard logró retener el poder debido a sus acciones durante y después del asunto de Tampa.¹⁹⁶

¹⁹³ Janet Phillips, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹⁹⁵ Ben Doherty, “A short history of Nauru, Australia’s dumping ground for refugees”, *The Guardian*, 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/10/a-short-history-of-nauru-australias-dumping-ground-for-refugees> Consultado el 23 de enero de 2020.

¹⁹⁶ Aunado al asunto de Tampa, el primer ministro, John Howard, también tomó acciones respecto a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Howard estaba en Washington D.C., en ese momento e inmediatamente comprometió a Australia a ayudar a Estados Unidos. Esto llevó a la participación de Australia en las guerras en Irak y Afganistán. National Museum of Australia, *op. cit.*

No obstante, el éxito del gobierno australiano pronto se convirtió en protestas por parte de los defensores de los solicitantes de la condición de refugiado. Parlamentarios, parte de la sociedad australiana, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales empezaron a cuestionar las condiciones en las que las personas eran detenidas en los centros de procesamiento regional. Lo anterior debido, principalmente, a que los gobiernos involucrados –Australia, Nauru y PNG– no permitían el acceso a estos centros.

Esto provocó que no existiera suficiente información independiente y confiable sobre esta estrategia. Incluso, durante los primeros años de la Solución Pacífico, tampoco se tenían información clara sobre la situación legal en la que se encontraban los solicitantes de asilo ni sobre cuántas personas habían sido designadas como refugiados. En una publicación de Amnistía Internacional de 2002, se informó que ACNUR descubrió que 46 de 83 solicitantes de asilo en Nauru previamente rechazados por funcionarios australianos, eran refugiados – de acuerdo con la Convención de Ginebra–.¹⁹⁷ Esto comenzó un debate respecto a si se estaban respetando los criterios de elegibilidad de la condición de refugiado o simplemente se trataba de un mecanismo de disuasión a partir de la detención prolongada y el rechazo sistemático de solicitudes.

Asimismo, medios independientes, defensores de refugiados y organizaciones de derechos humanos denunciaron, en diversas ocasiones, que las autoridades de PNG y Nauru ignoraron o rechazaron las solicitudes de visita a los centros. De ahí que tampoco se cuenten con imágenes lo suficientemente claras sobre las condiciones de vida que deben afrontar las personas con necesidad de protección internacional que son llevados a estos países.¹⁹⁸

Pocas han sido las organizaciones que han logrado obtener acceso a los centros *offshore*. Sin embargo, las que han entrado, han denunciado las condiciones de las instalaciones a

¹⁹⁷Amnesty International, *Australia-Pacific Offending human dignity - the "Pacific Solution"*, Amnesty International, 2002, p. 9. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/116000/asa120092002en.pdf> Consultado el 23 de enero de 2020.

¹⁹⁸ Las pocas fotos que se han obtenido de instalaciones de los centros de detención son resultado de un documental filmado por un refugiado detenido en Manus, Behrouz Boochani, llamado Chauka, please tell us the time. La película muestra la lucha de los solicitantes de asilo para hacer a la separación prolongada de sus familias y de forma paralela, el periodista Boochani investiga los supuestos malos tratos que se dispensan en una unidad de confinamiento solitario apodado Chauka, nombre de un ave local. Umberto Bacchi, "Una cámara oculta revela el abandono de los refugiados", *El País*, 23 de octubre de 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/10/18/migrados/1508336604_885150.html Consultado el 23 de enero de 2020.

las que son sometidas las personas que se encuentran en esos lugares. Amnistía Internacional retrató de la siguiente forma los dos campamentos para refugiados ubicados en Nauru:

Están ubicados en áreas aisladas y están rodeados por una alambrada alta. Los solicitantes de asilo están alojados en "bloques" que miden unos tres metros de ancho y ... hasta cuarenta metros [de largo], con un techo de hierro corrugado y con lados hechos de láminas de plástico, hasta aproximadamente la altura de la cabeza, y completado con malla de nylon verde. Estas son las áreas de "dormir". ... Las condiciones son duras, con el calor y la humedad consistentemente en los treinta grados centígrados superiores y las instalaciones de salud son básicas.¹⁹⁹

Además, a pesar de los discursos de los gobiernos de Australia, Nauru y PNG en los que afirman que las personas no están detenidas, las personas no tienen permitido salir del campamento sin escolta y sin un permiso específico –como, por ejemplo, con fines médicos–. Asimismo, las regulaciones de visas en Nauru y los procedimientos acordados entre todos los actores involucrados en el procesamiento regional, establecen las condiciones y los propósitos limitados bajo los cuales se puede permitir a cualquier persona abandonar temporalmente el campamento.

La situación no es mejor en Manus. Ubicada en una antigua base militar de la Segunda Guerra Mundial, la instalación es un centro de detención cerrado, que, de acuerdo con Amnistía internacional, se asemeja a una combinación de una prisión y un campo militar. Las puertas cerradas y los guardias de seguridad, ubicados en las salidas de cada complejo y en la entrada principal de la instalación, impiden que los detenidos se vayan.²⁰⁰

En el interior, el centro de detención es una red de edificios de una sola planta, instalaciones para el personal y "complejos" que albergan a los solicitantes de asilo, todos divididos por cercas de aproximadamente 2,4 metros de altura y conectados por caminos de tierra desiguales. Las estructuras son una combinación de edificios de la Segunda Guerra Mundial con muros de concreto y techos de hierro corrugado, estructuras temporales como carpas y "desmontables" (similares a contenedores de envío convertidos) y edificios básicos utilizados como oficinas por el personal. El personal de seguridad de la

¹⁹⁹ Amnesty International, *Australia-Pacific Offending human dignity - the "Pacific Solution"*, op. cit., p. 39.

²⁰⁰ Amnesty Internacional, *Australia: This is breaking people: Human rights violations at Australia's asylum seeker processing centre on Manus island, Papua new guinea*, Amnesty Internacional, 2013, p. 36. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/asa120022013en.pdf> Consultado el 23 de enero de 2019.

compañía contratada por Australia G4S está visible en todo momento, ubicado en todas las puertas y patrullando todas las áreas.²⁰¹

Como resultado del aumento de embarcaciones no autorizadas, el centro de procesamiento regional en Manus pronto sufrió de sobrepoblación, que terminó provocando falta de privacidad, sobre todo en los dormitorios, los cuales tenían 50 camas en una sola habitación sin divisiones. El personal de salud mental de PNG afirmó que “esta falta de privacidad y espacio personal también puede exacerbar los síntomas de ansiedad o trastorno de estrés postraumático.”²⁰²

Aunado a la falta de espacios adecuados, los largos períodos que muchos solicitantes de asilo pasaron en Nauru y Manus mientras se realizaban las designaciones como refugiados, se procesaban sus reclamos o se decidía su reasentamiento en otro país, provocaron estragos en la salud mental y física de las personas con necesidad de protección internacional. En aras de buscar “soluciones duraderas”, las personas –incluidas aquellas que habían sido reconocidas como refugiadas– fueron abandonadas por periodos prolongados en los centros *offshore*.

En mayo de 2005 Janet Phillips indicó que 1,547 solicitantes de asilo habían sido alojados en los centros de procesamiento en Nauru y Manus desde 2001. De ellos, el 3.5% permaneció en Nauru esperando la resolución de sus casos, por lo que la mayoría de las personas que quedaron en mayo de 2005 habrían estado ahí durante más de tres años. Los últimos dos solicitantes de asilo del número de casos original de la Solución Pacífico, abandonaron Nauru en agosto de 2006 y febrero de 2007, más de cinco años después del suceso de Tampa.²⁰³

El trauma al dejar su país de origen, los retos enfrentados en el traslado hacia Australia, la criminalización por parte de las autoridades, la detención prolongada y las condiciones que enfrentan los solicitantes de asilo en las instalaciones ubicadas en Nauru y Manus, han provocado una revictimización de las personas con necesidad de protección internacional que muestran signos claros de vulnerabilidad. Incluso esto permeó el proceso de designación de la condición de refugiado, ya que los síntomas del trastorno de estrés postraumático afectaron seriamente el proceso de elegibilidad.

²⁰¹ *Ídem*.

²⁰² *Ibidem*, p. 38.

²⁰³ Janet Phillips, *op. cit.*, p. 6.

El caso de los menores detenidos también ha sido considerado sumamente preocupante por la Comisión Australiana de Derechos Humanos. De igual forma que las personas adultas, los menores que son transferidos a centros de detención en Nauru o PNG, no tienen derecho a una visa humanitaria o puente –aun cuando hayan sido designados refugiados–, ni a transferirse a un lugar alternativo de detención. Esto aumenta el riesgo de que los niños sean detenidos por períodos cada vez más largos, en lo que se define si Australia u otro país deciden otorgarles una visa.²⁰⁴

Las medidas de la Solución Pacífico aplicadas a los menores, se contraponen al artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece que ningún menor deberá ser privado de su libertad ilegal o arbitrariamente y que el arresto, la detención o el encarcelamiento de un menor, se utilizarán como medida de último recurso y durante el menor lapso posible.²⁰⁵ Más del 92% de todos los menores que llegaron a Australia en barco desde 1999, han sido reconocidos por las autoridades australianas como refugiados, por lo que es claro que no decidieron migrar, sino que se vieron forzados a dejar su país de origen, “buscar asilo en otro lugar era, para ellos, un último recurso.”²⁰⁶

De este modo, a partir de la crisis de Tampa, la política migratoria australiana hizo que la detención de los menores sea la primera y única opción. Además, los paquetes de medidas legislativas implementadas en la Solución Pacífico no limitaron el tiempo de detención de acuerdo con lo establecido por la Convención sobre los Derechos del niño, lo que ha provocado que los menores sean confinados en Nauru y Manus por más de cinco años antes de ser liberados en su condición de refugiados. Como la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades sostiene, la detención de niñas y niños para disuadir a más personas de migrar a Australia plantea la cuestión de la proporcionalidad de su respuesta política:

Compare esto con nuestro tratamiento de los niños que cometen un delito: tales delincuentes juveniles solo son detenidos después de una pronta y cuidadosa consideración por parte de un magistrado, el período de encarcelamiento es estrictamente limitado y es revisable en varios niveles. Sin embargo, según

²⁰⁴ Human Rights and Equal Opportunity Commission 2004, *A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention*, 2004, p.198. Disponible en: <https://www.humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/last-resort-national-inquiry-children-immigration> Consultado el 24 de enero de 2020.

²⁰⁵ UNICEF Comité español, *Convención sobre los Derechos del Niño*, UNICEF, p. 25. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> Consultado el 24 de enero de 2020.

²⁰⁶ Human Rights and Equal Opportunity Commission 2004, *op. cit.*

nuestras leyes de inmigración, los niños que no han sido acusados de ningún delito son detenidos automáticamente y por períodos indefinidos y tampoco hay una oportunidad real de argumentar su caso ante un tribunal o tribunal independiente. Una comparación de los dos regímenes destaca la falta de proporcionalidad de nuestra política de detención de inmigrantes.²⁰⁷

Todos estos efectos colaterales de la Solución Pacífico en la salud, calidad de vida y dignidad de las personas con necesidad de protección internacional –además del costo económico, político y social que significó para Australia–, llevó a los gobiernos posteriores a replantearse la continuación de esta estrategia.

3.1.2.3. Desmantelamiento de la estrategia Solución Pacífico

Si bien es cierto que el número de llegadas marítimas no autorizadas habían disminuido gracias a la Solución Pacífico, también era necesario considerar las críticas a nivel internacional por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de derecho internacional de los refugiados, las denuncias por parte de los defensores de derechos humanos, la cantidad de dinero que era utilizada para el funcionamiento de los centros de procesamiento regional y la poca popularidad que obtenían los políticos alineados a las ideas de securitización por encima de la dignidad de las personas.

En razón de lo anterior, con la victoria del Partido Laborista en las elecciones federales de 2007 y el ascenso de Kevin Rudd como primer ministro, se inició un proceso de cambios significativos en la política de detención de personas migrantes. En sus primeros días de gobiernos, Rudd se comprometió a desmantelar, por completo, la Solución Pacífico considerada por el senador Chris Evans, ministro de Inmigración y Ciudadanía, como “un ejercicio cínico, costoso y, en última instancia, fracasado, introducido en vísperas de una elección federal por el gobierno de Howard”²⁰⁸. Por ello, el 8 de febrero de 2008, después de que los últimos 21 solicitantes de la condición de refugiado detenidos en Nauru fueron reasentados en Australia, se dio por finalizada, oficialmente, la Solución Pacífico.

Durante el lapso en el que la estrategia estuvo operando, el Departamento de Inmigración y Ciudadanía gastó \$289 millones de dólares entre septiembre de 2001 y junio de 2007 para administrar los centros de procesamiento regional de Nauru y Manus. Asimismo, un

²⁰⁷ *Ídem.*

²⁰⁸ Chris Evans, *Last refugees leave Nauru*, Parliament of Australia, 2008, p. 1. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/YUNP6/upload_binary/yunp61.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/YUNP6%22 Consultado el 24 de enero de 2020.

total de 1,637 personas fueron detenidas, de las cuales el 70% fueron reasentadas en última instancia desde los centros de detención a Australia o a otros países –después de un tiempo indefinido de detención–. La mayor parte de los refugiados alojados en Nauru y Manus habían huido de Irak y Afganistán.²⁰⁹

A pesar de la derogación de la Solución Pacífico, el gobierno de Rudd tenía claro que debía seguir ejerciendo una política migratoria intensa, por ello, siguió manteniendo muchos de los aspectos que incluía la estrategia de los gobiernos anteriores. Una vez desmanteladas las instalaciones *offshore*, las personas que llegaran en embarcaciones no autorizadas serían enviadas a centros de detención ubicados en la Isla de Navidad, los cuales fueron remodelados para que tuvieran mayor capacidad para el procesamiento de los solicitantes de asilo que llegaran a dicho territorio.²¹⁰

Respecto al sistema de detención obligatoria, considerada como garantía esencial de un fuerte control fronterizo, se estableció que únicamente tres grupos estarían sujetos a ella: los arribos no autorizados, para el manejo de los riesgos de salud, identidad y seguridad para la comunidad; no ciudadanos irregulares que presentaran riesgos inaceptables para la comunidad; y aquellos que se habían negado reiteradamente a cumplir con las condiciones de su visa.²¹¹ Contrario a las administraciones anteriores, se determinó que los menores y, cuando fuera posible, sus familias, ya no serían detenidos en centros de detención.

De esta forma, la nueva política migratoria de Rudd transformó la detención como práctica habitual a medida de último recurso. Esta solo tendría lugar cuando se realizaran controles de identidad, salud y seguridad, pero una vez terminados, la responsabilidad recaería en el Departamento de Inmigración para justificar por qué una persona seguía detenida. Además, también se adoptó un enfoque más humano en cuanto a las detenciones, ya que las personas detenidas debían ser tratadas de manera justa y razonable dentro de la ley, pues solo así se garantizaría la dignidad inherente de la persona humana.²¹²

En un principio, estas medidas fueron bien aceptadas por la opinión pública australiana, que estaba indignada por la situación que atravesaron los solicitantes de asilo durante la Solución Pacífico. Sin embargo, el aumento en la llegada de embarcaciones durante 2009

²⁰⁹ *Ídem.*

²¹⁰ *Ídem.*

²¹¹ George Venturini, *op. cit.*, p. 31.

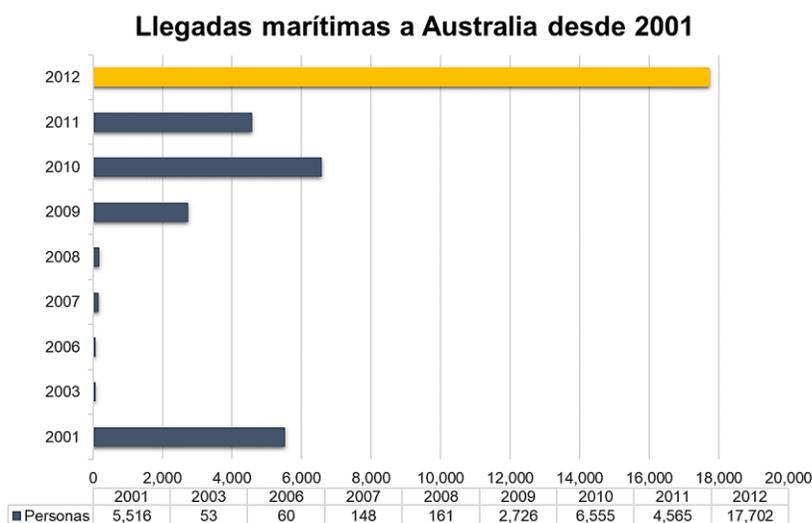
²¹² *Ídem.*

y 2010 ejerció una presión significativa sobre el gobierno y la empatía de la sociedad. Como resultado de lo anterior, empezó a aparecer, de nuevo, la sombra de debilidad en cuanto al control fronterizo. Incluso Tony Abbott, líder de la oposición, retomó la retórica de protección fronteriza de Howard: "El problema es que bajo el Sr. Rudd no decidimos quién viene a nuestro país y las circunstancias en las que vienen".²¹³

3.2. El reinicio de la Solución Pacífico en 2013

Ante los malos resultados ofrecidos por Rudd, este fue sustituido como primer ministro por Julia Gillard, quien continuó los esfuerzos por manejar las nuevas olas migratorias que llegaban a Australia, pues las cifras de llegadas marítimas no autorizadas comenzaron a aumentar desde que se desmanteló la Solución Pacífico. En 2007 llegaron cinco barcos que transportaban a 148 pasajeros, el año siguiente arribaron siete barcos con 121 personas y para el 2009, los números de migrantes irregulares que deseaban instalarse en Australia comenzaron a aumentar constantemente, como lo refleja la gráfica siguiente:

Gráfico 2. Llegadas marítimas a Australia desde 2001 hasta 2012



Fuente: Elaboración propia con información de Janet Phillips y Spinks, Harriet, *Boat arrivals in Australia since 1976*, Parliament of Australia, 2012, p. 22. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5P1X6/upload_binary/5P1X6.pdf.fileType=application/pdf#search=%22boat%20arrivals%20in%20Australia%20since%22 Consultado el 13 de febrero de 2020.

El pico en 2012 con 17,702 personas que arribaron a Australia intensificó los intentos del gobierno de asegurar la cooperación regional para prevenir la llegada de solicitantes de asilo irregulares a su territorio. A pesar de abandonar la Solución Pacífico, el gobierno laborista buscó externalizar los controles fronterizos de Australia a través de la acción del

²¹³ *Ibidem*, p. 33.

poder policial de los países vecinos para interrumpir y castigar el movimiento de refugiados no autorizados. Con el objetivo de lograr lo anterior, se pusieron en marcha nuevos intentos diplomáticos para asegurar un acuerdo regional destinado a la interceptación y vigilancia de las operaciones de tráfico de personas, así como negociaciones unilaterales con países del Pacífico para establecer centros regionales de detención y procesamiento para refugiados.²¹⁴

En un intento por aliviar las presiones de los centros de detención ubicados en las regiones *offshore* de Australia como la Isla de Navidad, y en aras de enviar un mensaje a los traficantes de personas, se anunció el inicio de la Solución Malasia, que consistía en un acuerdo de una transferencia de hasta 800 solicitantes de asilo no autorizados a ese país a cambio del reasentamiento de 4,000 refugiados a Australia durante cuatro años.²¹⁵

El gobierno de Gillard sostuvo que las transferencias forzadas acordadas con Malasia eran necesarias para disuadir tanto a los traficantes de personas como a los migrantes irregulares, por lo que describió el acuerdo como un "gran golpe" para los contrabandistas. Asimismo, enfatizó que "si alguien busca venir a Australia, entonces corre el riesgo de ir a Malasia e ir al final de la fila."²¹⁶ Los solicitantes de asilo irregulares que intentaran arribar a Australia serían retenidos en el centro de detención ubicado en la Isla de Navidad y posteriormente, un equipo de policía federal, autorizado para usar la fuerza necesaria, los escoltaría a Malasia. A través de este nuevo modelo, el gobierno estaba determinado a romper el modelo de negocio de los traficantes de personas.

Sin embargo, a pesar de los intentos de Gillard porque Malasia fuera designado como un país declarado según la Ley de Migración de 1958, el Tribunal Superior de Australia dictaminó que la propuesta de enviar solicitantes de asilo no deseados a Malasia era ilegal porque contravenía las obligaciones internacionales de Australia en virtud del Artículo 33

²¹⁴ Michael Grewcock, "Back to the Future: Australian Border Policing Under Labor 2007–2013", *State Crime Journal*, vol. 3, núm. 1 (Spring 2014), 2013, p. 105. Disponible en: <https://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLRS/2014/33.pdf> Consultado el 13 de febrero de 2020.

²¹⁵ Chandra Roam, "The Uncertain Future of Australia's Pacific Solution", *San Diego International Law Journal*, 2018, vol. 19, p. 381. Disponible en: <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=ilj> Consultado el 24 de enero de 2020.

²¹⁶ AAP, "Gillard announces Malaysian solution", *The Age*, 7 de mayo d 2011. Disponible en: <https://www.theage.com.au/national/gillard-announces-malaysian-solution-20110507-1ed0h.html> Consultado el 14 de febrero de 2020.

(1) de la Convención de Refugiados que prohíbe la "devolución". De acuerdo con la Corte australiana:

Malasia no es parte de la Convención [1951] [Relativa al Estatuto de los Refugiados]. No reconoce ni prevé el reconocimiento de los refugiados en su legislación nacional. Por lo tanto, no proporciona ningún procedimiento para la determinación de las solicitudes de asilo. . . Malasia no se compromete, en su legislación de inmigración, a la no devolución.²¹⁷

A pesar de la decisión del Tribunal, el gobierno australiano continuo esfuerzos para reforzar la legitimidad de las transferencias forzadas, independientemente de las obligaciones de derechos humanos establecidas en diversos instrumentos internacionales. Para ello, se intentó modificar la legislación, en septiembre de 2011, para permitir al ministro de inmigración declarar un estado adecuado para el "procesamiento en el extranjero" sin "referencia a las obligaciones internacionales o la ley interna de ese país".²¹⁸ No obstante, dado que la coalición se negó a apoyar el proyecto de ley debido a su preferencia por restablecer el procesamiento en alta mar en Nauru, el proyecto fue aprobado hasta agosto de 2012. A partir de ese momento, "el ministro de inmigración tiene la autoridad de designar un estado como país de procesamiento regional por el solo motivo de que es de interés nacional hacerlo y sin tener en cuenta las obligaciones de tutela del ministro."²¹⁹

Ante la modificación de la Ley de Migración de 1958 respecto a la declaración de países designados y la colaboración entre el Partido Laborista y el de Coalición para detener a los migrantes irregulares, se abrieron nuevos caminos hacia la reintroducción del procesamiento regional de los solicitantes de la condición de asilo no autorizados. En vista del aumento del número de llegadas marítimas irregulares (IMAS) que arribaron a Australia en los primeros siete meses de 2012 (7,120),²²⁰ y en aras de detener las acciones de los traficantes de personas, Gillard convocó a un panel de expertos para que diseñaran políticas públicas que tuvieran como objetivo evitar que los solicitantes de asilo arriesgaran sus vidas a través de viajes en barco a Australia y así pudieran detenerse a las nuevas olas

²¹⁷ Chandra Roam, *op. cit.*, p. 383.

²¹⁸ Michael Grewcock, *op. cit.*, p. 106.

²¹⁹ *Ídem.*

²²⁰ Government of Australia, *Report of the Expert Panel on Asylum Seeker*, Parliament of Australia, 13 de agosto de 2012, p.7. Disponible en: <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/expert-panel-report.pdf> Consultado el 27 de enero de 2020.

migratorias que sacudían al país. Este grupo fungiría como catalizador del retorno al procesamiento en altamar.

El panel se estableció el 28 de junio de 2012 como resultado de un número creciente de muertes de refugiados no autorizados que incluyó aproximadamente 105 frente a la costa de Java en octubre de 2009; 50 cuando un barco se hundió en las rocas en la Isla de Navidad en diciembre de 2010; y 200 cuando dos barcos separados se hundieron frente a la costa de Indonesia en noviembre y diciembre de 2011.²²¹ El gobierno australiano sostuvo que estos eventos trágicos eran causados por los traficantes de personas, por lo que era necesario introducir un sistema de procesamiento en el extranjero que disuadiera a solicitantes de asilo de apoyarse en los contrabandistas.

El discurso del gobierno, de los partidos políticos y del panel de expertos era que los solicitantes de asilo vulnerables necesitaban ser protegidos tanto de los traficantes como de ellos mismos, por lo que era obligación de Australia disuadirlos de arriesgarse a viajar en barco y perder su vida y la de sus familias. Por lo tanto, el objetivo principal del panel fue buscar la mejor manera de evitar que los solicitantes de asilo arriesguen sus vidas viajando en barco a Australia. En ese sentido, la seguridad en el mar se convirtió en el argumento principal de la Solución Pacífico Mark II, a través de la cual se implementaron medidas disuasorias punitivas con una retórica pseudo-humanitaria.

Tras dos meses después de su conformación, el panel publicó su informe el 13 de agosto de 2012. El reporte propuso modificar, a través de 22 recomendaciones que constituyen estrategias nuevas e integrales, el sistema de asilo australiano de tal forma que este logre responder a intereses de seguridad nacional a través de migraciones ordenadas y regulares. Para cumplir lo anterior, el panel consideró esencial la implementación de un enfoque estratégico, integral e integrado que estableciera prioridades a corto, mediano y largo plazo para gestionar los flujos de asilo y migración mixta en toda la región. Las medidas más significativas propuestas por el panel fueron las siguientes:

²²¹ Michael Grewcock, *op. cit.*, p. 107.

Fig. 9 Recomendaciones del Panel de Expertos para los solicitantes de asilo



Fuente: Elaboración propia con información de Government of Australia, *Report of the Expert Panel on Asylum Seeker*, Parliament of Australia, 13 de agosto de 2012, pp. 14-18. Disponible en: <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/expert-panel-report.pdf> Consultado el 27 de enero de 2020.

A fin de promover la regularidad en las migraciones, se propuso el establecimiento de incentivos para que las personas buscaran protección a través de rutas migratorias regulares mediante el aumento de visas otorgadas en el programa anual de reasentamiento humanitario de Australia, así como también la aplicación de un principio de "no ventaja" para garantizar que las personas no obtuvieran beneficios al eludir los arreglos de migración regulares través de los mecanismos establecidos por el gobierno australiano. Aunque no se detallaron todas las implicaciones del principio, claramente estaba destinado a actuar como un elemento disuasorio para los refugiados que emprenden viajes arriesgados en barco.

Asimismo, el reporte también hizo énfasis en la importancia de un marco regional de cooperación y protección que permita enfrentar el fenómeno de la migración desde una perspectiva de responsabilidad compartida. Solo a través de acuerdos regionales, se podrá lograr de forma eficaz el procesamiento de las solicitudes de asilo, la provisión de asistencia mientras se realiza el estudio de elegibilidad y la creación de soluciones sostenibles y duraderas. Por ello, el panel, a través de las recomendaciones 8, 9 y 10 promueve la reinstalación de los centros de procesamiento regional en Nauru y Manus en PNG, así como también un mayor desarrollo del acuerdo con Malasia.

Finalmente, con el objetivo de disuadir la llegada de solicitantes de asilo e impedir las acciones de los traficantes de personas, se estableció la negación de solicitudes de reunión familiar para las personas con necesidad de protección internacional no autorizadas (recomendaciones 11 y 12); se propuso enmendar la Ley de Migración de 1958 para eliminar la parte continental de Australia de la zona de migración (recomendación 14); y

desarrollar estrategias más efectivas para facilitar los retornos y devoluciones (recomendación 16).²²²

A través de estas acciones, el gobierno australiano pretendía reducir el tráfico de personas migrantes por mar. Los viajes marítimos irregulares a Australia han representado 964 muertes o desapariciones desde el 2001 hasta el 2012²²³, es por ello que una respuesta exitosa al tráfico de personas, de acuerdo con el panel de expertos, requiere el fortalecimiento de la cooperación internacional, entre los países de origen, tránsito y destino, para eliminar las "áreas de impunidad" de los traficantes a través de medidas prácticas para la cooperación regional: intercambio de inteligencia e información; aplicación de la ley y cooperación de inmigración; aumentar la conciencia pública para desalentar el tráfico de personas y advertir a quienes pueden ser susceptibles; y abordar las causas de la migración irregular.²²⁴

Para evitar que los solicitantes de asilo arriesguen sus vidas en viajes marítimos peligrosos, el principio de no ventaja, dispositivo principal de la nueva estrategia Solución Pacífico, sostiene que los migrantes irregular no se verán favorecidos si les pagan a los traficantes de personas para que intenten ingresar ilegalmente a Australia en lugar de buscar una migración regular o arreglos de protección internacional lo más cerca posible de su país de origen.

De forma general, el reporte señaló la necesidad de volver a poner en marcha la Solución Pacífico, pero con medidas aún más restrictivas que las implementadas en 2001. A través del principio de no ventaja, la separación familiar, la Operación Fronteras Soberanas y los distintos mecanismos de disuasión, el gobierno australiano se puso como objetivo principal detener, por completo, los barcos que llegaban a sus costas; la pregunta es ¿a qué costo?

3.2.1. Solución Pacífico "Mark II"

Como resultado de las recomendaciones del panel de expertos, el gobierno laborista revocó su oposición al procesamiento en altamar y decidió reabrir los centros de procesamiento regional ubicados en Nauru y Manus en PNG, a través de nuevos Memorándums de Entendimiento firmados el 29 de agosto de 2012 y el 8 de septiembre del mismo año,

²²² *Ibidem*, p. 108.

²²³ Government of Australia, *Report of the Expert Panel on Asylum Seeker*, *op. cit.*, p. 84.

²²⁴ *Ibidem*, p. 85.

respectivamente. La primera transferencia a Nauru fue el 14 de septiembre, mientras que a PNG fue el 21 de noviembre.

Asimismo, para prevenir que los futuros acuerdos de transferencia a terceros países fueran invalidados, nuevamente, por los tribunales, se aprobó una nueva legislación en 2012 para reemplazar los requisitos que se habían utilizado para derogar la Solución de Malasia. Fue así como surgió la Solución Pacífico Mark II en 2013.

La puesta en marcha de la estrategia no significó que esta siguiera igual que en la administración de Howard, sino que las acciones de disuasión se volvieron cada vez más claras y con medidas aún más restrictivas que las anteriores, sobre todo a partir del regreso de Kevin Rudd como primer ministro y la posterior elección del gobierno de coalición en 2013 con Tony Abbott. En primer lugar, siguiendo la recomendación no. 14 del panel de expertos, se modificó la Ley de Migración de 1958 para que se ampliaran las categorías de personas susceptibles de ser transferidas a terceros países, a fin de incluir todas las llegadas no autorizadas de embarcaciones, no solo aquellas que llegaron a un lugar apartado en alta mar.²²⁵ De este modo, se extendió la política de escisión para incluir el continente a través de la Enmienda de Migración (Llegadas Marítimas No Autorizadas y Otras Medidas).

Por otra parte, mientras que durante los primeros años de la Solución Pacífico las determinaciones de la condición de refugiado fueron llevadas a cabo por ACNUR o funcionarios del gobierno australiano, se acordó que bajo el nuevo régimen se llevarían a cabo de conformidad con la legislación nacional sobre refugiados recientemente promulgada en Nauru y PNG, por funcionarios de esos países.²²⁶ Asimismo, en la renovación del Memorándum de entendimiento con PNG se estableció no solo la transferencia de solicitantes de asilo para su procesamiento, sino también el reasentamiento en Manus de aquellos que hayan sido designados como refugiados. Posteriormente se firmó un acuerdo similar con Nauru en agosto de 2013.

²²⁵ Parliament of Australia, *Report of the Expert Panel on Asylum Seekers Released*, Parliament of Australia, agosto de 2012, p. 5. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/1845687/upload_binary/1845687.pdf;fileTy pe=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/1845687%22 Consultado el 27 de enero de 2020.

²²⁶ Brian Opeskin y Ghezelbash, Daniel, "Australian Refugee Policy and its Impacts on Pacific Island Countries", *The Journal of Pacific Studies*, 2016, vol. 36, núm. 1, p. 81. Disponible en: <http://classic.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/au/journals/UTSLRS/2016/3.pdf> Consultado el 27 de enero de 2020.

Uno de los elementos principales respecto a la Solución Pacífico Mark II fueron los nuevos mecanismos de disuasión introducidos por el gobierno australiano. Aunado a la detención obligatoria y los periodos prolongados de indeterminación en los centros de procesamiento regional, se adoptaron nuevas medidas que tenían como objetivo desalentar la llegada de personas con necesidad de protección internacional.

Una de estas medidas, y derivado del reporte elaborado por el panel de expertos en 2012, Australia adoptó el principio de “no ventaja”, a través del cual busca incentivar migraciones regulares, al mismo tiempo que promueve medidas de disuasión para los solicitantes de asilo. De acuerdo con este principio, las personas con necesidad de protección internacional que lleguen a Australia por medio de embarcaciones no autorizadas, no obtendrán ningún beneficio al eludir los arreglos migratorios regulares.

A diferencia del eslogan utilizado por el gobierno de Howard de decidir quién llega a Australia y las circunstancias en que lo hacen, la nueva estrategia se basó en un discurso respecto a la prevención, el cuidado de la vida de los solicitantes de asilo y la lucha contra los traficantes de personas por medio de la disuasión a las personas con necesidad de protección internacional de arriesgar sus vidas a través de embarcaciones. Por lo tanto, además de procesar los reclamos en el extranjero, la política de no ventaja establece que, si los solicitantes de asilo llevados a Nauru o PNG son refugiados, se les debe negar el derecho a la reunión familiar y no deben reasentarse más rápidamente que aquellos que han seguido vías regulares para llegar a Australia.²²⁷ Con medidas como estas, se pretendía desalentar a las personas y evitar así que se embarcaran en viajes peligrosos.

Asimismo, con el gobierno de Abott se inició la campaña *Stop the boats* bajo la cual se anunció que las personas que llegaran a solicitar asilo a través de embarcaciones no autorizadas, nunca serían asentadas en Australia. Contrario a su primera versión, la Solución Pacífico Mark II enfatizó que las personas serían enviadas a los centros de procesamiento regional donde serían detenidos mientras sus solicitudes eran revisadas. Si tras un estudio de elegibilidad, se les otorgaba la condición de refugiado, las personas tendrían tres opciones: establecerse en Nauru o PNG con una visa por 20 años, esperar su reasentamiento en otro país o ser repatriados a su país de origen.

²²⁷ Riona Moodley, “The revival of the Pacific Solution: An analysis of the legal parameters of offshore processing in Australia”, *University of New South Wales Law Journal Student Series*, 2013, núm. 13-03, p. 31. Disponible en: <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJlStuS/2013/3.pdf> Consultado el 27 de enero de 2020.

Con esta campaña, Australia anunció que nadie que arribara de forma irregular a Australia en barco podría permanecer en el país, aun cuando fueran refugiados según la Convención de Ginebra:

Si vienes a Australia sin una visa, no harás de Australia tu hogar. Las reglas se aplican a todos: familias, menores no acompañados, personas educadas y capacitadas. No hay excepciones. No crea las mentiras de los traficantes de personas, estos delincuentes le robarán su dinero y pondrán su vida y la de su familia en riesgo por nada. El mensaje es simple: si vienes ilegalmente a Australia en barco, no hay forma de que hagas Australia tu casa²²⁸

Fig. 10 Stop the boats



Fuente: *ABF TV*, No way. You will not make Australia home – English, video de Youtube, 1:07 min., publicado en 2013. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=64&v=rT12WH4a92w&feature=emb_logo Consultado el 27 de enero de 2020.

Este tipo de acciones y discursos gubernamentales han sido posibles debido a que cuentan con el apoyo de la sociedad australiana. Desde 1976, cuando se registró la llegada del primer barco que transportaba a solicitantes de asilo vietnamitas a Australia, las encuestas de opinión han indicado actitudes negativas hacia personas migrantes no autorizadas por parte de la sociedad de acogida y altos niveles de apoyo para el establecimiento de políticas punitivas hacia ellos.²²⁹

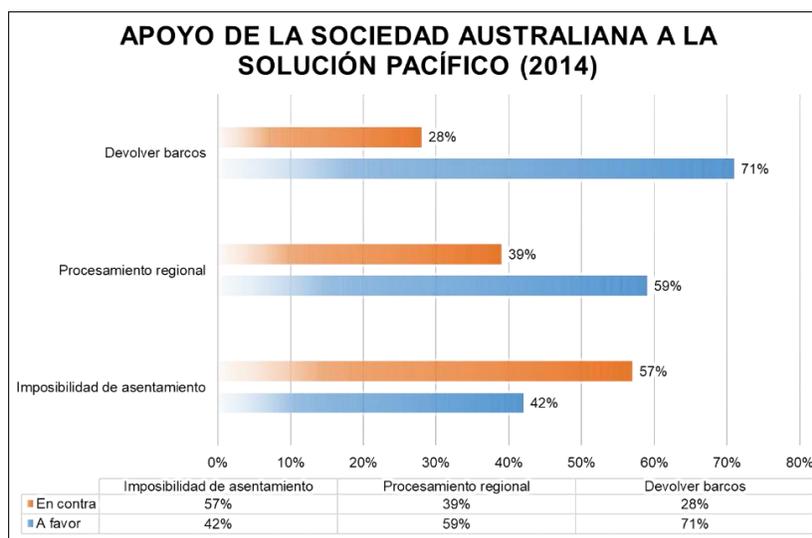
El Instituto Lowy presentó una encuesta, en junio de 2014, sobre los desafíos internacionales que enfrenta Australia, tales como el mantenimiento de su alianza con

²²⁸ *ABF TV*, No way. You will not make Australia home – English, video de Youtube, 1:07 min., publicado en 2013. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=64&v=rT12WH4a92w&feature=emb_logo Consultado el 27 de enero de 2020.

²²⁹ Harriet McHugh-Dillon, *Public attitudes to unauthorised arrivals in Australia*, 2015, p. 4. Disponible en: <https://www.foundationhouse.org.au/wp-content/uploads/2015/07/Public-attitudes-to-unauthorised-arrivals-in-Australia-Foundation-House-review-2015.pdf> Consultado el 17 de febrero de 2020.

Estados Unidos, actividades de inteligencia y seguridad, calentamiento global, cambio climático y el manejo de flujos migratorios. Respecto a este último, la encuesta reflejó que, en un fuerte respaldo a la política *Stop the boats*, el 71% de los australianos está de acuerdo en que el gobierno debe hacer retroceder los barcos cuando sea seguro hacerlo.²³⁰ Asimismo, el 59% de los australianos manifestó su apoyo al procesamiento regional en Nauru y Papúa Nueva Guinea, mientras que el 42% apoyó la política del gobierno de Rudd de no permitir que ningún solicitante de asilo se establezca en Australia si llegan de forma irregular en barco.²³¹

Gráfico 3. Porcentaje de apoyo a la Solución Pacífico (2014)



Fuente: Elaboración propia con información de Alex Oliver, *Lowy Institute Poll 2014*, Loy Institute for International Policy, 2014, p. 10 Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/2014_lowy_institute_poll_0.pdf Consultado el 17 de febrero de 2020.

De acuerdo con el informe *Public attitudes to unauthorised arrivals in Australia*, las actitudes negativas hacia los solicitantes de asilo se enmarcan más comúnmente en términos de inquietudes sobre la “ilegalidad” y la injusticia. En primera instancia, la sociedad australiana considera que las personas migrantes no autorizadas que llegan en barco a Australia, están cometiendo un crimen, por lo que no son refugiados “genuinos”, sino migrantes “ilegales” que pretenden explotar el sistema de bienestar y los recursos del país:

La creencia de que los solicitantes de asilo están cometiendo una injusticia generalmente se expresa de tres maneras diferentes: lo más destacado, que los

²³⁰ Alex Oliver, *Lowy Institute Poll 2014*, Loy Institute for International Policy, 2014, p. 10 Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/2014_lowy_institute_poll_0.pdf Consultado el 17 de febrero de 2020.

²³¹ *Ídem.*

solicitantes de asilo son "saltadores de cola"; que no son refugiados "genuinos" sino migrantes económicos; y que consumirán recursos y servicios que deberían reservarse correctamente para los australianos.²³²

Esta percepción de los solicitantes de asilo como una amenaza potencial a la estabilidad de la sociedad australiana, ha incrementado los sentimientos de rechazo hacia las personas con necesidad de protección internacional y un continuo apoyo a políticas migratorias restrictivas. De acuerdo con Harriet McHugh-Dillon, las amenazas pueden ser realistas, es decir, relacionadas con "las preocupaciones de que los solicitantes de asilo amenazan la existencia, el poder político, económico o el bienestar de Australia"²³³ o abstractas, esto es, la creencia de que amenazan los valores, la cultura o la identidad nacional:

"Sería perjudicial para Australia permitir que los solicitantes de asilo ingresen a nuestro país a su antojo. También compromete nuestra forma de vida por una afluencia de diferentes valores, lenguaje y respeto por nuestras leyes y costumbres."²³⁴

La retórica de los políticos y gobernantes se ha considerado como una razón para la hostilidad de la comunidad hacia los solicitantes de asilo no autorizados que arriban a Australia, pues son estos mismos quienes han extendido la visión de que las crisis económicas y sociales que han permeado en el país, son resultado del ingreso de migrantes irregulares a su territorio.

Asimismo, los distintos gobiernos han utilizado a los medios de comunicación para propagar el rechazo hacia las personas con necesidad de protección internacional a partir del lenguaje utilizado en las representaciones mediáticas de los migrantes, pues en ellos no son tratados como solicitantes de la condición de refugiado, sino como migrantes "ilegales" que buscan oportunidades económicas, por lo que representan una amenaza directa al bienestar de la sociedad australiana.²³⁵ Visto así, se crea una distinción clara entre la sociedad de acogida y las personas con necesidad de protección internacional, donde la eliminación de estos últimos asegura el mantenimiento del equilibrio en la comunidad.

²³² Harriet McHugh-Dillon, *op. cit.*, p. 7.

²³³ *Ibidem*, p. 12.

²³⁴ *Ídem*.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 30-31.

3.2.2. Operación Fronteras Soberanas

En aras de proteger las fronteras de Australia, combatir el tráfico de personas en la región y evitar que las personas arriesgaran sus vidas en el mar, el gobierno de Tony Abbot puso en marcha, en septiembre de 2013, la Operación Fronteras Soberanas (OSB, por sus siglas en inglés), liderada por militares cuyo objetivo principal es evitar que las personas con necesidad de protección internacional lleguen a las costas australianas. A través de esta operación, cualquier persona que intente un viaje en barco no autorizado a Australia será devuelto a su punto de partida, su país de origen o transferido a otro país.²³⁶

La OSB, liderada por el mayor General Craig Furini, opera con el apoyo de una variedad de agencias gubernamentales, organizadas en tres grupos de tareas: Detección, intercepción y transferencia, dirigido por el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de Australia; Grupo de Trabajo sobre Disrupción y Disuasión, dirigido por la Policía Federal Australiana (AFP); y Grupo de trabajo de detención y devolución en alta mar, dirigido por el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras (DIBP). A través de estos grupos, el gobierno se asegura que todas las embarcaciones irregulares sean disuadidas y ninguna pueda ingresar a aguas australianas.

A través de esta operación, el gobierno puso en manos de los militares el control del sistema de asilo australiano. En OSB, se distinguen dos tipos de regreso: el primer de ellos, *turnbacks*, es cuando un barco se regresa al país desde el que partió, principalmente esta acción ha sido llevada a cabo con Indonesia. Por otra parte, *takebacks*, se refiere a los regresos donde Australia trabaja con un país de partida –Sri Lanka y Vietnam– para efectuar el regreso de los pasajeros y la tripulación, ya sea en avión o mediante una transferencia en el mar de una autoridad soberana.²³⁷

Aunque el manejo, datos y resultados de esta operación no es información pública, el gobierno ha sostenido que la operación ha sido un factor clave para mitigar el número de muertes en el mar y el arribo de personas migrantes irregulares al país. Hasta septiembre de 2018, el ministro del Interior declaró que OSB había interceptado 33 embarcaciones desde el inicio de sus operaciones, con 827 personas a bordo regresadas a su país de

²³⁶ Australian Government, *Operation Sovereign Borders*, Australian Government. Disponible en: <https://osb.homeaffairs.gov.au/> Consultado el 27 de enero de 2020.

²³⁷ Kaldor Centre for International Refugee Law, *FactSheet: Turning Back Boats*, abril de 2019, p. 1. Disponible en: https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Turning%20back%20boats_Apr2019.pdf Consultado el 27 de enero de 2020.

origen.²³⁸ No obstante, la operación ha tenido también costos humanos que son imposibles de negar.

En primera instancia, no existen pruebas suficientes para sostener que todas las personas que son devueltas a su país de origen o de partida, han sido parte de un estudio de elegibilidad para determinar la condición de refugiado o si han tenido la oportunidad de presentar una solicitud de asilo. A pesar de los sistemas de detección mejorada en el mar que utiliza Australia, ACNUR ha expresado su preocupación por una mejor detección, pues las circunstancias en el mar no brindan las condiciones adecuadas y justas para que las personas planteen una necesidad de protección.

Asimismo, existe un gran riesgo para las personas que son devueltas. En Indonesia, se informa que varios barcos se han quedado sin combustible o encallados después de haber sido dejados en el borde de las aguas indonesias. En Sri Lanka, por otra parte, las personas con necesidad de protección son generalmente detenidas, donde al menos un retornado ha afirmado que fue torturado. De igual forma, en Vietnam varios retornados han sido acusados y encarcelados, a pesar de las garantías del gobierno vietnamita de que ninguno de las personas devueltas enfrentará el castigo por haber huido.²³⁹

A pesar de que, en 2014, el Tribunal Superior declaró que ley australiana permite la devolución de embarcaciones, estas acciones representan un claro retroceso en virtud del derecho internacional para los refugiados y constituye una violación clara al principio *non refoulement*.²⁴⁰ Al ser signatario de la Convención de Ginebra de 1951, Australia tiene obligaciones internacionales de ayudar a las personas en peligro en el mar y proteger a los solicitantes de asilo de la devolución. Cuando Australia devuelve los barcos que no son aptos para navegar o genera que las personas sufran daños una vez que son regresados a su país de origen o de partida, viola el derecho internacional consuetudinario y los principios establecidos por la Convención de 1951.

²³⁸ Kaldor Centre for International Refugee Law, *Research Brief: Turning back boats*, agosto de 2018, p. 3. Disponible en: [https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Research%20Brief Turning%20back%20boats final.pdf](https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Research%20Brief%20Turning%20back%20boats%20final.pdf) Consultado el 27 de enero de 2020.

²³⁹ Kaldor Centre for International Refugee Law, *op. cit.*, p. 5.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 6.

3.2.3. Consecuencias de la Solución Pacífico en la salud de los refugiados

La situación para los que son llevados a los centros de procesamiento regional no es mejor que para aquellos que son devueltos a sus países de origen. El panorama descrito anteriormente de la situación que afrontaron los solicitantes de asilo detenidos en Nauru y Manus durante la primera versión de 2001, no ha mejorado desde la renovación de la Solución Pacífico en 2013. Por el contrario, el ambiente se ha vuelto cada vez más adverso.

Tabla 3. Transferencias a países de procesamiento regional desde el 19 de julio de 2013

Pais de origen	Nauru	Manus	Total
Irán	635	575	1,310
Apátridas	248	128	376
Pakistán	153	109	262
Afganistán	91	138	229
Sri Lanka	163	30	193
Irak	65	122	187
Somalia	81	47	128
Bangladesh	50	76	126
Sudan	15	94	109
Libano	17	47	64
India	27	13	40
Nepal	15	19	34
Myanmar	20	6	26
Siria	7	5	12
Otro	17	14	21
Total	1,604	1,523	3,127

Fuente: Elaboración propia con información de Senator Kim Carr, (AE17/170) - *IMA Offshore Management - Transferees sent to offshore detention - Programme 1.5: IMA Offshore Management*, Parliament of Australia, 2017. Disponible en: https://www.aph.gov.au/~media/Committees/legcon_ctte/estimates/add_1617/DIBP/QoNs/AE17-170.pdf Consultado el 28 de enero de 2020.

De acuerdo con el Consejo de Refugiados de Australia, desde que comenzó el procesamiento en alta mar el 13 de agosto de 2012, 4,177 personas han sido enviadas a Nauru o PNG, de las cuales la mayoría fueron detenidos entre 2013 y 2016, durante el auge de la Operación Fronteras Soberanas.²⁴¹ Según lo establecido por el senador Kim Carr, hasta el 27 de febrero de 2017, 3,127 solicitantes de asilo habían sido transferidos a países de procesamiento regional desde el 19 de julio de 2013.²⁴²

²⁴¹ Refugee Council of Australia, *Offshore processing statistics*, 27 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.refugeecouncil.org.au/operation-sovereign-borders-offshore-detention-statistics/2/> Consultado el 28 de enero de 2020.

²⁴² Senator Kim Carr, (AE17/170) - *IMA Offshore Management - Transferees sent to offshore detention - Programme 1.5: IMA Offshore Management*, Parliament of Australia, 2017. Disponible

Asimismo, la Comisión Australiana de Derechos Humanos reportó que, en julio de 2013, se alcanzó un número récord de 1,992 menores detenidos. Durante el auge de la estrategia, el número de menores en las instalaciones de detención permaneció relativamente constante en, aproximadamente, 1,100 niñas y niños. Además, desde enero de 2013 hasta marzo de 2014, hubo 128 bebés nacidos de madres en centros de detención en Australia.²⁴³

A pesar de ser catalogados como llegadas marítimas no autorizadas, los menores, como lo demostró la Comisión ya citada, cumplen con todos los criterios para ser designados como refugiados, pues el 41% de ellos huyó por miedo de perder su vida y el 31% por escapar de la persecución del gobierno de su país de origen.²⁴⁴

Aún sin saber qué delito cometieron, las personas adultas y los menores con necesidad de protección internacional fueron confinados en las instalaciones de los centros de procesamiento regional. Después de su visita a Nauru y Manus, ACNUR sostuvo que las condiciones de vida para la mayoría de las personas detenidas siguen siendo duras e inadecuadas. Además, la naturaleza indeterminada y la duración del procesamiento han tenido un impacto cada vez más negativo en la salud psicosocial y física de los solicitantes de asilo, en particular las personas vulnerables, incluidas las familias y menores no acompañados.²⁴⁵

Como resultado de las diversas críticas hacia las instalaciones del centro de procesamiento regional en Nauru, en octubre de 2015, el Gobierno de Nauru anunció que el Centro de Procesamiento de Refugiados de Australia ya no era un lugar de detención, sino un centro abierto. Sin embargo, esto no ha significado mayor libertad para los refugiados, sino solo una transición hacia una prisión al aire libre. A pesar de haber abierto las instalaciones, los refugiados y los solicitantes de asilo, a diferencia de la sociedad de acogida que es libre de transitar por la isla, están atrapados indefinidamente en Nauru pues tienen prohibido dejar el país.

en: https://www.aph.gov.au/~media/Committees/legcon_ctte/estimates/add_1617/DIBP/QoNs/AE17-170.pdf Consultado el 28 de enero de 2020.

²⁴³ Australian Human Rights Commission, *The forgotten children National Inquiry into Children in Immigration Detention*, *op. cit.*, p. 23.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 52.

²⁴⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Mission to Manus Island, Papua New Guinea 15-17 January 2013*, UNHCR, 4 de febrero de 2013. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5139ab872.html> Consultado el 28 de enero de 2020.

Además, el gobierno australiano y Nauru han prohibido a las personas la libertad de reunirse con miembros de la familia en otros lugares, o de construir vidas más allá de las limitadas oportunidades disponibles en la isla. “Esta falta de libertad ha sido impuesta por una política australiana que se dirige arbitrariamente a las personas que llegan en barco y no por otros medios.”²⁴⁶

La tramitación extraterritorial de la condición de asilo, la detención prolongada en el Pacífico, los mecanismos de disuasión, las pobres condiciones de las instalaciones de los centros de procesamiento regional y la limitación de tránsito en las islas, han sido factores clave en el empeoramiento de la salud de las personas detenidas. Amnistía Internacional, durante su visita a Nauru en 2016, confirmó que las enfermedades mentales y los incidentes de autolesiones entre personas refugiadas y solicitantes de asilo en Nauru, son habituales debido a niveles elevados de ansiedad, dificultades para dormir y cambios de humor. Esto ha provocado constantes episodios de intentos de suicidio en los centros *offshore*:

A finales de abril de 2016, Omid Masoumali, un refugiado de Irán de 23 años, se prendió fuego a Nauru. Según los informes, gritó: “Esto es lo cansados que estamos, esta acción demostrará lo agotados que estamos. No puedo soportarlo más”. Más tarde murió en el hospital de Australia. Varios días después, a principios de mayo de 2016, Hodan Yasin, refugiada somalí de 21 años, se prendió fuego. Sufrió quemaduras graves en el 70% de su cuerpo y perdió algunos de sus dedos, y todavía está, más de cinco meses después, recuperándose en un hospital de Brisbane.²⁴⁷

Organizaciones como Médicos sin Fronteras (MSF), Human Rights Watch y Amnistía Internacional consideran que la causa principal que ha motivado los intentos de suicidio por parte de los solicitantes de asilo es la incertidumbre respecto al futuro y el sentimiento del poco control sobre sus propias vidas. Tras más de 5 años detenidas, las personas han comenzado a mostrar signos de desesperación, tristeza y depresión. De acuerdo con MSF, el 60% de los refugiados y solicitantes de asilo que trató en Nauru durante 2018, tenían pensamientos suicidas y el 30% ya habían intentado suicidarse. Asimismo, menores de

²⁴⁶ Doctors without Borders, *Indefinite despair: The tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru*, 2018, p. 10. Disponible en: https://msf.org.au/sites/default/files/attachments/indefinite_despair_4.pdf Consultado el 28 de enero de 2020.

²⁴⁷ Amnesty International, *Island of Despair: Australia's "processing" of refugees on Nauru*, 2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1249342016ENGLISH.PDF> Consultado el 28 de enero de 2020.

hasta 9 años tenían pensamientos suicidas, actos de autolesión o intentos de suicidio.²⁴⁸

En palabras de la Dra. Patricia Schmid, psiquiatra de MSF:

La cuestión de la “indefinición”, que no hay un plazo para el proceso de detención, tiene un fuerte impacto en la salud mental de mis pacientes. Me dicen que incluso los prisioneros tienen una sentencia: saben cuándo serán liberados y pueden planificar sus vidas. Mis pacientes no tienen eso. Entonces temen por el futuro, están completamente desesperados.²⁴⁹

Asimismo, Human Rights Watch expuso que las personas confinadas en la isla mostraban niveles alarmantes de ansiedad severa, incapacidad para dormir, cambios de humor, depresión prolongada y pérdida de memoria a corto plazo. De igual forma, los menores comenzaron a involucrarse en comportamientos diferentes a los habituales y se aislaron de los demás.²⁵⁰ A pesar de que se alertó a las autoridades de estos problemas, las personas con necesidad de protección no reciben el apoyo adecuado o el tratamiento de salud mental que requieren.

De igual forma que la incertidumbre, la separación familiar –adoptada a partir de las recomendaciones del panel de expertos en 2012– ha contribuido, en gran medida, al empeoramiento de la salud de los refugiados y solicitantes de asilo. Más de un tercio de las personas en Nauru estaban separados de sus familiares cercanos, sobre todo debido a que algunos miembros habían sido evacuados médicamente.

Desde el inicio de la Solución Pacífico Mark II, los solicitantes de asilo que requerían evacuación médica a Australia eran acompañados por sus familiares inmediatos. Sin embargo, a finales de 2016, el gobierno australiano comenzó a transferir pacientes solos. De acuerdo con un reportaje de *The Guardian*, se trata de “una ‘política no oficial’ utilizar la separación familiar como una medida coercitiva para alentar a los refugiados en familias separadas a aceptar regresar a Nauru, o incluso abandonar sus reclamos de protección.”²⁵¹

²⁴⁸ Doctors without Borders, *Indefinite despair: The tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru op. cit.*, p. 5.

²⁴⁹ Doctors without Borders, *Statements & opinion Indefinite despair: Mental health consequences on Nauru*, 2018. Disponible en: <https://www.msf.org.au/article/statements-opinion/indefinite-despair-mental-health-consequences-nauru> Consultado el 28 de enero de 2020.

²⁵⁰ Human Rights Watch, *Australia: Appalling Abuse, Neglect of Refugees on Nauru*, 2016. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2016/08/02/australia-appalling-abuse-neglect-refugees-nauru> Consultado el 28 de enero de 2020.

²⁵¹ Calla Wahlquist y Doherty, Ben, “Toddler born on Nauru to be brought to Australia for vital health tests”, *The Guardian*, 3 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.theguardian.com/australia->

La aplicación de este tipo de medidas ha provocado estragos en la salud mental de las familias afectadas. Los estudios realizados por MSF han detectado un vínculo claro entre la separación familiar y los problemas de salud mental, “y proporcionan evidencia de que la separación familiar es psicológicamente perjudicial para los adultos y niños refugiados y solicitantes de asilo, en particular aquellos que están sujetos a detención arbitraria.”²⁵² Las personas consideradas como llegadas marítimas no autorizadas no tienen derecho a la reunificación familiar; esto ha provocado que padres nunca conozcan a sus hijos, que los hermanos estén distribuidos entre diferentes centros de detención y que las mujeres sean enviadas a otras instalaciones distintas a la de los hombres.

3.3. Biopolítica a través la instrumentación de la Solución Pacífico

Como ya se revisó en el primer capítulo de este trabajo, la biopolítica se instala en las sociedades cuando la vida de los individuos entra en el dominio de los cálculos explícitos del Estado, con el objetivo de convertirse en un agente transformador de la vida política, económica, social e incluso biológica de los seres humanos, incluyendo dentro de ese gran universo las costumbres, comportamientos, capacidades, educación y acceso a derechos. Por medio de este poder centrado en la vida, se pretende administrar y regular los cuerpos humanos como especie.

Con el objetivo de lograr lo anterior, es necesaria la creación e instrumentación de dispositivos biopolíticos. Son estos últimos los que se encargan de establecer parámetros de comportamiento, niveles tolerables de determinados fenómenos y el diseño de nuevas necesidades e intersubjetividades. Dichos dispositivos biopolíticos se aplican a toda la población, sin embargo, tendrán efectos diferentes según la valorización del individuo del que se trate, principalmente en términos de gubernamentalidad y razón del Estado.

La valorización, calificación y estimación de los individuos, responde a la inclusión de la teoría del darwinismo social en la biopolítica. Las sociedades biopolíticas contemporáneas refuerzan las ideas de jerarquías entre las especies, la lucha por la supervivencia y la selección eugenésica que da prioridad a los más fuertes de una comunidad. En el caso australiano, conforme lo revisado en este capítulo, el último –y más débil– eslabón de la cadena social, es el integrado por los solicitantes de la condición de refugiado irregulares.

[news/2018/jul/03/toddler-born-on-nauru-to-be-brought-to-australia-for-vital-health-tests](https://www.theguardian.com/world/2018/jul/03/toddler-born-on-nauru-to-be-brought-to-australia-for-vital-health-tests) Consultado el 29 de enero de 2020.

²⁵² Doctors without Borders, *Indefinite despair: The tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru op. cit.*, p. 18.

El discurso biopolítico de los gobiernos de Australia ha construido a los migrantes irregulares, principalmente a aquellos que necesitan protección internacional, como una amenaza a la estabilidad del orden público y la seguridad del Estado, así como también al equilibrio étnico y cultural de la sociedad de acogida. Derivado de ello, a través del poder policial de Australia que se encarga de realizar todas las acciones necesarias para la conservación de la salud de la sociedad, se han establecido nuevos dispositivos biopolíticos como los centros de procesamiento regional, discursos de criminalización a los refugiados por parte de los gobernantes y políticas públicas de inclusión-exclusión para abandonar a los solicitantes de asilo en Nauru y Manus.

Las acciones para disuadir a los solicitantes de la condición de refugiado enmarcadas bajo el poder policial de Australia, son apoyadas por la sociedad receptora debido a la acción de los dispositivos biopolíticos implementados por el gobierno australiano hacia su sociedad, como los discursos antiinmigrantes, la caracterización de los solicitantes de asilo como una amenaza –real y abstracta– al estilo de vida y los valores de Australia. A través de la acción del poder biopolítico, se ha hecho ver a la sociedad australiana que solo tiene dos opciones: excluir a las amenazas o perecer como sociedad.

El bienestar político, económico y social de la población australiana solo podrá garantizarse si se conservan determinadas cualidades raciales y salud hereditaria. Es por ello que el poder policial se ejerce contra las personas con necesidad de protección internacional que han llegado de forma irregular a su territorio para solicitar asilo, pues la llegada de estas personas constituye una amenaza a la tradicional selección eugenésica que ha prevalecido históricamente en el país. A través de este poder, los individuos son rechazados sistemáticamente y se les imponen medidas punitivas que impactan, de forma directa, en su bienestar.

La Solución Pacífico, entonces, no es otra cosa que la forma en la que Australia ejerce el poder de dejar morir anunciado por Michel Foucault en su reflexión sobre la biopolítica.

3.3.1. Excepción y relación de bando

La retórica del gobierno australiano respecto a los migrantes que arriban de forma irregular a su territorio, consiste en asegurar a su población que esas personas no formarán parte de la sociedad ni lograrán asentarse en el país, por lo que los solicitantes de asilo no mantienen ninguna relación con Australia. Estos discursos fomentaron la campaña *Stop the boats* y las medidas adicionales bajo el marco de la Solución Pacífico Mark II.

A partir del establecimiento de la solicitud extraterritorial de la condición de asilo y el procesamiento regional, Australia se ha deslindado de sus obligaciones internacionales y las ha delegado a Nauru y PNG. Son estos dos últimos países los encargados de realizar las designaciones de la condición de refugiado, revisar las apelaciones, cuidar la integridad de los solicitantes de asilo y, por tanto, son los responsables de las personas en los centros *offshore*. Esto supone que la jurisdicción de Australia termina en cuanto las autoridades marítimas trasladan a los migrantes irregulares a las Islas del Pacífico. De acuerdo con el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras:

El gobierno australiano no dirige el Centro de Procesamiento Regional (RPC) de Nauru. Es administrado por el gobierno de Nauru, bajo la ley de Nauru, con el apoyo del gobierno australiano. El gobierno de Nauru opera el RPC, evalúa las solicitudes de asilo y, cuando se descubre que las personas necesitan protección, organiza un acuerdo. El gobierno de Nauru es específicamente responsable de la seguridad y el buen orden y del cuidado y bienestar de las personas que residen en el centro. En nombre de la Commonwealth, mi departamento proporciona servicios de apoyo y asesoramiento, de conformidad con un acuerdo entre nuestros dos gobiernos.²⁵³

No obstante, expertos legales y de derechos humanos así como organizaciones de defensa para refugiados, sostienen que Australia conserva obligaciones legales con los solicitantes de asilo a pesar de su ubicación en otro país, pues aun cuando sean enviados a centros regionales, mantiene un "control efectivo" sobre ellos, por lo que sigue siendo responsable de proteger sus derechos humanos, independientemente de si la ubicación física de esa persona estaba dentro del territorio del país responsable. El principio de control efectivo supone que lo importante no es la ubicación en la que se encuentra la persona, sino qué Estado tiene control sobre ella.

Contrario a lo que sostiene el Departamento de Inmigración, la Comisión Australiana de Derechos Humanos explica que:

Australia no puede evitar sus obligaciones de derechos humanos en virtud del derecho internacional mediante la transferencia de solicitantes de asilo a un tercer país. Si Australia tiene un "control efectivo" sobre los solicitantes de asilo

²⁵³ The Senate, *Final report: Taking responsibility: conditions and circumstances at Australia's Regional Processing Centre in Nauru*, Parliament of Australia, 2015, p. 11. Disponible en: https://www.apf.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Regional_processing_Nauru/Regional_processing_Nauru/Final_Report Consultado el 10 de febrero de 2020.

que ha transferido a otro país, o sobre un centro de procesamiento regional al que han sido transferidos, entonces está obligado a continuar tratándolos de manera consistente con los tratados de derechos humanos en los que Australia es parte.²⁵⁴

En ese sentido, el Estado australiano sigue incluyendo a los solicitantes de asilo a través de su exclusión, manteniéndolos bajo un control efectivo y regulando sus opciones de reasentamiento una vez designados como refugiados. Desde el momento en que son recibidos por las autoridades australianas y durante su detención en Nauru, los solicitantes de asilo están efectivamente sujetos a la jurisdicción y el control de Australia. Además, constituyen una parte fundamental de la Ley de Migración de 1958. La inclusión en la ley de los migrantes irregulares responde al establecimiento de las acciones de exclusión que se llevarán a cabo para disuadir a las personas con necesidad de protección internacional. Esto significa que existe una relación de excepción –en los términos propuestos por Agamben– entre el gobierno australiano y los solicitantes de la condición de refugiado, en la que estos últimos solo se incluyen en la sociedad y en el ordenamiento jurídico a través de su exclusión.

Esta excepción, que es al mismo tiempo exclusión e inclusión, también deriva en una relación de bando, puesto que los refugiados y los solicitantes de asilo, no quedan totalmente desconectados de la ley australiana, sino solo abandonados por ella. De este modo, Australia no solo ha desamparado a las personas con necesidad de protección internacional, sino que las ha puesto en bando, exponiéndolos a riesgos constantes y poniéndolas a merced de cualquiera. En otras palabras, las personas detenidas en los centros de procesamiento regional son los habitantes del estado de excepción implementado por el gobierno australiano.

3.3.2. Aplicación de la anatomopolítica y biopolítica en los centros de procesamiento regional

La transformación de la Solución Pacífico durante sus dos versiones parece similar a la evolución del poder de la vida durante el siglo XVII a través de la anatomopolítica y la biopolítica de la población. Esta estrategia, con el paso de los años, se ha endurecido y ya no solo busca la detención o el control de los cuerpos, sino que con las nuevas medidas

²⁵⁴ *Ídem.*

aplicadas busca penetrar en las necesidades, aspiraciones e intersubjetividades de los solicitantes de asilo, interviniendo cada vez más en sus vidas.

Durante la primera implementación de la Solución Pacífico, del 2001 al 2008, el gobierno ejerció una dominación social hacia las personas con necesidad de protección internacional a través de una red de aparatos que producían y controlaban sus acciones mediante la creación y acción de los centros de procesamiento regional ubicados en Manus y Nauru, que fungían como instituciones disciplinarias y dispositivos biopolíticos. La introducción de los novedosos centros *offshore* y el establecimiento del procesamiento regional, así como los periodos prolongados de detención, tenían como objetivo estructurar los parámetros y los niveles tolerables del comportamiento de los solicitantes de asilo.

Es por ello que este trabajo sostiene que la primera versión de la estrategia corresponde a la anatomopolítica propuesta por Foucault, pues la meta a alcanzar al establecer como dispositivos biopolíticos los centros de detención en el Pacífico, era normalizar y disciplinar a los solicitantes de asilo para así adueñarse de sus cuerpos, desprendiendo todo *bíos* de *zoé* y reduciendo su vida a decisiones políticas por parte del Estado.

No obstante, de igual forma que la sociedad basada en la anatomopolítica, las medidas implementadas bajo el marco de la Solución Pacífico no fueron suficientes para disuadir la llegada de personas migrantes ni para motivar retornos voluntarios, puesto que no logró llevar a cabo un adiestramiento total de los solicitantes. Por ello, una vez que se reinició en 2013 la estrategia, las medidas fueron aún más restrictivas y estaban destinadas a controlar cada uno de los aspectos relevantes en la vida de las personas detenidas en Nauru y Manus: familia, salud, seguridad física y dignidad.

Las 22 recomendaciones del panel de expertos convocado por la entonces primera ministra Julia Gillard, giraron en torno a la implementación de estrategias que llevaran a las personas a un estado autónomo de enajenación. Ya no solo se pretendía la detención prolongada y el control de los cuerpos, sino que el objetivo ahora era que los solicitantes de asilo interiorizaran sistemas de control a través de acciones de regulación y gestión social en los centros de procesamiento regional.

Fue a partir de su poder biopolítico que el gobierno instauró la separación familiar como uno de los pilares fundamentales para controlar a las personas con necesidad de protección internacional en los centros de detención. Las personas pronto dejaron de solicitar servicios médicos o su reasentamiento en Australia, ya que eso significaría no volver a ver a sus

familiares. El gobierno, a través de la Solución Pacífico Mark II, se encargó de que los solicitantes de asilo se resignaran a las medidas punitivas que les habían sido impuestas e incluso renunciaran a sus peticiones de protección, puesto que, de lo contrario, se enfrentarían a la separación familiar.

De igual forma, aun cuando el estrés post traumático, la depresión y el deterioro en la salud mental de las personas en Nauru son claras, la empresa contratada por el gobierno australiano, *International Health and Medical Services* (IHMS), encargada de prestar servicios médicos en Nauru, ha resultado ineficiente. Amnistía Internacional demostró que el sistema de salud es pobre para los solicitantes de la condición de refugiado, pues aunado a que no cuentan con una estructura de atención médica eficiente y los equipos médicos son rudimentarios, el gobierno australiano no permite que las personas que tienen enfermedades puedan trasladarse fuera de la isla a fin de obtener la atención que necesitan, algunos de manera urgente.²⁵⁵

A pesar de las denuncias respecto a las demoras innecesarias o la falta de atención médica, el gobierno de Australia ha mantenido una inacción que sugiere que estos abusos son adoptados como medida de disuasión tanto para aquellos que ya han arribado a costas australianas como para las personas que piensan embarcarse para solicitar asilo en el país, “parece que uno de los objetivos de Australia en Nauru es llevar al límite a los refugiados adultos, e incluso a los menores, con abusos constantes.”²⁵⁶

Asimismo, aun cuando la instalación en Nauru se convirtió en un centro “abierto”, las personas decidieron seguir detenidas, puesto que era lo único que conocían y les parecía más seguro que salir a convivir con la población de acogida, pues continuamente se enfrentaban a violencia, segregación y discriminación. A pesar de que sus países de origen seguían con conflictos y no existían opciones de retorno seguro, los solicitantes de asilo decidieron volver.

De este modo, se consolidó el poder biopolítico de Australia en su política migratoria, incluyendo en ella todos los aspectos fundamentales de la vida de los solicitantes de la condición de refugiado dentro de las acciones del Estado y las autoridades migratorias, a fin de controlar sus cuerpos a través de la anatomopolítica representada por los centros de

²⁵⁵ Amnistía Internacional, *Australia: Refugiados en Nauru: Abusos terribles y negligencia*, 2 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/press-releases/2016/08/australia-abuse-neglect-of-refugees-on-nauru/> Consultado el 09 de mayo de 2019.

²⁵⁶ *Ídem.*

procesamiento regional y de la biopolítica de la población por medio de las políticas de separación familiar, negación de acceso a servicios de salud, daños a la integridad y la falta de acceso a la justicia.

3.3.3. Asesinato indirecto: Supresión de vidas indignas de ser vividas

De acuerdo con lo propuesto por Giorgio Agamben, uno de los principales elementos de las sociedades biopolíticas es que estas se caracterizan por la capacidad que tiene el Estado de determinar y asignar el valor de la vida de un individuo determinado. A fin de cuidar el cuerpo social, está permitido suprimir vidas de todos aquellos sujetos que sean considerados políticamente irrelevantes o que constituyen una amenaza para la sociedad original, pues la muerte de un conjunto de personas garantiza la existencia de otra.

De este modo, el Estado es el encargado de asegurar la vida y desarrollo de su población a través de la eliminación de otros grupos sociales que ponen en peligro su salud económica, social y política. Sin embargo, los gobiernos no ejercen, de forma directa, su poder de muerte. Australia, en este caso, no asesina a los solicitantes de la condición de refugiado, sino que, con base en la relación de bando, los expone a la multiplicación de riesgos, muerte política, segregación, invisibilidad en políticas públicas, falta de acceso a servicios de salud y de justicia.

El proceso de solicitud extraterritorial y el confinamiento de las personas a las islas, han afectado tanto a la población en busca de protección internacional como a la población receptora en Nauru, provocando así una fragmentación social, donde existe una distinción clara entre “nosotros” y los “otros”, colocando a los solicitantes de asilo como una amenaza a la población receptora en Nauru, PNG y Australia. Esto último ha derivado en un aumento de prácticas xenófobas en contra de las personas con necesidad de protección internacional que llegan a los centros de detención en Nauru, ya que no existen políticas efectivas que integren a los refugiados a la sociedad receptora, sino todo lo contrario. Las personas solicitantes de asilo en Nauru sufren constantemente intimidación, acoso, robos y otros tipos de violencia, que les impide salir de su alojamiento.

Todas las personas refugiadas y solicitantes de asilo entrevistadas por Amnistía Internacional y Human Rights Watch en 2016, denunciaron intimidación, acoso o violencia contra ellas o sus familias por parte de la población nauruana. Según el informe, “los agresores les insultaban y escupían, les arrojaban botellas y piedras, giraban bruscamente sus vehículos en su dirección cuando caminaban o iban en motocicleta, les rompían las

ventanas o destruían sus bienes.”²⁵⁷ En razón de lo anterior, los refugiados y los solicitantes de asilo tienen miedo de abandonar su alojamiento, especialmente de noche y si se trata de mujeres, ya que sufren de acoso sexual. Los nauruanos suelen tocarlas, amenazarlas explícitamente y han intentado violarlas en reiteradas ocasiones.

A pesar de haber denunciado actos como los anteriores, las autoridades de Nauru han hecho caso omiso a sus quejas e incluso las han disuadido a dar seguimiento a un caso. Cada que un refugiado o solicitante de asilo denuncia, la policía no detiene ni investiga a los agresores, ni siquiera cuando las víctimas podían identificarlos. Las personas enviadas a centros de procesamiento regional representan, por completo, la figura del *homo sacer* retratada por Giorgio Agamben. Las personas en Nauru y Manus han sido acusadas de un crimen, no se permite sacrificarlas, pero tampoco se castiga a quien las asesine o les haga daño; han terminado por convertirse en simple *nuda vida*, es decir, una existencia insignificante e irrelevante, vidas a las que cualquiera puede dar muerte.

A través del nulo acceso a los sistemas de justicia en Nauru y Manus por parte de los solicitantes de asilo, la exposición continua a crímenes relacionados con xenofobia y discriminación, los discursos de odio por parte de los gobernantes y el aumento generalizado de percepción de lucha por escasos recursos, se ejerce el derecho de muerte indirecto implícito en las sociedades biopolíticas. De acuerdo con los Estados involucrados –Australia, Nauru y PNG– y las sociedades receptoras, la eliminación del peligro biológico, social y económico que constituyen los solicitantes de la condición de refugiado, representa, al mismo tiempo, el fortalecimiento del cuerpo social que defienden.

Es por ello que este tema es crucial en los debates electorales. Las propuestas de políticas migratorias son uno de los elementos definitivos al momento de elegir a un nuevo representante, debido a que la llegada de migrantes irregulares supone, de acuerdo con la sociedad australiana, un riesgo inminente a su estabilidad. Como resultado, los candidatos a ocupar puestos en el gobierno deben promover políticas migratorias restrictivas, eugenésicas y biopolíticas, que promuevan y prioricen el cuidado de la salud de la comunidad, antes de sus responsabilidades internacionales.

Conclusiones

Se ha afirmado que Australia, con el paso de los años, ha logrado un transitar hacia políticas migratorias cada vez más humanas, dispuestas a abrir las puertas del país a cualquiera

²⁵⁷ Human Rights Watch, *op. cit.*

que lo necesite o esté en busca de protección internacional. Es uno de los países que más contribuye a los programas de reasentamiento y soluciones duraderas de ACNUR, por lo que, como ya se mencionaba, es uno de los países industrializados que más refugiados recibe.

No obstante, después de analizar las medidas implementadas a partir de la Solución Pacífico es claro que esto no ha sido así, tan solo se le ha cambiado el nombre a la política de Australia blanca. La prueba de dictado y los argumentos con criterios raciales y étnicos de 1901, no parecen tan distantes a la discriminación y la criminalización a los solicitantes de la condición de refugiado en épocas recientes. El país se caracteriza por políticas migratorias restrictivas, calculadoras y que tienen como objetivo, segregar a una parte de la población.

Además, han utilizado a las personas con necesidad de protección internacional como spot publicitario y argumento electoral. El Partido Laborista y los que forman la coalición de gobierno, se han encargado de colocar como primer tópico en los debates electorales, a las personas migrantes que llegan al país en búsqueda de refugio. A través de todas las medidas punitivas ya citadas, han ganado los adeptos que necesitaban para mantenerse o subir al poder. En ese sentido, la vida de los solicitantes de asilo solo vale en tanto que significa un voto más hacia su candidatura.

El discurso por parte de las autoridades australianas, sobre todo a partir de 2013, es que la Operación Fronteras Soberanas, el confinamiento en los centros de procesamiento regional y la imposibilidad de reasentamiento y refugio en Australia son medidas necesarias para combatir el tráfico de personas y, principalmente, para evitar que las personas se embarquen en viajes peligrosos para llegar al país. No obstante, las continuas violaciones de derechos humanos en Nauru y Manus, así como el uso de fuerza por parte de los militares australianos para hacer retroceder a los barcos que intentan arribar a costas australianas, terminan por debilitar la retórica australiana.

Con base en lo revisado en este capítulo y las denuncias realizadas por diversos defensores de los refugiados, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, parece que la solicitud por parte de Australia de migraciones ordenadas, regulares y seguras no es en beneficio de las personas que se ven forzadas a huir de su país de origen, sino que se busca cuidar la seguridad del país a través de filtros migratorios cada vez más rigurosos.

Es claro que cada uno de los Estados pueden establecer mecanismos de entrada y salida de su territorio, sin embargo, Australia ha signado instrumentos internacionales que, en teoría, deberían obligarlo a velar por los derechos humanos de los solicitantes de asilo. No debería imponer sanciones punitivas a las personas que llegan a las costas australianas de forma irregular o sin los documentos necesarios para arribar al país, puesto que se trata de personas vulnerables, que no eligieron migrar, sino que fueron forzadas a hacerlo. Es ilógico creer que las personas que huyen de guerras o violación masiva de derechos humanos puedan esperar a una respuesta satisfactoria por parte del gobierno australiano, su último recurso es embarcarse en un viaje aún sin saber si serán aceptados o rechazados.

Las medidas de disuasión hacia los solicitantes de asilo contrastan con los apoyos, las concesiones y las acciones de fomento a los migrantes calificados otorgados por el gobierno a través de sus programas migratorios laborales que serán abordados en el siguiente capítulo. A través de estas acciones diferencias y por medio de la calificación y valorización de las personas migrantes, Australia se encarga del cuidado de su población.

4. FOMENTO A LA MIGRACIÓN REGIONAL CALIFICADA A TRAVÉS DEL ACUERDO DE MIGRACIÓN DEL ÁREA DESIGNADA (DAMA)

Desde hace décadas, los países industrializados se han enfrentado a una creciente escasez de personal con ciertas habilidades que termina por afectar la producción, el mercado, la economía nacional y la competitividad a nivel internacional. Para abordar la ausencia de fuerza de trabajo, los Estados han establecido programas de migración calificada que pretenden atraer a personas preparadas que puedan coadyuvar al desarrollo económico del país. De este modo, las políticas migratorias han evolucionado hacia una mayor selectividad, favoreciendo así a los migrantes que puedan llenar la escasez de de trabajadores con habilidades que enfrentan determinadas regiones.

Australia es uno de los países que, junto con Reino Unido, Canadá, Estados Unidos y la República Checa, han liderado, desde 1996, la creación de programas especiales que fomenten la llegada de migrantes calificados a su territorio a fin de lograr un aumento de cerebros a largo plazo. A partir del gobierno de Howard, Australia intensificó sus intentos de atraer a personas especializadas y semi-especializadas a su territorio para que ayudaran en la producción y crecimiento económico del país. Como resultado de ello, los sucesivos gobiernos han creado un sinnúmero de programas y acuerdos migratorios laborales, así como diferentes tipos de visa que fomentan la migración calificada.

En el caso australiano, específicamente se ha motivado la llegada de personas calificadas a las áreas regionales donde existe poca población, un débil mercado laboral y escasez de habilidades para determinadas ocupaciones en diferentes sectores económicos. Uno de los principales programas migratorios laborales es el Acuerdo de Migración del Área Designada (DAMA). A través de este, se establecen incentivos, concesiones y excepciones que facilitan las migraciones a ciertas regiones del país que necesitan de mano de obra para explotar sus recursos. Las características del programa permiten la selección de perfiles de acuerdo con determinadas aptitudes, habilidades o conocimientos específicos que se requieran en diversas regiones del país. De este modo, DAMA funge como dispositivo biopolítico que permite gestionar, en niveles tolerables, el fenómeno migratorio en territorio australiano.

A fin de analizar el impacto de DAMA en la gestión de los flujos migratorios por parte de Australia, este capítulo tiene como objetivo exponer las características principales del programa, retomando sus inicios, objetivos y principales características, así como también las concesiones y facilidades que hacen del Territorio del Norte un lugar atractivo para las personas migrantes.

Para ello, el capítulo se ha dividido en tres apartados. El primero describirá los diversos esquemas dentro del Programa Migratorio de Australia que dan cuenta de la priorización de la migración calificada –permanente y temporal– sobre las demás categorías tales como la humanitaria o familiar. El segundo apartado expondrá las características de DAMA como una iniciativa regional para fomentar el desarrollo económico y social del Territorio del Norte. Finalmente, el tercer apartado analizará DAMA desde la gubernamentalidad, la razón de Estado y el poder policial, a fin de demostrar que la política migratoria de Australia corresponde a una biopolítica migratoria clientelista.

4.1. Programa Migratorio de Australia

Como ya se ha mencionado, Australia es una nación forjada por migrantes. Desde su establecimiento como Estado independiente, ha recurrido al fomento de la migración a fin de lograr estabilidad económica, política y social. No obstante, conforme han pasado los años y de acuerdo con las necesidades del país, el enfoque del programa de migración de Australia ha cambiado.

La primera cartera de inmigración federal del país se estableció en 1945 como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de aumentar el número de

personas que pudieran combatir para defender el territorio.²⁵⁸ Posteriormente, durante 1950 y 1960, el objetivo ya no solo era defensivo, sino que pretendía atraer trabajadores que coadyuvaran al desarrollo manufacturero del país. Para 1990, los programas migratorios de Australia no tenían una finalidad específica, sino que, debido a las condiciones internacionales, estos debían abordar aspectos sociales, humanitarios y económicos.²⁵⁹ Fue hasta inicios del siglo XXI cuando el programa migratorio se decantó por un objetivo principal; dejó de alentar la migración familiar y comenzó a fomentar el arribo de migrantes calificados al país que pudieran satisfacer las demandas de habilidades en Australia.

Durante el transcurso de los años, los números de planificación del Programa de Migración han fluctuado de acuerdo con las prioridades del Estado y las necesidades económicas y políticas del gobierno en curso. Después de la llegada de Howard al poder, en 1996, hubo un aumento gradual en la migración planificada, teniendo un efecto directo y perceptible en la economía australiana. Esta tendencia siguió durante varios años, sobre todo en el gobierno de Rudd. No obstante, el impacto de la crisis financiera global en 2008-2009, llevó a disminuir la necesidad de mano de obra calificada adicional.

Aun cuando los números hayan disminuido, la realidad es que desde el 2000, el gobierno ha desarrollado, en el marco de su programa general de migración calificada, políticas destinadas a personas extranjeras con experiencia en áreas donde existe un déficit de habilidades. De este modo, “lo que comenzó como un programa estrechamente diseñado para lograr el objetivo de ‘poblar o perecer’ [...] se ha convertido en un programa más amplio y abierto dirigido a satisfacer las necesidades del mercado laboral de la economía australiana.”²⁶⁰ Sin duda, el componente principal del Programa de Migración de Australia son los acuerdos laborales, las visas y las acciones de fomento a la migración calificada permanente.

Asimismo, otro de los cambios de enfoque dentro del programa ha sido la creación de iniciativas regionales dedicadas a fomentar la migración de extranjeros a determinadas ciudades poco pobladas, con déficit de mano de obra y con una calidad de vida inferior a la

²⁵⁸ Harriet Spinks, *Australia's Migration Program*, 2010, p. 1. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/272398/upload_binary/272398.pdf;fileType=application/pdf#search=%22australia's%20migration%20program%22 Consultado el 5 de febrero de 2020.

²⁵⁹ Janet Phillips, *Skilled migration to Australia*, 2006. Disponible en: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/archive/Skilledmigration Consultado el 5 de febrero de 2020.

²⁶⁰ Harriet Spinks, *Australia's Migration Program*, *op. cit.*, p. 11.

de las grandes metrópolis del país. Las últimas dos décadas se han caracterizado por la introducción de una variedad de medidas diseñadas para atraer migrantes calificados a áreas regionales donde los empleadores no han podido cubrir las vacantes a través del mercado laboral local.²⁶¹

Estas iniciativas se alinean con el enfoque del Programa de Migración en llenar las brechas en el mercado laboral australiano y satisfacer las necesidades de la economía, sobre todo respecto a los mercados laborales regionales. Para ello, se han establecido distintos programas laborales y nuevas visas –ya sean permanentes o temporales–, a fin de que los extranjeros decidan establecerse en las regiones designadas, como en el Territorio del Norte o Canberra, en lugar de ciudades en situación de hacinamiento, como Sídney. Además, para motivar la migración de personas calificadas a regiones asignadas por el gobierno australiano, se han eliminado determinados criterios de visa o se reduce la calificación necesaria en el examen de puntos.

Aun cuando estos cambios en los lugares destino de las personas que migran de forma permanente han tenido un impacto significativo en la cartera de migración de Australia, posiblemente el mayor cambio en los últimos años ha sido el crecimiento de la migración temporal a largo plazo. Si bien los migrantes temporales no forman parte del Programa de Migración, esta se ha convertido, en los últimos años, en el primer paso hacia un asentamiento permanente en Australia para muchas personas, sobre todo para migrantes calificados y estudiantes.

Todos estos cambios han derivado en políticas migratorias cada vez más rigurosas en cuanto a las capacidades que se requieren para ser aceptado en territorio australiano. A través de su programa migratorio, las personas calificadas obtienen mayor ventaja que las personas con necesidad de protección internacional o migrantes irregulares que esperan obtener una visa para instalarse de forma definitiva en el país.

4.1.1. Migración calificada permanente

De acuerdo con la OIM, un migrante calificado es un “trabajador migrante que por sus competencias recibe un tratamiento preferencial en cuanto a su admisión en un país distinto al suyo. Por esas razones, está sujeto a menos restricciones en lo que respecta a la

²⁶¹ *Ibidem*, p. 8.

duración de su estadía en el país receptor, al cambio de empleo y a la reunificación familiar.”²⁶²

Es común que los países desarrollados promuevan, mediante sus políticas migratorias, programas de reclutamiento y otros mecanismos de fomento que funjan como polos de atracción para migrantes calificados. Este tipo de personas migrantes, contrario a los solicitantes de asilo, suelen ser bien recibidas en los lugares de destino que han elegido y difícilmente son rechazados. Incluso, las naciones receptoras establecen programas de integración para los migrantes calificados a fin de aprovechar los beneficios del fenómeno migratorio y así sustituir la escasez de habilidades en ciertos segmentos económicos del país con la llegada de flujos migratorios ordenados, controlados y con personal calificado.

En ese sentido, las políticas migratorias en los países receptores –en especial, los industrializados– se han transformado con el paso de los años y han evolucionado hacia una mayor selectividad, favoreciendo la admisión de migrantes que satisfacen necesidades laborales específicas, como las de ciencia y tecnología y aquellas con habilidades consideradas deficientes. Según un estudio de Naciones Unidas, en 30 países de 134, se habían establecido políticas específicas que promovían la migración de trabajadores altamente calificados en 2005.²⁶³ No obstante, debido a las crisis económicas que han perturbado a la comunidad internacional, solo un 12% de los Estados mantuvo este tipo de políticas.²⁶⁴

Australia es uno de los pocos países que aún mantiene criterios rigurosos y selectivos, debido a que su crecimiento económico depende, en gran medida, del fortalecimiento del conocimiento y del capital humano, por lo que ha iniciado diversas estrategias que tienen como finalidad incorporar personal calificado a su mercado laboral y a su industria, para así incrementar su capacidad de competitividad a nivel internacional.

²⁶² OIM, “Glosario sobre Migración”, *Derecho Internacional sobre Migración*, 2006, núm. 7, p. 41. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf Consultado el 5 de febrero de 2020.

²⁶³ Department of Economic and Social Affairs/Population Division, *World Population Policies 2005*, United Nations, 2006, p. 28. Disponible en: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2005/WPP2005_full.pdf Consultado el 6 de febrero de 2020.

²⁶⁴ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), “Las dudas sobre el programa de migración calificada en Australia”, 27 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/dudas-programa-migracion-calificada-australia> Consultado el 6 de febrero de 2020.

El programa de migración calificada es una de las políticas más representativas de Australia para atraer nuevos ciudadanos que coadyuven al desarrollo del país y no constituyan riesgos a la seguridad nacional; es decir, se encarga de promover migraciones seguras y regulares. El enfoque del Programa de Migración se ha transformado desde 1945 cuando se creó la primera cartera federal de inmigración. Las políticas de Australia han evolucionado durante esos años desde centrarse en atraer migrantes, principalmente del Reino Unido, con el propósito de aumentar la población de Australia para su defensa, hasta enfocarse en atraer trabajadores y migrantes calificados para satisfacer las necesidades laborales de su economía.²⁶⁵

Es por ello que la migración calificada ocupa un lugar primordial dentro del Programa de Migración. Incluso las plazas otorgadas a la corriente familiar han disminuido en detrimento de los migrantes calificados.²⁶⁶ Contrario a lo que sucedía en la década de 1990, donde la mayoría de las visas otorgadas bajo el Programa de Migración se encontraban en la corriente familiar, representando el 50.5% del programa total, en el año 2013-2014, cuando inició el programa DAMA, las visas familiares tuvieron 60,885 plazas que representaron solo el 32% del programa, mientras que las visas para la migración calificada conformaron el 67.7% con 128,550 plazas asignadas.²⁶⁷

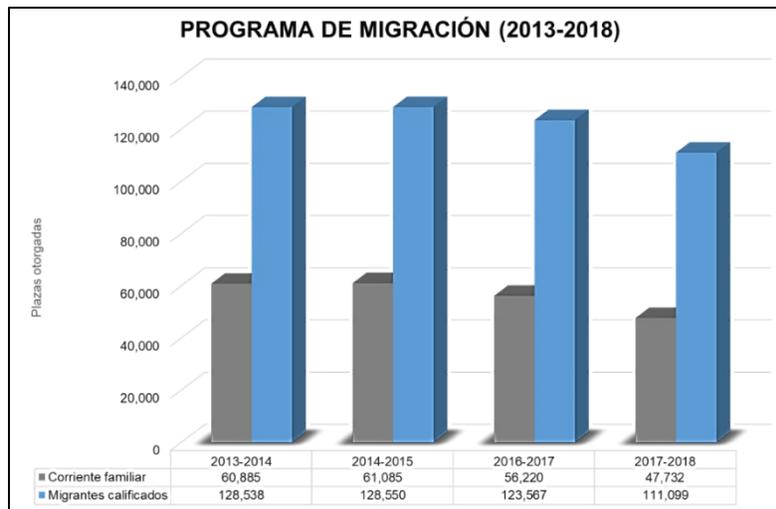
Aunque el número de visas otorgadas a través del Programa de Migración ha disminuido en los últimos años, la corriente de migración calificada ha mantenido su superioridad respecto a las demás, como lo refleja la siguiente gráfica:

²⁶⁵ Harriet Spinks, *Australia's Migration Program*, *op. cit.*, p. 1.

²⁶⁶ De acuerdo con el Parlamento, la corriente familiar del Programa de Migración prevé la migración de familiares inmediatos de ciudadanos australianos, residentes permanentes o ciudadanos elegibles de Nueva Zelanda. Los miembros de la familia admitidos bajo esta corriente incluyen parejas o novios, hijos dependientes, padres, parientes huérfanos, parientes dependientes de edad avanzada y cuidadores. No existe una prueba de habilidades o un requisito de idioma para la migración familiar, sin embargo, los solicitantes deben cumplir con los requisitos necesarios de salud y carácter. *Ibidem*, p. 5.

²⁶⁷ Department of Immigration and Border Protection, *Australia's Migration Trends 2013–14*, Department of Home Affairs, p. 36. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends13-14.pdf> Consultado el 6 de febrero de 2020.

Gráfico 4. Tendencias en el Programa de Migración de Australia 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Department of Home Affairs, *Migration trend reports (2013-2014, 2014-2015, 2016-2017, 2017-2018)*, Australian Government. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-statistics/statistics/visa-statistics/live/migration-program> Consultado el 6 de febrero de 2020

La importancia que otorga el Programa de Migración a los extranjeros calificados demuestra que el principal determinante de la política de migración australiana durante los últimos años, es el fomento a la inclusión de migrantes dentro del mercado laboral. Para cumplir con lo anterior, se han implementado varias políticas públicas con el objetivo de asegurar que los nuevos migrantes desempeñen un papel importante en los segmentos económicos de Australia para que puedan lograr la independencia económica necesaria y así evitar que estos se conviertan en una pérdida para la sociedad de acogida.

Asimismo, el gobierno australiano introdujo una serie de medidas adicionales a fin de establecer criterios selectivos cada vez más específicos, tales como el establecimiento de una lista de habilidades específicas demandadas por los empresarios australianos, el endurecimiento del requisito del idioma inglés y las normas más estrictas sobre el reconocimiento de las calificaciones en el extranjero para cumplir con los requisitos de elegibilidad para la migración calificada.

El sistema de migración calificada permanente está compuesto por cuatro categorías principales bajo el componente especializado del Programa de Migración. A través de estas secciones, el gobierno australiano garantiza que estas personas cumplan con los requerimientos necesarios y que se les otorgue apoyos diferenciados, según sus características y aptitudes.

4.1.1.1. Migración calificada general

El primer rubro del componente especializado del Programa de Migración es el conformado por la migración calificada general, es decir, los trabajadores calificados que no cuentan con un patrocinador en Australia.²⁶⁸ Al no ser auspiciados, los solicitantes deberán demostrar que su arribo al país no significará un cargo adicional, sino, por el contrario, contribuirá de forma significativa al desarrollo económico e industrial de la sociedad australiana.

Para tener acceso a una visa, los solicitantes deberán ser invitados por alguna autoridad, empresa o negocio en Australia. Una vez que han sido notificados, deberán realizar una prueba de puntos para calificar y valorar sus aptitudes en relación con las necesidades económicas del país. Los requisitos de elegibilidad para la prueba de puntos se basan en la edad de una persona, su dominio del inglés y si su ocupación se encuentra en la Lista de Ocupación Especializada o la Lista de Ocupación Profesional Consolidada.

A fin de establecer criterios rigurosos, Australia ha diseñado un sistema a través del cual los solicitantes reciben puntos por criterios que van desde la edad hasta la experiencia laboral. Para que se les otorgue una visa como migrantes calificados, estos deben obtener un mínimo de 60 puntos en la prueba (véase Tabla 3). Los criterios a considerar en este rubro son los siguientes: tener menos de 50 años de edad cuando se les invita a presentar una solicitud, nivel competente de inglés y revisión de habilidades por parte de una autoridad australiana. Una vez que se cumplen estos criterios, se otorgan más puntos cuando la persona realiza una estancia de investigación o intercambio educativo en Australia, tiene experiencia laboral en el país y tiene certificación de lenguaje comunitario.

En cada uno de los criterios, el gobierno asigna determinados puntos de acuerdo con las necesidades del mercado laboral australiano. A fin de guiar a los solicitantes de la visa para migrantes calificados, el gobierno ha establecido una tabla de puntos (ver tabla 4) a través de la cual pueden revisar los elementos a calificar para su asentamiento permanente en Australia. Según lo revisado en la tabla, el perfil más buscado por el Programa de Migración especializado está constituido por las personas migrantes de 25 a 33 años que tienen un inglés superior certificado por el Sistema Internacional de Evaluación del Idioma Inglés (IETLS) y con 8 años de experiencia laboral calificada en sus países de origen y en

²⁶⁸ Harriet Spinks, *Australia's Migration Program*, op. cit., p. 4.

Australia. Asimismo, deberán contar con doctorado y un tiempo de estancia o investigación en alguna institución educativa en Australia o en el área regional.

La metodología *Skillselect* se convirtió durante muchos años en la vía dominante para las visas de residencia permanente a través del programa de migración calificada de Australia representando el 94.6% de las visas de migración calificada otorgadas en 2014-2015.²⁶⁹ Sin embargo, recientemente se han introducido cambios a la corriente calificada diseñados para desviar el equilibrio del programa de los migrantes calificados independientes, que no tienen un empleo establecido en Australia antes de migrar, a los migrantes calificados patrocinados, que han arreglado el empleo antes de su llegada.²⁷⁰

Tabla 4. Tabulador para visa independiente calificada (subclase 189)

Criterio	Requisito	Puntos
Años	18 a 25	25
	25 a 33	30
	33 a 40	25
	40 a 45	15
Destreza en el idioma inglés	Inglés competente	0
	Inglés calificado	10
	Inglés superior	20
Años de experiencia laboral calificada fuera de Australia	3 años	0
	3 a 5 años	5.5
	5 a 8 años	10
	8 años	15
Años de experiencia laboral calificada en Australia	1 año	0
	1 a 3 años	5.5
	3 a 5 años	10
	5 a 8 años	15
	8 años	20
Preparación académica	Doctorado	20
	Licenciatura	15
	Diploma de una institución en Australia	10
	Calificación de una autoridad relevante de Australia	10
Calificación especializada	Maestría o doctorado en Australia	10
Requisito de estudio en Australia	Al menos un diploma de haber estudiado en una institución australiana	5.5
Año profesional en Australia	Finalización de un año laboral en Australia	5.5
Lenguaje comunitario	Acreditar un idioma de la comunidad	5.5
Estudio en Australia regional	al menos 1 título o diplomado una institución educativa australiana obtenido mientras viva y estudie en un área elegible de Australia regional	5.5
Habilidades de socio	Su cónyuge o socio de facto también debe ser un solicitante de esta visa y cumplir con los criterios de edad, inglés y habilidades	10

Fuente: Elaboración propia con información de Immigration and citizenship, *Points table for Skilled Independent visa (subclass 189)*, Australian Government, 15 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/skilled-independent-189/points-table> Consultado el 20 de febrero de 2020.

²⁶⁹ Department of Immigration and Border Protection, *Australia's Migration Trends 2014–15*, Department of Home Affairs, 2016, p. 19. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends-14-15-full.pdf> Consultado el 20 de febrero de 2020.

²⁷⁰ Harriet Spinks, *Australia's Migration Program*, op. cit., p. 4.

4.1.1.2. Empleador permanente patrocinado

La migración patrocinada permanente permite a las empresas, negocio y al gobierno, emplear a los trabajadores calificados que necesitan para llenar vacantes de trabajo genuinas y así abordar la creciente escasez de habilidades que enfrenta Australia. Como resultado de la situación del mercado laboral del país, las visas patrocinadas por el empleador permanente no tienen límite y reciben una mayor prioridad de procesamiento que las independientes, para responder rápidamente a las necesidades de los empleadores australianos.

Si bien es cierto que la visa para empleo patrocinado puede realizarse desde afuera del país, la mayoría de los participantes patrocinados por empleadores permanentes solicitan desde Australia y, comúnmente, se otorgan a ex titulares de visas de Trabajo Temporal (Calificado) (subclase 457) y a los recién graduados de visas de estudiantes, que solicitaron directamente desde su visa de estudiante o después de obtener su visa Graduado Temporal (subclase 485).²⁷¹ Es por ello que la migración temporal se ha vuelto tan importante en el Programa de Migración, pues significa un primer paso hacia la residencia permanente.

El programa Patrocinado por Empleador Permanente comprende dos categorías de visa de residencia permanente: el Esquema de Nominación de Empleador (ENS) y el Esquema Regional de Migración Patrocinado (RSMS). El primero está destinado a empleadores australianos que desean patrocinar a migrantes calificados, ya sean del extranjero o con una visa temporal en Australia, para llenar vacantes genuinas de trabajo en sus negocios. A fin de ser elegibles para este esquema, deben elegir un empleo incluido en la Lista de Ocupaciones Patrocinadas Consolidadas y cumplir con las normas australianas y la legislación laboral sobre salarios y condiciones.²⁷²

Por otro lado, el Esquema Regional de Migración Patrocinado se enfoca en los empleadores en áreas de crecimiento regional o de baja población de Australia, para cubrir vacantes mediante el patrocinio de trabajadores calificados que desean la residencia permanente. La finalidad principal del programa es atraer migración calificada a las áreas designadas del país donde existe una clara escasez de habilidades, ya sea por la baja densidad de

²⁷¹ Department of Immigration and Border Protection, *Australia's Migration Trends 2013–14*, Department of Home Affairs, 2015, p. 28. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends13-14.pdf> Consultado el 20 de febrero de 2020.

²⁷² *Ibidem*, p. 149.

población o porque la sociedad australiana no desea desempeñar determinada actividad económica.²⁷³

A partir del 1 de julio de 2012, ambos esquemas tienen tres flujos bajo los cuales los migrantes calificados pueden obtener una visa de residente permanente:

- **Flujo de transición de residencia temporal:** Titulares de visa de trabajo temporal calificado (subclase 457) que han sido probados en el mercado laboral australiano al haber trabajado en su ocupación nominada y que tienen una oferta de trabajo permanente.
- **Transmisión directa:** Solicitantes de fuera o dentro de Australia que no han sido probados en el mercado laboral de Australia. Su ocupación debe estar en la lista relevante de ocupaciones calificadas elegibles y debe demostrar un nivel de inglés competente.
- **Transmisión del acuerdo laboral:** Personas migrantes patrocinadas por un empleador a través de un acuerdo laboral personalizado y negociado. Este rubro está diseñado para garantizar que el reclutamiento en el extranjero respalde, al mismo tiempo, la mejora a largo plazo de las oportunidades de empleo para los australianos, ya que los patrocinadores deben comprometerse con la educación, la capacitación y las oportunidades profesionales de los australianos como parte de la obtención de un acuerdo laboral.²⁷⁴

Como resultado de los nuevos desafíos económicos a nivel internacional y la situación del mercado laboral australiano, el gobierno identificó la necesidad de transformar a la migración calificada impulsada por la oferta, hacia resultados impulsados por la demanda, esto es, migraciones patrocinadas por empresas, negocios y gobierno. A través de estas nuevas medidas, se pretende que el programa apunte mejor a las habilidades necesarias en la economía y el mercado laboral australiano para así garantizar que los migrantes calificados estén empleados en industrias que tienen la mayor escasez de personal.

A fin de promover la migración patrocinada, se han puesto en marcha nuevas medidas para que los migrantes calificados patrocinados por un empleador tengan mayor

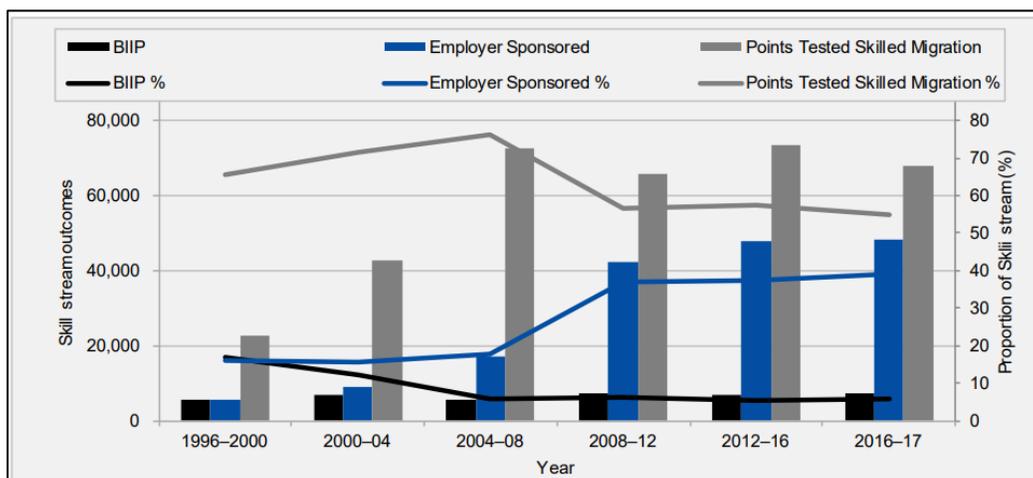
²⁷³ *Ídem.*

²⁷⁴ Immigration and citizenship, *Employer Nomination Scheme visa*, Department of Home Affairs, 17 de enero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/employer-nomination-scheme-186> Consultado el 20 de febrero de 2020.

prioridad de procesamiento que los migrantes independientes. Dichas estrategias consisten en la cancelación de casi 20,000 solicitudes de visa de migración general calificada presentadas en alta mar; la revocación de la Lista de Ocupaciones Migratorias en Demanda (MODL); la eliminación gradual de la lista de habilidades críticas que se introdujo en 2009; una revisión de la prueba de puntos y la introducción, en 2010, de una nueva Lista de Ocupación Especializada (SOL) con 181 ocupaciones con escasez de habilidades para garantizar que el Programa de Migración calificada esté impulsado por la demanda y no por la oferta.

Como resultado de lo anterior, entre 1996-97 y 2016-17, la migración calificada de puntos probados cayó del 64.2% al 54.9% mientras que la migración patrocinada aumentó del 5.9% a un 39% (ver gráfica 4).

Gráfico 5. Migración calificada por tipo de visa



Fuente: Department of Immigration and Border Protection, *Australia's Migration Trends 2016-17 Highlights*, Department of Home Affairs, 2018, p. 2. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends-highlights-2016-17.pdf> Consultado el 20 de febrero de 2020.

4.1.1.3. Programa de Innovación e Inversión Empresarial

El tercer componente del sistema de migración calificada está conformado por el Programa de Innovación e Inversión Empresarial (BIIP, por sus siglas en inglés), el cual está diseñado para alentar a los empresarios exitosos a establecerse en el país y así contribuir al desarrollo económico, productivo y comercial de Australia. Los objetivos principales del programa son: generar empleo, aumentar la producción de bienes y servicios australianos, incorporar nuevas tecnologías, aumentar la competitividad, aumentar la dispersión de los

migrantes comerciales en Australia a través de la nominación del gobierno estatal y territorial, entre otros.²⁷⁵

El BIIP ofrece un camino directo hacia el asentamiento permanente a través de la visa de Talento Empresarial (Permanente) (subclase 132) destinada a las personas migrantes que desean iniciar o desarrollar un negocio existente en el país. Dicha visa está conformada por dos corrientes: flujo significativo de historial comercial y flujo de emprendedores de capital de riesgo.

El primero está orientado a personas que tienen activos importantes, un historial comercial comprobado y una exitosa carrera empresarial, que desean poseer y mantener un rol de gestión en un negocio en Australia.²⁷⁶ Por su parte, el flujo de emprendedores de capital de riesgo está destinado a los solicitantes que hayan celebrado un acuerdo con algún miembro de la Asociación Australiana de Capital de Riesgo para asegurar al menos un millón de dólares en fondos para una “fase de inicio, comercialización de productos, desarrollo comercial o expansión de una idea comercial de alto valor en Australia.”²⁷⁷

Además, la migración temporal, bajo la visa de Innovación e Inversión Empresarial (Provisional) (subclase 188) y las demás visas que se derivan de ella, también es considerada en el BIIP para, después de determinados años, solicitar la residencia permanente en Australia, en caso de que su negocio sea exitoso en el país.

4.1.2. Migración temporal

Una de las tendencias clave en la dinámica de la migración a Australia es el crecimiento, desde 1990, de la migración temporal en el país. A diferencia del sistema de migración permanente, el nivel de migración temporal a Australia no está determinado o sujeto a cuotas o límites por parte del Gobierno, sino que depende de la demanda y las necesidades económicas y laborales de las regiones del Estado, por lo que la migración temporal se ha vuelto cada vez más común.

El programa de migración temporal de Australia está conformado por diferentes tipos de visas, según el propósito y la duración del viaje. Las personas pueden obtener una visa de

²⁷⁵ Commonwealth of Australia, *Inquiry into the Business Innovation and Investment Programme*, Parliament of Australia, 2015, p. 6. Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Migration/BIIP/Report Consultado el 20 de febrero de 2020.

²⁷⁶ Department of Immigration and Border Protection, *Australia's Migration Trends 2013–14*, *op. cit.*, p. 149.

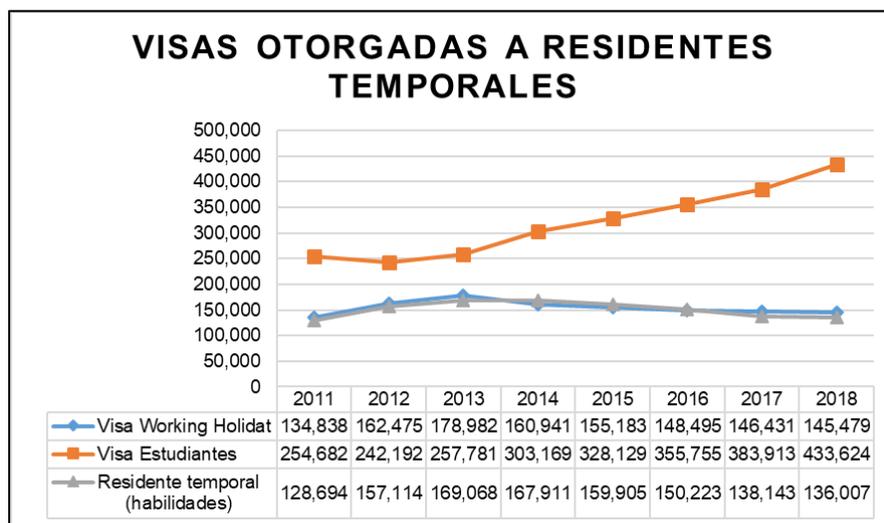
²⁷⁷ Commonwealth of Australia, *op. cit.*, p. 11.

visitante, si es que viajan al país para vacaciones, turismo, recreación, o para ver a familiares; o de residentes temporales en caso de fines específicos, como estudios u otras actividades especializadas. Estos últimos están obligados a pagar impuestos sobre los ingresos obtenidos en Australia y normalmente no tienen acceso a programas de bienestar público o de salud pública.²⁷⁸

Los residentes temporales son el rubro más importante del programa migratorio temporal de Australia, pues desempeñan actividades económicas que impactan, de forma directa, en el mercado laboral y el desarrollo del país. El aumento generalizado de la migración temporal también ha significado, por otro lado, la "migración en dos pasos" donde las personas migrantes con visas a corto plazo obtienen la residencia permanente.

Con el objetivo de fomentar la migración temporal, el gobierno ha diseñado cuatro categorías de visas para este tipo de personas migrantes: Programa para Trabajadores en Vacaciones, Estudiantes Internacionales, Residentes temporales (habilidades) y Otros residentes temporales. De estas, la visa para estudiantes y migrantes calificados son las que, durante los últimos años, han tenido mayor peso para la política migratoria australiana, ya que proporciona una vía para que, junto con sus dependientes económicos, soliciten la residencia permanente bajo el Programa de Migración.

Gráfico 6. Visas otorgadas a residentes temporales de 2011 a 2018



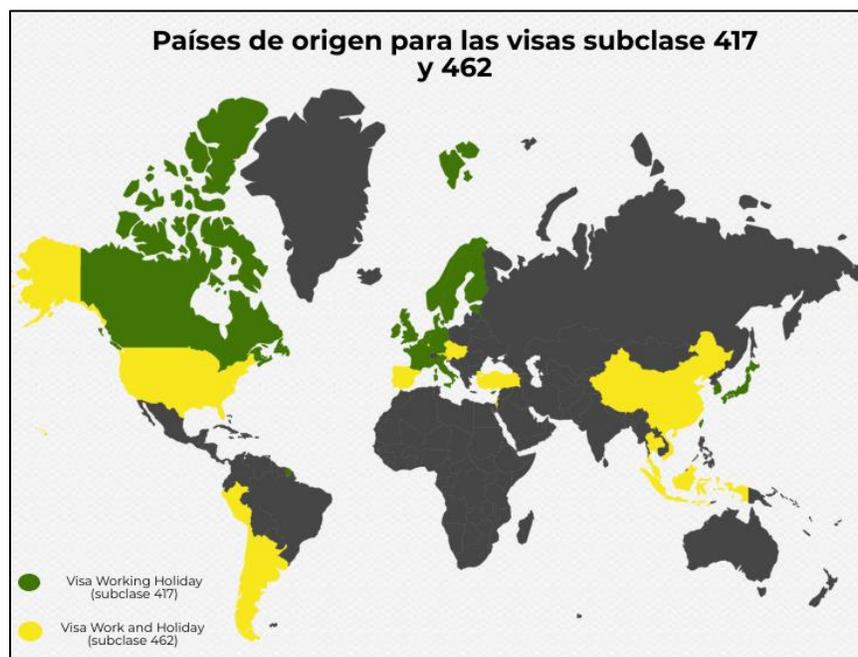
Fuente: Elaboración propia con información de Department of Home Affairs, *Temporary visa holders in Australia*, Australian Government, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/data/dataset/ab245863-4dea-4661-a334-71ee15937130> Consultado el 24 de febrero de 2020.

²⁷⁸ Department of..., *op. cit.*, p. 38.

4.1.2.1. Programa para Trabajadores en Vacaciones

El primer rubro de los residentes temporales está conformado por el Programa para Trabajadores en Vacaciones cuyo objetivo es fomentar el intercambio cultural para que adultos jóvenes de Australia y los países socios tengan unas vacaciones prolongadas en el país del otro, durante el cual puedan participar en el trabajo y el estudio a corto plazo, a fin de proporcionar mano de obra en industrias que necesitan trabajadores temporales, como la hostelería, agricultura, minería y construcción. El programa incluye dos subclases de visa: visa Vacaciones de Trabajo (subclase 417) y visa Trabajo y Vacaciones (subclase 462). La principal diferencia entre estas dos subclases radica en el país de origen de los solicitantes, pues el gobierno australiano ha mantenido negociaciones con diversos Estados para facilitar el intercambio de trabajadores:

Fig. 11 Países de origen para las visas subclase 417 y 462



Fuente: Elaboración propia con información de Aussie Working Holiday, *What Are the Differences between 417 Working Holiday Visas & 462 Work and Holiday Visas?*, 27 de agosto de 2014. Disponible en: <https://aussieworkingholiday.com/what-are-the-differences-between-a-417-working-holiday-visa-and-a-462-work-and-holiday-visa/> Consultado el 24 de febrero de 2020.

Para poder ser elegible, las personas deben tener entre 18 y 30 años de edad, sin hijos dependientes. Ambas subclases de visa permiten una estadía de 12 meses a partir de la fecha de entrada inicial a Australia; hasta cuatro meses de estudio o capacitación y hasta seis meses de trabajo con cualquier empleador. A diferencia de la visa Vacaciones de Trabajo, los solicitantes de la visa Trabajo y Vacaciones deberán de cumplir con los requisitos de elegibilidad de educación e idioma (excepto los ciudadanos estadounidenses)

y demostrar que tienen el apoyo de su país de origen a través de una carta (a menos que sean de Argentina, China, Israel o Estados Unidos).²⁷⁹

4.1.2.2. Estudiantes internacionales

Australia tiene claro que los estudiantes internacionales son un factor sumamente importante para el bienestar económico y cultural del país, pues contribuyen al desarrollo intelectual, productivo y científico, al mismo tiempo que cubren las necesidades laborales de los empleadores australianos. El programa de visa de estudiante permite a los extranjeros estudiar en Australia durante un determinado lapso, según el programa en el que se inscriba. Estas visas se otorgan principalmente a estudiantes internacionales que ya se encuentran en Australia y que, por ejemplo, pueden estar cambiando su institución de educación o de un sector educativo a otro.²⁸⁰

Actualmente, Australia tiene 6 categorías de visa en el programa de estudiantes internacionales:

- **Curso intensivo de inglés para estudiantes extranjeros (ELICOS):** Estudiar cursos de inglés independientes que otorguen un certificado australiano no formal.
- **Visa de escuela:** Destinada a solicitantes que tengan la intención de estudiar cursos de primaria o secundaria y programas aprobados de intercambio de escuela secundaria.
- **Visa de Educación y Capacitación Vocacional (VET):** Certificado, diploma VET, diploma avanzado VET, certificado de posgrado profesional o cursos de diploma de posgrado vocacional.
- **Visa de educación superior:** Estudios de licenciatura, título de asociado, certificado de posgrado, diploma de posgrado, diploma de educación superior, diploma de educación superior avanzada o maestría por cursos.
- **Visa de investigación de posgrado:** Estudiar una maestría por investigación o un doctorado.

²⁷⁹ Working Holiday, *What Are the Differences between 417 Working Holiday Visas & 462 Work and Holiday Visas?*, 27 de agosto de 2014. Disponible en: <https://aussieworkingholiday.com/what-are-the-differences-between-a-417-working-holiday-visa-and-a-462-work-and-holiday-visa/> Consultado el 24 de febrero de 2020.

²⁸⁰ Department of..., *op.cit.*, p. 41.

- **Visa sin diploma:** Estudios básicos que no conducen a un reconocimiento australiano.
- **Visa de Asuntos Exteriores o Defensa:** Anteriormente conocida como la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID), está orientada a solicitantes patrocinados por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio o el Departamento de Defensa para realizar cursos de tiempo completo de cualquier tipo.²⁸¹

Todas estas visas son temporales y no ofrecen garantía de futura residencia permanente. Sin embargo, a través de la Visa de graduado temporal (subclase 485), implementada a partir del 1 de septiembre de 2007, los estudiantes tienen la oportunidad de pasar más tiempo en Australia para obtener experiencia laboral en su profesión nominada o adquirir habilidades adicionales (incluida la mejora de su idioma inglés) para posteriormente solicitar la residencia permanente, ya sea a través del examen de puntos o el patrocinio de un empleador mediante el programa de migración calificada.²⁸²

Desde el gobierno de John Howard, existe un vínculo creciente entre los estudiantes extranjeros y el programa de migración calificada de Australia. Interesado en aprovechar el beneficio económico que representa el sector educativo internacional, el gobierno australiano, desde el 2001, ha intentado atraer a los estudiantes internacionales al ofrecer la opción de un asentamiento permanente a aquellos que completen con éxito cursos en áreas de alta demanda y déficit de habilidades.²⁸³

Al reconocer la importancia de la migración temporal a largo plazo y la posterior ocupación laboral de los estudiantes en sectores económicos con falta de mano de obra, se puso en marcha una campaña de marketing internacional destinada a promover los servicios de educación y capacitación de Australia en los mercados asiáticos tradicionales, así como en mercados estudiantiles nuevos como la India, China, Europa y América Norte y Sur. Esto dio como resultado que la corriente calificada del Programa de Migración de Australia

²⁸¹ *Ídem.*

²⁸² Department of Home Affairs, *Temporary Graduate visa*, Australian Government, 13 de enero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-graduate-485> Consultado el 25 de febrero de 2020.

²⁸³ Harriet Spinks, *Overseas students: immigration policy changes 1997–2015*, Research paper, Parliament of Australia, 25 de febrero de 2016, p.5. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4390265/upload_binary/4390265.pdf;fileType=application/pdf Consultado el 25 de febrero de 2020.

aumentara del 29% en 1995-1996 a más del 50% en 2000, y continuó creciendo en los años siguientes.²⁸⁴

Sin embargo, desde el 2005 se hizo evidente que la interacción entre el programa de estudiantes extranjeros y la migración calificada estaba produciendo efectos adversos tales como el fracaso de algunos ex estudiantes en encontrar un empleo acorde a sus estudios; la explotación de los empleadores australianos hacia los estudiantes internacionales bajo la promesa de la residencia permanente y casos de violencia contra alumnos originarios de la India.²⁸⁵ A esto se sumó el impacto de la crisis financiera global en 2008-2009, así como la transición hacia un modelo migratorio impulsado por la demanda con el objetivo de salvaguardar el empleo y los intereses de la sociedad australiana.

Derivado de ello, se inició un proceso de revisión sobre el funcionamiento del sector educativo internacional, principalmente respecto al nexo entre los estudiantes extranjeros y las oportunidades de asentamiento permanente en el país. Para afrontar los desafíos que surgieron del programa de Howard, el gobierno laborista de Rudd y Gillard introdujo reformas significativas a la migración calificada en febrero de 2010 a fin de desvincular las visas de estudiantes extranjeros de la residencia permanente.

Como resultado de estas modificaciones, el gobierno se encargó de endurecer los criterios de elegibilidad para las visas de estudiantes mediante el aumento en el requisito financiero de las visas de estudiantes, un mayor reconocimiento de mejores habilidades en el idioma inglés y la asignación de más lugares patrocinados por el empleador en el Programa de Migración. Asimismo, con el objetivo de mitigar las esperanzas de un asentamiento permanente, se introdujo una nueva Lista de Ocupaciones Calificadas (SOL) más específica y una revisión de la prueba de puntos utilizada para evaluar a los solicitantes.²⁸⁶

Estas medidas de integridad derivaron en una caída de solicitudes para visa de estudiantes internacionales. Con un número récord de 319,630 visas otorgadas en 2008-2009, un año después las cifras habían disminuido 21.5% hasta llegar a 250,435 visas.²⁸⁷ Sin embargo, conscientes de la importancia de este sector para el bienestar económico y cultural de

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 8.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 6.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 11.

²⁸⁷ Department of Home Affairs, *Student visa program*, Australian Government, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/data/dataset/324aa4f7-46bb-4d56-bc2d-772333a2317e> Consultado el 25 de febrero de 2020.

Australia, se intentó promover, nuevamente, la migración de estudiantes internacionales, logrando así que los números volvieran a aumentar considerablemente (ver gráfico 7). Las tendencias en el número de estudiantes extranjeros en los últimos 20 años han demostrado que estos se sienten atraídos por Australia tanto por la calidad de los servicios de educación ofrecidos por el país como por la posibilidad de aplicar para una visa de asentamiento permanente.

La migración temporal a largo plazo y las oportunidades para la migración definitiva, constituyen dispositivos biopolíticos para atraer y mantener a los mejores y más brillantes estudiantes internacionales en Australia para así reducir las brechas de escasez de habilidades.

Gráfico 7. Visas otorgadas en el sector educativo internacional del 2005 al 2018



Fuente: Elaboración propia con información de Department of Home Affairs, *Student visa program*, Australian Government, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/data/dataset/324aa4f7-46bb-4d56-bc2d-772333a2317e> Consultado el 25 de febrero de 2020.

4.1.2.3. Trabajadores temporales calificados

Del mismo modo que los estudiantes internacionales, los trabajadores temporales calificados han contribuido a la migración permanente en dos pasos. Presentada en 1996, la visa de Trabajo Temporal (Calificado) (subclase 457) constituye un programa sin límites, impulsado por la demanda, cuyo objetivo principal es abordar la escasez de personal con habilidades a corto plazo, brindándole a los empleadores australianos una forma más simple de reclutar trabajadores calificados de lo que es posible bajo el programa de migración permanente.²⁸⁸ Al no depender de la oferta, las solicitudes y las subvenciones

²⁸⁸ Janet Phillips y Spinks, Harriet, *Skilled migration: temporary and permanent flows to Australia*, Background note, Parliament of Australia, 6 de diciembre de 2012, p. 9. Disponible en:

fluctúan según el estado de la economía y el mercado laboral, así como de la demanda de los empleadores.

Contrario a las personas que solicitan una visa bajo el programa de migración calificada general, los solicitantes de la visa 457 deben ser auspiciados por una empresa, negocio o territorio que haya sido aprobado como patrocinador por el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras (DIBP). A través de este programa, se permite los migrantes extranjeros calificados trabajar para un empleador cuando este último no ha logrado llenar las vacantes en su negocio a través del mercado laboral nacional. Asimismo, la visa 457 también puede ser utilizada por empresas extranjeras que buscan establecer o ayudar a establecer una sucursal en Australia o cumplir un contrato específico.²⁸⁹

Los requisitos de elegibilidad para este tipo de visa son: tener una ocupación en la Lista de Ocupaciones Patrocinadas Consolidadas (CSOL) que se clasifican de acuerdo con la Clasificación Estándar de Ocupaciones de Australia y Nueva Zelanda (ANZSCO).²⁹⁰ Asimismo, el solicitante principal debe tener una intención genuina de desempeñarse en la ocupación nominada, comprobar las habilidades y experiencia necesarias para el empleo, cumplir con los requisitos del idioma inglés (a menos que, por su país de origen, esté exento) y tener la licencia y el registro correspondientes para realizar tareas laborales.²⁹¹ Los trabajadores de la subclase 457 también deben solicitar este tipo de visa a cada uno de los miembros de su familia –solicitantes secundarios– que deseen traer a Australia durante la duración de su empleo, por lo que la reunión familiar es posible bajo este esquema.

Debido a que la migración calificada temporal no está sujeta a límites establecidos por el gobierno, sino que fluctúa según los niveles de demanda, el número de visas temporales a largo plazo está influenciada por factores tales como la situación económica, social y política en los países de origen, las condiciones económicas en Australia y las políticas que

https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1601351/upload_binary/1601351.pdf;fileType=application/pdf Consultado el 25 de febrero de 2020.

²⁸⁹ Department of Immigration and Border Protection, *Australia's Migration Trends 2014–15*, op.cit., p. 51.

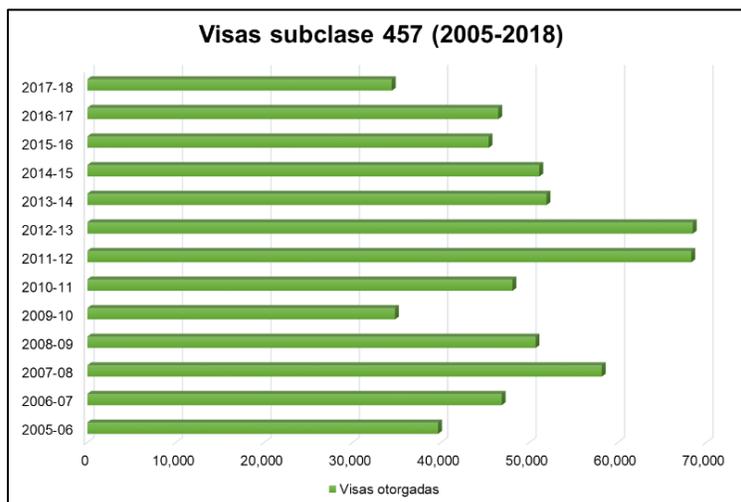
²⁹⁰ ANZSCO es una clasificación basada en habilidades utilizada para clasificar todas las ocupaciones y trabajos en los mercados laborales de Australia y Nueva Zelanda. Anzco search, *Frequently Asked Questions*. Disponible en: <https://www.anzscosearch.com/faqs/> Consultado el 04 de marzo de 2020.

²⁹¹ Harriet Spinks, *The Temporary Work (Skilled) (subclass 457) visa: a quick guide*, Research Paper Series, Parliament of Australia, 26 de julio de 2016, p. 1. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4715835/upload_binary/4715835.pdf;fileType=application/pdf#search=%22library/prspub/4715835%22 Consultado el 25 de febrero de 2020.

afectan los requisitos de elegibilidad para visas temporales particulares.²⁹² En la gráfica siguiente es posible observar que la disminución del número de visas otorgadas corresponde a los años en los que Australia se ha enfrentado a crisis económicas, como por lo ejemplo lo sucedido en 2008-09, que condujo a una caída en la demanda de trabajadores temporales en el mercado laboral australiano.

No obstante, el número de solicitantes de migración calificada temporal no solo ha aumentado a niveles similares a los de antes de la crisis, sino que incluso ha superado cifras anteriores. Para el año 2011, el número de solicitudes presentadas para la visa 457 representó un aumento del 39.7% respecto al año financiero anterior. Estos números se han mantenido constantes, logrando en 2018 un total de 34,446 visas otorgadas a trabajadores temporales calificados.²⁹³

Gráfico 8. Visas otorgadas a trabajadores temporales calificados (2005 al 2018)



Fuente: Elaboración propia con información de Department of Home Affairs, *Temporary Work (skilled) visas granted*, Australian Government, 29 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/dataset/ds-dga-2515b21d-0dba-4810-afd4-ac8dd92e873e/distribution/dist-dga-5692ac3a-d33b-44df-8148-0c6deb71d5e1/details?q=> Consultado el 25 de febrero de 2020.

Los empleadores que deseen patrocinar a trabajadores calificados pueden hacerlo ya sea solicitando ser un patrocinador comercial estándar o celebrando un Acuerdo Laboral con DIBP:

- **Patrocinador comercial estándar:**

²⁹² Janet Phillips y Spinks, Harriet, *Skilled migration: temporary and permanent flows to Australia*, op. cit., p. 10.

²⁹³ *Ídem*.

Para ser catalogado como patrocinador comercial estándar, los empleadores deben demostrar que cuentan con un negocio legalmente establecido y aún en operación; estar libre de información adversa sobre su empresa o sobre las personas asociadas al negocio y tener un historial sólido o un compromiso demostrado con el empleo de mano de obra local.²⁹⁴ A fin de coadyuvar al desarrollo de la sociedad australiana, las empresas patrocinadoras deben cumplir con los parámetros mínimos de capacitación destinada a ciudadanos australianos y residentes permanentes.

Asimismo, deberán dar fe por escrito de un compromiso con el empleo de mano de obra local y con las prácticas de contratación no discriminatorias. Los patrocinadores comerciales estándar pueden ser empresas o negocios establecidos en Australia, así como empleadores en el extranjero que demuestren que requieren que un trabajador calificado establezca una operación comercial en el país o cumpla con las obligaciones contractuales en Australia.²⁹⁵ En caso de empresas extranjeras, estarán exentas de los requisitos de capacitación que se aplican a las empresas australianas.

Con el objetivo de evitar que los trabajadores extranjeros desplacen a los ciudadanos de Australia, en noviembre de 2013, se introdujo un requisito de prueba del mercado laboral al programa de visas subclase 457. A través de este ejercicio, los empleadores bajo el esquema de patrocinadores comerciales estándar demuestran que intentaron reclutar trabajadores australianos en primera instancia e informan cómo han determinado que no existe un ciudadano australiano calificado, residente permanente o temporal elegible para ocupar el puesto.²⁹⁶ La única forma en la que puede exentarse de presentar su prueba de mercado laboral, es en caso de conflicto con las obligaciones comerciales internacionales de Australia o cuando el puesto que se ocupa se encuentra dentro de una ocupación exenta según lo determine el nivel de habilidad del puesto.

Para evitar la explotación de las personas migrantes calificadas, el gobierno australiano requiere que los empleadores demuestren que están cumpliendo con ciertos requisitos de salario y condiciones de empleo para garantizar que a los extranjeros no se les pague

²⁹⁴ Department of Home Affairs, *Become a sponsor: Standard business sponsor*, Australian Government, 12 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/becoming-a-sponsor/standard-business-sponsor#Eligibility> Consultado el 26 de febrero de 2020.

²⁹⁵ Harriet Spinks, *The Temporary Work (Skilled) (subclass 457) visa: a quick guide*, op. cit., p. 2.

²⁹⁶ Department of Home Affairs, *Labour market testing*, Australian Government, 4 de febrero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing> Consultado el 26 de febrero de 2020.

menos que a un trabajador australiano que haría un trabajo equivalente en el mismo lugar, conocido como la tasa salarial del mercado. Esta última se determina “observando lo que pagaría a los trabajadores australianos equivalentes, los acuerdos empresariales o las recompensas industriales, la información sobre las perspectivas laborales, los anuncios publicitarios de los últimos 6 meses en el mismo lugar, la encuesta de remuneración o el asesoramiento de sindicatos o empleadores asociaciones.”²⁹⁷ Actualmente, el Umbral de Ingresos de Migración Calificada Temporal (TSMIT) es de 53,900 dólares australianos.²⁹⁸

- **Acuerdo Laboral DIBP**

De igual forma que la figura del patrocinador comercial estándar, los acuerdos laborales permiten el reclutamiento de un número acordado de migrantes temporales calificados en caso de necesitar mano de obra específica que no se puede cumplir en el mercado laboral australiano. Estos se negocian entre el gobierno de Australia –representado por el DIBP– y los empleadores, tienen una vigencia de cinco años y prevén que se otorguen visas bajo la Visa de escasez temporal de habilidades (TSS) (subclase 482), Visa de esquema de nominación del empleador (subclase 186), Visa regional (provisional) patrocinada por el empleador calificado (subclase 494) o Visa regional (provisional) de trabajo calificado (subclase 491).²⁹⁹

Los acuerdos laborales permiten a las empresas australianas aprobadas que enfrentan una escasez laboral la opción de patrocinar a trabajadores calificados en el extranjero cuando existe una necesidad demostrada que no puede satisfacerse en el mercado laboral australiano y los programas de visa estándar no están disponibles. El programa [El Acuerdo Laboral] proporciona una solución flexible importante para apoyar a las empresas australianas donde sea necesario y donde se puedan gestionar los riesgos asociados, con [acuerdos laborales] considerados caso por caso para mantener la integridad del programa.³⁰⁰

²⁹⁷ Department of Home Affairs, *Salary requirements*, Australian Government, 12 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/salary-requirements> Consultado el 26 de febrero de 2020.

²⁹⁸ El valor de TSMIT lo establece la legislación para garantizar que los trabajadores migrantes puedan mantenerse económicamente por sí solos. Además, reconoce los costos adicionales en que incurren los residentes temporales tales como los costos de atención médica educación y alimentos. *Ibidem*.

²⁹⁹ Department of Home Affairs, *Labour agreements*, Australian Government, 12 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements> Consultado el 26 de febrero de 2020.

³⁰⁰ The Senate, *Effectiveness of the current temporary skilled visa system in targeting genuine skills shortages*, Parliament of Australia, abril 2019, p. 65. Disponible en:

En este tipo de acuerdos, los empleadores pueden patrocinar a trabajadores semi-calificados, ya que los trabajadores patrocinados no necesariamente deben tener una ocupación en el CSOL.³⁰¹ Todos los empleadores que accedan a este programa deben informar al gobierno la escasez de habilidades relevantes en el negocio y por qué estas vacantes no pueden ser ocupadas por los trabajadores australianos; especificar el número de trabajadores calificados necesarios desde fuera de Australia; y proporcionar los requisitos de edad, habilidad e idioma inglés que se relacionan con las ocupaciones nominadas.

El gobierno australiano, a través de este programa, se asegura de que cada una de las ramas de su industria tenga acceso a trabajadores calificados temporales, en caso de no contar con australianos que puedan realizar determinada actividad económica, por lo que estos acuerdos son muy variados en cuanto a su enfoque. Al 30 de septiembre de 2018, había 346 acuerdos laborales vigentes, lo que representa un aumento de 313 acuerdos en el mismo punto en 2017.³⁰²

De acuerdo con el tipo de empleador que se trate y las necesidades del mercado, pueden establecerse un determinado tipo de acuerdo laboral. Actualmente, existen cinco: Acuerdos Laborales Específicos de la Empresa, Acuerdos de Migración del Área Designada, Acuerdos del Proyecto, Acuerdos de Esquema Global de Talento y Acuerdos Laborales de la Industria.

4.1.2.3.1. Acuerdos Laborales Específicos

El Acuerdo Laboral Específico se desarrolla directamente con un empleador y aplica solo cuando existan habilidades genuinas para una ocupación que no esté prevista en un acuerdo laboral de la industria, un proyecto relevante o un Acuerdo de Migración de Área Designada.³⁰³ A fin de ser elegible, el empleador deberá demostrar al gobierno australiano que es indispensable reclutar a trabajadores extranjeros calificados. Para ello, proporcionará evidencia de sus intentos de reclutamiento (prueba de mercado laboral) y detallará las habilidades que son requeridas en su negocio.

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/SkilledVisaSystem/Report Consultado el 26 de febrero de 2020.

³⁰¹ Harriet Spinks, *The Temporary Work (Skilled) (subclass 457) visa: a quick guide*, op. cit., p. 3.

³⁰² The Senate, *Effectiveness of the current temporary skilled visa system in targeting genuine skills*, op. cit., p. 65.

³⁰³ Seek visa, *Labour agreement*, Seek Visa, 2018. Disponible en: <https://www.seekvisa.com.au/labour-agreements/#tab-id-1> Consultado el 26 de febrero de 2020.

Asimismo, teniendo en cuenta que se trata de una solución temporal que no debe afectar las oportunidades laborales de la sociedad australiana, los trabajadores extranjeros calificados no deben representar más de un tercio de su fuerza laboral total y el empleador deberá elaborar un plan destinado a la capacitación y empleabilidad de australianos.³⁰⁴ En vista de lo anterior, una vez terminada la vigencia del acuerdo laboral específico, este no podrá ser renovado.

Los requisitos para el empleador son: ser una empresa australiana registrada con buena reputación, demostrar que su empresa ha estado operando legal y activamente durante al menos 12 meses, mostrar evidencia de viabilidad financiera provista por un contador profesional certificado; demostrar que puede apoyar la cantidad propuesta de trabajadores extranjeros que busca; no debe haber violado una ley en ninguna jurisdicción de Australia, ni estar bajo investigación por violar la ley.

Por su parte, los trabajadores temporales deben tener al menos 2 años de experiencia laboral relevante y cumplir con los requisitos de habilidades de ANZSCO para ese empleo.³⁰⁵ Cada uno de los casos se analiza por separado y no existe ninguna garantía de que pueda celebrarse el acuerdo laboral, sino que dependerá del contexto económico, social y laboral de Australia.

4.1.2.3.2. Acuerdos Laborales de la Industria

Existen acuerdos laborales destinados a determinadas industrias que han demostrado la necesidad de trabajadores especializados en sus áreas. A través de estos acuerdos, las empresas de ciertas industrias pueden patrocinar a los trabajadores sin tener que negociar un acuerdo individual, por lo que los términos de la negociación no pueden ser enmendados por un empleador individual.³⁰⁶

Los acuerdos de la industria proporcionan términos y condiciones fijos específicos para una industria, y el ministro los acuerda en consulta con las partes interesadas de la industria.

³⁰⁴ Department of Home Affairs, *Company specific labour agreements*, Australian Government, 13 de marzo de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements/company-specific-labour-agreements> Consultado el 26 de febrero de 2020.

³⁰⁵ *Ídem.*

³⁰⁶ Department of Home Affairs, *Industry labour agreements*, Australian Government, 23 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements/industry-labour-agreements> Consultado el 26 de febrero de 2020.

Solo se aceptará si el Departamento del Interior ha recibido evidencia de escasez laboral continua dentro de la industria.³⁰⁷ Actualmente, hay nueve acuerdos industriales vigentes:

- **Acuerdo Laboral de la Industria Láctea:** Trabajadores calificados del extranjero en la ocupación de “trabajador agrícola mayor de ganado lechero” por hasta 4 años y/o residencia permanente.
- **Acuerdo Laboral de la Industria Pesquera:** Destinado a los trabajadores calificados del extranjero que puedan cubrir los siguientes empleos por periodos de hasta 4 años: mano de cubierta, mano de pesca, maestro pescador, ingeniero de buques, capitán del buque u oficial del buque.
- **Acuerdo Laboral de la Industria de la Carne:** Permite patrocinar a migrantes en la ocupación de “trabajadores de carne calificados” por hasta 4 años y/o residencia permanente.
- **Ministro de Religión:** Orientado a patrocinar a migrantes temporales como Ministro de Religión y Asistentes Religiosos por períodos de hasta 4 años y/o residencia permanente.
- **Acuerdo Laboral de la Industria de Alquiler:** Permite patrocinar a trabajadores calificados del extranjero de forma temporal para ciertas ocupaciones. En este acuerdo, el empleador directo puede asignarlos para trabajar para un tercero.
- **Acuerdo Laboral de la Industria Porcina:** Patrocinio de migrantes temporales en la ocupación de “ganadero senior” por períodos de hasta 4 años y/o residencia permanente.
- **Acuerdo Laboral de la Industria de Restaurantes:** Permite patrocinar a trabajadores calificados en restaurantes de alta calidad como cocineros, chefs y camareros comerciales por períodos de hasta 4 años y/o para residencia permanente.
- **Acuerdo Laboral de la Industria Publicitaria:** Orientado a trabajadores calificados que puedan ocupar una de las cinco ocupaciones: Especialista en

³⁰⁷ The Senate, *Effectiveness of the current temporary skilled visa system in targeting genuine skills*, op. cit., p. 66.

Publicidad, Diseñador Gráfico, Redactor, Diseñador Multimedia y Desarrollador Web, por períodos de hasta 4 años y/o para residencia permanente.³⁰⁸

4.1.2.3.3. Esquema Global de Talento

Establecido en octubre de 2018, el Esquema Global de Talento (GTS, por sus siglas en inglés) permite a los empleadores australianos patrocinar a trabajadores extranjeros en puestos altamente especializados, en caso de que la vacante no pueda ser cubierta por personal australiano o a través de los titulares de visas de flujo y mediano plazo, como la de escasez temporal de habilidades (TSS). De acuerdo con el parlamento, los acuerdos bajo este esquema:

Son para empresas, incluidas las nuevas empresas australianas, que buscan ocupar un pequeño número de puestos altamente especializados, donde sus necesidades no pueden satisfacerse con los programas de entrada calificados existentes. En comparación con los acuerdos laborales tradicionales, el GTS proporciona un procesamiento rápido y concesiones flexibles para los participantes aprobados a través de un flujo de negocios establecidos y un flujo de inicio.³⁰⁹

De igual forma que los demás programas, las normas de operación del GTS están diseñadas para beneficiar no solo a la migración calificada, sino también a la sociedad australiana. A partir del fomento a la movilidad altamente calificada y especializada, se pretende multiplicar las oportunidades de trabajo en las empresas australianas para así poder contratar personal local y cubrir áreas críticas de necesidad.³¹⁰ De este modo, si las empresas desean firmar un acuerdo bajo este esquema, deberán asegurarse de crear nuevos empleos que puedan ser ocupados por la sociedad de acogida, así como la creación de métodos para que las personas calificadas extranjeras transfieran sus habilidades y conocimientos a la población local.

El esquema, al permitir únicamente la migración especializada, no está restringido a las listas de ocupación para los flujos de visas TSS a corto o mediano plazo. Además, ofrece más concesiones que los otros programas ya revisados, como un umbral de ingresos más

³⁰⁸ Department of Home Affairs, *Industry labour agreements*, *op. cit.*

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 65.

³¹⁰ Department of Home Affairs, *Global Talent Employer Sponsored (GTES)*, Australian Government, 11 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/visas-for-innovation/global-talent-scheme> Consultado el 28 de febrero de 2020.

alto, menos requisitos para optar por una residencia permanente, procesamiento prioritario para el otorgamiento de la visa y mejores puestos a los que pueden aplicar.³¹¹ Actualmente, existen dos tipos de transmisiones bajo este esquema: flujo de negocios establecidos y flujo de inicio.

El primero permite a patrocinadores emplear a trabajadores que con sus habilidades colaboren a la innovación de su negocio a fin de mejorar la capacidad tanto de las empresas como de los empleados locales. Por medio de este flujo, los empleadores podrán incluir a migración calificada hasta en 20 puestos por año, mientras que los extranjeros participantes de este esquema, asegurarán una vía de transición a la residencia permanente después de 3 años.³¹² En caso de que ya no sea requerido para el puesto bajo el cual aplicó, el titular de la visa tiene 60 días para encontrar un nuevo patrocinador o dejar el país.

Por otro lado, el flujo de inicio está enfocado en las nuevas empresas o negocios que puedan ser establecidos en el país, por lo que permite a los empleadores patrocinar a trabajadores en el extranjero que tengan las cualidades necesarias para contribuir al desarrollo de Australia a través de nuevas ideas, tecnología y habilidades que ofrezcan nuevas oportunidades laborales, principalmente en los campos de tecnología, ingeniería y matemáticas. Bajo este esquema, la migración especializada podrá cubrir hasta 5 puestos al año y, de igual forma que con el flujo de negocios establecidos, los solicitantes podrán solicitar una visa de residente permanente después de tres años de actividad laboral.

4.1.2.3.4. Acuerdos de Proyectos

Los acuerdos de proyectos permiten que migrantes temporales calificados y semi-calificados trabajen en proyectos de infraestructura o desarrollo de recursos donde exista una genuina escasez de personal con ciertas habilidades. Están diseñados para complementar las iniciativas puestas en marcha por el gobierno para abordar la escasez de mano de obra garantizando que esto no provoque restricciones en los proyectos importantes y consecuentemente tenga un impacto en las opciones laborales disponibles para la sociedad australiana.³¹³

³¹¹ *Ídem.*

³¹² *Ídem.*

³¹³ The Senate, *Effectiveness of the current temporary skilled visa system in targeting genuine skills*, *op. cit.*, p. 68.

Para establecer un acuerdo de proyecto, las empresas deberán negociar, en primera instancia, un acuerdo general con el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras, el cual se encargará, una vez aprobado el proyecto, de celebrar acuerdos laborales individuales con los empleadores.

4.2. Iniciativas regionales: Acuerdo de Migración del Área Designada (DAMA) de 2013 al 2018

Uno de los principales cambios de la cartera de inmigración federal durante las últimas dos décadas, ha sido la introducción de una variedad de medidas diseñadas para atraer migración calificada a áreas regionales donde los empleadores constantemente tienen problemas para cubrir vacantes a través del mercado laboral local. Estas iniciativas coadyuvan al crecimiento sostenible de la población en territorio australiano y pone énfasis en las necesidades de los mercados laborales y economías regionales para lograr un crecimiento uniforme.³¹⁴ El gobierno ha adoptado el concepto de áreas designadas para clasificar las regiones de Australia que necesitan de la migración para su desarrollo económico y social.

De acuerdo con el Departamento de Inmigración y Ciudadanía, la definición de área regional está compuesta por tres categorías: Ciudades Principales, como Sídney, Melbourne y Brisbane; Ciudades y principales Centros Regionales, como Perth, Adelaida, Gold Coast, Sunshine Coast, Canberra, Newcastle, Lake Macquarie, Wollongong, Illawarra, Geelong y Hobart; y Centros y otras Áreas Regionales.³¹⁵ Mientras que la primera categoría enfrenta situaciones de hacinamiento, las otras dos fomentan la migración calificada a partir de incentivos regionales para así llenar la brecha de escasez de habilidades que afecta su economía.

Con el objetivo de impulsar las áreas regionales designadas, se ha modificado el programa de inmigración para así ofrecer concesiones y apoyos que resulten atractivos tanto para los empleadores regionales como para la migración calificada.³¹⁶ Existe una variedad de iniciativas que promueven un modelo ganar-ganar para todos los actores involucrados. La

³¹⁴ Harriet Spinks, *Australia's Migration Program*, *op. cit.*, p. 7.

³¹⁵ Immigration and citizenship, *Regional Migration*, Department of Home Affairs, 21 de febrero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration> Consultado el 28 de febrero de 2020.

³¹⁶ Immigration and citizenship, *Supporting regional communities*, Department of Home Affairs, 6 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration> Consultado el 28 de febrero de 2020.

migración calificada, los empleadores y la población australiana regional, se benefician de los arreglos de migración pues permite el crecimiento económico de la sociedad local, aborda las brechas de escasez de habilidades que enfrentan los empleadores y otorga la oportunidad de vivir y trabajar en el país de forma permanente. De esta forma, se aprovechan los beneficios económicos que la migración genera en Australia.

En primera instancia, a fin de facilitar la migración hacia las áreas regionales, el gobierno ha creado diferentes tipos de visa a las que las personas puedan acceder más rápidamente, si es que desean mudarse y trabajar en las áreas designadas: visas calificadas permanentes, visas calificadas temporales, visas *Working Holiday Maker*, visas de trabajo estacionales y del Pacífico, así como dos nuevas visas regionales (provisionales):

Fig. 12 Visas para fomentar la migración regional en Australia

Visas calificadas temporales	<ul style="list-style-type: none"> • Visa de escasez temporal de habilidades (subclase 482) • Visa regional (provisional) especializada (subclase 489)
Visas calificadas permanentes	<ul style="list-style-type: none"> • Plan regional de migración de patrocinadores (subclase 187) • Visa regional especializada (subclase 887)
Visas <i>Working Holiday Maker</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Visa de trabajo y vacaciones (subclase 462) • Visa de vacaciones de trabajo (subclase 417)
Visas de trabajo estacionales y del Pacífico	<ul style="list-style-type: none"> • Visa de Trabajo Temporal (Relaciones Internacionales) (subclase 403) - Plan Laboral del Pacífico • Visa de Trabajo Temporal (Relaciones Internacionales) (subclase 403) - Programa de Trabajador
Nuevas visas regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Visa de trabajo calificado regional (provisional) (subclase 491) • Visa regional (provisional) patrocinada por el empleador calificado (subclase 494)

Fuente: Elaboración propia con información de Immigration and citizenship, *Regional work visas*, Department of Home Affairs, 11 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration> Consultado el 28 de febrero de 2020.

Asimismo, el gobierno anunció nuevos cambios al sistema de estudiantes internacionales. A partir del 2021, todos aquellos que hayan estudiado en los lugares fuera de Sídney, Melbourne y Brisbane, se les ofrecerá una extensión en el flujo de trabajo actual de dos años posterior al estudio de la visa de graduado temporal (subclase 485).³¹⁷ Esta iniciativa también buscará que los estudiantes internacionales apliquen a empleos dentro del área regional para que sigan viviendo en ellas aún después de sus estudios, para así impulsar la diversidad y la prosperidad en la Australia regional.

³¹⁷ Immigration and citizenship, *Regional Migration*, op. cit.

Si bien estas medidas han contribuido en el fomento de la migración calificada hacia las áreas designadas, una de las iniciativas que mayor eco ha tenido en la política migratoria australiana ha sido la introducción de un acuerdo laboral regional. Los Acuerdos de Migración del Área Designada (DAMA) son negociados entre la Commonwealth (representada por DIBP) y un Representante de Área Designado (DAR), que puede ser un gobierno estatal, regional o local. Este último, una vez aprobado el acuerdo, es el responsable de supervisar el DAMA, respaldar a los empleadores, monitorear sus acciones y evaluar los resultados del programa.

Bajo el marco DAMA, los empleadores en áreas que experimentan escasez de habilidades y mano de obra pueden patrocinar trabajadores extranjeros calificados y semi-calificados durante cinco años a través de la visa de escases temporal de habilidades (subclase 482) y el esquema permanente de nominación de empleadores (subclase 186).³¹⁸ Al permitir la variación de las ocupaciones estándar y listas de habilidades y concesiones negociables a los requisitos de visa, el área designada que firme un DAMA podrá contar con una mayor diversidad de perfiles a los que puede patrocinar bajo el programa de migración calificada.

A pesar de que su objetivo principal es el fomento a la migración, los DAMA están diseñados de tal forma que los empleadores se ven obligados a reclutar –o al menos intentar hacerlo– a australianos como primera opción. Por ello, para que se apruebe un DAMA debe haber esfuerzos demostrados para reclutar australianos primero, límites a la cantidad de trabajadores extranjeros empleados anualmente y apoyo local disponible para los trabajadores migrantes.³¹⁹ Asimismo, con miras a contribuir a la mejora de la población local, los empleadores deberán promover estrategias para facilitar el reclutamiento y la retención de la población local en sus empresas o negocios.

Al ser acuerdos que responden a las demandas de las regiones, no existen criterios de elegibilidad específicos para que determinada área puede ser beneficiada de un DAMA. Por el contrario, las solicitudes se consideran caso por caso, teniendo en cuenta el contexto económico y las necesidades del mercado laboral de la región geográfica, por lo que los términos del DAMA, los incentivos y las concesiones, se negocian con la Commonwealth.

³¹⁸ Immigration and citizenship, *Designated Area Migration Agreements*, Department of Home Affairs, 1 de octubre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements/designated-area-migration-agreements> Consultado el 28 de febrero de 2020.

³¹⁹ Immigration and citizenship, *Regional Migration: Designated Area Migration Agreements*, Department of Home Affairs, 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration/dama> Consultado el 28 de febrero de 2020.

A pesar de que se alienta la participación y consulta de las partes interesadas en el desarrollo e implementación del acuerdo, no es necesario que los gobiernos estatales o territoriales respalden formalmente el DAMA, a menos que sean el representante del área designada.³²⁰

Debido a que DAMA es un programa de visas patrocinado por el empleador, los trabajadores individuales no pueden solicitar, de forma independiente, su acceso al programa. En este caso, los empleadores deben notificar al DAR correspondiente su deseo de firmar un DAMA, así como las ocupaciones, concesiones y el número de trabajadores que requieren. En general, el proceso de solicitud consiste en los siguientes pasos:

1. El empleador solicita la aprobación del DAR que, usualmente, es el Departamento de Inmigración de cada una de las regiones.
2. El DAR evalúa la solicitud de aprobación. En caso de que sea positiva, el DAR emite una carta de respaldo al empleador y notifica al Departamento del Interior.
3. La empresa patrocinadora presenta una solicitud para celebrar un acuerdo laboral individual de DAMA con el Departamento.
4. Este último evalúa la aplicación DAMA. Si el resultado es positivo, el empleador puede proceder a presentar una nominación para el empleado y el empleado también puede presentar una solicitud de visa bajo el flujo de acuerdo laboral con el Departamento.³²¹

Existen 7 DAMA en operación en diferentes regiones de Australia: Territorio del Norte; The Goldfields, Australia Occidental; Gran Costa Sur, Victoria; Ciudad de Adelaida, Australia de Sur; Orana, Nueva Gales del Sur; y Far North Queensland, Queensland.³²²

³²⁰ *Ibidem.*

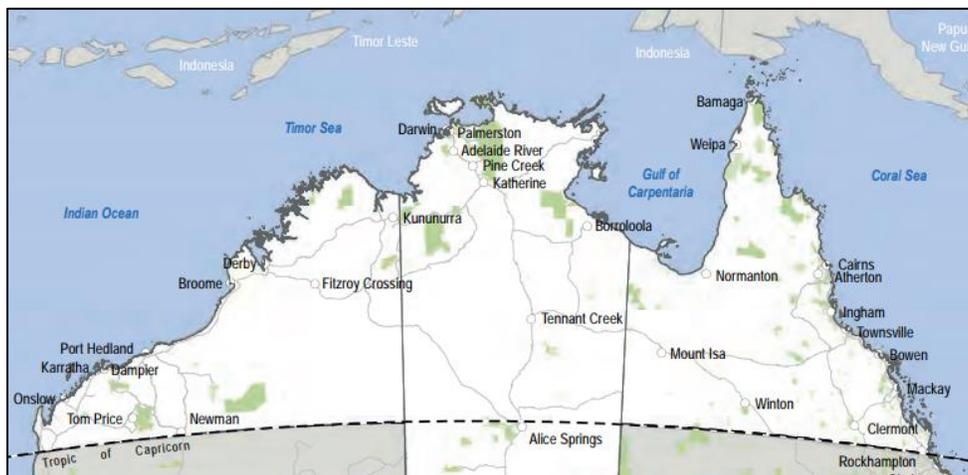
³²¹ Immigration South Australia, *South Australian Designated Area Migration Agreements (DAMA)*, Government of South Australia, p. 2. Disponible en: <https://www.migration.sa.gov.au/upload/publications/Local-Employers/DAMA/SA-DAMA-fact-sheet.pdf>
Consultado el 02 de marzo de 2020.

³²² Immigration and citizenship, *Designated Area Migration Agreements*, *op. cit.*

4.2.1. “Un norte fuerte significa una nación fuerte”: Desarrollo del norte de Australia a través de DAMA durante 2013 al 2018

El norte de Australia es una de las regiones más importantes del país debido a sus abundantes recursos y su importante posición geográfica, pues es la conexión más cercana con los mercados comerciales clave de Australia. Está conformado por tres estados: Territorio del Norte, Australia Occidental y Queensland.

Fig. 13 Norte de Australia



Fuente: Australian Government, *Our North, Our Future: White paper on developing Northern Australia*, 2015, p. 132. Disponible en: https://www.industry.gov.au/sites/default/files/June%202018/document/pdf/nawp-fullreport.pdf?acsf_files_redirect Consultado el 03 de marzo de 2020.

Al encontrarse cerca de las economías en auge del sudeste asiático y el sur de China, operan en zonas horarias similares a los Estados más dinámicos –comercial y económicamente hablando– de Asia y es una puerta de comercio para todo el país, por lo que los tres estados son pieza clave para el desarrollo económico del país. Asimismo, el norte es la primera línea de defensa, protección fronteriza y bioseguridad del Estado. Su posición geográfica le permite ejercer un papel predominante en la defensa de la población, los recursos, la industria y el medio ambiente de Australia.³²³

A pesar de tener ventajas, esta región también presenta retos. Los costos de vida, tanto para los hogares como para las empresas y negocios, son mucho más altos de lo que deberían ser, y mucho más altos en relación con el resto de Australia.³²⁴ Esto ha provocado que disminuyan los niveles de inversión y, por ende, también las oportunidades laborales y

³²³ Australian Government, *Our North, Our Future: White paper on developing Northern Australia*, 2015, pp. 1-2. Disponible en: https://www.industry.gov.au/sites/default/files/June%202018/document/pdf/nawp-fullreport.pdf?acsf_files_redirect Consultado el 03 de marzo de 2020.

³²⁴ *Ídem.*

la población dispuesta a residir en el norte de Australia. Los altos costos comerciales desalientan la inversión, mientras que los altos costos de vida pueden desalentar la colonización en el norte.

Asimismo, la calidad educativa ofrecida por esta región también ha sido cuestionada por la población australiana. En ese sentido, el tamaño de las escuelas y las inscripciones en el norte son más pequeñas que en otras partes del país y la educación a distancia es más prominente. Consecuentemente, a pesar del perfil de edad más joven del norte de Australia, la matrícula en educación universitaria es, de igual forma, menor que lo registrado a nivel nacional. La falta de educación, capacitación y habilidades también ha derivado en un aumento en el nivel de desempleo en los últimos años, caracterizando así a la región por la debilidad de los mercados laborales y la baja fuerza de trabajo representada por los australianos residentes en el norte.³²⁵

Aún con los obstáculos ya citados, la abundancia de sus recursos, el tamaño de su territorio, su posición geográfica, las conexiones internacionales con las que cuenta y el tamaño de su población, hace que el norte de Australia pueda convertirse en una potencia económica regional del país, si se aprovecha, de forma correcta, su potencial. Es por ello que el gobierno australiano ha intervenido en la región a fin de crear entornos empresariales exitosos a través de políticas económicas acordes al contexto demográfico, económico y social de la región; la infraestructura adecuada; una regulación que beneficie a los negocios y la atracción de trabajadores con habilidades necesarias.

Para lograr lo anterior, el gobierno no puede trabajar de forma individual, sino que necesita el apoyo de inversores –locales o internacionales– que aporten capital, lideren proyectos y lleven al norte nuevas tecnologías que puedan facilitar e incrementar la producción regional. En ese sentido, se trata de una cooperación intersectorial para beneficiar el desarrollo económico del país; por un lado, el gobierno crea las condiciones de inversión adecuadas y, por otro lado, los empresarios se encargan del financiamiento, la experiencia y la capacidad.

Con el objetivo de desbloquear todo el potencial del norte, el gobierno se ha encargado de facilitar el uso de los recursos naturales, brindar un entorno más seguro y atractivo para los inversionistas, mejorar la gobernanza regional, reducir los costos comerciales y domésticos a través de una mejora en la infraestructura y aumentar las oportunidades de emplear a

³²⁵ *Ibidem*, pp. 136, 137.

extranjeros en áreas donde existe escasez de habilidades debido a la situación del sistema educativo regional.³²⁶ Este último punto ha sido trabajado tanto por el gobierno como por los empresarios que requieren de trabajadores con determinadas cualidades.

Por ello, el gobierno de la Commonwealth está aumentando la oferta de mano de obra calificada necesaria para que las empresas continúen operando y creciendo a través de los Acuerdos de Migración del Área Designada (DAMA). A través de estos, se pretende abordar las continuas dificultades que enfrentan para reclutar y retener a los trabajadores australianos, proporcionando la flexibilidad que las regiones necesitan para responder a sus propias condiciones económicas y del mercado laboral. Un DAMA tiene una estructura de dos niveles: un acuerdo general entre un DAR y el gobierno para llevar a los trabajadores extranjeros a un área designada; y acuerdos individuales entre empleadores y el gobierno para que los primeros puedan patrocinar a trabajadores extranjeros bajo los términos y condiciones acordados en el acuerdo general.³²⁷

Actualmente, existen 3 DAMA en el norte de Australia: Extremo Norte de Queensland, Goldfields en Australia Occidental y el Territorio del Norte. Estos acuerdos permiten fomentar la migración calificada a su territorio a través de la posibilidad de residencia permanente por medio de la visa de escasez temporal de habilidades (TSS) (subclase 482) después de dos o tres años de laborar en áreas designadas. De este modo, no solo se trata de soluciones temporales, sino que su objetivo principal es dotar a la región de una fuerza laboral a más largo plazo.

4.2.2. Establecimiento de DAMA en el Territorio del Norte

Ubicado en el centro-norte del país, el Territorio del Norte (NT, por sus siglas en inglés) es el estado menos poblado de Australia con 245,900 habitantes. A pesar de que todos los estados y territorios han registraron un crecimiento demográfico positivo debido a las presiones económicas y laborales que enfrentan actualmente, el NT registró, durante el año fiscal 2018-2019, la tasa de crecimiento más baja en -0.5%.³²⁸

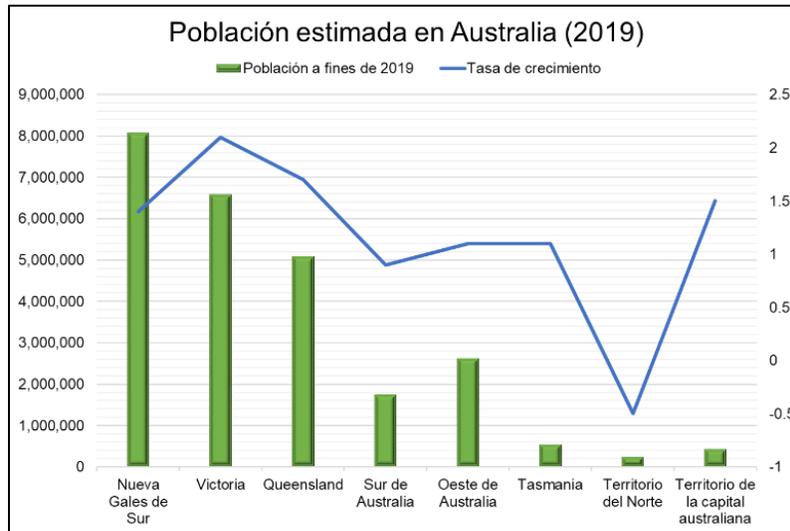
³²⁶ *Ibidem*, p. 5.

³²⁷ Immigration and citizenship, *Designated Area Migration Agreements*, *op. cit.*

³²⁸ Australian Bureau of Statistics, *Estimated resident population*, 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/D56C4A3E41586764CA2581A70015893E?Opendocument>

Consultado el 04 de marzo de 2020.

Gráfico 9. Población estimada en Australia en 2019



Fuente: Elaboración propia con información de Australian Bureau of Statics, *Estimated resident population*, 2019. Disponible en: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/D56C4A3E41586764CA2581A70015893E?OpenDocument> Consultado el 04 de marzo de 2020.

De ahí que la migración sea tan importante para alentar el desarrollo económico, productivo y laboral de la región a través de la incorporación de los flujos migratorios en la fuerza laboral y el crecimiento económico nacional. La ingesta de migración planificada de Australia, como ya revisábamos, está enfocada en atraer migración calificada orientada a satisfacer las necesidades laborales del país para así proporcionar beneficios económicos y sociales a las áreas designadas. Por ello, considerando la situación en la región norte, el 10 de febrero de 2014 se firmó el primer DAMA de Australia en el NT.³²⁹

A través de este, se firmó un acuerdo general que permitió el patrocinio de hasta 500 trabajadores temporales durante tres años, incluidos chefs, trabajadores de cuidado de menores y personas de la tercera edad, gerentes de oficina y conductores de camiones, entre otras ocupaciones. Debido a sus buenos resultados, DAMA fue renovado en el NT a partir del 2018. En este, se incluyeron 117 empleos más, se introdujo la posibilidad de residencia permanente después de tres años bajo el esquema DAMA y se incluyeron nuevas concesiones en idioma y salarios.³³⁰ De acuerdo con el Ministro Principal del Territorio del Norte, Michael Gunner:

³²⁹ Australian Government, *Our North, Our Future: White paper on developing Northern Australia*, op. cit., p. 111.

³³⁰ Mosiqi Acharya, "Australian permanent residency: 117 occupations open for skilled migrants willing to migrate to Northern Territory", *SBS Punjabi*, 8 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.sbs.com.au/language/english/australian-permanent-residency-117-occupations-open-for-skilled-migrants-willing-to-migrate-to-northern-territory> Consultado el 04 de marzo de 2020.

La prioridad número uno del Gobierno Laboral del Territorio es el empleo para los locales, pero sabemos que el acceso y la retención de una fuerza laboral adecuadamente capacitada es un tema clave para muchos empleadores y que se necesitan trabajadores adicionales [...] También sabemos que más personas que se mudan al Territorio equivalen a más trabajo [...] El NT tiene una larga y orgullosa historia de migración de ciudadanos extranjeros y han sido un contribuyente clave para el crecimiento económico, el crecimiento de la población y la diversidad social. Este nuevo acuerdo ayudará a que eso continúe.³³¹

4.2.2.1. Requisitos de elegibilidad para empleadores y empleados

El objetivo principal de DAMA en el NT es permitir a las empresas y negocios de la región la contratación de personal extranjero calificado que aborde la creciente escasez de habilidades que enfrentan debido a su poca población. A través de estos acuerdos, el gobierno fomenta a empresas y extranjeros a asentarse de forma permanente en el área designada para así promover su productividad y generar más empleos para la misma sociedad australiana.

Los elementos que caracterizan al NT DAMA son: amplia gama de ocupaciones que reflejan la escasez de personal australiano calificado y semi-calificado, concesiones en inglés para algunas ocupaciones, concesiones salariales que reflejan las tasas de mercado del NT, oportunidad de residencia permanente y la creación de un marco de protección a los derechos de los empleados y empleadores para que no sufran de explotación laboral.³³² En este tipo de acuerdos, las personas no pueden aplicar de forma independiente, sino que deberán ser patrocinados por una empresa o negocio. Eso pone mayor énfasis en las capacidades económicas y productivas de quien desee formar parte de un DAMA.

A fin de ser elegibles, la empresa deberá comprobar que ha operado activamente en Australia durante, al menos, 12 meses y que las ocupaciones que necesita llenar se realizaran dentro del NT, aunque tenga otras sucursales. Asimismo, con el objetivo de no impactar de forma negativa en las oportunidades laborales de la comunidad local, deben realizar las pruebas del mercado laboral bajo los términos del Departamento de Interior para

³³¹ Active Migration Australia (AMA), *DAMA II: Pathway to PR in Northern Territory*, s.f. Disponible en: <https://www.activemigration.com.au/2019/01/15/dama-ii-pathway-to-pr-in-northern-territory/> Consultado el 04 de marzo de 2020.

³³² Department of Trade, Business and Innovation, *About Northern Territory Designated Area Migration Agreement*, Northern Territory Government, 09 de abril de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/introduction> Consultado el 04 de marzo de 2020.

demostrar que la vacante no puede ser ocupada por un ciudadano australiano o residente permanente.³³³ De igual forma, en caso de solicitar concesiones de idioma o salario, se debe demostrar que sin ellas será más difícil ocupar la vacante que requieren.

Por otro lado, para evitar la explotación de los trabajadores temporales calificados, las empresas deben proporcionar evidencia de que los términos y condiciones de empleo están en línea con los estándares australianos en el lugar de trabajo.³³⁴ Esto significa que, no por ser extranjeras, las personas tengan que trabajar en condiciones adversas, obtengan salarios más bajos de lo que se pagaría a un australiano por realizar el mismo trabajo o deban desempeñar otras funciones distintas a las que aplicó en un inicio. Finalmente, también deberá comprobar que no existe ningún tipo de información adversa sobre su empresa, tales como investigaciones, condenas, determinación de incumplimiento, acción administrativa o procedimiento legal en áreas como migración, relaciones industriales, seguridad y salud laboral.³³⁵

Una vez completados los requisitos, la empresa podrá solicitar el respaldo del Departamento de Comercio, Negocios e Innovación que fungirá como DAR ante el gobierno. En caso de ser elegible, este se encargará de enviar una carta y copias de los documentos de respaldo tanto al gobierno australiano como a la empresa a la que representa. Posteriormente, deberá realizarse la solicitud de acuerdo laboral a través del sitio de internet *ImmiAccount* e iniciará la búsqueda de perfiles en el extranjero que tengan las habilidades adecuadas para ocupar la vacante anunciada.³³⁶

Para que una persona pueda ser patrocinada bajo DAMA deberá comprobar su experiencia y capacidades, de acuerdo con la clasificación ANZSCO y el tipo de habilidad que requiere el empleo. En general, los solicitantes deberán demostrar evidencia de su título de

³³³ Para proporcionar evidencia de sus esfuerzos, las empresas deberán contratar los servicios de una agencia de reclutamiento, anunciar la vacante en periódicos y publicaciones comerciales o profesionales o en un sitio web de reclutamiento como Career one o Adzuna. Department of Trade, Business and Innovation, *How to find an Australian worker*, Northern Territory Government, 09 de abril de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/how-to-find-an-australian-worker> Consultado el 04 de marzo de 2020.

³³⁴ Department of Trade, Business and Innovation, *How businesses are assessed as being eligible*, Northern Territory Government, 09 de abril de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/how-businesses-are-assessed-as-being-eligible> Consultado el 04 de marzo de 2020.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ Department of Trade, Business and Innovation, *How to apply*, Northern Territory Government, 11 de julio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/how-to-apply> Consultado el 04 de marzo de 2020.

licenciatura, diploma en Nueva Zelanda o certificado relevante del Marco de Calificaciones de Australia (AQF), según su ocupación. Además, deberán someterse a una verificación de habilidades por parte del Departamento de Comercio, Negocios e Innovación del Territorio del Norte; cumplir con el nivel de habilidad requerido en ANZSCO y contar con, al menos, dos años de experiencia laboral a excepción de algunas ocupaciones como cuidadores de menores, ayudantes de dentista, asistentes de enfermería, entre otros.³³⁷

4.2.2.2. Concesiones para fomentar la migración calificada regional

DAMA surgió como una iniciativa gubernamental para afrontar la creciente escasez de trabajadores con ciertas habilidades en el Territorio del Norte debido a su situación demográfica, pero también para distribuir a la población migrante fuera de las principales ciudades de Australia, como Sídney y Melbourne. Sin embargo, dadas las condiciones económicas y sociales del norte de Australia no es fácil que las personas opten por residir –temporal o permanentemente– en dicha región, pues las condiciones de vida son muy diferentes a las del resto del país.

Es por ello que continuamente el gobierno diseña nuevas estrategias para fomentar la migración, principalmente calificada, a las áreas designadas que necesitan nueva fuerza laboral. En el caso de DAMA, este acuerdo tuvo que verse fortalecido con distintos incentivos y concesiones que construyeran al Territorio del Norte como un lugar más atractivo para los flujos migratorios que arribaran al país. Esto permite que los procesos y los requisitos de elegibilidad sean más flexibles en comparación con otros programas y visas estándar.

En primer lugar, DAMA ofrece una mayor variedad de perfiles y ocupaciones a las que pueden acceder las empresas. Este es el único acuerdo laboral que permite el patrocinio de extranjeros en tres ocupaciones que no se encuentran en el catálogo de ANZSCO tales como: asistente de bar, camarero y cocinero (específicamente especialista en cocina étnica).³³⁸ De este modo, existen 117 ocupaciones disponibles para el programa DAMA (Ver Anexo II: Ocupaciones disponibles) que van desde profesores, intérpretes y gerentes de

³³⁷ Department of Trade, Business and Innovation, *Overseas worker to demonstrate qualifications and experience*, Northern Territory Government, 16 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/overseas-workers-to-demonstrate-qualifications-and-experience> Consultado el 04 de marzo de 2020.

³³⁸ Department of Trade, Business and Innovation, *Concessions available*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available> Consultado el 04 de marzo de 2020.

guarderías (nivel 1) hasta ingenieros de mantenimiento de aeronaves, contadores, dentistas y operadores de excavadoras (nivel 3 y 4).³³⁹

Por otro lado, si bien es cierto que, para todas las visas de migración calificada, los solicitantes deben acreditar la posesión del idioma inglés, DAMA permite que los empleadores soliciten una concesión del idioma debido a que la ocupación solicitada no requiere un nivel alto en el manejo del inglés.³⁴⁰ No obstante, las exenciones de las pruebas se aplican solo a algunos trabajadores dependiendo el empleo que solicitó, las habilidades requeridas por el patrocinador y la visa a la que aplicará, como lo muestra la tabla siguiente.

En el caso de los solicitantes de la visa TSS temporal, el puntaje promedio requerido por IELTS es 5.0 sin que ningún componente sea inferior a 4, con excepción de las ocupaciones que requieran un nivel superior. Asimismo, para la visa del Plan de Nominación de Empleador (ENS) el puntaje obligatorio es 5 y no puede registrar un ningún otro bloque una calificación inferior a 4.5.³⁴¹

Tabla 5. Concesión de idioma inglés bajo el programa DAMA

Puntaje IELTS	Visas estándar	Concesión TSS	Concesión ENS
En general	Flujo a medio plazo - 5.0	5	5
	Flujo a corto plazo - 5.0		
Oral	Flujo a medio plazo - 5.0	4	4.5
	Flujo a corto plazo - 4.5		
Auditivo	Flujo a medio plazo - 5.0	4	4.5
	Flujo a corto plazo - 4.5		
Lectura	Flujo a medio plazo - 5.0	Sin mínimo	4.5
	Flujo a corto plazo - 4.5		
Escritura	Flujo a medio plazo - 5.0	Sin mínimo	4.5
	Flujo a corto plazo - 4.5		

Fuente: Elaboración propia con información de Department of Trade, Business and Innovation, *Concessions available*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available> Consultado el 04 de marzo de 2020.

Los empleadores también pueden solicitar concesiones respecto a los salarios otorgado a los trabajadores temporales. El valor actual del TSMIT es de \$53,900 dólares y los patrocinadores están obligados a cumplir con dicha cantidad; sin embargo, los ingresos anuales que el empleador brinde a los trabajadores pueden consistir en el otorgamiento de

³³⁹ Department of Trade, Business and Innovation, *Occupations included in the agreement*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available> Consultado el 04 de marzo de 2020.

³⁴⁰ Regional Development Australia Orana, *English language concessions under the Orana DAMA*, s.f. Disponible en: <https://www.rdaorana.org.au/migration/dama/dama-concessions/english/> Consultado el 05 de marzo de 2020.

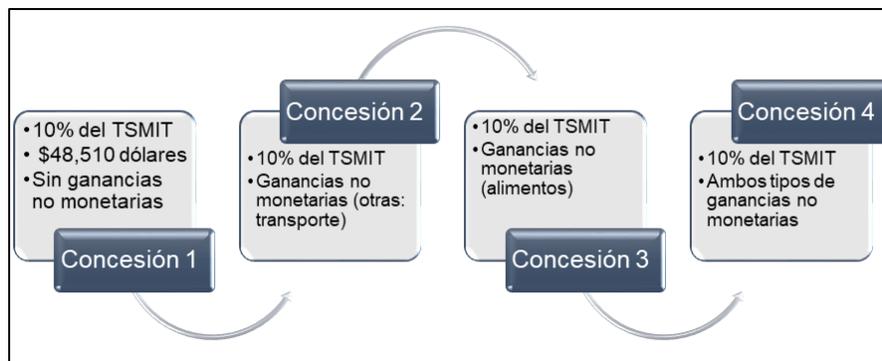
³⁴¹ Department of Trade, Business and Innovation, *Concessions available*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available> Consultado el 04 de marzo de 2020.

un salario base complementado con la inclusión de ganancias no monetarias, tales como vivienda, automóvil de la compañía, alimentos u horas extras garantizadas.³⁴²

De acuerdo con el Departamento de Comercio, Negocios e Innovación del Territorio del Norte, DAMA establece tres tipos de concesiones respecto al cumplimiento del TSMIT. La primera otorga una exención de hasta el 10% al TSMIT, lo que significa que las ganancias monetarias anuales proporcionadas a los trabajadores temporales no consistirán en una cantidad inferior a \$48,510 dólares. La concesión tipo dos mantiene la concesión del 10% pero adiciona que las ganancias anuales pueden estar compuestas por otras ganancias no monetarias –teléfono, vehículo o vuelos– que representen un valor de hasta \$4,851 dólares.³⁴³

Por otro lado, la tercera concesión prevé la inclusión de otro tipo de ganancias no monetarias al salario base otorgado a los trabajadores que incluye los beneficios de alojamiento y comidas. Estas ganancias no deberán exceder las tarifas que el gobierno ha establecido para los anfitriones en Australia (\$270 dólares). Finalmente, en la cuarta concesión las ganancias anuales estarán conformadas por el sueldo base (90% del TSMIT) y los dos tipos de ganancias no monetarias, tanto alimentos como otros servicios de comunicación o transporte.

Fig. 14 Concesiones del Umbral de Ingresos de Migración Calificada Temporal (TSMIT) bajo NT DAMA



Fuente: Elaboración propia con información de Department of Trade, Business and Innovation, *Concessions available*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available> Consultado el 04 de marzo de 2020.

³⁴² Regional Development Australia Orana, *Temporary Skilled Migration Income Threshold (TSMIT) concessions under the Orana DAMA*, s.f. Disponible en: <https://www.rdaorana.org.au/migration/dama/dama-concessions/tsmit/> Consultado el 05 de marzo de 2020.

³⁴³ Department of Trade, Business and Innovation, *Concessions available*, op. cit.

De este modo, siguen cumpliendo con el umbral establecido por el gobierno, pero no de forma directa, sino a partir de otros instrumentos. Para solicitar estas concesiones, los empleadores deben demostrar que los beneficios no monetarios que entregan a trabajadores patrocinados son fundamentales para apoyar los costos de vida del personal, son cuantificables, están establecidos en los contratos de trabajo y son consistentes con los términos y condiciones previstos con los australianos.

4.3. La gubernamentalidad sobre los migrantes

Una de las características principales del nuevo poder político retratado por Foucault, es que, a diferencia del poder soberano, no sustrae la potencia de la vida, sino que la produce y la forma. En el régimen de la soberanía, la vida de los individuos quedaba apresada bajo el control del soberano quien tenía la potestad de concederla o quitarla, es decir, conservaba el poder de hacer morir a sus súbditos. En ese sentido, las fuerzas vitales de las personas eran empleadas según lo requería el soberano, pues era un poder personalizado y respondía a incrementar la fuerza, el liderazgo y la reputación de este.

Sin embargo, a partir del siglo XVIII, cuando la vida se instala en el centro de la política estatal, la existencia de las personas ya no está condicionada a la decisión del soberano ni a su derecho de hacer morir. Por el contrario, ahora el objetivo era gestionar la potencia de la vida de tal forma que se volviera más productiva, eficiente, regulada y con menos posibilidades de verse dañada. De este modo, mientras que en el poder soberano la vida es sustraída, en el biopoder la vida es potenciada.

Esta transformación del poder soberano surgió, en gran medida, debido a que se encontró una nueva forma de gobierno que había sido bloqueada debido a discursos y argumentos arcaicos que sostenían que la soberanía y el poder de un Estado radicaba únicamente en las medidas prohibitivas que se ejercían dentro de un territorio determinado. De ahí que durante muchos años lo más importante para los gobernantes fuera el establecimiento de un fuerte ordenamiento jurídico que impusiera leyes y castigos sobre la población que habitaba su territorio. No obstante, posteriormente se demostraría que el gobierno no se ejerce sobre un territorio, sino sobre la relación existente entre los individuos y el ambiente que habitan.

En ese sentido, se estableció un nuevo arte de gobernar en el que la soberanía de un Estado radica, en primer lugar, en el gobierno que ejerce sobre las poblaciones, pues son ellas las que, a través de su fuerza laboral, habilidades, experiencia y costumbres, explotan

los recursos del territorio para generar un aumento de riquezas para toda la comunidad. Consecuentemente, lo importante ya no es imponer castigos, sino implementar tácticas de gobierno que contribuyan a la producción, formación y mejora de vidas que conduzcan a un aumento de riquezas para el Estado. Así, se impuso un nuevo gobierno sobre las poblaciones que privilegia el tema de la economía dentro del ejercicio político, de modo que el soberano pueda ejercer control sobre las riquezas, los habitantes y los recursos territoriales.³⁴⁴

La biopolítica demostró que no era solo la imposición de la ley la que permitía el acrecimiento del poder político y económico del Estado, sino el gobierno sobre los individuos. Como resultado, las sociedades contemporáneas –incluida Australia– ya no buscan apropiarse de la vida para suprimirla, en cambio, pretenden administrarla en términos regulatorios para gestionar su potencia vital y así lograr mayor crecimiento económico. Solo a partir de este tipo de poder aparecen nuevas técnicas como la estadística, las mediciones, los cálculos de riesgos y los análisis demográficos, que permiten ejercer un gobierno sobre las personas y los fenómenos inherentes a ellas, con el objetivo de crear un medio ambiente artificial que maximice sus elementos deseables en términos económicos, al mismo tiempo que minimiza los resultados adversos.

De este modo, el nuevo arte de gobernar se enfoca en administrar, de forma eficiente, las poblaciones, las riquezas y el territorio. A fin de lograr lo anterior, es necesario un conocimiento experto, por lo que es cada vez más común que los gobernantes sean asesorados por especialistas que le indiquen las formas para generar mayores beneficios económicos, aumentar la productividad de las personas, aprovechar de mejor forma los recursos dentro de su territorio y para evitar que su fuerza laboral se vea disminuida. Este tipo de gobierno sobre los individuos ha contribuido al desarrollo del sistema capitalista a partir de la reinserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y el crecimiento demográfico de determinadas sociedades.

Estas tácticas han sido adoptadas en Australia y un ejemplo claro de lo anterior es la implementación de los Acuerdos de Migración de las Áreas Designadas, así como los demás instrumentos de fomento a la migración regional calificada. A través de estos, el Estado pretende maximizar los beneficios que representa la migración de personas especializadas y semi-especializadas en el crecimiento económico y el desarrollo del país,

³⁴⁴ Santiago Castro, *op. cit.*, pp. 59-60.

debido al pobre crecimiento demográfico de las áreas regionales de Australia que no les permite satisfacer por sí mismos sus necesidades.

El Norte de Australia es una región que, por su posición geográfica, recursos y sus conexiones internacionales, es importante para el desarrollo económico del país. Sin embargo, debido al costo elevado de condiciones de vida, la insuficiencia del sistema educativo, la debilidad de su mercado laboral y la falta de personas calificadas que puedan desempeñar determinadas ocupaciones, ha derivado la necesidad de promover la llegada de trabajadores temporales extranjeros que coadyuven al desarrollo de un sistema productivo eficiente en esa área.

A través de los incentivos que otorga a las personas que migren a las regiones designadas, Australia gestiona sus flujos migratorios. No les prohíbe migrar a lugares que enfrentan hacinamiento como Sídney o Melbourne, pero crea un medio ambiente para regular y gestionar su estancia en el norte de Australia a través de las concesiones de idioma y salarios, las visas TSS y ENS, así como la promesa de una vía a la residencia permanente, de tal forma que para las personas sea más sencillo, seguro y atractivo, aplicar a ocupaciones que se requieran en dichas áreas.

Además, los términos de operación de los acuerdos, tales como la prueba de mercado y los requisitos de capacitación y empleabilidad de población australiana, aseguran que la migración calificada sea aprobada por la misma comunidad local. Contrario a los solicitantes de asilo que se consideran una carga económica o un peligro a la seguridad nacional, la migración calificada es vista como una necesidad y un beneficio directo al mantenimiento del *statu quo*, el desarrollo económico y la prosperidad del país, pues contribuye al aprovechamiento de los recursos del territorio.

Asimismo, los discursos de los líderes políticos sobre la creación de programas de fomento a la migración calificada hacen énfasis en que, dado que se desempeñan en actividades donde existe una escasez genuina de habilidades, las personas migrantes no representan una amenaza a los empleos de la población local. Y, al ser patrocinados por un empleador australiano que, a su vez, requiere de la aprobación del gobierno, el Estado se asegura de la inserción controlada de la migración calificada en los aparatos de producción y en los sistemas de control, por lo que la población local tampoco considera a los trabajadores extranjeros como una amenaza al orden social.

De este modo, Australia ejerce un gobierno económico sobre la población que está en su territorio a través de la gubernamentalidad, es decir, de un conjunto constituido por instituciones gubernamentales, procedimientos para facilitar la migración regional, análisis de los beneficios económicos que representa la migración calificada, cálculos de pérdidas y la transformación hacia un Estado administrativo.

4.3.1. Razón de Estado y poder policial

La política migratoria basada en la gubernamentalidad gira en torno a la razón de Estado de Australia, pues coadyuva a implementar un nuevo estilo de gobierno dotado de novedosas formas de actuar, razonar y calcular. A través de la razón de Estado, es posible establecer un orden y una taxonomía de las cosas que deben ser gobernadas para incrementar las riquezas del Estado. En ese sentido, para poder fortalecer al país política, social y, sobre todo, económicamente, los sucesivos gobiernos de Australia se han dedicado a lograr un conocimiento exacto de todo aquello que compete al Estado, como las características de su territorio y de la población que en él habita, sus recursos disponibles, la fuerza laboral con la que cuenta, su potencial a nivel internacional, las debilidades de su economía, las insuficiencias que representen ciertos sectores sociales, etc.

Dicha información, les ha permitido generar una estadística que demuestre y analice sus probabilidades de crecimiento y fallo, de tal forma que se puedan generar nuevas propuestas y medidas destinadas a incrementar sus fuerzas, mejorar en sus áreas de oportunidad y eliminar amenazas a su estabilidad económica. Lo esencial en la gubernamentalidad, entonces, es conocer las características esenciales de su población, la forma en que se relaciona con el territorio y los obstáculos que enfrentan para ser más productivos.

Por medio de esta racionalidad, Australia ha identificado que, si bien tiene los medios para subsistir como Estado, le hace falta mano de obra y habilidades específicas para poder explotar sus recursos, por lo que, históricamente, ha fomentado migración calificada a áreas designadas a fin de sustituir la escasez de habilidades que enfrenta debido a sus bajos niveles de población. De esta forma, el gobierno se encarga de administrar a la población –nacional y extranjera– a través de la razón de Estado, pues le permite establecer un orden producido en el que se establecerá un lugar para cada cosa, es decir, crea un medio de vida por medio de un conjunto de incentivos, concesiones y políticas públicas, para delimitar determinados territorios a los que las personas pueden migrar y fuera de los cuales, serían rechazados.

Esto solo ha podido lograrlo a partir de la instauración de un dispositivo policial, representado por especialistas que realizan estudios demográficos, que le permita mantener el orden de cada uno de sus elementos. Este dispositivo es el encargado de recopilar la información relevante sobre el principal recurso de Australia: la población. La policía deberá saber el número total de habitantes en el territorio (extranjeros y locales); el lugar en el que residen y los empleos que ejercen, con el objetivo de calcular y medir las fuerzas internas del Estado, no solo en términos cuantitativos, sino respecto a la calidad, las habilidades o capacidades de su población, que determinan la relación que tendrán con el territorio y las riquezas. Un control prácticamente total sobre esas vidas.

La lista de ocupaciones elegibles a las que pueden aplicar los solicitantes, así como las concesiones de idioma y de salario destinadas a ciertas vacantes, demuestran que las personas en Australia no se definen por lo que son, sino por la actividad económica que pueden realizar en el país. Es por ello que los acuerdos laborales no están abiertos a todo tipo de profesionales y que la migración calificada independiente ha disminuido en detrimento de la patrocinada, pues el gobierno pretende, a través del dispositivo policial, lograr un control sobre las actividades de los individuos a fin de utilizar sus ocupaciones como un elemento de fortaleza para el Estado.

4.3.2. Biopolítica migratoria clientelista

Las modificaciones en la cartera de inmigración de Australia, nos demuestran que las políticas migratorias de este país no son definitivas o fijas. Si bien en 1945 los objetivos del Programa de Migración eran en términos de defensa del territorio, los eventos posteriores llevaron al Departamento de Inmigración a modificar sus enfoques, metas y planes continuamente, de tal forma que el programa respondiera al contexto social, político y económico que enfrentara el país. Es por ello que las políticas migratorias no pueden ser definitivas, sino que se transforman según lo requiera el Estado.

Aunque Australia ha rediseñado sus políticas migratorias de acuerdo con las necesidades de su población, ha mantenido, durante los últimos años, un objetivo principal: regular los flujos migratorios a través de instrumentos administrativos tales como la estadística, mediciones, cálculos de riesgo y de costo, márgenes de ganancia, entre otros, a fin de gobernar la migración para garantizar la seguridad del Estado. En razón de lo anterior, a pesar de que el enfoque cambie continuamente, se mantiene una constante de políticas migratorias reguladas y planificadas que pretenden contribuir al cuidado del cuerpo social.

La migración es un fenómeno complejo que, durante las últimas décadas, ha puesto a prueba tanto la fortaleza como la capacidad de estrategia de los Estados. Por ello, es cada vez más común la cooperación internacional entre los países a fin de gobernar en conjunto y así lograr migraciones regulares y ordenadas que contribuyan al desarrollo económico internacional. Acuerdos migratorios como DAMA ponen en evidencia lo importante que ha sido para los países industrializados el establecimiento de –como las denominó Gary Freeman– políticas liberales de inmigración clientelistas, que se caracterizan por responder a las necesidades económicas y de mercado de los países.

Los programas de fomento a la migración calificada regional surgieron a partir de la demanda de los empleadores australianos de que el gobierno creara un ambiente favorable para la inversión, productividad y el fortalecimiento del mercado laboral de las áreas alejadas de la capital del país donde existía una escasez de habilidades. De ahí que el objetivo de DAMA sea distribuir la fuerza laboral –de la sociedad australiana y de la migración calificada– en términos de valor, utilidad y generación de riquezas para el Estado. De este modo, la biopolítica migratoria de Australia se caracteriza por ser clientelista, esto es, que regula las necesidades de fuerza laboral de acuerdo con el contexto económico del país. A través de esta, los programas de migración se ven afectados por actores –no políticos– que participan en la creación de leyes, acuerdos, proyectos o programas para regular los flujos migratorios que llegan al país, de tal forma que representen ganancias económicas para el país y no una carga extra para la comunidad local.

Debido a que responde a la salud económica, política y social del país, la política migratoria clientelista de Australia se caracteriza por presentar ciclos de migración. Esto significa que, cuando exista escasez de habilidades y una expansión económica, como lo fue durante el 2000 con el gobierno de Howard, aumentará las actividades y los programas de fomento a la migración calificada; mientras que, si el país sufre una recesión económica y pérdida de empleos para la comunidad local, disminuirá el número de visas otorgadas a trabajadores temporales. Así, la gubernamentalidad permite la gestión de la migración a partir de ciclos de migración que responden al cuidado del cuerpo social.

Conclusiones

Los programas y acuerdos laborales presentados en este capítulo podrían reforzar la imagen colectiva de Australia como un país receptor de personas migrantes. Debido a que, desde su inicio como Estado independiente, ha sido testigo de los beneficios de la migración, este país se ha encargado de modificar su cartera de inmigración continuamente

hasta encontrar un enfoque que realmente le permita diseñar un medio ambiente artificial que maximice los resultados positivos de los flujos migratorios al mismo tiempo que mitiga las consecuencias desfavorables del fenómeno.

Si bien durante muchas décadas los objetivos del Programa de Migración eran confusos y se enfocaban en aspectos humanitarios, sociales y políticos por igual, el contexto económico del país permitió que, desde el 2000 con Howard, Australia se decantara por una política migratoria que contribuyera al fortalecimiento del Estado a través del bienestar de la población australiana a partir de un aumento de riquezas y productividad generada por la migración calificada, así como la creación de nuevas oportunidades de empleo que sí podrían ser ocupadas por la comunidad local.

A pesar de que, como ya se revisó en el capítulo anterior, Australia aún mantiene políticas migratorias restrictivas, estas solo son aplicadas a la migración irregular o a los solicitantes de la condición de refugiado. La migración calificada, por otro lado, es apoyada por el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad de acogida, pues los discursos políticos no retratan a los trabajadores extranjeros especializados o semi-especializados como una amenaza a la sociedad australiana, sino que los caracterizan como una medida necesaria e indispensable para mantener su *statuo quo*, por lo que son integrados a la sociedad de acogida.

Lo que caracteriza a la política migratoria australiana es la administración adecuada de la migración. En este caso, la migración calificada no se prohíbe, solo se regula para que produzca los resultados que el gobierno espera y no constituya riesgos adicionales. Esto está representado en las iniciativas regionales, pues a pesar de que no existe ningún castigo para las personas que migran a las grandes metrópolis del país, Australia ha diseñado programas y acuerdos específicos que, a través de sus características e incentivos, guía a los flujos migratorios hacia las áreas designadas que sufren de escasez genuina de trabajadores con ciertas habilidades y que requieren de la capacidad y experiencia de las personas especializadas.

Con el objetivo de administrar de forma eficaz el fenómeno migratorio y aprovechar los beneficios de este, el país fomenta las migraciones ordenadas y regulares a fin de conocer, de forma exhaustiva, los flujos migratorios que arriben al país. El estudio de su política migratoria sugiere que Australia rechaza sistemáticamente la migración irregular –aun cuando se trate de personas con necesidad de protección internacional–, debido a que no conoce las características de dicha población como sus ocupaciones, habilidades,

destrezas o intereses. Desde una analítica gubernamental, el desconocimiento de la naturaleza misma del fenómeno hace imposible su gobierno; por ello, debido a la insuficiencia de información sobre los flujos irregulares, Australia no puede utilizarlos para incrementar la fuerza económica del Estado, pues representan más riesgos que oportunidades.

Por otro lado, los acuerdos migratorios laborales como DAMA, donde los empleadores patrocinan a trabajadores calificados, permiten migraciones conocidas y reguladas. Bajo este esquema, las personas, al hacer su examen de puntos o aplicar a una visa, otorgan información valiosa al gobierno australiano que le permite establecer un gobierno económico sobre ellas, a través de la movilización de saberes, informaciones y tecnologías. A partir de ello, se conocen las ocupaciones que realizan y la forma en la que estas pueden significar un aumento de ganancias económicas e intelectuales para el Estado mediante la organización completa de los flujos migratorios. De esta forma, lo importante para Australia es la administración adecuada de la población –extranjera y local– en el territorio que ocupan, a fin de que la interacción entre estos dos produzca riquezas para el Estado.

CONCLUSIONES

El curso de esta investigación ha demostrado que la migración es un fenómeno inherente al desarrollo social, económico y político de Australia. Este se ha convertido, durante los últimos años, en el punto central de debate dentro de la sociedad australiana, pues desde la década de 1970, con la llegada de la primera ola de barcos que transportaban personas que buscaban asilo después de la Guerra de Vietnam hasta la actualidad, existe una diversidad de opiniones, percepciones e inquietudes públicas respecto al actuar que deberían seguir los gobiernos en la materia.

Al ser un país que desde sus inicios contó con el apoyo de la población migrante para forjar un Estado social y económicamente fuerte, Australia parece tener claro que la migración es un factor clave en el desarrollo de cualquier país, pues puede sustituir las debilidades o unir fortalezas con la población local. Sin embargo, debido a su posición geográfica, la inestabilidad política de las regiones cercanas y el establecimiento histórico de redes de migración, ha experimentado un aumento de la migración irregular que ha puesto en entredicho la fortaleza de sus fronteras y controles migratorios.

Por ello, continuamente se debate entre aprovechar los beneficios del fenómeno migratorio en términos económicos y, al mismo tiempo, mitigar los resultados adversos a la seguridad nacional a través de políticas de contención. Si bien la migración es un tema importante en todas las agendas estatales, el caso australiano resulta interesante debido a la relevancia internacional que ha cobrado su gestión migratoria, pues los Estados han reconocido en él un nuevo modelo dual basado en políticas de fomento y contención para utilizar los flujos migratorios de acuerdo con los intereses que convengan a la nación.

Este modelo ha sido implementado a partir de los diversos elementos que constituyen la política migratoria australiana, tales como leyes, programas y acuerdos migratorios. A pesar de la gran diversidad, existen dos programas que resultan indispensables para estudiar la gestión migratoria del país pues representan la dualidad mencionada: Solución Pacífico y DAMA.

Por medio de estos programas, Australia pretende utilizar la migración a su favor permitiendo únicamente flujos conocidos, de tal forma que pueda reducir los riesgos o efectos adversos del fenómeno. Derivado de lo anterior, esta investigación planteó como objetivo general analizar las razones que provocaron la dualidad en la política migratoria australiana durante el periodo del 2013 al 2018 a través del programa DAMA y la estrategia

Solución Pacífico desde una perspectiva biopolítica, con el fin de demostrar la gestión y el gobierno de las poblaciones por parte de Australia.

Para cumplir con el objetivo, fue necesario remitirse a la legislación nacional e internacional que guía el actuar del país en materia migratoria, revisar los orígenes de la Solución Pacífico, así como las medidas disuasorias que plantea y exponer las características de los programas de fomento a la migración regional calificada, los incentivos y los pilares que constituyen DAMA. En este apartado puntualizaremos los resultados de esta investigación.

En primera instancia, el estudio de la Ley de Migración de 1958 demostró que la gestión migratoria basada en aprovechar los beneficios del fenómeno no es algo que surgió a partir de los programas ya citados, sino que es algo que, históricamente, ha caracterizado a Australia. A través de la ley, se ha forjado una política migratoria exhaustiva, calculadora y planificada cuya finalidad es determinar niveles de tolerancia para el ingreso de personas migrantes al territorio australiano, de tal forma que la migración no represente un riesgo al nivel de vida de la sociedad australiana, sino una oportunidad de dinamizar su fuerza laboral para contribuir al desarrollo nacional. En ese sentido, desde su ordenamiento jurídico, el país caracteriza y valora a los flujos migratorios de acuerdo con determinadas habilidades, capacidades o *status*.

De este modo, aunque haya sido abolida desde hace años, el país aún mantiene vestigios de la política de Australia blanca. Si bien han sido eliminados criterios raciales, la ley mantiene determinados elementos de aquel modelo, como el sistema de puntos o las preferencias de procesamiento por la nacionalidad del aspirante. El análisis de la Ley de Migración de 1958 demostró, también, que esta representa, por sí sola, la dualidad en la gestión migratoria. A partir de la clasificación de migrantes, también se establecen procedimientos, posibilidades de internamiento al país y medidas punitivas.

Centrándonos en las dos categorías que son objeto de estudio de este trabajo, la ley especifica las acciones de disuasión que deberán realizarse para evitar la llegada de migrantes irregulares con necesidad de protección internacional a partir de la detención migratoria, la creación de la figura de llegadas marítimas no autorizadas, la imposibilidad de asentamiento en Australia y el confinamiento en países de procesamiento regional. Mientras que, por otro lado, se enuncian los programas de fomento a la migración calificada a través del patrocinio, la diversidad de visas a las que pueden aplicar y las concesiones otorgadas a personal semi-especializado y especializado.

A pesar del carácter histórico de estas medidas, el aumento del número de desplazados a nivel mundial y las condiciones de ciertas áreas regionales en el país, promovieron el fortalecimiento del carácter selectivo de su política migratoria. Derivado del estudio de las cifras de migración en el país, se puede afirmar que esta no siempre ha representado un problema para la sociedad ni un peligro a la seguridad nacional, sino hasta principios del siglo XX, cuando la migración se convirtió en foco de interés debido a las crisis económicas y el auge de prácticas terroristas. A partir del gobierno de Howard, Australia intensificó sus controles fronterizos con el objetivo de eliminar amenazas a la seguridad nacional e inició una campaña mediática para homogeneizar las opiniones públicas respecto al actuar del gobierno con los flujos migratorios que intentaban internarse en el país.

Desde la adopción del lema “decidiremos quién viene a este país y las circunstancias en las que vienen”, se inició un proceso de formulación de programas destinados a ejercer un poder sobre las personas migrantes de tal forma que el Estado pudiera controlar sus cuerpos y vidas, con el objetivo de utilizar las capacidades y habilidades de los migrantes para incrementar las riquezas de la nación y eliminar amenazas a la seguridad nacional y el estilo de vida de la sociedad de acogida.

Bajo esta premisa, surgieron programas como la Solución Pacífico y DAMA. Tras los análisis realizados en el tercer y cuarto capítulos, es posible aseverar que, a pesar de tener un objetivo diferente, ya sea fomentar o contener, de igual forma ambos programas tienen un enfoque biopolítico, pues su finalidad principal es la gestión controlada de todos los fenómenos inherentes a la vida de las personas migrantes, ya sea de los solicitantes de la condición de refugiado a través de la Solución Pacífico o de los migrantes calificados a partir de DAMA.

Respecto al primero, luego de estudiar sus principales características — instrumentación y efectos en la salud física y mental de los solicitantes de la condición de refugiado—, se concluye que es un programa destinado, principalmente, a la disuasión a través del control de cuerpos por medio de la detención. La Solución Pacífico es un acuerdo novedoso dentro de las políticas migratorias a nivel internacional pues supuso la implementación de la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo. Modelo que ha sido elogiado por diversos países —principalmente Estados Unidos e Italia— y que empieza a ser replicado en otras regiones. De las medidas ya revisadas, la que ha generado mayor debate —dentro y fuera del país— es la instalación de centros de procesamiento regional donde los solicitantes

de asilo, y los que ya han sido reconocidos como refugiados, son confinados durante un tiempo indefinido.

Luego de la revisión de los informes publicados por organizaciones no gubernamentales como Médicos Sin Fronteras, Amnistía Internacional y el Observatorio de Derechos Humanos, podemos afirmar que la detención prolongada en Nauru y Manus ha provocado estragos en la salud física y mental de los refugiados. Durante el confinamiento, sufren constantemente de acoso, violación de derechos humanos y restricción de libertades. Además, dado su *status* migratorio, sus denuncias son ignoradas y poco se hace por mejorar su situación. De esta forma, se concluye que la Solución Pacífico es un programa que revictimiza a los solicitantes de asilo y a los refugiados.

Por otra parte, tras el análisis realizado en el cuarto capítulo, es posible afirmar que, de igual forma que la Solución Pacífico, DAMA está basado en el control de cuerpos de las personas migrantes calificadas debido a las restricciones temporales y geográficas del programa en el que sujeta el cuerpo de las personas a una determinada región durante un tiempo en específico, desempeñando una ocupación previamente establecida por el gobierno. En dado caso de incumplir con ello, su visa sería revocada o debería aplicar a otro tipo, sin embargo, el proceso sería más difícil y con menos concesiones. Asimismo, aunque existen diferencias respecto a la estrategia surgida a partir de la Crisis de Tampa, este acuerdo migratorio funciona a partir de un sistema de puntos que califica y valora a las personas de acuerdo con las aptitudes y habilidades que necesita el país.

En ese sentido, los términos de operación revisados en el cuarto capítulo demuestran que las personas en Australia no se definen por lo que son, sino por la actividad económica que pueden realizar en el país. Consecuentemente, los programas de fomento a la migración son exhaustivos, selectivos y delimitados para lograr un control sobre las actividades de los individuos a fin de utilizar sus ocupaciones como un elemento de fortaleza para el Estado.

Ante tales resultados, y teniendo presente la pregunta central de investigación respecto a ¿por qué el gobierno de Australia durante el periodo 2013-2018 diseñó una política migratoria que, por un lado, destaca los beneficios para el desarrollo nacional de la migración calificada a través de la promoción de la migración por medio del Acuerdo de Migración del Área Designada (DAMA), y por otro lado, criminaliza a los refugiados y solicitantes de asilo a través de la Solución Pacífico, excluyéndolos en los centros de procesamiento regional, cuando también pueden ser considerados agentes de desarrollo?,

se concluye que, a pesar de que existe una dualidad de objetivos, ambos programas giran en torno a un mismo sentido.

Esto significa que, a pesar de que DAMA se diferencia de la Solución Pacífico debido a que el primero busca fomentar la migración, mientras que la segunda está compuesta por políticas de contención cuya finalidad es disuadir los flujos de solicitantes de asilo; los dos parten de una razón de Estado que se basa en la gestión y control de cuerpos a través de los dispositivos revisados el tercer y cuarto capítulos, tales como los centros de procesamiento regional en Nauru y Manus, las políticas de exclusión destinadas a los solicitantes de asilo, el nulo acceso a servicios de salud y justicia por parte de los migrantes irregulares, los términos de operación de DAMA que sujeta a los migrantes calificados a una región determinada y las concesiones de idioma y residencia permanente. De esta forma, los individuos son utilizados para incrementar las riquezas del Estado, al mismo tiempo que minimiza las amenazas a la estabilidad social. A través de ambos programas, el Estado pretende determinar niveles tolerables del fenómeno para que contribuya al desarrollo del país. Por ello, establece categorías de migrantes en específico que puedan internarse al territorio, regiones en las que pueden laborar, lapsos y ocupaciones específicas.

En ese sentido, mi conclusión final es que la hipótesis planteada al inicio de esta investigación respecto a que ambos programas forman parte de una biopolítica ejercida por el gobierno australiano a partir de la cual, se ejerce un gobierno económico sobre las poblaciones a fin de invadir, por completo, la vida de las personas, se comprueba a través de los capítulos ya desarrollados. El Estado australiano, por medio de DAMA y la Solución Pacífico, se ha fijado como objetivo gestionar la potencia de la vida a fin de volverla más productiva, eficiente, regulada y con menos posibilidades de verse dañada.

La instrumentación de ambos programas pone en evidencia una forma de gobernar donde el elemento principal, y aquel que otorga mayor poder al Estado, es el gobierno que este ejerce sobre las poblaciones, pues son las encargadas de explotar los recursos del territorio con el objetivo de generar un aumento de riquezas para toda la nación. Como resultado, se ha impuesto un nuevo gobierno sobre las poblaciones que privilegia el tema de la economía dentro del ejercicio político, de modo que los gobiernos puedan ejercer control sobre las riquezas, los habitantes y los recursos territoriales.

Para lograr el gobierno sobre las poblaciones, Australia ha desplegado una serie de técnicas y dispositivos como la estadística, las mediciones, los cálculos de riesgos y los análisis demográficos, con el objetivo de crear un medio ambiente que maximice los elementos deseables de la migración en términos económicos, al mismo tiempo que minimiza los resultados adversos. Por ello es que el país aboga por migraciones conocidas y cifradas para que, en lugar de representar un costo adicional, la población migrante calificada, al ser integrada a la sociedad de acogida, genere mayores beneficios económicos, aumente la productividad y colabore en el aprovechamiento eficaz de los recursos dentro de su territorio para evitar que su fuerza laboral se vea disminuida.

Derivado del análisis realizado en el tercer capítulo, es posible notar que, al ser migraciones irregulares cuya presencia no beneficia económicamente a Australia, los solicitantes de la condición de refugiado son caracterizados como una amenaza a la estabilidad del orden público y la seguridad del Estado, así como al equilibrio étnico y cultural de la sociedad de acogida, pues no es posible integrarlos a procesos económicos por la falta de información respecto a sus ocupaciones, habilidades o aptitudes.

Por lo anterior, Australia ha implementado un poder policial representado por dispositivos biopolíticos como los centros de procesamiento regional, discursos de criminalización a los refugiados por parte de los gobernantes y políticas públicas de inclusión-exclusión para abandonar a los solicitantes de asilo en Nauru y Manus para mantenerlos al margen de la vida política, económica y social del país y así no dañen la vida de la comunidad local.

En contraparte, los flujos de migrantes calificados son, previo a su llegada, valorados y calificados por el gobierno australiano. En ese sentido, una vez que están en su territorio, la inserción de los cuerpos a procesos económicos resulta más sencilla. De igual forma que con los solicitantes de asilo y refugiados, el poder policial deberá determinar el lugar en el que deben residir y los empleos que deben ejercer, de acuerdo con la calidad, las habilidades o capacidades de la población extranjera y local, para determinar la relación que tendrán con el territorio.

Asimismo, el despliegue de los dispositivos biopolíticos permitió forjar una retórica homogeneizada en la sociedad local respecto a las poblaciones migrantes. Discursos como el Howard en 2001 y el de Scott Morrison en 2018, los *spots* publicitarios que surgieron a partir de la instrumentación de Fronteras Soberanas bajo el marco de la Solución Pacífico, el involucramiento de las Fuerzas Armadas de Australia y la construcción de los migrantes

como una amenaza al mantenimiento del *statu quo* de la sociedad local dentro de los debates electorales, fueron los dispositivos que utilizó el Estado para convencer a la comunidad de que las medidas punitivas eran necesarias para asegurar el mantenimiento de la salud económica, política y social del país.

En contraste, los términos de operación de los programas de fomento como la prueba de mercado y los requisitos de capacitación y empleabilidad de población australiana, aseguran que la migración calificada sea aprobada por la misma comunidad local. Los *White papers* elaborados por el gobierno del Territorio del Norte, demuestran que la migración calificada es vista, por la sociedad de acogida, como una necesidad y un beneficio directo al desarrollo económico y la prosperidad de la región, pues contribuye al aprovechamiento de los recursos del territorio al mismo tiempo que sustituye la escasez de habilidades por parte del personal australiano.

De igual forma, el Estado ha diseñado programas como DAMA para afrontar una problemática en áreas económicas específicas, por lo que los migrantes calificados no representan una amenaza a los empleos de la población local, por el contrario, se consideran una oportunidad para fortalecer su mercado laboral, aumentar las ofertas laborales para personal australiano y acrecentar sus niveles de producción. Además, al ser patrocinados por un empleador australiano que, a su vez, requiere de la aprobación del gobierno, el Estado se asegura de la inserción controlada de la migración calificada en los aparatos de producción y en los sistemas de control, por lo que la población local tampoco considera a los trabajadores extranjeros como una amenaza al orden social.

Estos elementos demuestran la pertinencia de la utilización del enfoque biopolítico. Uno de los objetivos secundarios de esta investigación era analizar la migración desde una perspectiva integral, es decir, que analizara la política migratoria australiana desde todas sus vertientes para obtener los efectos que había generado tanto en las poblaciones migrantes como en la sociedad de acogida. Si bien algunas partes del proyecto podrían haber sido analizadas desde otras teorías, como la de securitización, constructivismo o racismo, el enfoque biopolítico representa un hilo conductor que permite un estudio completo de un poder que penetra, por igual, en todas las poblaciones, pero sin que, al parecer, sea evidente.

Una lectura sencilla podría colocar a DAMA en una balanza favorable y fuera de control biopolítico. No obstante, los resultados de esta investigación arrojan que este programa

representa, de igual forma que la Solución Pacífico, el ejercicio de un poder biopolítico que atraviesa a toda la población a través de la gubernamentalidad, pues ambos programas giran en torno a una racionalidad estatal que pretende incrementar las riquezas de la nación a partir de un gobierno económico sobre las personas. A través de distintas técnicas gubernamentales, el Estado ha implementado estrategias cuyo objetivo principal es llevar a la población a un estado autónomo de enajenación. Tanto la comunidad local, como los migrantes calificados y los solicitantes de la condición de refugiado, a través de DAMA y Solución Pacífico, han interiorizado sistemas de control por medio de acciones de regulación y gestión social.

Además, el curso de la investigación demostró que los conceptos principales del enfoque biopolítico son llevados a la práctica a partir de la política migratoria australiana. La relación de bando propuesta por Giorgio Agamben fue personificada a partir la implementación de los centros de procesamiento regional y la inclusión de los solicitantes de asilo en la Ley de Migración de 1958 a través de su exclusión de la sociedad. De esta forma, se expuso la relación de excepción entre el gobierno australiano y los solicitantes de la condición de refugiado, en la que estos últimos solo se incluyen en la sociedad y en el ordenamiento jurídico a través de su exclusión.

Asimismo, la crónica de la Solución Pacífico demostró que el estado de excepción que hoy caracteriza a Australia, fue resultado de la crisis de Tampa en 2001, en la que el país suspendió los tratados internacionales, a fin de afrontar la emergencia. Con el paso de los años, este estado se ha mantenido e incluso se ha endurecido, dejando a las personas detenidas en los centros de procesamiento regional como habitantes del estado de excepción implementado por el gobierno australiano. De igual forma, la evolución del programa en sus dos versiones demostró que la estrategia, a través de los centros de detención *offshore* y las políticas públicas derivadas de las recomendaciones del panel de expertos, tiene como objetivo penetrar en las necesidades, aspiraciones e intersubjetividades de los solicitantes de asilo, interviniendo cada vez más en sus vidas.

Por otro lado, la gubernamentalidad y razón de Estado ha quedado demostrada a partir de la elaboración de análisis respecto a la población y los recursos del territorio. Australia ha creado distintas instituciones encargadas de dotar a los gobiernos de un conocimiento suficiente que les permita generar una estadística que demuestre sus fortalezas y debilidades para la creación de programas destinados a incrementar sus fuerzas. Por medio de este análisis, Australia ha identificado la necesidad de promover la llegada de migración

calificada a áreas designadas con el objetivo de sustituir la escasez de personal con habilidades que enfrenta debido a sus bajos niveles de población.

De esta forma, a través del enfoque biopolítico, fue posible estudiar la forma en la que el gobierno australiano se encarga de administrar a la población –nacional y extranjera– por medio de la razón de Estado, pues le permite establecer un orden producido en el que se establecerá un lugar para cada cosa. En este caso, Australia, a partir de los dispositivos biopolíticos y técnicas gubernamentales, ha creado un medio de vida a través de un conjunto de incentivos, concesiones y políticas públicas, para delimitar ciertas categorías de migrantes y determinados territorios a los que las personas pueden migrar y fuera de los cuales, son rechazados sistemáticamente.

No obstante, también existieron ciertas limitaciones que permearon en el resultado del trabajo. La falta de información respecto a las condiciones de vida y las denuncias presentadas por los solicitantes de asilo y refugiados en Nauru, así como la prohibición de acceso a distintas organizaciones de la sociedad civil a las instalaciones de los centros de procesamiento regional, impidió la realización de un informe detallado respecto a los dispositivos biopolíticos que el Estado ha implementado para excluir a los migrantes irregulares.

Por otro lado, el enfoque biopolítico, a pesar de tener como objetivo principal el análisis de todos los fenómenos inherentes a la vida –incluida la migración–, no permite estudiar otros factores importantes dentro del tema que pueden explicar el alza en las tendencias migratorias de Australia a través de los factores *push-pull*, la creación histórica de redes de migración en el país, así como la segmentación del mercado laboral para migrantes. Elementos que podrían ser estudiados a partir de teorías explicativas de la migración, tales como teorías de las redes sociales o del capital social, institucional o la de sistemas de migración.

Aun así, sostengo que la utilización del enfoque biopolítico ha permitido estudiar, de una forma novedosa, la política migratoria australiana y permitió su análisis desde una perspectiva más completa y original. Dicha investigación podría ser complementada con otros enfoques dentro de las teorías de la migración, por lo que el trabajo no está finalizado, sino que la labor de la sustentante deberá ser continuar con los esfuerzos realizados en esta investigación a fin de ahondar en el tema y lograr un estudio completo de la gestión de la migración en ese país.

Ahora bien, es claro que la migración es un fenómeno sumamente complejo debido a las múltiples vertientes y perspectivas que incluye, así como su relación con otros conceptos igual de discrecionales como seguridad e interés nacional. Por ello, no existen soluciones rápidas ni fáciles en el tema, por el contrario, se necesitan políticas públicas integrales, sostenibles y duraderas que velen por el bienestar y seguridad de todos los actores involucrados en los procesos migratorios, desde el país de origen hasta la población migrante, la sociedad de acogida y el país de destino.

Hablar de un proceso migratorio donde no exista ningún tipo de control, sería utópico e incluso, peligroso. Es claro que los Estados deben mantener políticas migratorias soberanas que les permitan diseñar mecanismos independientes de ingreso y estancia en su territorio, sin embargo, dichas políticas deben estar alineadas con principios de responsabilidad compartida, respeto por los derechos humanos y la dignidad de las personas. Esto como resultado de los tratados internacionales que la mayoría de ellos – Australia incluida– ha signado.

Las soluciones en la gestión migratoria no pueden ni deben resumirse a únicamente dos opciones: abrir o cerrar fronteras. Dada la complejidad del fenómeno, las responsabilidades adquiridas bajo las normas del Derecho Internacional y los sujetos involucrados en los procesos, es menester buscar matices dentro de las políticas migratorias de tal forma que converjan los intereses tanto de la población migrante, como del Estado. Modelos como el australiano, contrario a la opinión de algunos líderes internacionales, han privilegiado el tema de seguridad estatal sobre la vida de las personas migrantes, principalmente de los solicitantes de asilo.

Antes del gobierno de Howard, la población migrante –calificada o no– era integrada a la sociedad de acogida, debido a la experiencia previa de Australia que había comprobado los beneficios a largo plazo del fenómeno. Sin embargo, el aumento de los estigmas, la difusión mediática en contra de los flujos irregulares y la criminalización hacia los migrantes de determinados países de origen, ha provocado una fractura entre la sociedad local y la población migrante. No obstante, es menester volver a reivindicar la relación a fin de que todos pueden beneficiarse, como anteriormente lo hacían, de la migración. Para ello, es necesario un nuevo modelo de gestión migratoria que, sin dejar de lado la seguridad del Estado, vele también por el bienestar, los derechos humanos y la dignidad de los solicitantes de asilo.

En este trabajo se presentan algunas recomendaciones que Australia puede seguir a fin de mejorar su gestión migratoria:

1. Desinstalar los centros de procesamiento regional en Nauru debido a los informes de violación de derechos humanos, acoso y violencia que sufren los solicitantes de asilo y los refugiados.
2. Trasladar a los migrantes irregulares a sitios operados bajo el gobierno de Australia en la Isla de Navidad en el que trabaje personal de ACNUR y OIM a fin de realizar las entrevistas de elegibilidad pertinentes a los solicitantes de asilo.
3. Promover la creación de un órgano gubernamental dentro del Departamento de Migración y Protección Fronteriza dedicado únicamente a realizar los estudios de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de refugiado. Esto permitiría desvincular a las Fuerzas Armadas de Australia de las personas con necesidad de protección internacional.
4. Trabajar con ACNUR para que el organismo abogue ante el gobierno, sociedad civil y otros actores internacionales, por las ventajas de integrar a la población de refugiados y refugiadas en las comunidades de acogida para asegurar su inclusión en los esquemas de empleo y la formación profesional, así como el acceso a servicios de educación, salud y registro civil.
5. Negociar acuerdos tripartitos entre Australia, el país de origen de los solicitantes de asilo y el ACNUR para establecer nuevos enfoques humanitarios sobre la repatriación voluntaria, digna y segura, cuando los solicitantes no cumplan con los requisitos establecidos en la Convención de 1951.
6. En aras de sustituir la Operación Fronteras Soberanas, pero manteniendo el objetivo de evitar que los migrantes pierdan la vida al embarcarse en viajes peligrosos, así como de luchar contra el tráfico ilícito de personas, se sugiere abordar las causas estructurales de la migración a través de un financiamiento económico otorgado por Australia hacia los países expulsores de migrantes, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y disminuir las posibilidades de desplazamiento forzado.
7. Establecer nuevos acuerdos de reasentamiento con países vecinos como Nueva Zelanda o renovar aquellos que ya existían, como en el caso de Estados

Unidos. De tal forma, los solicitantes de asilo tendrán más opciones de reasentamiento distintos a Australia.

8. Promover la creación de acuerdos migratorios laborales que diferencien entre personal semi-especializado (nivel 1-3 ANZCO) y especializado (nivel 4-6 ANZCO).

9. Fomentar un nuevo acuerdo migratorio laboral en el que las personas que sean reconocidas como refugiadas, según lo establecido en la Convención de 1951, se integren a ciertas actividades incluidas en DAMA u otros acuerdos laborales, sin necesidad de fomentar la llegada de nuevos migrantes calificados, a fin de mantener el equilibrio y no dañar las oportunidades laborales para el personal australiano.

10. Para ello, se deberá establecer un acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo destinado a la promoción de una integración sostenible en materia socio-económica de los refugiados en el país de destino, de tal forma que sean percibidos por la sociedad de acogida como agentes de desarrollo en las segmentos económicos que el país necesita mano de obra.

11. Considerando que la migración de agentes calificados no es debido a un agente persecutor, el gobierno australiano debe disminuir, dentro del Programa de Migración, la ingesta planificada de migración especializada en aras de aumentar los niveles del sector humanitario y así abrir nuevas vías legales de migración.

12. Creación de nuevos programas en los que los migrantes calificados puedan asesorar e instruir a los refugiados y refugiadas en actividades económicas donde exista escasez de personal australiano con ciertas habilidades.

13. Ampliar el sistema de patrocinio de visas para que empresas y negocios puedan patrocinar a solicitantes de asilo. De este modo, se asegura que los refugiados sean integrados al mercado laboral de forma inmediata y sin que constituya un cargo económico adicional.

Estas medidas permitirían mantener un balance favorable entre la seguridad nacional y el bienestar de la población migrante. Un modelo migratorio más justo, contribuye a que todos los actores se vean beneficiados, sin por ello impactar de forma negativa en la soberanía del Estado. Por un lado, el país de destino se asegurará de que las personas migrantes contribuyan al desarrollo económico del país a partir de su inserción al mercado laboral en

los segmentos productivos que lo necesitan; los migrantes se beneficiarán, por otra parte, de ser reconocidos como refugiados y, consecuentemente, tendrán acceso a servicios de salud, educación y justicia, permitiéndoles así vivir una vida digna; finalmente, la sociedad de acogida se favorecerá de la multiculturalidad, el dinamismo provocado por la migración en el mercado laboral y el fortalecimiento de su sistema productivo.

A pesar del gran avance respecto al derecho internacional de los refugiados, aún se mantiene una gran brecha entre la teoría y la praxis, por ello, nuestro deber es seguir buscando soluciones sostenibles y duraderas que permitan que aquellos que han sido forzados a abandonar su país de origen, puedan gozar de una vida libre de violencia y discriminación, sin ser confinados durante años en centros de procesamiento regional aún sin saber qué delito cometieron.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. *Homo sacer: El poder soberano y la nuda vida*, Pre-textos, Madrid, 1998.
- Castro, Santiago. *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo*, Siglo del hombre editores, Bogotá, 2010.
- Chavel, Solange. "El biopoder en acción: el concepto de migración", en Bolaños, Bernardo. (Coord.). *Guerra, Biopolítica y Migración: el eslabón perdido de la Globalización*, Universidad Autónoma de México, México, 2015.
- Espósito, Roberto. *Bíos, Biopolítica y filosofía*, Amorrortu, Buenos Aires, 2006.
- Foucault, Michel. *Defender la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- _____. *La historia de la sexualidad 1: La voluntad de saber*, Siglo XXI editores, México, 2007.
- _____. *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006.
- Garza, Ario. *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, Universidad de Nuevo León, México, 1967.
- Hardt, Michael y Antonio Negri. *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Hernández, Roberto. "Iguala: Imperio de la excepción... y la (a)norma", en Balladares Gómez, Javier y Yared Elguera Fernández (Comp.). *Ayotzinapa y la crisis política de México*, Contraste, México, 2016, pp. 77-98.
- Mármora, Lelio. *Las políticas de migraciones internacionales*, Editorial Paidós, México, 2003.
- Rojas, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*, Plaza y Valdés, México, 2013.
- Santiago, Jaime Ruíz. "Derechos Humanos, Derechos de Refugiados: Evolución y Convergencias", en Namihás, Sandra. (Coord.). *Derecho Internacional de los Refugiados*, Fondo Editorial, Perú, 2001.
- Tigau, Camelia. "Migrantes "buenos" y "malos": Biopolíticas de selección de trabajadores extranjeros en América del Norte" en Bolaños, Bernardo. (Coord.). *Guerra*,

Biopolítica y Migración: el eslabón perdido de la Globalización, Universidad Autónoma de México, México, 2015.

HEMEROGRAFÍA

AAP. "Gillard announces Malaysian solution" en *The Age*, 7 de mayo de 2011. Disponible en: <https://www.theage.com.au/national/gillard-announces-malaysian-solution-20110507-1ed0h.html>

Acharya, Mosiqi. "Australian permanent residency: 117 occupations open for skilled migrants willing to migrate to Northern Territory" en *SBS Punjabi*, 8 de enero de 2019. Disponible en: https://www.sbs.com.au/language/english/australian-permanent-residency-117-occupations-open-for-skilled-migrants-willing-to-migrate-to-northern-territory_6

ACNUR y UIP. "Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados" en *Guía Práctica para los Parlamentarios*, 2001, núm. 2. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>

AFP. "¿En verdad es modelo la draconiana política migratoria de Australia?" en *El Financiero*, 28 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/En-verdad-es-modelo-la-draconiana-politica-migratoria-de-Australia-20180628-0111.html>

Agamben, Giorgio. "¿Qué es un dispositivo?" en *Sociológica*, 2011, vol. 26, núm. 73. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v26n73/v26n73a10.pdf>

Bacchi, Umberto. "Una cámara oculta revela el abandono de los refugiados" en *El País*, 23 de octubre de 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/10/18/migrados/1508336604_885150.html

Barahona, Sergio. "El estatuto de "refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951" en *REDUR* núm. 1, 2003. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/624726.pdf>

Campesi, Giuseppe. "Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea" en *Crítica penal y poder*, 2012, núm. 3. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3657>

- Doherty, Ben. "A short history of Nauru, Australia's dumping ground for refugees" en *The Guardian*, 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/10/a-short-history-of-nauru-australias-dumping-ground-for-refugees>
- Estévez, Ariadna. "Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?" en *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, 2018, vol. 25, núm. 73. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7017>
- Freeman, Gary. "Immigrant Incorporation in Western Democracies" en *International Migration Review*, 1995, vol. 38, núm. 3. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/2547729?read-now=1&seq=6#page_scan_tab_contents
- Grewcock, Michael. "Back to the Future: Australian Border Policing Under Labor 2007–2013" en *State Crime Journal*, vol. 3, núm. 1, 2013. Disponible en: <https://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLRS/2014/33.pdf>
- Kaitlyn Pennington-Hill, "Australia Makes a U-Turn with the Revival of the Pacific Solution: Should Asylum Seekers Find a New Destination?" en *Washington University Global Studies Law Review*, 2014, vol. 13. Disponible en: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1502&context=law_globalstudies
- Landy Machado, "Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados" en *Anuario Digital CEMI*, La Habana, 2013, vol. 1 núm. 1. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>
- McKay, Fiona. "Vuelta a la Solución Pacífico" en *Revista Migraciones Forzadas*, 2013, núm. 44. Disponible en: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/detencion/RMF44.pdf>
- Moodley, Riona. "The revival of the Pacific Solution: An analysis of the legal parameters of offshore processing in Australia" en *University of New South Wales Law Journal Student Series*, 2013, núm. 13-03. Disponible en: <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJlStuS/2013/3.pdf>
- Opeskin, Brian y Daniel Ghezelbash. "Australian Refugee Policy and its Impacts on Pacific Island Countries" en *The Journal of Pacific Studies*, 2016, vol. 36, núm. 1. Disponible en: <http://classic.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/au/journals/UTSLRS/2016/3.pdf>

- Roam, Chandra. "The Uncertain Future of Australia's Pacific Solution" en *San Diego International Law Journal*, 2018, vol. 19, p. 381. Disponible en: <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=ilj>
- SBS. "Tampa ship captain voices frustration" en *SBS News*, 2013. Disponible en: <https://www.sbs.com.au/news/tampa-ship-captain-voices-frustration>
- Stuart Tannock, "Points of Prejudice: Education-Based Discrimination in Canada's Immigration System", en *Antipode*, 2011, vol. 43, núm. 4. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-8330.2010.00864.x>
- Tejeda, José Luis. "Biopolítica, control y dominación" en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 52, 2011. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v18n52/v18n52a3.pdf>
- Wahlquist, Calla y Ben Doherty. "Toddler born on Nauru to be brought to Australia for vital health tests" en *The Guardian*, 3 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/jul/03/toddler-born-on-nauru-to-be-brought-to-australia-for-vital-health-tests>

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

- Gómez, Iván. *La Solución del Pacífico como el resultado de la securitización de la migración por asilo en Australia entre 2001 y 2013*, 2017. Disponible en: <https://docplayer.es/60643419-La-solucion-del-pacifico-como-el-resultado-de-la-securitizacion-de-la-migracion-por-asilo-en-australia-entre-2001-y-2013.html>
- ONU. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ACNUR. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- _____. "Anexo III: El principio de no devolución" en *Consultas Globales sobre la Protección Internacional*, 2001. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf>
- _____. "Anexo IX: El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados" en *Consultas Globales sobre Protección Internacional*, 2001. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01157.pdf>

_____. *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Disponible en:
<https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

Australian Government. *Migration Act 1958*. Disponible en:
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00384>

_____. *Health Insurance Act 1973*. Disponible en:
<https://www.legislation.gov.au/Details/F2018N00054>

ACNUR. *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, 2009. Disponible en:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf>

UNICEF Comité español. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponible en:
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

OIM. "Glosario sobre Migración", *Derecho Internacional sobre Migración*, 2006, núm. 7.
Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

SITIOS DE INTERNET

Active Migration Australia (AMA). *DAMA II: Pathway to PR in Northern Territory*, s.f.
Disponible en: <https://www.activemigration.com.au/2019/01/15/dama-ii-pathway-to-pr-in-northern-territory/>

Anzco search. *Frequently Asked Questions*. Disponible en:
<https://www.anzscosearch.com/faqs/>

Aussie Working Holiday. *What Are the Differences between 417 Working Holiday Visas & 462 Work and Holiday Visas?*, 27 de agosto de 2014. Disponible en:
<https://aussieworkingholiday.com/what-are-the-differences-between-a-417-working-holiday-visa-and-a-462-work-and-holiday-visa/>

Aussie Working Holiday. *What Are the Differences between 417 Working Holiday Visas & 462 Work and Holiday Visas?*, 27 de agosto de 2014. Disponible en:
<https://aussieworkingholiday.com/what-are-the-differences-between-a-417-working-holiday-visa-and-a-462-work-and-holiday-visa/>

Australian Bureau of Statistics. *Australian Social Trends 2014*. Disponible en: <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4102.0Main+Features102014>

_____. *Census of Population and Housing: Australia Revealed, 2016*. Disponible en: <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs%40.nsf/Latestproducts/2024.0Main%20Features22016>

Australian Government. *Operation Sovereign Borders*, Australian Government. Disponible en: <https://osb.homeaffairs.gov.au/>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). *Las dudas sobre el programa de migración calificada en Australia*, 27 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/dudas-programa-migracion-calificada-australia>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Cincuenta años de protección internacional de los refugiados - Los desafíos de la protección ayer, hoy y mañana*. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdq4h.htm>

Department of Home Affairs. *Learn about sponsoring*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/learn-about-sponsoring>

_____. *Bridging visa E (BVE)*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/bridging-visa-e-050-051/subclass-050>

_____. *Become a sponsor: Standard business sponsor*, Australian Government, 12 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/becoming-a-sponsor/standard-business-sponsor#Eligibility>

_____. *Becoming a sponsor*, Australian Government, 2018. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/becoming-a-sponsor>

_____. *Company specific labour agreements*, Australian Government, 13 de marzo de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and->

[sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements/company-specific-labour-agreements](https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/visas-for-innovation/global-talent-scheme)

_____. *Global Talent Employer Sponsored (GTES)*, Australian Government, 11 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/visas-for-innovation/global-talent-scheme>

_____. *Industry labour agreements*, Australian Government, 23 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements/industry-labour-agreements>

_____. *Labour agreements*, Australian Government, 12 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements>

_____. *Labour market testing*, Australian Government, 4 de febrero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing>

_____. *List of all visas*, Australian Government. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing>

_____. *Nominating a position*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing>

_____. *Salary requirements*, Australian Government, 12 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/salary-requirements>

_____. *Short-term stream*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-skill-shortage-482/short-term-stream>

_____. *Student visa program*, Australian Government, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/data/dataset/324aa4f7-46bb-4d56-bc2d-772333a2317e>

_____. *Temporary Graduate visa*, Australian Government, 13 de enero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-graduate-485>

_____. *Temporary Skill Shortage visa*, Australian Government, 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-skill-shortage-482>

_____. *Temporary visa holders in Australia*, Australian Government, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/data/dataset/ab245863-4dea-4661-a334-71ee15937130>

_____. *Temporary Work (Skilled) visa (subclass 457)*, Australian Government, 2018. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/repealed-visas/temporary-work-skilled-457>

Department of Immigration and citizenship. *Employer Nomination Scheme visa*, Department of Home Affairs, 17 de enero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/employer-nomination-scheme-186>

_____. *Regional work visas*, Department of Home Affairs, 11 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration>

_____. *Designated Area Migration Agreements*, Department of Home Affairs, 1 de octubre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-agreements/designated-area-migration-agreements>

_____. *Points table for Skilled Independent visa (subclass 189)*, Australian Government, 15 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/skilled-independent-189/points-table>

_____. *Regional Migration*, Department of Home Affairs, 21 de febrero de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration>

_____. *Regional Migration: Designated Area Migration Agreements*, Department of Home Affairs, 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration/dama>

_____. *Supporting regional communities*, Department of Home Affairs, 6 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration>

Department of Trade, Business and Innovation, *How businesses are assessed as being eligible*, Northern Territory Government, 09 de abril de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/how-businesses-are-assessed-as-being-eligible>

_____. *About Northern Territory Designated Area Migration Agreement*, Northern Territory Government, 09 de abril de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/introduction>

_____. *Concessions available*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available>

_____. *Concessions available*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available>

_____. *How to apply*, Northern Territory Government, 11 de julio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/how-to-apply>

_____. *How to find an Australian worker*, Northern Territory Government, 09 de abril de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/how-to-find-an-australian-worker>

_____. *Occupations included in the agreement*, Northern Territory Government, 05 de junio de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/concessions-available>

_____. *Overseas worker to demonstrate qualifications and experience*, Northern Territory Government, 16 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/overseas-workers-to-demonstrate-qualifications-and-experience>

Doctors without Borders. *Statements & opinion Indefinite despair: Mental health consequences on Nauru*, 2018. Disponible en: <https://www.msf.org.au/article/statements-opinion/indefinite-despair-mental-health-consequences-nauru>

Geoscience Australia. *Remote Offshore Territories*. Disponible en: https://www.ga.gov.au/_data/assets/image/0016/12571/GA14018.jpg

Haag Walker Immigration Lawyers. *Labour Market Testing Requirements*. Disponible en: <https://www.hwimmigrationlawyers.com/labour-market-testing-requirements/>

_____. *Fast Processing for new 482 Visa Applications*. Disponible en: <https://www.hwimmigrationlawyers.com/fast-processing-for-new-482-visa-applications/>

Human Rights Watch. *Australia: Appalling Abuse, Neglect of Refugees on Nauru*, 2016. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2016/08/02/australia-appalling-abuse-neglect-refugees-nauru>

IOM. *Australia*. Disponible en: <https://www.iom.int/countries/australia>

Muñoz, Lorena. *Australia, la isla de los emigrantes*, Orden Mundial, 22 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://elordenmundial.com/inmigracion-australia/>

National Museum of Australia. *Tampa Affair*. Disponible en: <https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/tampa-affair>

Prime Minister of Australia. *Media Release: Global Compact for Migration*, Government of Australia, 2018. Disponible en: <https://www.pm.gov.au/media/global-compact-migration>

Refugee Council of Australia. *Offshore processing statistics*, 27 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.refugeecouncil.org.au/operation-sovereign-borders-offshore-detention-statistics/2/>

Regional Development Australia Orana. *English language concessions under the Orana DAMA*, s.f. Disponible en: <https://www.rdaorana.org.au/migration/dama/dama-concessions/english/>

_____. *Temporary Skilled Migration Income Threshold (TSMIT) concessions under the Orana DAMA*, s.f. Disponible en: <https://www.rdaorana.org.au/migration/dama/dama-concessions/tsmit/>

Seek visa. *Labour agreement*, Seek Visa, 2018. Disponible en: <https://www.seekvisa.com.au/labour-agreements/#tab-id-1>

INFORMES

Amnesty Internacional. *Australia: This is breaking people: Human rights violations at Australia's asylum seeker processing centre on Manus island, Papua new guinea*, Amnesty Internacional, 2013. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/asa120022013en.pdf>

_____. *Australia-Pacific Offending human dignity - the "Pacific Solution"*, Amnesty International, 2002. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/116000/asa120092002en.pdf>

_____. *Island of Despair: Australia's "processing" of refugees on Nauru*, 2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1249342016ENGLISH.PDF>

Amnistía Internacional. *Australia: Refugiados en Nauru: Abusos terribles y negligencia*, 2 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/press-releases/2016/08/australia-abuse-neglect-of-refugees-on-nauru/>

Australian Bureau of Statics. *Estimated resident population*, 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/D56C4A3E41586764CA2581A70015893E?Opendocument>

- _____. *Estimated resident population*, 2019. Disponible en:
<https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/D56C4A3E41586764CA2581A70015893E?Opendocument>
- Australian Government. *Our North, Our Future: White paper on developing Northern Australia*, 2015. Disponible en:
https://www.industry.gov.au/sites/default/files/June%202018/document/pdf/nawp-fullreport.pdf?acsf_files_redirect
- Australian Human Rights Commission. *The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention*, 2014. Disponible en:
https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/forgotten_children_2014.pdf
- Carr, Kim. (AE17/170) - *IMA Offshore Management - Transferees sent to offshore detention - Programme 1.5: IMA Offshore Management*, Parliament of Australia, 2017. Disponible en:
https://www.aph.gov.au/~media/Committees/legcon_ctte/estimates/add_1617/DIBP/QoNs/AE17-170.pdf
- Commonwealth of Australia. *Inquiry into the Business Innovation and Investment Programme*, Parliament of Australia, 2015. Disponible en:
https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Migration/BIIP/Report
- Cook, Peter. *Chapter 11 - Pacific Solution: Outcomes and Cost*, Parliament of Australia. Disponible en:
https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/maritimeincident/report/c11
- Department of Economic and Social Affairs/Population Division. *World Population Policies 2005*, United Nations, 2006. Disponible en:
https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2005/WPP2005_full.pdf
- Department of Home Affairs. *Temporary visa holders in Australia*, Australian Government, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/data/dataset/ab245863-4dea-4661-a334-71ee15937130>

_____. *Temporary Work (skilled) visas granted*, Australian Government, 29 de enero de 2020. Disponible en: <https://data.gov.au/dataset/ds-dga-2515b21d-0dba-4810-afd4-ac8dd92e873e/distribution/dist-dga-5692ac3a-d33b-44df-8148-0c6deb71d5e1/details?q=>

Department of Immigration and Border Protection. *Australia's Migration Trends 2013–14*, Department of Home Affairs, 2015. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends13-14.pdf>

_____. *Australia's Migration Trends 2014–15*, Department of Home Affairs, 2016. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends-14-15-full.pdf>

_____. *Australia's Migration Trends 2016–17 Highlights*, Department of Home Affairs, 2018. Disponible en: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends-highlights-2016-17.pdf>

Doctors without Borders. *Indefinite despair: The tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru*, 2018. Disponible en: https://msf.org.au/sites/default/files/attachments/indefinite_despair_4.pdf

Eduardo Cue. *Captain, crew and owner of "Tampa" win Nansen Award for rescue at sea*, UNHCR, 2002. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/latest/2002/3/3c975a254/captain-crew-owner-tampa-win-nansen-award-rescue-sea.html>

Evans, Chris. *Last refugees leave Nauru*, Parliament of Australia, 2008. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/YUNP6/upload_binary/yunp61.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/YUNP6%22

Government of Australia. *Report of the Expert Panel on Asylum Seeker*, Parliament of Australia, 13 de agosto de 2012. Disponible en: <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/expert-panel-report.pdf>

Human Rights and Equal Opportunity Commission 2004. *A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention*, 2004. Disponible en: <https://www.humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/last-resort-national-inquiry-children-immigration>

Immigration South Australia. *South Australian Designated Area Migration Agreements (DAMA)*, Government of South Australia. Disponible en:

<https://www.migration.sa.gov.au/upload/publications/Local-Employers/DAMA/SA-DAMA-fact-sheet.pdf>

Kaldor Centre for International Refugee Law. *Research Brief: Turning back boats*, agosto de 2018. Disponible en:

https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Research%20Brief_Turning%20back%20boats_final.pdf

_____. *FactSheet: Turning Back Boats*, abril de 2019. Disponible en:

https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Turning%20back%20boats_Apr2019.pdf

McHugh-Dillon, Harriet. *Public attitudes to unauthorised arrivals in Australia*, 2015.

Disponible en: <https://www.foundationhouse.org.au/wp-content/uploads/2015/07/Public-attitudes-to-unauthorised-arrivals-in-Australia-Foundation-House-review-2015.pdf>

Oliver, Alex. *Lowy Institute Poll 2014*, Lowy Institute for International Policy, 2014.

Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/2014_lowy_institute_poll_0.pdf

Parliament of Australia. *Chapter 2 - Operation Relex*, Parliament of Australia. Disponible en:

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/maritimeincident/report/c02

_____. *Chapter 8 - International humanitarian obligations*, Australian Government.

Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/minmiq/report/c08

_____. *Report of the Expert Panel on Asylum Seekers Released*, Parliament of Australia,

agosto de 2012. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/1845687/upload_binar_y/1845687.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/1845687%22

Phillips, Janet y Harriet Spinks. *Boat arrivals in Australia since 1976*, Parliament of Australia, 2011. Disponible en:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals#_Toc285178604

_____. *Immigration detention in Australia*, Parliament of Australia, 2013. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1311498/upload_binary/1311498.pdf;fileType=application/pdf

_____. *Skilled migration: temporary and permanent flows to Australia*, Background note, Parliament of Australia, 6 de diciembre de 2012. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1601351/upload_binary/1601351.pdf;fileType=application/pdf

Phillips, Janet. *Skilled migration to Australia*, 2006. Disponible en: <https://www.aph.gov.au/About Parliament/Parliamentary Departments/Parliamentary Library/Publications Archive/archive/Skilledmigration>

_____. *Skilled migration to Australia*, Parliament of Australia, 2006. Disponible en: <https://www.aph.gov.au/About Parliament/Parliamentary Departments/Parliamentary Library/Publications Archive/archive/Skilledmigration>

_____. *The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island*, Parliament of Australia, 2012. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1893669/upload_binary/1893669.pdf;fileType=application/pdf

Spinks, Harriet. *Australia's Migration Program*, 2010. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/272398/upload_binary/272398.pdf;fileType=application/pdf#search=%22australia's%20migration%20program%22

_____. *Overseas students: immigration policy changes 1997–2015*, Research paper, Parliament of Australia, 25 de febrero de 2016, p.5. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4390265/upload_binary/4390265.pdf;fileType=application/pdf

_____. *The Temporary Work (Skilled) (subclass 457) visa: a quick guide*, Research Paper Series, Parliament of Australia, 26 de julio de 2016. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4715835/upload_binary/4715835.pdf;fileType=application/pdf#search=%22library/prspub/4715835%22

The Senate. *Effectiveness of the current temporary skilled visa system in targeting genuine skills shortages*, Parliament of Australia, abril 2019, p. 65. Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/SkilledVisaSystem/Report

_____. *Final report: Taking responsibility: conditions and circumstances at Australia's Regional Processing Centre in Nauru*, Parliament of Australia, 2015. Disponible en: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary Business/Committees/Senate/Regional processing Nauru/Regional processing Nauru/Final Report](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Regional_processing_Nauru/Regional_processing_Nauru/Final_Report)

UNHCR. *UNHCR Mission to Manus Island, Papua New Guinea 15-17 January 2013*, UNHCR, 4 de febrero de 2013. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5139ab872.html>

Venturini, George. *Australia's Maltreatment of Asylum Seekers and Refugees – Part I*, Counter Currents, 2012. Disponible en: <https://www.countercurrents.org/venturini031012.pdf>

OTROS

ABF TV, No way. You will not make Australia home – English, video de Youtube, 1:07 min., publicado en 2013. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=64&v=rT12WH4a92w&feature=emb_logo

ANEXO I

VISAS DE TRABAJO CALIFICADO EN AUSTRALIA

VISAS PARA TRABAJO CALIFICADO EN AUSTRALIA
Visa de Innovación e Inversión Empresarial permanente (subclase 888)
Visa de Innovación e Inversión Empresarial temporal (subclase 188)
Dueño de negocio (subclase 890)
Visa de talento comercial permanente (subclase 132)
Visa de talento distinguido (subclase 124)
Sistema de nominación de empleadores (subclase 186)
Visa de inversionista (subclase 891)
Visa de Residencia Permanente (Regional Especializada) (subclase 191)
Plan regional de migración patrocinado (subclase 187)
Visa regional (provisional) patrocinada por el empleador calificado (subclase 494)
Visa independiente calificada (subclase 189)
Visa nominada experta (subclase 190)
Visa de posgrado reconocida y calificada (subclase 476)
Visa regional (provisional) especializada (subclase 489)
Visa regional especializada (subclase 887)
Visa de trabajo especializado regional (provisional) (subclase 491)
Visa de Propietario de Negocio Patrocinado por el Estado o Territorio (subclase 892)
Visa de inversionista patrocinado por el estado o territorio (subclase 893)
Visa de Actividad Temporal (subclase 408)
Visa de posgrado temporal (subclase 485)
Visa de trabajo temporal (relaciones internacionales) (subclase 403)
Visa de trabajo temporal (especialista en estadías cortas) (subclase 400)
Visa de escasez temporal de habilidades (subclase 482)

Fuente: Elaboración propia con información de Department of Immigration and citizenship, Visa List, Department of Home Affairs, 17 de marzo de 2020. Disponible en: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing> Consultado el 15 de abril de 2020.

ANEXO II

OCUPACIONES ELEGIBLES PARA DAMA

OCUPACIÓN	NIVEL ANZCO	CONCESIÓN IDIOMA	CONCESIÓN TSMIT
Contador general	1		
Empleado de cuentas	4 4	✓	✓
Cuidador anciano o discapacitado	4 4		✓
Operador de planta móvil agrícola y hortícola.	4 4	✓	✓
Piloto de avión	1		
Aire acondicionado y mecánica de refrigeración	3	✓	
Ingeniero de mantenimiento de aeronaves - aviónica	3	✓	
Ingeniero de mantenimiento de aeronaves - mecánico ^	3	✓	
Agricultor acuícola	1	✓	✓
Arbolista	3	✓	
Electricista automotriz	3	✓	
Panadero	3	✓	✓
Asistente de bar - supervisor ^	4 4	✓	✓
Barista	4 4	✓	✓
Terapeuta de belleza	4 4		✓
Ganadero de carne	1	✓	✓
Contable	4 4	✓	✓
Conductor del autobús ^	4 4	✓	✓
Carnicero o fabricante de pequeños productos	3	✓	✓
Ebanista	3	✓	
Cabler - datos y telecomunicaciones	3	✓	
Gerente de cafetería o restaurante	2		✓
Carpintero	3	✓	
Cocinero	2	✓	
Director ejecutivo o director general	1		
Trabajador de cuidado de niños ^	4 4		✓
Gerente de guardería ^	1		
Ingeniero civil	2		✓
Trabajador comunitario	2		✓
Organizador de conferencias y eventos.	2		✓

OCUPACIÓN	NIVEL ANZCO	CONCESIÓN IDIOMA	CONCESIÓN TSMIT
Cocinero	3	✓	✓
Cook - especialista en cocina étnica	3	✓	✓
Gerente del servicio al cliente	2		✓
Controlador de multitudes	4 4		✓
Ayudante de dentista	4 4		✓
Mecánico de motores diesel	3	✓	
Oficial de servicios de discapacidad	2		✓
Buzo	3	✓	✓
Profesor de primera infancia (preescolar)	1		
Operador de planta de movimiento de tierras - general	4 4	✓	✓
Técnico de ciencias de la tierra	2	✓	
Trabajador de líneas eléctricas	3	✓	
Trabajador de comercio de instrumentos electrónicos - general	3	✓	
Operador de excavadora	4 4	✓	✓
Gerente de las instalaciones	2		
Trabajador diurno familiar	4 4		✓
Trabajador de apoyo familiar	2		✓
Instalador - general	3	✓	
Instalador y Turner	3	✓	
Ajustador-soldador	3	✓	
Finalizador de piso	3	✓	✓
Instructor de vuelo	1		
Conductor del montacargas	4 4	✓	✓
Cultivador de frutas o nueces	1	✓	✓
Trabajador de juegos	4 4	✓	✓
Gerente de peluquería o salón de belleza	2		✓
Peluquero	3	✓	✓
Técnico de hardware	2	✓	
Gerente de hotel o motel	2		✓
Recepcionista de hotel o motel	4 4		✓

OCUPACIÓN	NIVEL ANZCO	CONCESIÓN IDIOMA	CONCESIÓN TSMIT
Gerente de servicio del hotel	3	✓	✓
Oficial de atención al cliente de TIC	2	✓	
Técnicos de soporte de TIC ncop	2	✓	
Intérprete	1		
Paisajista	3	✓	
Gerente de club con licencia	2		✓
Marcador de línea	4 4	✓	✓
Administrador de cuentas	1		
Especialista en marketing	1		✓
Fabricante de metal	3	✓	
Cultivo mixto y ganadero	1	✓	✓
Agricultor de cultivos mixtos	1	✓	✓
Ganadero mixto	1	✓	✓
Mecánico de motores - general	3	✓	
Instalador de piezas y accesorios de vehículos de motor - general	4 4	✓	✓
Vendedor de vehículos motorizados o caravanas	4 4		✓
Intérprete de partes de vehículos de motor	4 4	✓	✓
Mecánico de motocicletas	3	✓	
Trabajador de apoyo de enfermería.	4 4		✓
Gerente de oficina	2		
Trabajador de atención fuera del horario escolar	4 4		✓
Asistente de cuidado personal	4 4		✓
Técnico en farmacología	2		✓
Plomero - general	3	✓	
Soldador a presión	3	✓	
Administrador de programa o proyecto	2		
Administrador de la propiedad	3		
Oficial de recreación	1		
Trabajador de cuidado residencial	2		✓

OCUPACIÓN	NIVEL ANZCO	CONCESIÓN IDIOMA	CONCESIÓN TSMIT
Gerente de ventas - general	2		✓
Supervisor minorista	4 4		✓
Gerente de Mercadeo y Ventas	1		
Trabajador de chapa	3	✓	✓
Ingeniero del barco	1	✓	
Capitán del barco	1		
Mecánico de motores pequeños	3	✓	
Técnico de sonido	3	✓	✓
Gerente de suministro y distribución	1		✓
Contador fiscal	1		
Ensambladora de cable de telecomunicaciones	3	✓	
Trabajador de líneas de telecomunicaciones.	3	✓	
Técnico de telecomunicaciones	3	✓	
Ayudante de terapia	4 4		✓
Guía turístico	4 4	✓	✓
Conductor de camión - general	4 4	✓	✓
Cultivador de verduras	1	✓	✓
Pintor de vehículos	3	✓	✓
Enfermera veterinaria	3		✓
Supervisor de camareros	4 4	✓	✓
Operador de aguas residuales o planta de agua	4 4		
Administrador web	2	✓	
Diseñador web	1		✓
Soldador - primera clase	3	✓	
Trabajador social	1		✓
Trabajador juvenil	2		✓

Fuente: Elaboración con información de: Department of Trade, Business and Innovation, *Northern Territory Designated Area Migration Agreement*, Northern Territory Government, 2019. Disponible en: https://business.nt.gov.au/migration-information-for-business/northern-territory-designated-area-migration-agreement/occupations-included-in-the-agreement?SQ_PAINT_LAYOUT_NAME=multi&curr=432104&print=yes Consultado el 15 de abril de 2020.