

Globalización, migración y derechos humanos

PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, editor



Universidad Andina Simón Bolívar
Unión Europea
COSUDE
Ediciones Abya-Yala

GLOBALIZACIÓN, MIGRACIÓN
Y DERECHOS HUMANOS

PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS /
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 • Teléfonos: (593-2) 322 8031, 322 8032, 322 8033, 322 8034

Fax: (593-2) 322 8036 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

E-mail: uasb@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA

Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Teléfonos: (593-2) 256 2633, 250 6247

Fax: (593-2) 250 6255 • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador

E-mail: editorial@abyayala.org

GLOBALIZACIÓN, MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

**Programa Andino
de Derechos Humanos**

EDITOR



UNION EUROPEA
Programa Andino
de Derechos Humanos
y Democracia 2002 - 2005



COSUDE
AGENCIA SUIZA
PARA EL DESARROLLO
Y LA COOPERACION



Programa andino de
derechos humanos



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMON BOLIVAR**
Ecuador



**ABYA
YALA**

Quito, 2004

**GLOBALIZACIÓN, MIGRACIÓN
Y DERECHOS HUMANOS**

Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia

EDITOR

Primera edición:

UASB-PADH / UNIÓN EUROPEA / COSUDE / ABYA-YALA

Quito, agosto 2004

Diseño gráfico y armado: Jorge Ortega

Ilustración de cubierta: Priscila Chalá

Impresión: Ediciones Abya-Yala

ISBN/Universidad Andina Simón Bolívar: 9978-19-091-0

ISBN/Abya-Yala: 9978-22-464-5

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Unión Europea a través del Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia, y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE. Los puntos de vista que aquí se expresan reflejan exclusivamente la opinión de quienes los suscriben y, por tanto, no representan el punto de vista oficial de la Comisión Europea ni de COSUDE.

CONTENIDO

Introducción | 7

PRIMERA PARTE

**REFLEXIÓN SOBRE DIVERSOS ASPECTOS JURÍDICOS
Y TEÓRICOS ACERCA DE LA MOVILIDAD HUMANA**

Feminización de las migraciones. *Patricia Balbuena Palacios* | 15

**Marco de protección de los derechos humanos:
balance en la región andina.** *Patricio Benalcázar Alarcón* | 25

**La construcción de la imagen del inmigrante en España
de la globalización.** *Marcelo Bonilla Urbina* | 47

Políticas migratorias de la Unión Europea. *José García Añón* | 61

**La ciudadanía en tiempos de migración
y globalización.** *Fernando Ponce León* | 83

Discriminación, racismo y xenofobia. *Judith Salgado* | 93

SEGUNDA PARTE

**ALGUNOS PROCESOS ESPECÍFICOS REGIONALES Y SUS CONFLICTOS
POLÍTICOS Y ÉTICOS FRENTE AL PLAN COLOMBIA O EL ALCA**

**El desplazamiento forzado en Colombia:
acumulación y exclusión.** *Martha Nubia Bello* | 107

Migración, sueños, dolor. <i>Patricio Carrillo</i>	121
La situación del refugio en Venezuela. <i>Bárbara Nava</i>	131
<hr/>	
El fenómeno social de la migración internacional. <i>Marysol Patiño Sánchez</i>	143
La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador. <i>Carmen Rosa Pérez</i>	151
Apuntes sobre movimientos migratorios en la cuenca binacional Catamayo-Chira. <i>Luis Pineda</i>	165
Migración, Género y Derechos Humanos en el Perú. <i>Tammy Quintanilla Zapata</i>	179
Plan Colombia, conflicto armado y migraciones forzadas. <i>Jorge Rojas Rodríguez</i>	191
Migración interna e intrarregional en Bolivia. Una de las caras del neoliberalismo. <i>Víctor Vacaflares Pereira</i>	211
TERCERA PARTE	
ANÁLISIS SOBRE LA GLOBALIZACIÓN Y LAS RECIENTES DIÁSPORAS LATINOAMERICANAS HACIA EUROPA Y ESTADOS UNIDOS	
Paradojas y complejidades de la migración en el Ecuador. <i>Roque Espinosa</i>	227
<hr/>	
Perú y Ecuador: nuevos países de emigración. <i>Teófilo Altamirano</i>	237
Globalización neoliberal y la migración genocida. <i>Ney Barrionuevo Silva</i>	253
Migración, esclavitud y tráfico de personas. <i>Susy Garbay</i>	261
Desplazamiento, barreras y comunidad. <i>Alejandra Molina y María Téllez</i>	271
Migraciones, globalización y derechos humanos. <i>Julio Varela Jara</i>	279
CONCLUSIONES	313
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS - UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR	335

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la movilidad humana se ha convertido en un tema central, tanto en los países de América Latina, África y Asia, como en Europa y Norteamérica. Especialmente en los países de la región andina, la problemática generada por la movilidad ha adquirido una relevancia histórica que no la tuvo décadas pasadas.

Sin embargo, la centralidad manifiesta de esta temática es diversa y obedece a intereses distintos y, a momentos, contrapuestos. Mientras en la Unión Europea, la movilidad humana, restringida al tema de la migración, es vista por Estados y sociedades civiles en su negatividad; en América Latina, la sociedad civil percibe (aunque de manera oscura y difusa) este fenómeno como positivo, al menos en la medida que representa una "salida" a una situación creciente de pobreza, desempleo, inseguridad social y política. Si bien esta percepción, al menos formalmente, está en contradicción con la posición estatal y de gobiernos alineados con las políticas exteriores de los países dominantes.

Vista en su negatividad, la movilidad humana generalmente es considerada por Estados y sociedades civiles de los países G-8, como exponente de una serie de problemáticas cuyos efectos son evidentes en el incremento del desempleo, inseguridad ciudadana, violencia social, asociadas a la delincuencia, prostitución y drogadicción de las que, por definición, son portadores los inmigrantes de América Latina o África.

Esta percepción, anclada en una ideología excluyente y discriminatoria que se resignifica constantemente en la vida cotidiana, ha generado políticas desembozadas de control y persecución de las poblaciones movilizadas. Lo patético de estas políticas policiales, que han ampliado la visión del criminal y delincuente común, es que son presentadas como mecanismos de higienización social y defensa de las sociedades europeas o norteamericanas. Además, se las ha “vendido” como mecanismos de defensa de las propias poblaciones que se desplazan del sur hacia el norte. El incremento de las medidas de control de los flujos migratorios en España o Italia, son exhibidas como mecanismos de defensa de los propios inmigrantes para que no caigan en las redes del “coyoterismo” o “prostitución”, del mismo modo que, en otro ámbito, los inmigrantes son identificados como masas que no pueden ser integradas en la economía y, por consiguiente, se dedican al hurto o al robo para sobrevivir; amén de que, por su misma condición de parados o desempleados, generan presiones y tensiones en los servicios públicos de salud, educación, seguridad.

Sin embargo, aún más incoherente es la posición de Estados y gobiernos latinoamericanos que respondiendo a los intereses de los Estados europeos o norteamericano han acentuado, *por lo alto*, las medidas de control destinadas a detener la movilidad social en los países de expulsión, mientras que han forzando, *por lo bajo*, a importantes sectores poblacionales al desplazamiento obligado en la esperanza de que estos flujos humanos generen —a través de pasaportes, trámites y visas— ingresos para Estados siempre necesitados de recursos fiscales y, mediante el envío de remesas, obtención de divisas para equilibrar las balanzas de capitales.

La idea de una movilidad humana negativa, paralela a una sacralización de la libre circulación de capitales, ha acentuado interna e internacionalmente el carácter represivo de los Estados. Se han posicionado políticas restrictivas favorables a los países de destino, las cuales al criminalizar la movilización humana, paradójicamente, han acentuado la movilización ilegal y con ello las redes clandestinas de ingreso y desplazamiento que pretendían controlar. En una palabra, han dado pie a la emergencia de una política y sistema normativo e institucional internacional altamente dependiente de los países avanzados, cuyo resultado ha subordinado y sometido los intereses de gobiernos y Estados subdesarrollados. Este fenómeno ha generado una serie de efectos colaterales no siempre analizados.

De una parte, mientras la libre circulación de capitales (hecho positivo) es un tema de creciente interés internacional que ha dado paso a una política de compromiso estatal sin cortapisas y forzado a los gobiernos de los países dependientes ha introducir medidas tendientes a garantizarlo; la libre circulación de población (hecho negativo) enfrenta un creciente desinterés estatal, a no ser para introducir medidas de control y policiales correspondientes a las establecidas en los países desarrollados. Esta circunstancia ha convertido a la movilidad humana en asunto excluido de la política y de lo público y, por consiguiente, reducido al ámbito privado. En la práctica, esto último ha dado lugar a una falta de políticas, normativas e instituciones internacionales afirmativas que garanticen la (libre) movilidad humana.

Juzgar la movilidad humana como un asunto privado, sometido a designios y prácticas represivas instrumentadas por los países receptores, respecto de los cuales los gobiernos de países expulsores han guardado un silencio cómplice, ha dejado indefensa a la población movilizada. Pero, además, ha sobrecargado —al límite de desbordarla— las exigencias y respuestas de las sociedades civiles. En la práctica, al excluirse los Estados de la generación de políticas de protección de la población movilizada, han trasladado esa responsabilidad a la sociedades civiles, lo que ha congestionado y desbordado las acciones y posibles respuestas que aquellas podían suscitar. El resultado ha sido abandono y desprotección para las poblaciones movilizadas, muchas veces afectadas por el destierro y desarraigo.

La movilidad humana afectada por la violencia interna o internacional, obligada a refugiarse o desplazarse hacia otras zonas y países, ha sido juzgada tradicionalmente por la comunidad internacional desde una mirada proteccionista. Formalmente se han reconocido algunos derechos y, a partir de ellos, se han definido políticas, instituciones y mecanismos internacionales de protección. Sin embargo, como la violencia y la guerra afectan a estratos crecientes de población de ciertas zonas del mundo, protección de la población desplazada y refugiada está subordinado al tema de la seguridad, en el que prima la defensa de los intereses estratégicos (económicos, políticos y militares) de los países avanzados.

La protección a refugiados y desplazados ha perdido el carácter prioritario consignado en los instrumentos y declaraciones internacionales. En la medida que el desplazamiento forzado y refugio son “consecuencias no deseadas de la violencia”, deben ser entendidos desde la lógica de los intereses

estratégicos. Por lo tanto, la protección a estos grupos poblacionales no es central y solamente se puede resolver, hoy por hoy, cuando se logre derrotar a ese difuso enemigo invisibilizado en la sociedad civil: el terrorismo.

Analizado desde la perspectiva de la seguridad, resulta evidente que la sociedad civil se ha convertido en un objetivo militar y los refugiados y desplazados en una problemática que solamente podrá ser resuelta cuando se venza (léase liquide) al enemigo invisible. Por este camino se han disuelto los mecanismos de protección internacional al punto de convertir las políticas y normativa vigente en "letra muerta", en parte de la retórica a la que acuden los Estados para esconder su propio rostro.

En la medida en que la defensa de los intereses estratégicos se ha impuesto como ideología dominante, la acción social resultante es el acatamiento de la lógica perversa que mira a los refugiados y desplazados como población afectada y vulnerada, pero de escasa importancia estratégica. En el lenguaje del poder, se debe reparar los daños a la población afectada y protegerla durante la guerra, siempre que los recursos y acciones no entorpezcan las actividades destinadas a derrotar el terrorismo. Dicho de manera eufemística: son importantes, pero no tanto. Lo son declarativamente y con el único objetivo de trasladar las responsabilidades a la propia sociedad civil, para que a través de sus distintos mecanismos e instancias intente resolver una problemática de la cual el Estado, como en el caso de los inmigrantes, se ha declarado ausente.

Para discutir el tema de la movilidad humana en una sociedad globalizada y altamente integrada e interdependiente, donde la inmigración, el desplazamiento forzado y refugio han adquirido centralidad e importancia cada vez más decisivas para la sociedad civil internacional y menos para el Estado, el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, de la Universidad Andina Simón Bolívar, convocó a la I Conferencia Regional, Globalización, Migración y Derechos Humanos, los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2003. A este evento asistieron representantes de distintas organizaciones de Derechos Humanos, especialistas, expertos y académicos del país, la región andina, Europa y Norteamérica. Durante tres días se discutieron desde distintos enfoques, en conferencias magistrales, mesas de trabajo y reuniones generales, algunos de los problemas más importantes relacionados con la movilidad.

Esta publicación recoge las ponencias presentadas a este evento y las conclusiones y recomendaciones generales que se alcanzaron. Esperamos que contribuya a alcanzar los objetivos que este evento se propuso inicialmente: crear un espacio de debate académico permanente para tratar ampliamente el tema; identificar tópicos fundamentales que requieren ser investigados con mayor profundidad; establecer recomendaciones y propuestas que contribuyan a definir políticas afirmativas y vinculantes de protección de la población movilizada, inmigrantes, refugiados y desplazados en la región.

El Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, agradece el interés de todas las personas y organizaciones participantes. Además, deja expresa constancia de su reconocimiento por el apoyo para la realización de esta I Conferencia a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y al Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia de la Unión Europea.

Programa Andino de Derechos Humanos
Quito, febrero de 2004



PRIMERA PARTE

REFLEXIÓN SOBRE DIVERSOS
ASPECTOS JURÍDICOS
Y TEÓRICOS ACERCA DE LA
MOVILIDAD HUMANA



FEMINIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES

*Patricia Balbuena Palacios**

Quiero compartir con ustedes algunas reflexiones aún iniciales para profundizar el debate sobre género y migración a través de las conexiones entre globalización y la feminización de la mano de obra transnacional.

Para ello voy a dividir esta exposición en cuatro puntos:

1. Conexión entre globalización y feminización de las migraciones.
2. El impacto de la feminización de la migración en los derechos de las mujeres.
3. El aporte del enfoque de género como herramienta para el estudio de las migraciones.
4. Algunos pendientes y desafíos.

Pero antes es necesario reconocer que el hecho de que las peruanas, ecuatorianas, dominicanas y otras mujeres de otras partes del mundo se decidan a salir a buscar sueños inalcanzables en sus países de origen es un acto de valor que no todas ni todos podemos asumir: es justo reconocer, por tanto, este protagonismo. Pero a la vez es necesario denunciar que tras los avan-

* Coordinadora Nacional del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, en Perú. Abogada, con estudios de posgrado en género y políticas sociales. Responsable de la línea Feminismo y Sociedad Civil del Programa de Estudios y Debates Feministas del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

ces del movimiento feminista y de mujeres, el mercado global nos va ganando algunas batallas al profundizar las desigualdades económicas, sociales, de género y étnicas, al favorecer la violencia de género y formas específicas de discriminación contra la mujer, factores que como veremos son algunos de los que empujan a más mujeres a salir de sus países de origen.

GLOBALIZACIÓN Y FEMINIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES: DEL ESPACIO REPRODUCTIVO NACIONAL A LO REPRODUCTIVO INTERNACIONAL

Es un consenso reconocer que el fenómeno migratorio no es nuevo. Las migraciones han ocurrido desde siempre y sus patrones han variado de acuerdo a los diferentes períodos históricos de los últimos siglos. Una primera gran diferencia con las anteriores es que hoy existe un creciente control sobre la circulación de las personas por medio de mayores restricciones a los extranjeros, lo que se contradice con el proceso cada vez más acelerado de la internacionalización del capital (Maquiera D'Angelo, 2003).

Las nuevas migraciones, según diversos autores, tienen estas características:

- Cruzan a todos los países del mundo. De los 209 Estados del mundo, 43 son países de recepción, 32 países de salida y 23 son de recepción y salida.
- Está diversificada. Hoy encontramos refugiados de guerra, emigrantes económicos, desplazados, exiliados políticos, trabajadores altamente calificados que salen, emigrantes ambientales, etc. Todos estos divididos entre movimientos temporales, circulares, o permanentes.
- Cada día aumentan más los volúmenes de emigrantes.
- La feminización de las migraciones. Las mujeres siempre han estado presentes en los movimientos migratorios, pero hoy se las encuentra en casi todas las regiones, en todos los tipos de flujos y cada vez más salen de manera autónoma, a diferencia de otros siglos donde el patrón era asociativo.

Para las mujeres de América Latina y del Perú, las dos últimas décadas han sido las décadas de las “feminizaciones”: feminización de la pobreza,¹ feminización del sector terciario y ahora la feminización de las migraciones. ¿Qué ha sucedido en los países del tercer mundo para que las mujeres asuman este dramático protagonismo?

En Latinoamérica, el cúmulo de consecuencias en las mujeres de la aplicación de las políticas de ajuste estructural se denominó feminización de la pobreza. Esto significó la incorporación de la mujer a empleos precarios y a subempleos de diverso tipo para complementar la caída de los ingresos, así como la extensión del esfuerzo de las mujeres para llenar los vacíos que trajo consigo la reducción del gasto social, aumentando significativamente la carga de trabajo de las mujeres (Acosta, 1998).

La ahora llamada “feminización de la mano de obra transnacional” se entiende como la generación de un mercado transnacional de mano de obra compuesto por redes de mujeres que desempeñan servicios de trabajos domésticos, cuidados personales, venta callejera, personal de bares o restaurantes, etc. (Reyes, 2003).

El examen de los índices de masculinidad advierte que entre 1970 en las migraciones internas y en la década de 1990 se vive un proceso de acelerada feminización de la migración intrarregional, a diferencia de la migración hacia los Estados Unidos, donde son más hombres, especialmente mexicanos, los que se van. Sin embargo, la tendencia internacional nos muestra que las mujeres alcanzan en la migración internacional el 48% de los aproximadamente 20 millones de latinos y centroamericanos que se encuentran fuera de sus países de origen.

Como vemos, este proceso de feminización de las migraciones no es homogéneo, la diferente composición de las corrientes migratorias varía dependiendo principalmente de la complementariedad entre los mercados de trabajo de los países emisores y receptores, el papel de las redes y comunidades de emigrantes, así como de las expectativas de reagrupación familiar. Así por ejemplo, en la corriente de mexicanos a EE.UU. y de bolivianos a Argentina se aprecia un predominio masculino. En cambio hay más mujeres colom-

1. En el Perú al año 2000 se calculaba que del total de mujeres el 54% viven en condiciones de pobreza y el 15% en pobreza extrema, solo en Lima en 1985 el 49,35% de las mujeres eran pobres; para 1994 la pobreza alcanza al 52% de ellas, esto junto al crecimiento del número de jefas de hogar que al 2002 era del 20,4% de los hogares (INEI, 2002).

bianas en Venezuela y paraguayas en Argentina, dominicanas, ecuatorianas y colombianas en España.

Pero para entender cabalmente esta salida masiva de mujeres debemos revisar el proceso de modernización vivido por América Latina y las migraciones internas vividas en nuestros países. En la segunda mitad del siglo XX, Latinoamérica pasó de tener sociedades rurales a grandes concentraciones urbanas. Se calcula que solo entre 1930 y 1990 la migración del campo a la ciudad movilizó a cerca de 100 millones de personas dentro de América Latina y el Caribe. Hoy casi el 70% de su población reside en zonas urbanas.

Según Luis Mora, los datos de los censos nacionales en la región mostraban que las mujeres emigrantes representaban cerca de la mitad del total de emigrantes en el ámbito rural-urbano, creciendo esta proporción al 53% entre los años 1970-1980.

IMPACTO DE LA FEMINIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES EN LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Hoy la migración interna continúa, así el desplazamiento por las guerras internas en el caso colombiano no ha cesado; pero a la vez aumenta la salida masiva de nacionales al exterior. ¿Cómo afecta este nuevo fenómeno los derechos de las mujeres? Un caso que muestra el grado de vulnerabilización de los derechos de las mujeres es el caso de las mujeres indígenas ecuatorianas que llegan a Guayaquil, donde los coyotes les cambian su ropa, les ensortijan el pelo, las maquillan y les dan pastillas anticonceptivas, sin que ellas sepan exactamente que son y que en todo caso son la señal de que en el camino que han de cruzar su cuerpo puede pagar el precio del tránsito.

Por tanto esta feminización de las migraciones, al igual que la feminización de otros fenómenos, no ha significado, contra los avances en el ámbito de los derechos humanos, mejoras para las mujeres más allá de beneficios individuales. Las mujeres siguen siendo consideradas dependientes económicamente y, por lo tanto, sujetas a un varón proveedor; los gobiernos y organismos responsables no tienen en cuenta los cambios en las identidades femeninas y las transformaciones en los modelos económicos y perpetúan la

invisibilización de las mujeres a la hora de elaborar políticas migratorias por parte de los Estados.

Maher y Stab plantea que el hecho de que sean inmigrantes mujeres quienes realizan las labores de reproducción social está estableciendo una cadena transnacional de “cuidadoras”, en la que el trabajo reproductivo es transmitido de mujeres privilegiadas a mujeres cada vez menos privilegiadas. Son las mujeres que se quedan las que terminan asumiendo el costo del desarrollo personal de otras familias en otros países del mundo.

La feminización de las corrientes migratorias prácticamente ha pasado a ser sinónimo de la creciente precarización de la situación de las trabajadoras emigrantes. Un ámbito donde la vulnerabilidad de las emigrantes salta a la vista es la trata de personas a escala internacional. Allí el “cargamento humano” destinado a la prostitución u otras formas de explotación laboral está constituido principalmente por mujeres y niñas.² El Fondo de Población de Naciones Unidas en su informe de 2000 señala que 4'000.000 de mujeres son vendidas cada año con tres fines: prostitución, esclavitud o matrimonio. La Organización Internacional de Migraciones calcula que 500.000 mujeres entran cada año a Europa como consecuencia del tráfico con fines de explotación sexual. Este negocio mueve anualmente una cifra de entre cinco y siete billones de dólares.

Así, tenemos que estas desigualdades de género a nivel global están haciendo que lo ganado por las mujeres en el ámbito de los derechos humanos —sea en las Conferencias Internacionales, en los tratados o normas nacionales— se diluya al segmentar la oferta laboral en base a las identidades de género y de etnia. No importa la calificación profesional de las emigrantes, estas tienen una formación natural, producto de la construcción de su género, que les permite desempeñarse como trabajadoras domésticas o trabajadoras sexuales en el nuevo contexto de la división internacional del trabajo.

Desde los procesos de migración interna vividos en América Latina, la segmentación de los mercados ha terminado de recluir a las mujeres en los espacios domésticos, los mismos que solo contribuyen a mantener la subordinación de las mujeres. En la migración rural-urbana hacia las capitales más importantes de América Latina, las mujeres que provenían del campo asu-

2. La Conferencia Episcopal de España señalaba que el 70% de las víctimas de la trata de mujeres proviene de América Latina.

mían trabajos en las ocupaciones reservadas solo al sexo femenino –empleadas domésticas, enfermeras, maestras, etc.– lo cual se ha agudizado con el empobrecimiento urbano, que obliga a más mujeres a salir al sector informal. Lo que no ha variado es que son las mujeres más pobres las que reciben los peores salarios en condiciones inhumanas de trabajo, sin respaldo sindical y sin beneficios sociales.

Los países expulsores y receptores se benefician perpetuando la ideología patriarcal en la que las mujeres son proveedoras de servicios vinculados a la maternidad, limitando así sus posibilidades de insertarse y desarrollarse en actividades productivas. Para países como Perú, Ecuador, República Dominicana y Filipinas, exportar mujeres es una fuente cada vez mayor de divisas. Las mujeres son más constantes en enviar las remesas a sus países de origen que los hombres, su trabajo termina beneficiando las alicaídas economías de nuestros países y mitigando las crecientes demandas sociales.

Una de nuestras primeras conclusiones es por tanto que las políticas de los países de origen y receptores deben partir de reconocer la posición estructural de las mujeres, que se deriva de las relaciones de desigualdad sobre la base de diferencias de género, clase, país, la posición que ocupan en el orden mundial y la construcción de diferencias culturales y fenotípicas en el acceso al mercado y a los recursos jurídicos y políticos.

EL ENFOQUE DE GÉNERO Y SUS APORTES A LOS ESTUDIOS SOBRE MIGRACIÓN

La mayoría de los estudios sobre los movimientos migratorios los han contextualizado en el marco de los cambios económicos y políticos, pero no han tenido en cuenta que la globalización de la economía no actúa separada de los sistemas de creación de desigualdades de género. En palabras de Luis Mora, se invisibilizó por mucho tiempo el análisis de la migración como un proceso con consecuencias desiguales para hombres y mujeres, dificultando de esta forma una visión más amplia del papel que unos y otras tienen en la dinámica de los desplazamientos. La mirada desde el género busca entonces examinar las relaciones desiguales de la migración entre hombres y mujeres

y el peso que tienen al interior de las redes y unidades domésticas a la hora de decidir la salida al exterior de sus integrantes, así como indagar sobre las vivencias de la migración desde la especificidad de las mujeres.

La incorporación del enfoque de género en el estudio de las migraciones es reciente, pero ha servido invaluablemente para avanzar en su real comprensión. Así, se han elaborado diferentes propuestas de tipologías para entender el fenómeno de la feminización de la migración, entre las principales podemos destacar las siguientes:

- El estudio de la migración femenina a partir de las unidades domésticas de pertenencia, asumiendo a estas unidades como manifestaciones de la organización familiar del trabajo.
- Clasificación a partir del estado civil, la autonomía o dependencia familiar en la toma de decisión para emigrar, las motivaciones de la migración: laborales, mejores salarios, razones matrimoniales, reencuentro de familias, etc.
- División en base a factores tales como educación y las estrategias de crecimiento industrial en las zonas receptoras (fundamentalmente en las corrientes migratorias internas).
- Migración autónoma de mujeres y migración familiar o con fines matrimoniales.

Todas estas propuestas nos revelan cómo es necesario rescatar las relaciones entre la construcción social del género femenino y el funcionamiento de los mercados de trabajo.

PENDIENTES Y DESAFÍOS

1. Analizar las otras dimensiones de la emigración, profundizar en las subjetividades e imaginarios. Es necesario empezar a entender otras razones más allá de las económicas y del análisis costo-beneficio de lo que se gana y pierde qué otras razones empujan a las mujeres a salir fuera de sus lugares de origen. La teoría ha reconocido que las mujeres se movilizan con mayor autonomía que en décadas pasadas, se movilizan de acuerdo a los vaivenes del

mercado y hacia donde consideran puedan encontrar mejores posibilidades económicas que les garanticen la mejora de su estatus social y económico. A cambio de ello se aceptan las pérdidas, pero es un sacrificio asumido voluntariamente. Quedan por explorar las subjetividades que se movilizan alrededor de la decisión de emigrar.

Laura Agustín señala, por ejemplo, que

es notable que [en] el año 2001 se siga considerando a las mujeres como empujadas, obligadas, coaccionadas o forzadas, cuando salen de sus países por la misma razón que los hombres: para progresar mediante el trabajo. Pero tan arraigada está la idea de la mujer como parte esencial de la casa, y hasta como la encarnación misma de la casa, que se les niega sistemáticamente el protagonismo que implica la decisión de emigrar. Se considera que los problemas dañarán irreparablemente a las mujeres que son evaluadas, junto a los niños, mientras que se espera que los hombres enfrenten y superen los problemas de manera rutinaria (Agustín, 2002).

2. *Desarrollar una mirada más amplia que supere la visión reduccionista y estereotipada de las mujeres inmigrantes como un bloque homogéneo y carente de iniciativas como agentes de transformación de sus propias vidas y de las condiciones que las rodean.* Para muchas mujeres,³ la salida del país de origen es la única posibilidad de encontrar la libertad que buscan. Su salida muchas veces es solo enfocada desde el lado de la victimización, se les presenta en su marginalidad contribuyendo a su estigmatización por la opinión pública, olvidando la exclusión y la violencia que viven en su país de origen. No olvidemos que son principalmente las mujeres quienes huyen de parejas violentas y de estereotipos machistas que les impiden el pleno desarrollo de sus derechos.

Otro gran tema es el factor del ascenso social. En países como los nuestros la discriminación es un rezago colonial que sigue marcando las jerarquías y desigualdades. ¿Cuántas posibilidades de “blanquearte” te da la migración hacia Estados Unidos y Europa? Las mujeres usualmente expresan que allá son más libres, más autónomas y los hombres no son tan machistas como los latinoamericanos.

3. *Estudiar los impactos en las mujeres que se quedan, en los hijos y los cambios en el modelo de familia.* Hay que tener en cuenta también que el mo-

3. Un proceso similar viven los homosexuales que huyen a ciudades más abiertas, como el caso de los homosexuales ecuatorianos en Ámsterdam.

delo de familia está en crisis en América Latina por factores ajenos a la emigración, esto nos permitiría, por ejemplo, evitar caer en estereotipos que estigmaticen a los hijos e hijas de emigrante. Identificar los discursos sobre los roles dentro de la familia y los cambios en los discursos: Gioconda Herrera señala que existen dos imágenes de las mujeres que se van: la mujer sacrificada o la mujer que abandona. ¿Qué implica ello en la redefinición de roles y relaciones de género?

Es un pendiente, por tanto, seguir explorando en los imaginarios de las mujeres que se van, en sus mundos interiores, para encontrar entre la razón y las subjetividades las causas que las movilizan a cruzar las fronteras.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Gladys. *Para que los derechos no nos sean ajenos. ¿Ejercen las mujeres sus derechos al trabajo?*, Serie Mujer y Derechos Humanos, No. 4. Lima, Movimiento Manuela Ramos / UNIFEM, 1998.
- Agustín, Laura. "Cuestionar el concepto de lugar: la migración es algo más que una pérdida", en *Desarrollo, lugar, política y justicia. Las mujeres frente a la globalización*. Roma, 2003.
- Escrivá, Ángeles. *¿Empleadas de por vida? Peruanas en el servicio doméstico de Barcelona*, Paper. Barcelona, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.
- Goycochea, Alba, y Franklin Ramírez. "Se fue, ¿a volver?", en *Íconos*, No. 14. Quito, FLACSO, agosto 2002.
- Gregorio, Carmen. *Migración femenina. Su impacto en las relaciones de género*. Madrid, Narcea S.A. de Editores, 1998.
- Hurtado, Carmen, y Aurora Galán. "Mujeres e inmigración", en *Hojas de Warmi. Investigación para el feminismo, la cooperación y la solidaridad*, No. 12. Barcelona, 2001.
- INADI. *Informe a la Conferencia Mundial de NN.UU. contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Mujeres migrantes en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNIFEM, 2001.
- Málaga, Rosa. "¿Por qué se van las mujeres?", en *Revista Feminista*, No. 11 y 12 (número doble). Lima, 1989.

Maquieira D' Angelo, *et al.* "Políticas públicas, género e inmigración", en *También somos ciudadanas*. Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 2003.

Martínez, Jorge, y Miguel Villa. "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", en Simposio sobre inmigración internacional en las Américas. San José, OIM / CEPAL, 4 al 6 de septiembre, 1989.

Mora, Luis. *Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos*. Santiago de Chile, UNFPA, 2002.

Ruiz, Martha Cecilia. "Ni sueño, ni pesadilla", en *Íconos*, No. 14. Quito, FLACSO, agosto 2002.

MARCO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

BALANCE EN LA REGIÓN ANDINA

*Patricio Benalcázar Alarcón**

INTRODUCCIÓN

Para hacer un balance del marco de protección de los derechos humanos en la región andina, tomaremos como referente necesario el eje temático de la Conferencia Regional que nos convoca, cuyo énfasis es la movilidad humana y de manera particular la migración económica, el refugio y el desplazamiento interno en los países de la subregión.

Para el efecto, haremos una breve revisión de los instrumentos y los órganos de protección que de alguna manera son aplicables para garantizar la vigencia de los derechos humanos de los trabajadores/as migratorios y sus familiares, los refugiados/as y desplazados/as internos/as en el sistema de integración andina —eventualmente me referiré al ordenamiento de los países de la región—, así como al sistema regional de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos y el sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas.

* Doctor en Jurisprudencia. Defensor de Derechos Humanos, capacitador, investigador y abogado en la materia. Actualmente está a cargo del Área de Sociedad y Frontera Norte de Catholic Relief Services, CRS.

LA COMUNIDAD ANDINA Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS

En el sistema de integración andina no existe un instrumento jurídico comunitario que, con carácter vinculante, consagre derechos humanos de las personas de la subregión –menos aún sobre los derechos de los trabajadores migratorios, los refugiados/as o desplazados/as internos/as– ni existen órganos de vigilancia y control sobre la materia.

Sin embargo, hay que destacar como un avance sustantivo la suscripción de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, por parte del Consejo Presidencial Andino el 26 de julio de 2002 en la ciudad de Guayaquil. Este instrumento, cuyas características son declarativas contempla un conjunto de “principios y ejes temáticos de una política comunitaria” andina en derechos humanos (Carta Andina, 2002: considerandos, penúltimo párrafo). Hay que destacar que este instrumento no tiene carácter vinculante para el ejercicio de los derechos humanos en los países andinos de manera directa, puesto que esta característica debe ser definida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y aún no se ha discutido y menos concretado.

La Carta Andina de Derechos Humanos se constituye en un mandato ético-político para los países de la subregión; remite el compromiso de nuestros países en la promoción y protección de los derechos humanos, al “acatar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, acoger favorablemente las decisiones y recomendaciones de los mecanismos regionales y universales de naturaleza no jurisdiccional, cuando corresponda, de conformidad con los tratados de derechos humanos y las disposiciones constitucionales pertinentes”. (Carta Andina, 2002: Art. 5)

En materia de movilidad humana, la Carta Andina, parte del principio de no discriminación, al establecer que:

reafirman su decisión de combatir toda forma de racismo, discriminación, xenofobia y cualquier forma de intolerancia o de exclusión en contra de individuos o colectividades por razones de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, orientación sexual, *condición migratoria* y por cualquier otra condición. (Carta Andina, 2002: Art. 10. La *cursiva* es nuestra).

Sin duda, es novedosa la incorporación de la condición migratoria de las personas como posible causa de discriminación, lo que daría lugar a una intervención especial de los Estados, a través de acciones positivas, sean políticas, administrativas o jurídicas en pro de la vigencia de los derechos de los migrantes, cualquiera sea su situación.

Hay un acápite especial en la Carta Andina que hace referencia a los derechos de los migrantes y sus familias, en este se reafirma el compromiso de los países andinos por incorporar en sus legislaciones las normas provenientes de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, acordada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1990 y que está en vigencia desde el 1 de abril de este año 2003, luego de que 20 países del mundo la han ratificado.

Al respecto, los países andinos están en deuda con este compromiso internacional, puesto que de la región solamente Bolivia, Colombia y Ecuador han firmado y ratificado este instrumento, quedando pendiente Venezuela y Perú. Sin embargo, por otra parte, todos los países de la subregión no han incorporado, ni creado, ni modificado su legislación migratoria tomando en cuenta los estándares internacionales en esta materia.¹

Es necesario mencionar, la importancia de la entrada en vigor de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, tanto por la implementación de sus principios, normas y procedimientos en las legislaciones nacionales, cuanto por la conformación del órgano de control y vigilancia de esta Convención Internacional, que es el Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares; más aún cuando se abre la posibilidad de que obligatoriamente los Estados que son parte de este Tratado presenten informes dando a conocer las acciones de orden administrativo, legislativo y judicial en beneficio de la vigencia de los derechos de los migrantes y sus familias; así como la posibilidad de que personas individualmente presenten quejas al Comité –con las limitaciones que veremos poste-

1. En el caso de Ecuador, se ha iniciado una serie de discusiones sobre reforma legislativa en materia migratoria, que en estos precisos momentos se encuentra procesándose.

riormente— por el incumplimiento de las normas previstas en la Convención.²

La Carta Andina considera prioritario garantizar en la subregión el respeto al derecho de migrar, al trabajo, al libre tránsito y circulación de los migrantes y sus familias, a la libertad de elegir libremente el domicilio, al acceso a los servicios públicos básicos, al derecho de documentación e identificación sin discriminación de ninguna clase, sin embargo, se remite para su cumplimiento a las disposiciones de las legislaciones nacionales y a la normativa comunitaria.

Al respecto, es bien conocido el carácter restrictivo y hasta discriminatorio de la legislación migratoria en nuestros países, lo que constituye un gran limitante para el ejercicio de los derechos proclamados en los instrumentos internacionales; pero, por otro lado, la normativa comunitaria tiene avances relativos en la materia y que están sujetos a los intereses y acuerdos políticos de nuestros Estados.

Es necesario mencionar, que el sistema de integración andino está compuesto por un lado por los cinco Estados soberanos,³ pero por otro lado, por los órganos e instituciones que lo conforman,⁴ su funcionamiento está regulado por un ordenamiento jurídico constituido por:

1. El Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales;
 2. El Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus protocolos modificatorios;
 3. Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina;
 4. Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,
2. Hay que aclarar que la presentación de casos ante el Comité, requiere de una declaración expresa del Estado demandado en la que acepte la competencia del Comité en los casos de personas que están bajo su jurisdicción. Ver artículo 77 de la Convención.
 3. Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia conforman la Comunidad Andina.
 4. El Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes órganos e instituciones: Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de la Comunidad Andina, Secretaría General de la Comunidad Andina, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Parlamento Andino, Consejo Consultivo Empresarial, Consejo Consultivo Laboral, Corporación Andina de Fomento, Fondo Latinoamericano de Reservas, Convenio Simón Rodríguez, Universidad Andina Simón Bolívar, Consejos Consultivos que establezca la Comisión.

5. Los Convenios de Complementación industrial y otros que adopten los países miembros entre sí y en el marco del proceso de integración subregional andino. (Rossell, 1999: 3).

En materia migratoria andina, es preciso destacar que algunas Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o las Decisiones del Acuerdo de Cartagena que tienen relación directa con la temática. Hay que mencionar que estas decisiones tienen el carácter supranacional, es decir, su aplicación es directa y preeminente en las jurisdicciones de los Estados andinos, "lo anterior significa que la normativa andina obliga a todos los poderes de los Estados sin distinción en todo su territorio, sin limitaciones de orden estatal, regional o municipal y que el ciudadano común adquiere obligaciones y derechos cuyo cumplimiento puede exigir tanto ante sus Tribunales nacionales como ante las instancias administrativa y judicial comunitarias". (Rossell, 1999: 3)

He de comentar algunas decisiones vinculadas al tema migratorio en la región andina, sin embargo, considero que prácticamente todas están relacionadas al fuerte componente comercial y de las relaciones económicas de los Estados en el marco de la integración, su contenido hace poca referencia a los derechos de las personas como sujetos históricos de movilidad humana.

En 1977, en el décimo séptimo período de sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena se Decidió aprobar el "Instrumento Andino de Migración Laboral" (Decisión 116, 1977); este documento hace referencia a la situación de los trabajadores migrantes que tienen regularizada o regularizarán su relación laboral, incluyendo a los trabajadores calificados, fronterizos o de temporada. Este instrumento dispone la conformación de oficinas de migración laboral en los países de la región, que se encargarán de vigilar se respete la Decisión Andina, la legislación laboral de su país y el contrato de trabajo firmado entre el empleador y el trabajador.

Es evidente, que este instrumento regula las situaciones laborales formales, sin embargo, los índices de actividades laborales informales quedan relativamente por fuera, así como aquellas relaciones de trabajo que escapan al control oficial, las mismas que son significativas en las zonas de frontera o en las actividades de temporada, lo que da lugar a una serie de irregularidades desde la perspectiva de los derechos sociales.

Finalmente, este instrumento andino de migración laboral, al referirse a los trabajadores migrantes indocumentados, que son el grupo más vulnerable,

manifiesta su voluntad de regularizar su situación, siempre y cuando estas personas hayan ingresado a alguno de los países andinos antes de que este instrumento entre en vigencia, es decir antes de febrero de 1977.

El 16 de septiembre de 1996, en Lima, la Comisión del Acuerdo de Cartagena toma la Decisión No. 397, por la cual se crea la Tarjeta Andina de Migración como documento único de control migratorio para el ingreso y salida de personas de los países del área andina, de esta manera se intenta controlar y regularizar los procesos migratorios en la región, sin embargo hay que mencionar que esta decisión está vinculada a favorecer y fomentar el turismo, tanto así que es una recomendación de los Comités Andinos de Autoridades de Migración (CAAM) y de Turismo (CAATUR).

Posteriormente, el 22 de junio de 2001, en Valencia (Venezuela), el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores toma la Decisión No. 503, por la cual se reconoce los documentos nacionales de identificación de las personas miembros de los países de la región andina, sin embargo, su uso solo favorecerá la calidad de turistas de las personas.⁵

En tal sentido, se considera turistas aquellas personas que ingresan al país sin ánimo de residencia. Estas personas no pueden realizar actividades laborales remuneradas o lucrativas, excepto lo que dispongan acuerdos específicos o convenios de integración fronteriza suscritos entre los países de la subregión.⁶

Así entonces, queda por fuera la posibilidad de ejercer actividades laborales, lo que además, se ha expresado en las acciones de la fuerza pública en el seguimiento, represión y en algunos casos deportación de ciudadanos a la frontera de los países limítrofes.

El mismo 22 de junio del año 2001, en Valencia (Venezuela), el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Decisión No. 504, decidió crear el Pasaporte Andino, que deberá ser utilizado por los nacionales de los países miembros en sus movimientos migratorios; este documento entrará en vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2005. Es inne-

5. Si hasta la presente fecha un país de la subregión exige visa consular a los turistas nacionales de cualquiera de los otros países, ese requisito deberá ser eliminado a más tardar el 31 de diciembre de 2004.
6. En el caso de Ecuador y Colombia, se suscribió un Estatuto Permanente Migratorio en materia laboral, sin embargo, su ejecución requería el establecimiento de un reglamento que hasta la fecha no ha sido elaborado.

gable que estos pasos dados en la CAN consolidan la conciencia y cohesión comunitaria, sin embargo, existe un largo camino por recorrer a la luz de los derechos humanos y de los propios principios de la Carta Andina, donde lo central son los sujetos históricos, las personas en el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

En esa perspectiva, la CAN debiera promover y promulgar una normativa vinculante en materias específicas como la migratoria, para garantizar los derechos individuales y de signo social y comunitario, además de facultar a los órganos comunitarios y nacionales su rol de vigilantes y garantes para que los acuerdos, decisiones y resoluciones de sus instancias tomen en cuenta la dimensión de los derechos humanos, sin que esto signifique duplicar el mandato que cumple la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte en el Sistema Regional de Protección de Derechos Humanos.

LA COMUNIDAD ANDINA Y LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO Y REFUGIO

Al igual que en el tema de los trabajadores/as migrantes y sus familias, el sistema de la CAN no contempla legislación vinculante sobre desplazamiento interno y derecho de refugiados. Por esta razón, nos remitiremos a la Carta Andina de Derechos Humanos, que pese a las limitaciones ya establecidas, prevé principios, objetivos y compromisos de los países de la subregión.

Sin embargo, por razones de orden histórico debemos referirnos en primer lugar a instrumentos internacionales sobre la materia como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, el Protocolo adicional de 1967, además de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno de 1998 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, los mismos que han sido de manera general incorporados a la legislación interna de los países de la región andina.⁷

7. En el Perú a través de una resolución legislativa se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el 21 de abril de 1964 (R.L. 15014); en junio de 1983 a través de la Re-

En el caso del desplazamiento interno, debemos referirnos de manera particular a la situación que vive Colombia.

El conflicto armado y social colombiano se ha incrementado en forma significativa durante los últimos años. Esta situación ha agudizado entre otros fenómenos, el desplazamiento forzado interno, el cual se ha convertido en una de las expresiones más graves, masivas y sistemáticas de la violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.⁸

Los desplazamientos forzados frecuentemente han coincidido con acciones bélicas que tienden al control de territorios geográficamente estratégicos, no solo en términos militares sino también económicos. La mayoría de los desplazamientos forzados han sido precedidos por masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas generalizadas, bombardeos indiscriminados y han sido generados también por la intensificación de los enfrentamientos entre actores armados.

Según la Comisión Colombiana de Juristas, en informe de 2003, los grupos paramilitares —que se han consolidado por la acción, aquiescencia u omisión de la fuerza pública— siguen siendo los principales responsables de los desplazamientos forzados a nivel nacional, es así que en el 30% de los casos en lo que va corrido del año 2003, se ha encontrado su responsabilidad directa (en al-

solución Legislativa No. 23608 se aprobó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967; y, el 20 de diciembre de 2002, se aprobó la Ley del Refugiado No. 27891.

En Colombia a través del Decreto Ejecutivo No. 1598 del año 1995, se establece el Estatuto para la determinación de la condición de refugiado; y, mediante Decreto No. 2450 del año 2002, se establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. En cuanto a la temática de desplazamiento interno, es mediante la Ley 387 de agosto de 1997, y la asignación a la Red de Solidaridad Social para su implementación que se regula esta situación, además, se ha tipificado como delito el desplazamiento forzado de personas, constando como tal en el artículo 169 del Código Penal. En el caso de Ecuador, es a través del Decreto Presidencial 3301 que tiene vigencia desde 1992 como Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, el mismo que incorpora normas y conceptos desarrollados en la Declaración de Cartagena de 1984.

En Venezuela es a través de Ley Orgánica sobre refugiados o refugiadas, asilados o asiladas de 3 de octubre del año 2001, que se regula esta materia, y recientemente en julio del año 2003, se aprobó el Reglamento de Ejecución de la Ley.

En Bolivia a través de la Ley No. 2043 de diciembre de 1999 se incorpora a la legislación interna al Protocolo de 1967 y extrañamente, a través de la Ley No. 2071 de abril de 2000 se incorpora como parte de su legislación la Convención de Ginebra de 1951, luego del Protocolo; finalmente a través del Decreto Supremo Presidencial No. 19640 el derecho de refugiados; y, mediante Decreto Supremo Presidencial No. 19639, de julio de 1983 se crea la Comisión Nacional del Refugiado.

8. Peña, *et al.*, 2003, p. 1.

gunos casos en conjunto de agentes estatales) y a las guerrillas en el 14% de los casos de desplazamiento forzado.⁹

De por medio está la débil institucionalidad que afronta la situación de los desplazados internos, pese a la existencia de la Red de Solidaridad Social, de la Consejería Presidencial para los desplazados internos, la atención humanitaria y la protección jurídica, así como la Ley 387 de 1997, que evidencia una serie de limitaciones que han sido corroboradas por el informe de la CIDH, sobre el desplazamiento interno en Colombia, entre las que se destacan:

- Limitados recursos económicos y técnicos para un adecuado funcionamiento de los mecanismos creados.
- Un tratamiento que prioriza el asistencialismo y minimiza la promoción y protección como responsabilidad del Estado colombiano en materia de desplazamiento interno; como por ejemplo, la implementación de sistemas de alerta temprana.
- La ausencia de una política de documentación de las personas en situación de desplazamiento, lo que unido a una política de retorno a zonas en conflicto agrava aún más la situación de los desplazados internos.
- La impunidad, por la falta de procesamiento y sanción de los responsables del desplazamiento interno, dimensiona los efectos de la problemática, pese a la tipificación del delito del desplazamiento forzado en el Código Penal.¹⁰

En conclusión, los instrumentos y mecanismos de protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento interno en Colombia, no han sido suficientes para garantizar su vigencia ni en el orden individual, ni social, menos aún comunitario, pues los intereses políticos, económicos y militares de todos los actores involucrados en la guerra interna, contrarían una voluntad seria para su cumplimiento; además, los países de la CAN han

9. *Ibid.*, p. 2.

10. La Carta Andina de Derechos Humanos en sus artículos 54 y 55 hace referencia al derecho de los desplazados internos, reiterando el compromiso de los países de la región andina de la aplicación en sus respectivas jurisdicciones de los Principios Rectores de los desplazamientos internos de 1998; la igualdad de derechos de los desplazados internos; la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables del desplazamiento forzado; la protección, ayuda y asistencia humanitaria y el derecho al retorno voluntario seguro y digno.

tenido posturas extremadamente tinosas y profundamente diplomáticas a la hora de pronunciarse sobre el particular.

Por otra parte, el tratamiento sobre el derecho de refugiados en la región andina, nos remite sin duda, a hacer un balance de la implementación de las normas internacionales de la materia, pero sobre todo la adecuación de las legislaciones nacionales de los conceptos y nociones que sobre el refugio se han desarrollado en América Latina. Hago referencia, a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, a la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas de 1994; así como a las Directrices que ACNUR a desarrollado sobre las mujeres, niños/as refugiados/as y el tratamiento específico del conflicto colombiano.

Si hacemos un recorrido normativo de las legislaciones de los países andinos, nos encontramos con un desarrollo parcial de los conceptos que sobre los refugiados/as se han debatido en el contexto de la región, en tal sentido todas las legislaciones contienen los conceptos provenientes de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo Adicional de 1967, sin embargo, la propuesta de ampliación conceptual de la Declaración de Cartagena¹¹ solo es recogida en Ecuador, Perú y Bolivia; Venezuela y Colombia no la integran.

Asimismo, el concepto de refugiado desarrollado por el ACNUR, referido a la persona extranjera que se encuentre legalmente en un país, pero por causas sobrevenientes surgidas en su país de residencia habitual o nacionalidad correría riesgo su vida, integridad y seguridad, está incorporado en la legislación peruana y colombiana –pero no así en Ecuador, Venezuela o Bolivia.

Este tratamiento diferenciado desde lo conceptual, denota una serie de limitaciones en cuanto al ejercicio del derecho a que se otorgue la calidad de refugiado/a a una persona, más aún cuando, las circunstancias que rodean al conflicto colombiano, evidencian una crisis humanitaria en la que cientos de personas huyen de una situación de violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos y confrontaciones permanentes entre los actores arma-

11. La Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 en su cláusula tercera, en la parte pertinente dice: “considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

dos, que hacen insostenible el concepto de refugiado a la luz exclusivamente de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

Por otra parte, en la región andina, el conflicto colombiano constituye la razón central que genera procesos de desplazamiento interno y refugio hacia los países limítrofes. Cuantitativamente los refugiados/as colombianos/as son una mayoría total en relación con personas de otros países y nacionalidades. Frente a esta realidad la respuesta humanitaria y protectora es limitada todavía. En tal sentido, me remitiré especialmente a la situación de los refugiados/as en Ecuador y Venezuela, pues allí llegan los más importantes flujos, por ser directamente limítrofes.

De enero a mayo del año 2003, llegaron al Ecuador 6.296 personas colombianas, registradas como solicitantes de la condición de refugiadas, según datos oficiales de la Cancillería.¹²

De este total, el 63,70% de casos, es decir 4.011 personas, se encuentran en calidad de solicitantes; otro importante porcentaje, el 13,72% –864 personas– ha visto negada esta condición por parte del Estado ecuatoriano,¹³ el 12,38% –780 personas– tiene sus carpetas archivadas o caducadas y solo el 10,18%, es decir 641 personas, ha visto aceptada su solicitud de condición de refugiado.

Esta información es relevante puesto que demuestra que un altísimo porcentaje de casos no tienen respuesta y su situación jurídica y social es inestable, además, se evidencia que el tiempo en el que se procesa las peticiones no cumple con el mandato legal establecido, lo que demuestra que la institucionalidad es débil y poco eficaz.

En el marco de los derechos sociales,

la situación de mayor vulnerabilidad social la tienen aquellas personas cuya situación jurídica está pendiente de resolver, no tanto por el derecho que les asiste a permanecer en el territorio ecuatoriano hasta que se resuelva definitivamente su caso, sino por la falta de garantías legales y sociales para ejercer el

12. Los datos a junio de 2003, hablan de 7.217 solicitudes de colombianos, según lo recabado en la cartilla informativa *Huellas de Esperanza*, elaborada por ACNUR y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, agosto de 2003. Sin embargo, la proyección porcentual no dista mucho de lo planteado en este documento.
13. De las solicitudes negadas un porcentaje aproximado al 40% son apeladas por los solicitantes ante el Canciller de la República. Hay casos en los cuales no hay respuesta a la apelación por más de un año.

derecho al trabajo en relación de dependencia o por cuenta propia... (Peña, *et al.*, 2003: 9)

pues las autoridades ecuatorianas expresamente niegan el derecho al trabajo de los solicitantes de la condición de refugiados, contrariamente al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴

El caso de Venezuela, es mucho más crítico que el de Ecuador, para comenzar, hasta el año 2001, no contaba con legislación interna que regule los derechos de los refugiados/as y hasta julio de 2003, no contaba con un reglamento que de vida a la institucionalidad encargada de procesar las solicitudes que se presenten a su consideración. Esta situación ha dejado en total desprotección a solicitantes de la condición de refugiados, que han llegado a las zonas fronterizas, eventualmente al centro del país y hasta Caracas.

Venezuela ha sido en los últimos años un país que ha acogido, voluntariamente o no, a miles de ciudadanos colombianos y desde hace tres años ha recibido mas de dos mil solicitudes de Refugio.

La situación económica, social y política de Venezuela está experimentando un “sacudón” desde sus cimientos, y se ha acusado al gobierno de apoyar a la guerrilla colombiana, se han agudizado los prejuicios en contra del colombiano y sobre todo del que está en la frontera, es tratado como indocumentado y corre el grave riesgo de ser deportado, [los colombianos] son un tema de seguridad para el ejército Venezolano y en general no es respetada su dignidad en nuestro territorio. (Peña, *et al.*, 2003: 5)

Desde la perspectiva social, el imaginario del colombiano en nuestros países lo ubica como persona “no deseable”, “narcotraficante”, “conflictivo”, lo cual es corroborado por los discursos e imágenes de la opinión pública y de la institucionalidad, especialmente de la fuerza pública. Este elemento genera discriminación social.

Un breve balance sobre esta situación, demanda la implementación de legislación interna, acorde a los estándares internacionales de derechos humanos, a fortalecer los órganos e instancias de los Estados encargados de conocer y resolver la condición de refugiados de las personas, a una intervención mucho más importante del ACNUR en el cumplimiento de su mandato,

14. En la Cancillería ecuatoriana, se entrega un carné a los solicitantes de la condición de refugiados en el que expresamente se dice: “El portador de este certificado no podrá ejercer labores remuneradas por cuenta propia o independientemente hasta que su solicitud sea considerada favorablemente por la Comisión para determinar la condición de Refugiado en el Ecuador”.

que le abre posibilidades de incidencia mayores a las que tiene cualquier organización de derechos humanos en la región. A entender que esta problemática tiene un carácter humano y no de seguridad nacional.

EL SISTEMA REGIONAL DE PROTECCIÓN EN LAS AMÉRICAS Y LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES, DESPLAZADOS/AS Y REFUGIADOS/AS

El uso del sistema regional de protección de derechos humanos en América Latina ha constituido un referente importante para la democratización y la vigencia de los derechos humanos en la región. Sin duda, el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como el de la Corte han logrado facilitar a las víctimas de violaciones de derechos humanos el acceso en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación; al mismo tiempo, han permeado la posición política y las prácticas arbitrarias de muchos regímenes.

En ese referente, la temática migratoria, ha sido vista con preocupación por los órganos del Sistema Regional, a tal punto que en 1997, la CIDH instituyó la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, misma que inició sus actividades en marzo de 2000, cuando en el 106 período de sesiones de la CIDH se nombró al comisionado Juan Méndez como Relator Especial.

Esta Relatoría se planteó como objetivos los siguientes:

a) generar conciencia en cuanto al deber de los Estados de respetar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias; b) presentar recomendaciones específicas a los Estados miembros sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas progresivas en su favor; c) elaborar informes y estudios especializados sobre la materia; y d) actuar con prontitud respecto a peticiones o comunicaciones en donde se señale que los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA. (CIDH, 2002)

En cumplimiento de su mandato la CIDH durante el 2002 realizó algunas actividades, entre las que podemos destacar las siguientes:

- **Visitas in loco a Guatemala en marzo de 2002, Costa Rica en julio del mismo año y a México entre julio y agosto, visitas que se concretaron luego de que los gobiernos de estos países invitaron al Relator. Hay que recalcar que las visitas in loco posibilitan conocer de manera directa la situación de los migrantes y sus familias. En el caso de los países andinos, el pronunciamiento de la CIDH ha provenido de los informes anuales por país y exclusivamente del caso colombiano, en lo relativo a la situación de las personas desplazadas. Esto demuestra que hay el saldo pendiente, tanto para los gobiernos de la región cuanto para las organizaciones de la sociedad civil del área andina, de preparar eventuales visitas del relator, especialmente a países como Ecuador y Perú donde la situación tiene particularidades que deben ser tomadas en cuenta.¹⁵**
- **El conocimiento y procesamiento de casos de violación de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, de los desplazados/as internos/as y refugiados/as por parte de la CIDH. Hay que destacar que la CIDH ha admitido causas vinculadas a los derechos de las personas mencionadas contra el gobierno dominicano por expulsión colectiva de ciudadanos haitianos y dominicanos de origen haitiano, otro caso contra la República Dominicana por negar el acceso a la educación de niños dominicanos cuyos padre y madre son haitianos; contra Costa Rica por la expulsión de ciudadanos nicaragüenses; contra los Estados Unidos por la muerte de migrantes en la zona de frontera; contra Argentina por la deportación de un ciudadano uruguayo; la Relatoría solicitó a la Secretaría de la CIDH que dictara medidas cautelares dirigidas al gobierno de Guatemala a favor de un Funcionario de la Casa del Migrante de Tecún Uman, que dirige un albergue para migrantes, quien fue amenazado de muerte por parte de desconocidos; por otra parte, la CIDH admitió la petición de 120 ciudadanos cubanos y 8 ciudadanos haitianos que fueron detenidos en las Bahamas y pese a contar con medidas cautelares a su favor, fueron depor-**

15. Se calcula que alrededor de 120.000 peruanos viven de manera irregular en Argentina. Asimismo, se estima que 12.900 peruanos viven sin autorización en Chile. En el último año se ha incrementado el flujo de emigrantes de Venezuela. Los destinos más frecuentes de los migrantes venezolanos son Italia, España y Portugal. Se calcula que alrededor de 200.000 ciudadanos ecuatorianos han abandonado el país en los últimos tres años. Ecuador tiene una población de 13 millones de personas.

tados, violentándose el principio de no devolución; en el año 2001, CEJIL, PROVEA y la Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques de Venezuela, solicitaron medidas cautelares a la CIDH a favor de 287 personas colombianas refugiadas que se encontraban en el Estado venezolano de Zulia en condiciones precarias de salud y en peligro de ser devueltos a Colombia, donde su vida corría riesgo por las amenazas paramilitares, lo que devino en una fuerte presión para Venezuela desde distintas instancias internacionales.

Vista la accesibilidad que provee el sistema regional, es importante impulsar procesos paradigmáticos de exigibilidad social, política y jurídica de casos relacionados a los derechos de los migrantes de la región andina, sea en su país de origen, de tránsito o de acogida cuando sea pertinente; así como causas relacionadas con los derechos humanos de desplazados/as internos y refugiados/as –Ecuador y Venezuela debieran iniciar acciones en ese sentido.¹⁶

- La Relatoría impulsa actividades de promoción de derechos, así es como encamina esfuerzos para estudiar la legislación migratoria en la región, con el apoyo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Vilanova, Estados Unidos. Sería importante, que se incluya e impulse iniciativas que se están tomando en los países de la región andina, sea por las organizaciones de la sociedad civil, o por instancias académicas.¹⁷

En definitiva, la región andina tiene un cuaderno en blanco por escribir en cuanto al uso del sistema regional de protección de derechos humanos, es imperioso impulsar estos procesos.

16. La migración de colombianos ha aumentado. La Organización Internacional para las Migraciones calcula que de 1997 a agosto de 2002, 1'200.000 colombianos habían migrado a otros países. Buena parte de estas personas migraron a Panamá, Venezuela y Ecuador.
17. La Relatoría ve con cierta preocupación el incremento de medidas destinadas a incrementar el control migratorio a fin de garantizar la seguridad de los Estados y combatir acciones terroristas. Si bien la Relatoría no cuestiona el derecho y la conveniencia de que los Estados redoblen sus esfuerzos por velar por la seguridad de su población, sí ve con preocupación la puesta en práctica de medidas que atentan contra los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familias.

EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN Y LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES, DESPLAZADOS/AS Y REFUGIADOS/AS

Por razones de tiempo y espacio, para referirme al sistema universal me limitaré a mencionar las posibilidades y limitaciones que nos abre la entrada en vigor de la Convención Internacional Sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, sin dejar de reconocer el valioso aporte que sobre la temática brindó la Relatoría especial que sobre este asunto creó Naciones Unidas en 1999.¹⁸

Como conocemos, el sistema universal de protección de derechos de las Naciones Unidas ha desarrollado una serie de instrumentos y tratados internacionales que con carácter vinculante permiten que se impulsen acciones de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, para el efecto, en los mismos tratados se crean órganos de control, que con facultades y limitaciones propias permiten el monitoreo de temáticas concretas.¹⁹ Asimismo, existen grupos de trabajo especial y relatores que aportan desde una perspectiva técnica e independiente las acciones por los derechos humanos en el marco del sistema de la ONU.

18. En 1999 las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Derechos Humanos nombró por un período de tres años a una Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes que examine los medios necesarios para superar los obstáculos a la protección plena y efectiva de los derechos humanos de este grupo vulnerable, incluso los obstáculos y dificultades para el regreso de los migrantes que no posean documentos o se encuentren en una situación irregular. Durante estos años, se puede destacar el trabajo de la relatora Gabriela Rodríguez, en temas como la violencia en contra de las trabajadoras migrantes (Informe presentado en el 58 período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos), visitas permanentes a países del Sur y del Norte para constatar la situación de los y las migrantes, así como alentar a los gobiernos la firma de la Convención Internacional.
19. Se destaca el Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que controla el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, creado por la Convención de la materia; el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, creado por la Convención Internacional contra la Discriminación Racial; el Comité sobre los Derechos del Niño, creado por la Convención correspondiente y recientemente el Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, creado por la Convención Internacional relacionada a los Derechos de los trabajadores migratorios y sus familias.

En materia de derechos de los migrantes y sus familias, en diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, instrumento internacional que requería la ratificación de 20 países para entrar en vigencia. Este requisito se cumplió en diciembre de 2002, cuando Timor Oriental presentó a la Secretaría General de Naciones Unidas el respectivo instrumento de ratificación, lo que dio lugar a que el 1 de abril de este año entre en vigencia este tratado.

Por mandato de la propia Convención, su aplicación y control estará en manos del Comité creado para el efecto,²⁰ ante este órgano los Estados están obligados a presentar informes en los que se detalle las medidas de orden legislativo, judicial, administrativo, así como los factores y las dificultades que afecten a la aplicación de este tratado.²¹

El Comité, una vez que reciba los informes, los analizará y presentará las observaciones que crea pertinentes; para tal fin, puede solicitar que instancias como la Organización Internacional del Trabajo u otros organismos intergubernamentales presenten sus propias observaciones, de esta manera, los Estados recibirán recomendaciones y la Asamblea de Naciones Unidas

20. PARTE VII: Aplicación de la Convención

Artículo 72

- b) El Comité estará compuesto, en el momento en que entre en vigor la presente Convención, de diez expertos y después de la entrada en vigor de la Convención para el cuadragésimo primer Estado Parte, de catorce expertos de gran integridad moral, imparciales y de reconocida competencia en el sector abarcado por la Convención.
3. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención, y las elecciones subsiguientes se celebrarán cada dos años.

Artículo 73

1. Los Estados Partes presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la presente Convención:
 - a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado Parte de que se trate;
 - b) En lo sucesivo, cada cinco años y cada vez que el Comité lo solicite.
2. En los informes presentados con arreglo al presente artículo se indicarán también los factores y las dificultades, según el caso, que afecten a la aplicación de la Convención y se proporcionará información acerca de las características de las corrientes de migración que se producen en el Estado Parte de que se trate.
3. El Comité establecerá las demás directrices que corresponda aplicar respecto del contenido de los informes.
4. Los Estados Partes darán una amplia difusión pública a sus informes en sus propios países.

será el espacio de presentación de los informes de cumplimiento de la Convención.²²

Otra de las facultades del Comité creado por la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias es recibir comunicaciones y peticiones de personas nacionales de los Estados Parte de la Convención, siempre y cuando de manera expresa dicho Estado declare y acepte la competencia del Comité.²³ Esta limitación es tremendamente grave, pues-

22. Artículo 74

1. El Comité examinará los informes que presente cada Estado Parte y transmitirá las observaciones que considere apropiadas al Estado Parte interesado.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas, con la debida antelación a la apertura de cada período ordinario de sesiones del Comité, transmitirá al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo copias de los informes presentados por los Estados Partes interesados y la información pertinente para el examen de esos informes, a fin de que la Oficina pueda proporcionar al Comité los conocimientos especializados de que disponga respecto de las cuestiones tratadas en la presente Convención que caigan dentro del ámbito de competencia de la Organización Internacional del Trabajo. El Comité examinará en sus deliberaciones los comentarios y materiales que la Oficina pueda proporcionarle.
7. El Comité presentará un informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la presente Convención, en el que expondrá sus propias opiniones y recomendaciones, basadas, en particular, en el examen de los informes de los Estados Partes y en las observaciones que éstos presenten.
8. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes anuales del Comité a los Estados Partes en la presente Convención, al Consejo Económico y Social, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y a otras organizaciones pertinentes.

23. Artículo 76

1. Todo Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento, con arreglo a este artículo, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones dimanadas de la presente Convención. Las comunicaciones presentadas conforme a este artículo solo se podrán recibir y examinar si las presenta un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconoce con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no recibirá ninguna comunicación que se refiera a un Estado Parte que no haya hecho esa declaración. Las comunicaciones que se reciban conforme a este artículo quedarán sujetas al siguiente procedimiento:
 - a) Si un Estado Parte en la presente Convención considera que otro Estado Parte no está cumpliendo sus obligaciones dimanadas de la presente Convención, podrá, mediante comunicación por escrito, señalar el asunto a la atención de ese Estado Parte. El Estado Parte podrá también informar al Comité del asunto. En un plazo de tres meses contado desde la recepción de la comunicación, el Estado receptor ofrecerá al Estado que envió la comunicación una explicación u otra exposición por escrito en la que aclare el asunto y que, en la medida de lo posible y pertinente, haga referencia a los procedimientos y recursos internos hechos valer, pendientes o existentes sobre la materia;

to que es difícil pensar que algún Estado se permita ser observado por peticiones individuales de sus nacionales ante el Comité, en todo caso, será razonable ver como funciona este mecanismo en el futuro.

Como había mencionado en la primera parte de este documento, no todos los países del área andina han ratificado este instrumento internacional, lo que significa el necesario compromiso de hacerlo lo más pronto que sea posible, adicionalmente, debiéramos impulsar y apoyar las diversas iniciativas de adecuación de legislación interna a la luz de los estándares internacio-

- b) Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambos Estados Partes interesados dentro de seis meses de recibida la comunicación inicial por el Estado receptor, cualquiera de ellos podrá referir el asunto al Comité, mediante notificación cursada al Comité y al otro Estado;
- c) El Comité examinará el asunto que se le haya referido solo después de haberse cerciorado de que se han hecho valer y se han agotado todos los recursos internos sobre la materia, de conformidad con los principios de derecho internacional generalmente reconocidos. No se aplicará esta norma cuando, a juicio del Comité, la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente.

Artículo 77

1. Todo Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento, con arreglo al presente artículo, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen que ese Estado Parte ha violado los derechos individuales que les reconoce la presente Convención. El Comité no admitirá comunicación alguna relativa a un Estado Parte que no haya hecho esa declaración.
2. El Comité considerará inadmisibles toda comunicación recibida de conformidad con el presente artículo que sea anónima o que, a su juicio, constituya un abuso del derecho a presentar dichas comunicaciones o sea incompatible con las disposiciones de la presente Convención.
3. El Comité no examinará comunicación alguna presentada por una persona de conformidad con el presente artículo a menos que se haya cerciorado de que:
 - a) La misma cuestión no ha sido, ni está siendo, examinada en otro procedimiento de investigación o solución internacional;
 - b) La persona ha agotado todos los recursos que existan en la jurisdicción interna; no se aplicará esta norma cuando, a juicio del Comité, la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente o no ofrezca posibilidades de dar un amparo eficaz a esa persona.
4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, el Comité señalará las comunicaciones que se le presenten de conformidad con el presente artículo a la atención del Estado Parte en la presente Convención que haya hecho una declaración conforme al párrafo 1 y respecto del cual se alegue que ha violado una disposición de la Convención. En un plazo de seis meses, El Estado receptor proporcionará al Comité una explicación u otra exposición por escrito en la aclare el asunto y exponga, en su caso, la medida correctiva que haya adoptado.
5. El Comité examinará las comunicaciones recibidas de conformidad con el presente artículo a la luz de toda la información presentada por la persona o en su nombre y por el Estado Parte de que se trate.

nales, establecidos en la Convención, en otros tratados internacionales y en recomendaciones diversas sobre la materia de los distintos órganos de Naciones Unidas.

Finalmente, las organizaciones de derechos humanos, tienen la posibilidad de elaborar informes sombra sobre la situación de la población en situación migratoria a través de alianzas estratégicas con organizaciones en los países de tránsito y acogida, los mismos que sin duda incidirán cuando el Comité emita sus observaciones a los Estados Parte de la Convención.

Creo que un balance general sobre el marco de protección de los derechos de los trabajadores migratorios, de las personas en situación de desplazamiento y de los refugiados evidencia la necesidad de anclar política y organizativamente los procesos por la vigencia de los derechos humanos con los actores, con los sujetos históricos que representan.

Un segundo nivel está relacionado con la promoción y difusión de los derechos de estos grupos humanos, para impulsar acciones paradigmáticas de exigibilidad social, política y jurídica a nivel nacional y ante los órganos de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

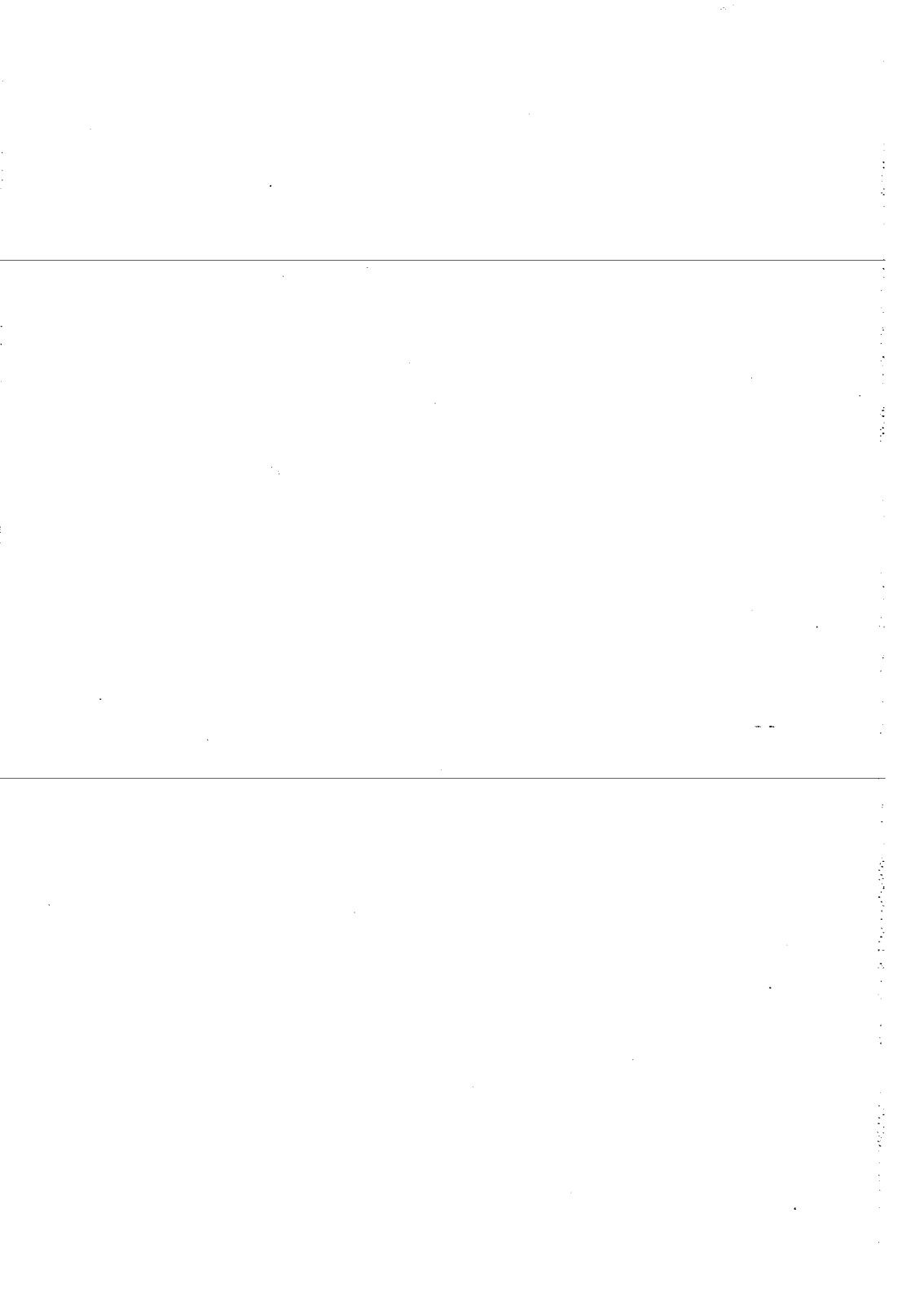
Es imperativo, profundizar inter, multi o transdisciplinariamente procesos de diagnóstico de la situación sico-social, económica, jurídica, organizacional de estos grupos sociales, diagnósticos que enriquecerán respuestas posibles de interacción y alimentarán los informes sombra que se puedan presentar a los diversos órganos de control de los tratados internacionales en materia diversas y complementarias.

Es tarea compartida implementar en nuestras legislaciones la normativa sobre el derecho de los y las migrantes, desplazados y refugiados a la luz de los estándares internacionales más elevados, como un ejercicio instrumental del cual nos podemos valer para demandar su protección y respeto.

Sigue siendo un cuaderno escrito con nuestras presencias y ausencias, con borrones y tachones, un marco de protección que está en permanente estado de perfeccionamiento, que lo usamos muy poco, pues nuestros discursos y acciones confunden instrumentalmente aspiraciones con derechos; anclamos el trabajo en derechos humanos en un activismo casuístico, que sin dejar de ser meritorio nos limita la reflexión y el paradigma necesario; lo hacemos solos, muchos como "ongoteros" salvadores, lejanos a los sujetos históricos que están en nosotros mismos.

BIBLIOGRAFÍA

- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Guayaquil, Comunidad Andina, julio 2002.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). *Informe sobre la situación de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares en el año 2002*. Santiago de Chile, 2003.
- Comisión del Acuerdo de Cartagena. *Decisión 116*. Lima, febrero de 1977.
- Peña, Lina, Tériida Guanipa y Patricio Benalcázar. "Fronteras silenciosas, una aproximación entre la realidad y la utopía del desplazamiento hacia el refugio, de la aspiración hacia el derecho", trabajo para el curso de especialización en Derechos Humanos, módulo sobre DESC. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
- Rossell, Mónica. *Marco institucional y seguridad jurídica en la Comunidad Andina*. Secretaría General de la Comunidad Andina, abril 1999.



LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN DEL INMIGRANTE EN ESPAÑA*

*Marcelo Bonilla Urvina***

INTRODUCCIÓN

A pesar del discurso estadístico¹ e instrumental sobre la importancia de la inmigración para el futuro económico de Europa que va de la mano con el de la necesidad de desarrollar políticas (sociales y culturales) de integración del inmigrante, actualmente existe una tendencia regresiva a restringir su acceso a los derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales). Un ejemplo de este proceso es el que se produce en España, en el actual contexto de conformación de

* El presente artículo es producto del proyecto de investigación "El juego asimétrico de representaciones de la ciudadanía en la construcción de la imagen del inmigrante en la España de la Globalización", el mismo que ha recibido auspicio de dos instituciones: el "Fondo de Solidaridad" a través de su convenio con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador, y el "Programa de Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales" del Centro de Investigaciones Posdoctorales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central de Venezuela.

** Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Máster en Antropología por la FLACSO, candidato a Doctor en Antropología Urbana por la Universidad Rovira i Virgili, España. Profesor-investigador de FLACSO (sede Ecuador). Autor de varias investigaciones y publicaciones en el campo de la Antropología Política y la Antropología de la Representación.

1. De acuerdo al Censo Nacional de Población de España (www.ine.es/censo2001/index.html), para el 1 de noviembre del año 2001 la población total era de 40'847.371 habitantes, de los cuales

la Unión Europea y de la llamada Globalización² (Mato, 1996: 18-19).

El año 2000 constituyó un punto culminante de este fenómeno en España, en cuanto fue el escenario temporal de una lucha social y política en el que se confrontaron dos perspectivas y concepciones contrapuestas de ciudadanía, hecho que evidenció la caducidad del antiguo modelo que comprendía la ciudadanía como el vínculo político (estatuto de derechos y obligaciones) entre el individuo y el Estado-Nación, que se adquiere de manera preferente a través de la descendencia (*ius-sanguinis*).

En esta confrontación, por un lado los movimientos sociales de inmigrantes con el apoyo de grupos políticos de la oposición lograron que se apruebe el 11 de enero del año 2000 una norma progresista (ley 4/2000) que entró en vigencia el 1 de febrero del mismo año. Esta ley permitía a los inmigrantes el acceso a los derechos ciudadanos a través de la regulación de su situación laboral (sistema que contiene una nueva propuesta de institución de la ciudadanía, fundamentada en un vínculo social y político con el Estado); por otro lado, esta ley era revocada por una nueva (ley 8/2000), aprobada el 22 de diciembre del año 2000, como producto de una nueva mayoría parlamentaria. Esta nueva ley, que entró en vigencia el 23 de enero del año 2001, imposibilita y obstaculiza el acceso del extranjero a los derechos ciudadanos, y retorna al sistema de la ciudadanía fundamentada en el *ius-sanguinis* y a las posiciones conservadoras de la antigua ley de 1985.

Así en Europa a la par que nace una nueva dimensión de la ciudadanía –la comunitaria, que integra a los nacionales de los diversos Estados que conforman este nuevo espacio supra-estatal– aparece el no-ciudadano o inmigrante indocumentado, desprovisto de los elementales derechos de ciudadanía. Estos fenómenos son parte de un complejo proceso de construcción y de-

el 3,6% son inmigrantes (comunitarios y no comunitarios). Datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), señalan que Europa necesitará de 44 millones de inmigrantes hasta el 2050 para estabilizar su crecimiento poblacional debido a sus extremadamente bajos niveles de fecundidad. La tasa de fecundidad media en la UE es de 1,44, siendo necesaria una tasa de 2,1 (www.europa.eu.int/comm/eurostat/) en miras a mantener reemplazo de la población y todo el sistema vigente de seguridad y asistencia social.

2. Compartimos con Daniel Mato el conceptuar a esta época como el escenario de complejos procesos de interconexión transnacional entre diversos tipos de actores y conjuntos de actores (políticos, culturales, empresariales, etc.). Estos flujos implican relaciones de poder y subordinación, de homogeneización y diferenciación.

construcción política de las representaciones y estatutos de la ciudadanía³ (Bobes, 2000: 50).

En el presente artículo analizamos el funcionamiento del nuevo régimen de extranjería en España, como parte de un sistema de ciudadanía concebida como un sistema que ordena los procesos de inclusión y exclusión, es decir, las posibilidades de acceso de los individuos a los derechos sociales e individuales. Para esto, partiremos de un análisis del nuevo régimen de extranjería en España para plantear posteriormente una reconceptualización de la noción de ciudadanía que nos ayude a entender los actuales procesos de exclusión ciudadana que sufren los inmigrantes en ese país.

EL POLO JURÍDICO-REGLAMENTARIO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DEL INMIGRANTE INDOCUMENTADO EN LA ESPAÑA ACTUAL

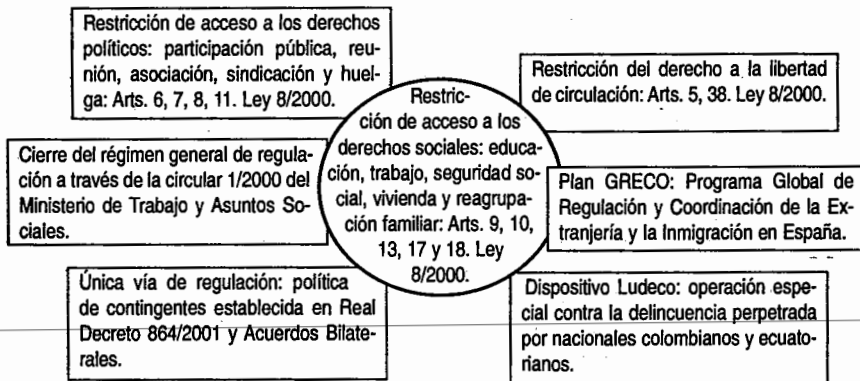
El año 2000 nos deparó la mejor y la peor noticia, sobre el marco legal en materia de inmigración y extranjería. Si el 11 de enero se aprobaba una de las leyes más progresistas de Europa (gracias a que toda la oposición parlamentaria se unió contra el gobierno del Partido Popular), el día 22 de diciembre del mismo año se aprobaba una ley retrógrada, que volvía a las mismas posiciones de 1985 [...] la ley 8/2000, no solo acentúa el control de los flujos migratorios, sino que también cuestiona varios de los principales derechos y libertades de los extranjeros ya asentados [...] (Pujadas y Massal, 2002: 70).

En efecto, la *Ley Orgánica 8/2000 de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que reformó la *Ley Orgánica 4/2000*, más que una norma orgánica de tipo general, constituye una reglamentación policial que, además de reforzar el control de flujos de inmigración, anula o restringe los derechos sociales y políticos que los inmigrantes habían conseguido a través de la ley precedente. En este sentido, según sus creadores, los legisladores del partido de gobierno, esta ley busca generar un

3. Concordamos con la reflexión de Velia Cecilia Bobes: "la ciudadanía no es una condición ontológica ni estática [...] se relaciona con la existencia de luchas y movimientos sociales que demandan al Estado el mantenimiento y la posible ampliación de los derechos ciudadanos".

efecto disuasorio en los potenciales inmigrantes, que les compela a mantenerse en sus países de origen. Los mentores argüían que la ley precedente, 4/2000, era permisiva y generaba el efecto de llamada de los flujos migratorios⁴ (Pimentel Siles, 2002: 84).

En nuestro concepto, la Ley 8/2000 es parte de un modelo de Estado de corte policial, por ahora dominante en la España de la época conocida como Globalización. Este tipo de normatividad va dirigida a controlar el movimiento y circulación de personas y el empleo de su fuerza laboral. En el siguiente cuadro graficamos el eje regulador de esta nueva normatividad y cómo se articulan a él sus diferentes normas y las acciones reglamentarias y policiales que las autoridades españolas emprenden.



Este sistema normativo cierra toda esperanza de regularización para aproximadamente 300.000 inmigrantes irregulares que viven y trabajan en España de forma clandestina. La nueva ley 8/2000 establece un círculo vicioso o un sin sentido jurídico que imposibilita tal eventualidad, pues determina que un extranjero solo puede acceder al trabajo si consigue un permiso de residencia o estancia (Art. 36) y tal permiso es posible obtener (según esa misma ley) únicamente con una autorización de trabajo (Art. 31.2) (Pujadas

4 Compartimos la reflexión de Manuel Pimentel Siles, ex ministro de Trabajo de España, en relación a las causas estructurales y globales de los flujos migratorios: "La intensidad de los flujos migratorios es directamente proporcional al diferencial de renta entre zonas emisoras y receptoras. Si en el futuro continúan incrementándose las diferencias de riqueza, la presión migratoria tenderá a incrementarse[...]".

y Massal, 2002: 72). Desde este punto de partida, el nuevo régimen imposibilita al extranjero el acceso al trabajo, pilar para la adquisición de los demás derechos sociales y políticos. Hay que señalar que la nueva versión de la ley elimina de plano la norma de la antigua ley contenida en su Art. 3.2 que señalaba el acatamiento del régimen de extranjería a la "Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados y acuerdos internacionales".⁵ Por lo pronto se puede argüir una clara inconstitucionalidad de este nuevo cuerpo legal en cuanto anula los derechos sociales que los inmigrantes en calidad de trabajadores habían conseguido.

Por lo tanto, el nuevo régimen destruye la base social de los derechos de los inmigrantes, "condición sine qua non para una apropiada inclusión política" (De Lucas, 2002: 99). En la misma línea, la nueva ley recorta y restringe otros derechos sociales que los inmigrantes habían logrado a través de la aprobación de la antigua ley 4/2000. Por ejemplo, el derecho a la educación en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles, actualmente se circunscribe únicamente a la educación obligatoria básica (Art. 9.1). En este sentido, los extranjeros han perdido esa igualdad de condiciones para acceder a la educación secundaria y superior que contemplaba la antigua ley.

De forma similar y como consecuencia de lo descrito anteriormente, al limitarse el acceso al trabajo, se ha bloqueado la posibilidad del acceso del inmigrante a la seguridad social. En cuanto a la vivienda, la antigua ley propugnaba la posibilidad de que el extranjero recibiera ayuda social tan solo con el requisito de su empadronamiento en la respectiva municipalidad, actualmente es necesario ser un inmigrante regular (Art. 13 de la ley vigente). Como muy bien señalan Pujadas y Massal (en *Revista Íconos*, No. 14, 2002: 71) inclusive el derecho a la reagrupación familiar ha sido limitado.⁶ Así el

5. El artículo 10 de la Constitución española eleva a la Declaración de Derechos Humanos (1948) a la calidad norma rectora de las leyes y reglamentos que en cuestión de derechos fundamentales y las libertades se desarrollen en España. Este mismo artículo también eleva a la misma categoría al Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) y diversos convenios de la OIT, suscritos por el Estado español. Como demostramos a lo largo de nuestro artículo, los preceptos que resguardan derechos de libertad de reunión, huelga, sindicación presentes en estos cuerpos legales internacionales han sido quebrantados con la aprobación de la ley 8/2000 de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social.
6. El Tribunal Supremo ha anulado una serie de artículos del Reglamento para el desarrollo de la ley 8/2000, que imponían excesivas trabas a la reagrupación familiar. Sin embargo, en lo esencial la ley no ha sido derogada ni transformada.

núcleo de los antiguos derechos sociales que garantizaba una ley progresista como la 4/2000 ha sido totalmente desmantelado.

En cuanto a los derechos políticos, según la antigua ley el inmigrante con el empadronamiento en la municipalidad accedía al derecho al sufragio en el ámbito de las elecciones municipales, este derecho actualmente se restringió de forma exclusiva a los inmigrantes regulares (Art. 6). Los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga, han sido constreñidos en la misma línea (Arts. 7, 8, 11).

La libertad de circulación también ha sido limitada pues el nuevo cuerpo legal establece una libre discrecionalidad del Ministro del Interior para regular los movimientos y desplazamientos de los inmigrantes (Art. 5.2), a esto se suma la norma que dicta que el permiso de trabajo temporal que se concede al inmigrante se circunscribe a determinado territorio, sector o actividad, y por un tiempo no superior a cinco años (Art. 38.2). Cabe aclarar que el permiso de residencia temporal tampoco puede sobrepasar los cinco años (Art. 31). De esta manera, se asegura que ningún extranjero resida en España por más de cinco años, una de las vías de regularización establecidas en la misma ley (Art. 32). Así otra vez nos encontramos ante la imagen normativa de un círculo que se ha cerrado, terminando con toda esperanza del inmigrante de regular su situación.

Hay que añadir la decisión tomada por el gobierno de España a través del Decreto 864/2001, en el que se establece el mecanismo de contingentes, que exige que el trámite de regulación del inmigrante se inicie en el país de origen, se dirige a enlistar extranjeros a través de propuestas de trabajo de tipo temporal. Por lo tanto, el régimen legal expuesto define al inmigrante en tanto fuerza de trabajo transitoria, desprovista de derechos ciudadanos mínimos.

Todo este sistema normativo kafkiano se perfecciona con el cierre del régimen general o proceso de regulación comunicado en la circular 1/2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Decisión que, como mencionamos, convirtió a aproximadamente 300.000 inmigrantes que viven en España en irregulares, sin permisos de residencia, ni trabajo.

Por último, el actual gobierno español ha enmarcado toda la política migratoria en lo que llama el Plan Greco, aprobado en marzo de 2001, bajo autoridad del Ministerio del Interior o Policía. Este plan está dirigido a reforzar el control policial en las fronteras a través de la implementación de sofisticada

das tecnologías de rastreo y la especialización de los recursos humanos en miras a una ejecución eficiente de las detenciones y expulsiones de inmigrantes. Un dispositivo de corte policial que cabe mencionar es el Plan Ludeco, emprendido el 19 de octubre del año 2001 a través de una circular del Ministerio del Interior, el mismo que puso bajo sospecha a 157.000 inmigrantes colombianos y ecuatorianos, el objetivo era detener el aumento progresivo de actos criminales ejecutados por individuos de estos dos países, sobre todo en el ámbito del narcotráfico y la prostitución. Esta operación violentó de manera radical los principios de la presunción de inocencia y derecho a la intimidad. Tenemos que señalar que estos operativos sobre todo tuvieron un impacto mediático y forman parte de mecanismos de construcción de la identidad del no-ciudadano, el inmigrante indocumentado, a través de su criminalización.

El sistema legal graficado y explicado no promueve la integración social de inmigrante en la sociedad española, pues al generar el primer efecto de división entre inmigrantes regulares y no regulares, y convertir un problema administrativo (el no poseer documentos) en un delito, crea un fenómeno de exclusión, y convierte a los indocumentados en delincuentes. En definitiva la ley analizada es de corte policial y a través de ella se crea una nueva figura criminal, el indocumentado.

Al respecto hay que señalar que la expulsión (Art. 64), sanción aplicable a quien configura este nuevo delito, en la mayoría de casos constituye una situación hipotética que no llega a cumplirse.⁷ De acuerdo a la mencionada norma, luego de que un indocumentado ha sido detenido, recibe una notificación de expulsión en la que se le ordena salir de territorio español en un tiempo no mayor a sesenta y dos horas. La realidad es que la mayoría de los indocumentados que son encerrados en centros de internamiento luego son liberados. El ser portadores de una boleta de expulsión oficializa su estatuto de marginalidad y les obliga a habitar un sub-mundo, alimentando el mercado negro de trabajo y los márgenes sociales.

7. Al respecto el informe anual sobre el racismo en el Estado español en el año 2002, elaborado por la organización SOS RACISMO, explica: "Se calcula que el 88% de los extranjeros con expedientes de expulsión no ejecutados se quedan en territorio español. Estas personas se encuentran condenadas a la marginación: tener el expediente de expulsión abierto les excluye de cualquier posibilidad de regularización [...]".

A partir de una perspectiva foucaultiana podemos concluir que el acto de creación por parte de los legisladores españoles de una nueva ilegalidad o delito (en este caso el no poseer documentos), constituye a la vez un acto de distribución asimétrica de poder que margina a un gran contingente social de la posibilidad de acceder a mínimos derechos sociales y libertades civiles.

LA CIUDADANÍA: EJE ORDENADOR DE RELACIONES DE FUERZA Y DOMINACIÓN

La ciudadanía constituye una institución político-jurídica que abarca y define los derechos y deberes entre los ciudadanos y el Estado moderno⁸ (Cabanellas, 1998: 153); es la expresión y aplicación más clara de la noción de contrato social que nace en el marco del desarrollo y conformación del Estado-Nación en Occidente (siglos XVII y XVIII). Por lo tanto es una representación de carácter histórico, pues ha tendido a extenderse y perfeccionarse de acuerdo a las luchas sociales y políticas que diversos grupos y movimientos sociales han llevado adelante en miras a la institucionalización y desarrollo de las garantías individuales y sociales que la conforman. T. H. Marshall describe esta construcción de la ciudadanía como un proceso que se inicia en el siglo XVIII con la institucionalización de las libertades civiles (derechos de libre expresión, igualdad jurídica y política, reunión, derecho al trabajo, abolición de la esclavitud) y que avanza con la construcción de los derechos políticos durante el siglo XIX como una profundización de las libertades mencionadas en miras a lograr la participación política de la mayoría de ciudadanos (derecho al voto). La consecución de los derechos sociales (seguridad social, salud, educación) en esta perspectiva constituyen una tercera etapa de este proceso, característica del siglo XX (Marshall, 1965).

Sin embargo, a nivel geopolítico esta institución también es el demarcador que define el predominio y hegemonía de unas naciones sobre otras,

8. Guillermo Cabanellas en su *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* define a la ciudadanía en su dimensión política como el "vínculo [...] que une a un individuo con el Estado; ya por nacimiento, ya por voluntad o residencia prolongada.// Conjunto de derechos y obligaciones de carácter político".

pues es el instrumento que regula la inclusión o exclusión de los individuos a los derechos ciudadanos de un Estado específico, delineando las diferencias entre los nacionales y ciudadanos de países centrales o periféricos. En este sentido, la ciudadanía es un instrumento legitimador de poderes geopolíticos y sociales, que en principio marcan los límites y relaciones entre un orden interno de pertenencia (un nosotros) y un orden externo (los otros). Esta dimensión diferenciadora va de la mano con el desarrollo y las transformaciones del sistema económico capitalista a lo largo de diferentes períodos históricos y con la conformación de los Estados nacionales, su expansión colonial, y los desplazamientos de los centros de poder del sistema (por ejemplo, desde la hegemonía inglesa vigente durante el siglo XIX e inicios de XX, hacia la estadounidense vigente a lo largo del siglo XX hasta el actual).

De acuerdo con esta perspectiva, la ciudadanía es una institución de gran complejidad que ordena diversos planos y dimensiones de las relaciones entre los ciudadanos y los Estados, delimitando las relaciones entre el individuo y el Estado-Nación al que pertenece, pero a la vez marcando las fronteras de sus relaciones con los individuos o ciudadanos de otros Estados-Naciones, dibujando las distancias entre ciudadanos de Estados centrales y periféricos. Podríamos definir a partir de una perspectiva foucaultiana a la ciudadanía como institución que regula la distribución y el haz de las relaciones de poder individuo-Estado desde el plano micro: familia, sistema escolar, sistema policial; atravesando planos cada vez mayores (sistema político, constitucional), hasta las relaciones trans-estatales (migración e inmigración).

De esta manera, queremos hacer hincapié en que la dimensión política-jurídica de la ciudadanía, constituida desde las normas constitucionales, códigos civiles, de familia, normas penales, leyes migratorias, hasta los manuales de comportamiento y urbanidad, puede definirse como una serie de encañamientos de un mismo sistema destinado a facilitar la construcción del individuo-ciudadano. La ciudadanía, así concebida, es un mecanismo de poder a través del cual se definen las relaciones del individuo hacia el interior de una sociedad (de un Estado-Nación específico) y hacia el exterior (con individuos de otros Estados-Naciones), permitiendo o restringiendo su acceso a derechos civiles, políticos y sociales; en síntesis, posibilitando u obstaculizando una posición para el ejercicio de un cierto poder (llámese esto participación política o ciudadana). Podríamos graficar este doble efecto de la ciudadanía como el cruce de dos flujos o haces de fuerza, uno centrípeto y otro centrífugo, el primero que fija las posibilidades de juego del ciudadano en los

niveles micro (familia, trabajo, tránsito, etc.) y el otro centrífugo ordenador y delimitador de la relación individuo-Estado (participación social y política). El estatus constituiría el lugar de cruce de estos dos flujos que definen la posición de un individuo en un contexto nacional e internacional y en un campo social específico⁹ (Bourdieu, 1979, 1991, 1998). A partir de esta perspectiva intentamos explicar que la ciudadanía no se reduce a la dimensión político-jurídica cristalizada en los derechos instituidos en las leyes, pues es parte de un sistema normativo más complejo que implica un encadenamiento de reglas y campos de fuerza (interacciones entre actores), relaciones de dominación y subordinación.

La ciudadanía así vista, además de una dimensión ideológica plasmada en el principio de igualdad presente en las constituciones modernas, también representa un conjunto de relaciones asimétricas y de desigualdad, ordenadas por los mecanismos destinados a la individuación de los ciudadanos (sistemas disciplinarios educativos, penales, de asistencia social). Por eso es importante investigar como se concatenan los diversos mecanismos de la ciudadanía en las diversas escalas y campos del poder, desde el delimitado por convenios y tratados internacionales, los ordenes nacionales (constituciones, códigos civiles, penales, etc.), hasta otros campos normados como son los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) y las llamadas disciplinas (escolares, militares, de tipo médico, etc.) a las que Foucault denomina como estrategias de poder sobre el cuerpo (Foucault, 1963, 1975, 1979).

CONCLUSIÓN

Martes 2 de diciembre, hora 17:35. Cuando me encontraba en una agencia de la calle [...] del barrio "El Raval" de Barcelona, queriendo enviar dinero a casa; irrumpieron unos colaboradores de la Ley de Extranjería. Empezaron a pedir documentación a más de 60 inmigrantes que nos encontrábamos, y fui-

9. Nuestro análisis se fundamenta en el concepto de campo social desarrollado por Pierre Bourdieu en sus diversas obras y que podría sintetizarse como: un área de juego regida por reglas específicas, en la que intervienen un conjunto de actores y grupos en correlación de fuerzas, que ocupan diversas posiciones, que representan diferentes niveles de acumulación de poder simbólico y material.

mos 3 mujeres y dos hombres a los que nos pescaron sin permiso de residencia. Nos llevaron en sus coches [...] pensaban que llevaban terroristas [...] decían que apague el móvil la compañera por si alguno de los nuestros los iban a atacar en el camino; luego oían a quemado y también pensaban que los íbamos a incendiar, no sé si por tan retorcido su cerebro[...] Cuando llegamos no nos permitieron llamar [...]. Me tomaron las huellas y fotos [...] Sobre mis compañeras de celda, a más de mí habían tres rumanas y una francesa y yo, una ecuatoriana[...] Por cierto durante la noche los policías se "entretuvieron" con un negro senegalés que gritaba mucho, hasta dejarlo en silencio [...] no lo volví a escuchar más [...] Algún policía por la madrugada nos decía que se iba a coger una de nosotras para un momento [...] A las cinco de la mañana se nos levantó [...] llegó mi turno [...] se me dio la carta de expulsión. Hasta ahora no tenía papeles, aunque con esto empezaba a tenerlos e ir coleccionándolos uno a uno [...] (Testimonio anónimo).¹⁰

Este testimonio que rememora una de las tantas experiencias de marginación y persecución policial que sufren los denominados sin-papeles en Europa, resume de la manera más clara la articulación y cristalización en el centro de las prácticas policiales, entre la construcción del imaginario (polo simbólico) y el estatuto legal (polo jurídico) del no-ciudadano o inmigrante indocumentado en la España de la época de la globalización. En el relato se funden las percepciones del inmigrante construidas a través de los medios y la aplicación de su nuevo estatuto legal.

Por lo tanto, concluimos que es imposible comprender este complejo proceso de exclusión ciudadana, sino analizamos de forma articulada la construcción de la violencia estatal a través de sus diferentes dimensiones de control social (jurídica, mediática y policial) como parte de un mismo circuito.¹¹ La violencia es una construcción social e histórica, que legitima el poder, una correlación de fuerzas entre grupos sociales en un determinado momento histórico.

10. El testimonio anónimo en cuestión fue publicado en el boletín informativo de la Asociación Ecuador Lactacarú, correspondiente al mes de diciembre del año 2002 (Testimonio anónimo, 2002: 6). El autor del presente artículo tuvo la oportunidad de escuchar este testimonio en el momento en que se intensificó la persecución de los inmigrantes indocumentados en la ciudad de Barcelona, a partir de la aplicación por parte del Estado español del Plan Ludeco.

11. Esta perspectiva teórica coincide con los estudios llevados a cabo por el equipo de investigación de la Universidad Ramón Llull de Barcelona, en cuanto a comprender a la violencia como parte de un circuito social, que articula la construcción de la violencia, la legitimación del poder estatal y los procesos comunicacionales.

En el presente artículo nos ha interesado develar cómo la ciudadanía —concebida como un sistema de exclusión o inclusión en un campo social— funciona como parte de esta construcción de la violencia social, de una forma de administrar la correlación de fuerzas de grupos y visiones hegemónicas y dominantes al interior de la sociedad española contemporánea. El objetivo final y principal de la presente indagación es contribuir al entendimiento del funcionamiento de estos mecanismos de exclusión-inclusión en miras a alimentar la discusión política que llevan adelante los movimientos de inmigrantes-indocumentados en el marco de su lucha social por la consecución de sus derechos sociales, civiles y políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Baca Olamendi, Laura. "Ciudadanía Multicultural", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant, Fernando Castañeda, *et al.*, comps., *Léxico de la política*. México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000, pp. 54-57.
- Bobes, Velia Cecilia. "Ciudadanía", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant, Fernando Castañeda, *et al.*, comps., *Léxico de la política*. México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000, pp. 50-53.
- Bonilla Urbina, Marcelo. "Reflexiones para una antropología de la representación de los sistemas globales", texto inédito. Caracas, Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, Universidad Central de Venezuela / Fundación Rockefeller, 2003.
- Bourdieu, Pierre. *La distinction*. París, Les Éditions de Minuit, 1979.
- *El sentido práctico*. Madrid, Taurus Ediciones, 1991.
- *La domination masculine*. París, Seuil, 1998.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998.
- Del Búfalo, Enzo. "El problema del poder en Foucault", en *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*, No. 13. Caracas, Centro de Investigaciones Posdoctorales de la Universidad Central de Venezuela, s.f., pp. 57-79.
- De Lucas, Javier. "Inclusión política y social de los inmigrantes", en SOS Racismo, edit., *Informe anual 2002 sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona, Icaria Editorial, 2002.
- Elias, Norbert. *El proceso de civilización*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1987.

- Foucault, Michel. *Naissance de la Clinique*. París, Presses Universitaires de France, 1963.
- *Histoire de la folie, à la' âge classique*. París, Éditions Gallimard, 1972.
- *Surveiller et punir*. París, Gallimard, 1975.
- González Sthepan, Beatriz. "Economías fundacionales: diseño del cuerpo ciudadano", en Beatriz González Sthepan, comp., *Cultura y Tercer Mundo, 2. Nuevas Identidades y Ciudadanías*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1996.
- Marshall, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York, Anchor Books, Doubleday & Co, 1965.
- Mato, Daniel, "Procesos culturales y transformaciones sociopolíticas en América Latina en tiempos de globalización", en Daniel Mato, Maritza Montero y Emanuel Amodio, coords., *América Latina en tiempos de globalización*. Caracas, UNESCO / Asociación Latinoamericana de Sociología / Universidad Central de Venezuela, 1996, pp. 11-47.
- Pimentel Siles, Manuel. "Inmigración derechos y personas", en SOS Racismo, edit., *Informe anual 2002 sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona, Icaria Editorial, 2002.
- Pujadas, Joan J., y Julie Massal, "Migraciones ecuatorianas a España: procesos de inserción y claroscuros", en *Revista Íconos*, No. 14. Quito, FLACSO-Ecuador, pp. 67-87.

Entrevistas y testimonios

- Entrevista al presidente y portavoz de la Asociación de Apoyo a las Organizaciones Chilenas (ASOPAXI), 28/11/2002.
- Testimonio anónimo, *Boletín informativo de la Asociación Ecuador Lactacaru*, No. 5, diciembre de 2002.

Documentos y textos oficiales

- Censo Nacional de Población*, 2001, en www.ine.es/censo2001/index.html.
- Circular 1/2000, de 11 de enero de 2002*, publicada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE 12-1-2002): Instrucciones generales sobre el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002, y el procedimiento para su cobertura.
- Constitución española*, 1978. Madrid, Editorial CEP, 2002.
- Declaración de Derechos Humanos de 1948, Precedida de un estudio sobre sus antecedentes, sus principios y su inserción en el mundo contemporáneo por el profesor Cristóbal R. Garro*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1985.

Dispositivo especial contra la delincuencia perpetrada por nacionales colombianos y ecuatorianos (Operación LUDECO). Ministerio del Interior, 19 de octubre de 2001.

Estadísticas, Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), en www.euro-pa.eu.int/comm/eurostat/.

Ley Orgánica 4/2000 de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, en www.imsersomigraciones.upco.es.

Ley Orgánica 8/2000, en www.imsersomigraciones.upco.es.

Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan GRECO). Ministerio del Interior, 30 de marzo de 2001.

Real Decreto 239/2000 (de 18 de febrero), por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la ley orgánica 4/2000, de 11 de febrero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En www.imsersomigraciones.upco.es.

Real Decreto 864/2001 (de 20 de julio), reglamento de ejecución de la ley 8/2000, en www.imsersomigraciones.upco.es.

POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

*José García Añón**

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración, como movimiento o flujo de la población, ha existido siempre y nunca dejará de existir, por la heterogeneidad de causas que la producen: económicas, sociales, políticas, desastres naturales, etc. El incremento es notorio en países europeos como España, y es creciente el número de inmigrantes proveniente de la región andina.

En la actualidad residen legalmente en España alrededor de un millón seiscientos mil extranjeros. A fecha 30 de junio de 2002 la cifra de extranjeros residentes era de 1'301.342 frente a los 895.720 computados a 31 de diciembre de 2000 o los 360.655 computados en 1991. Este incremento de la

* Doctor en Jurisprudencia. Profesor Titular de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valencia. Imparte cátedras de licenciatura y posgrado en Teoría y Filosofía del Derecho, Derechos Humanos, Derechos Sociales, Razonamiento Jurídico y Metodología Jurídica. Autor de varios libros. Grupo de estudios sobre ciudadanía, inmigración y derechos de las minorías (Universitat de València. Estudi General); <http://www.uv.es/immigracio>; Correo electrónico: garciaj@uv.es; <http://www.uv.es/Jose.Garcia>. Versión elaborada a partir de la ponencia presentada en la Conferencia Regional Andina: "Globalización, Migración y Derechos Humanos", del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Quito, 16, 17 y 18 de septiembre de 2003. Las modificaciones se han realizado teniendo en cuenta los posteriores debates e intervenciones.

	Población (millones)	Tasa de natalidad	Tasa de paro (abril 2002)	Inmigrantes regulares (%) (miles)	Inmigrantes irregulares
Alemania	82,2	1,3	8,1	9,0	1.000
Reino Unido	59,8	1,6	5,1	3,8	50
Francia	59,0	1,9	9,2	5,5	400
Italia	57,8	1,2	9,5	2,2	270
España	40,1	1,2	11,3	3,0	300
UE-15	377,9	1,5	7,6	5,0	3.000

Fuente: *El País*, 16 de junio de 2002, a partir de datos de Eurostat, Comisión Europea, OCDE y ONU.

inmigración “legal” se debe principalmente a los procesos de regularización que se han producido en los últimos años. El número de extranjeros irregulares no se conoce con certeza, no hay acuerdo sobre la cifra que hay que añadir a la anterior, que se debe situar entre los 300.000 y los 800.000 (Ministerio del Interior, 2002: 5). La distribución de los provenientes de la región andina se ha incrementado notablemente, sobre todo los procedentes de Ecuador, que se ha multiplicado por cuarenta en los últimos seis años, desbancando a la emigración proveniente de China, tradicionalmente en segundo lugar, tras la proveniente de Marruecos. También es destacable la procedente de Colombia con un incremento algo menor, pero significativo. La dolarización y la crisis económica –en el caso de Ecuador– o el incremento de la violencia –en Colombia– pueden ser las causas inmediatas. Así, los datos concernientes a extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor son los siguientes:

Nacionalidad	12/1996	12/1997	12/1998	12/1999	12/2000	12/2001	30/6/2002
Total	538.984	609.813	719.647	801.329	895.720	1'109.060	1'301.342
Ecuador	2.913	4.112	7.046	12.933	30.878	84.699	132.628
Colombia	7.865	8.412	10.412	13.627	24.702	48.710	81.709
Perú	18.023	21.233	24.256	27.263	27.888	33.758	37.863
Venezuela	6.634	6.188	6.911	7.323	7.986	9.067	10.282
Bolivia	955	999	1.148	1283	1748	3344	

Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la inmigración, Ministerio del Interior, *Balance 2002*, Madrid, Ministerio del Interior, 2002, p. 10; *Anuario de Migraciones*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002: 247-248.

En relación a los inmigrantes irregulares, se puede decir que no existe información oficial sobre la entrada y estancia irregular de inmigrantes. Pueden existir datos parciales a través de las organizaciones no gubernamentales y también estadísticas más o menos fiables en los momentos de cambio de situación: por ejemplo, en las regularizaciones. Ya he señalado que no hay acuerdo sobre el número ni siquiera aproximado. Parece que desde la región andina la gran vía de entrada es la del turista que se queda tras agotar el visado, frente al número de inmigrantes que entra a través de las pateras, que pese a ser más trágico, es inferior en número. En el año 2002, 464.000 latinoamericanos, procedentes sobre todo de Colombia, Ecuador y Argentina que entraron como turistas no regresaron, o al menos no lo hicieron desde España. En el 2001, fueron 459.782. En el caso de los procedentes de África, se estiman 683.979 en el 2002 (Ministerio del Interior, 2003: 22). Hay que resaltar que en los últimos años el incremento de inmigrantes ecuatorianos en situación regular, unos 95.000, se ha debido a los tres procesos de regularización que se han producido desde el año 2000.

La cuestión es cómo gestionar adecuadamente este fenómeno. La extranjería es una respuesta jurídico-política a las migraciones desde una perspectiva restrictiva. Se señala y crea al extranjero como diferente, y diferente sobre todo en relación al catálogo de derechos que se reconocen al ciudadano. Las políticas de inmigración suponen una regulación de los flujos migratorios, de manera que se favorezca la seguridad jurídica de los inmigrantes. Esta debería consistir en la igualdad en derechos. En concreto supondría regular las condiciones de entrada y salida, y las políticas relacionadas con la integración en las sociedades de acogida. Una de las tesis que mantendré en el texto es que ni España ni la Unión Europea tienen una política migratoria, entendida como tal.

Antes de analizar las políticas migratorias que se están llevando a cabo, debiéramos plantearnos qué aspectos deben incluirse en una política migratoria. Los aspectos que debiera observar una política migratoria, que no por repetidos deben dejar de señalarse, serían los siguientes (De Lucas, 1997): una gestión de flujos migratorios, una política de integración social y una política de cooperación con los países de origen. Una gestión de flujos que respete los principios del Estado de Derecho, que debe implicar la equiparación en derechos como requisito de lo que se denomina "ciudadanía inclusiva" (De Lucas, 1998a, 1999a, 1999b; Añón, 1998, 2000, 2001). En segundo lugar, políticas públicas de integración o de acomodación de los inmigrantes

(Zapata, 2000, 2001, 2003). Por último, un programa de codesarrollo que asocie a los países de recepción con los países de origen y transforme la inmigración en un factor beneficioso para todas las partes: inmigrantes, países de recepción y países de origen (De Lucas, 2003b: 30-35).

INTRODUCCIÓN AL MARCO NORMATIVO DE LA INMIGRACIÓN EN EUROPA Y ESPAÑA

Para comenzar se tendría que advertir que la perspectiva normativa que se adopta es una de las posibles. El Derecho es tan solo uno de los instrumentos posibles para la integración de los inmigrantes. La normativa sobre inmigración implica el conocimiento de una serie de normas, instrumentos y medidas heterogéneas, todas ellas relacionadas, que dan una visión del modelo de política que se practica, además de las referencias a las normas de la Unión Europea sobre la materia (espacio "Schengen", acuerdos adoptados en la cumbre de Tampere de 1999, etc.).

En el caso de Europa no se puede decir que exista una política comunitaria en sentido estricto, ya que hasta el momento los instrumentos jurídicos y políticos han dado una respuesta parcial a los tres aspectos que deben abordarse de forma íntegra: una gestión de flujos migratorios, una política de integración social y una política de cooperación con los países de origen. Además, se ha incidido especialmente en la gestión de flujos por medio de una política de control de fronteras frente a los otros aspectos.

Los acuerdos adoptados en Tampere el 16 y 17 de octubre de 1999 por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea suponen la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que refleja los acuerdos sobre el espacio europeo "Schengen",¹ en relación a la unificación del régimen de entrada, condiciones de expedición de visados, regulación de la estancia de los extranjeros, responsabilidad y sanciones a los

1. Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes, firmado el 19 de junio de 1990. El Convenio supone la eliminación de las fronteras interiores entre los países firmantes y unifica criterios respecto a la admisión de extranjeros no comunitarios.

transportistas... A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 se ha incidido en una política de reforzamiento de la seguridad que ha incrementado la preocupación por el control de los flujos migratorios, ligando migración, terrorismo y seguridad. Esto se ha plasmado en las posteriores cumbres y políticas de las presidencias semestrales española, danesa y griega. Es lo que se podría denominar el "lastre del momento actual", tras los sucesos del 11 de septiembre, que ha llevado a vincular las políticas migratorias a la *dimensión de seguridad y el orden público*, y que tiene como destinatario al inmigrante de la Ribera Sur del Mediterráneo, identificándolo como fundamentalista islámico y terrorista, que además es inasimilable e incompatible con nuestro sistema, por lo que para él no vale el discurso de la ciudadanía, la democracia y los derechos. Esto se arrastra al resto de los inmigrantes de forma que el hecho de ser inmigrante implica una condición de sospecha.

En concreto, en la reciente cumbre del Consejo Europeo de Salónica (19-20 junio 2003) se han llegado a las siguientes conclusiones que reflejan las preocupaciones e intereses de la política común europea:²

En primer lugar, el desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, fronteras exteriores, repatriación de inmigrantes ilegales y cooperación con terceros países. Esto supone:

1. La armonización en materia de la documentación solicitada para los nacionales de terceros países, unificación de pasaportes de los ciudadanos de la Unión Europea y de los sistemas de información.
2. Garantizar la continuidad y coherencia de la acción comunitaria en la gestión de fronteras exteriores mediante la fijación de prioridades y el establecimiento de un marco y unos métodos más estructurados. En concreto, la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales para mejorar la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores y la adopción del instrumento jurídico adecuado para crear una red de funcionarios de enlace de inmigración en terceros países, antes de finales de 2003.

2. Las conclusiones y prioridades en materia de inmigración del Consejo europeo de Sevilla (21 y 22 de junio de 2002) son similares: 1. Medidas para luchar contra la inmigración ilegal; 2. Puesta en marcha progresiva de una gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores; 3. Integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países; y 4. Aceleración de los trabajos en curso sobre la definición de una política común de asilo e inmigración.

3. Aplicación de una política común relativa a la repatriación de residentes ilegales. La Comisión Europea presentará un informe sobre el establecimiento de un instrumento comunitario antes de finales de 2003.
4. Planteamiento global integrado, general y equilibrado de diálogo y acción con terceros países en el ámbito de las migraciones. Lo que supone presentar como prioritarios los siguientes puntos:
 - a) Participación en instrumentos internacionales en este ámbito (convenciones sobre derechos humanos, convención sobre el Estatuto del refugiado...).
 - b) Cooperación de terceros países en la readmisión/repatriación de sus nacionales y de nacionales de terceros países.
 - c) Esfuerzos realizados en el control de las fronteras y la interceptación de inmigrantes ilegales.
 - d) Lucha contra la trata de seres humanos.
 - e) Cooperación en la política de visados.

Como se observa, la política de gestión de flujos no existe, es una política de "contención", en la que no existe siquiera planificación en relación a los emigrantes que puedan ser "interesantes" desde el punto de vista laboral.

En segundo lugar, el establecimiento de un sistema europeo común de asilo, tal como se pidió en Tampere en 1999 y se aclaró en junio de 2002, en Sevilla. Por ello se urge a la presentación por parte del Consejo de una propuesta de Directiva que establezca las normas mínimas sobre los requisitos y estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional. En la gestión de flujos, esta es la segunda característica junto a la contención. El hecho es que existe una tendencia a endurecer el procedimiento y las causas de admisión. En los Estados de la UE, entre 1997-1999 solicitaron asilo 890.000 personas y se le concedió a un 10% (Generalitat de Catalunya, 2001: 94).

En tercer lugar, el desarrollo de una política sobre la integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea. Para ello se les debe conceder derechos y obligaciones comparables a las de los ciudadanos de la Unión Europea. Es por ello que se consideran favorables los acuerdos llegados en las Directivas en materia de reagrupación familiar y sobre el estatuto de residente de larga duración.

En concreto, en el caso de España, la política llevada a cabo ha sido errática, con diferentes normas en los últimos años. Así, tendríamos que tener en cuenta las siguientes normas en relación a la inmigración, que no pueden centrarse tan solo en la denominada “ley de extranjería”:

1. Por una parte, se encuentra la Ley Orgánica 4/2000, modificada por LO 8/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y sobre la que frecuentemente se anuncia su modificación.³ La que conocemos como “Ley de extranjería”, que realmente ofrece un *marco jurídico para la inmigración*, más que regular, tan solo los derechos de los extranjeros. Y este marco presenta dos objetivos:

a) En primer lugar, el control de la inmigración, en vez de establecer un régimen genérico de extranjería.⁴

b) En segundo lugar, ofrece las bases para la integración social de los inmigrantes, aunque no se presente de manera clara en la norma. La ley se encuentra recurrida ante el Tribunal Constitucional porque vulnera algunos derechos fundamentales como el de asociación, sindicación o asistencia jurídica. Por otra parte existe un proceso de reforma de la ley provocado por una Sentencia del Tribunal Supremo de marzo de 2003 que anula algunos artículos del Reglamento de desarrollo relacionados con algunas cuestiones técnicas y otras de más calado como la restricción de la “Reagrupación familiar en cadena” que estaba permitida por la Ley. Así en vez de modificar el Reglamento se ha optado por endurecer la Ley y adaptarla al Reglamento. En este contexto, el pasado 11 de septiembre se llegó a un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios en relación a algunos aspectos y que entró en vigor en enero de 2004. Así, entre las reformas previstas se consagra el visado como único do-

3. En estos momentos se encuentra tramitándose un Proyecto de Ley orgánica de reforma de la citada ley, por procedimiento de urgencia, terminándose el plazo para presentar enmiendas el 30 de junio (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 20 de junio de 2003) que serán debatidas previsiblemente en el mes de septiembre. Por otra parte se ha aprobado por el Congreso de los Diputados (26-6-2003) una Ley Orgánica que también incide en la Ley de Extranjería en relación a medidas de internamiento y expulsión (*Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*). Esta ley ha sido publicada en el BOE de fecha 29 de septiembre de 2003.

4. La primera ley de extranjería, L.O. 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, tampoco reflejaba una política de inmigración, tan solo una política de extranjería dirigida al control policial de los no nacionales presentes en el territorio español, a pesar de su título.

cumento que permite entrar y trabajar legalmente en España. Además se regula la existencia de un “visado temporal” para la búsqueda de empleo. También se limita la admisión de inmigrantes a las capacidades reales del mercado, se penaliza a los empresarios que contraten inmigrantes sin papeles y se refuerzan los controles de entrada obligando a las aerolíneas a notificar los pasajes de vuelo de regreso no utilizados. Estas reformas no parece que modifiquen el espíritu policial y restrictivo del marco general de la extranjería, no frenarán la entrada de “pate-ras” y seguro que se buscarán otros mecanismos de entrada.

2. En segundo lugar, desarrollando la Ley se encuentra el Reglamento que la aplica, Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. (BOE 21-7-2001); y el Decreto 142/2001, sobre regularización de los inmigrantes en virtud de la Disposición Transitoria 4a. de la Ley. El 2002 es el primer año de aplicación de la nueva configuración del contingente, entendido como un instrumento de gestión de los flujos migratorios a través de un sistema en el que las organizaciones empresariales y los agentes sociales participan activamente. Sin embargo, parece que el establecimiento del contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios ha sido insuficiente y los convenios bilaterales establecidos tampoco han sido fructíferos.⁵
 3. En tercer lugar, se encuentra un programa de coordinación de la extranjería y la inmigración en el ámbito estatal, el denominado “Programa GRECO”, Programa Global de Coordinación de la extranjería y la inmigración en España, aprobado en diciembre del año 2000. Tiene cuatro grandes líneas de desarrollo plurianual y de coordinación con todas las administra-
5. El contingente para el año 2002 fue fijado en 32.079 ofertas de empleo. Los procesos de selección se realizaron en República Dominicana, Rumania, Polonia, Ecuador y Colombia. Está previsto que el volumen de trabajadores a contratar en el 2003 sea de 10.575 trabajadores estables y 13.672 de temporada. Esta oferta de 24.337 puestos resulta insuficiente frente a las solicitudes estimadas en alrededor de 200.000. Véase en este sentido Aguero y Charro, 2003, p. 82. En el caso de Ecuador, desde que se ha puesto en marcha el sistema solo 800 ecuatorianos han viajado con un contrato, y hay más de 50.000 solicitudes (según declaraciones de Hermel Mendoza, director de la Casa del Migrante de Quito, en C. Pérez-Lanzac, “Ecuatorianos de ida y vuelta”, *El País Semanal*, No. 1398, 13 de julio de 2003, p. 51).

ciones y agentes sociales. Se concreta en 23 acciones y 70 medidas. Las líneas son:

- a) Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea.
 - b) Integración de los residentes extranjeros y de sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.
 - c) Regularización de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
 - d) Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.
4. En cuarto lugar, los planes de integración social de los inmigrantes en el ámbito autonómico y local, en virtud de las competencias que tengan atribuidas. En algunos casos ha supuesto la creación de instituciones y organismos específicos para coordinar y dirigir estas políticas. Estos son importantes, en la medida en que son los gestores últimos de la aplicación efectiva de los derechos y prestaciones para los inmigrantes. Hay que constatar que se ha producido un desarrollo de planes de integración social por parte de algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía, Navarra, La Rioja, Murcia...) debido a la inexistencia de un Plan viable en el ámbito estatal por la inoperancia del Programa GRECO y al trasvase efectivo de competencias relacionadas con áreas de gestión de los derechos de los inmigrantes.
5. Por último, la política de convenios bilaterales para la regulación y ordenación de los flujos migratorios suscritos con algunos de los países de origen de la inmigración que llega a nuestro país, promovidos por la Secretaría de Estado de Inmigración y Extranjería. En concreto, con países como Ecuador (BOE 10-7-2001), Colombia (BOE 4-7-2001), República Dominicana, Polonia, Marruecos, o Rumania, que no han tenido, los resultados esperados, e incluso podría decirse que han sido contraproducentes, como se señalará más adelante. En cualquier caso no son, en la actualidad, la principal fuente de ingreso de inmigrantes ya que se exige la concertación previa del contrato en la embajada española del país de origen, y esto no resulta ventajoso para los que se han desplazado ya a nuestro país, porque la ley de extranjería vigente exige que los extranjeros "no se hallen ni sean residentes en España". Por otra parte el contingente anual, en relación a las ofertas genéricas de trabajo, solo se realiza con los países con

los que se haya firmado el convenio y, de ellos, con los que cuenten con un órgano de preselección adecuado.⁶

Como se observa, la política de gestión de flujos se dirige a la determinación del contingente y a la regularización de inmigrantes irregulares, lo cual según parece son mecanismos bastante pobres e insuficientes. Las políticas de integración social y el reconocimiento de derechos se encuentran cuestionados, y han tenido que tomarse medidas en ámbitos competenciales regionales por la inoperancia estatal. Si a esto se añade la inexistencia de políticas de codesarrollo y la presencia de otras, dirigidas tan solo a seguir controlando y conteniendo la inmigración en origen, podemos concluir que no existe una política de inmigración.

¿QUÉ POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN SE LLEVA A CABO? ¿POR QUÉ EL MARCO NORMATIVO ACTUAL NACIONAL Y EUROPEO ES INSUFICIENTE?

Una vez expuesto el marco normativo europeo y español expondré de forma sucinta la política de gestión que se está llevando a cabo. Como he señalado se trata de una política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo. ¿En qué consiste? (De Lucas, 2001a: 16-19, 2002; 2003b: 7-8).

1. Se imponen condiciones forzadas de inmigración, supeditadas al interés instrumental de la sociedad de destino: las necesidades laborales del Estado receptor. No tiene en cuenta las necesidades ni los problemas de las personas que emigran.
2. Es un modelo de gestión de la inmigración construido a base de la creación de distinciones pretendidamente científicas (es el lenguaje del nuevo racismo) que implican una trascendencia normativa. Por ejemplo, se distingue entre buenos y malos inmigrantes. Los buenos se ajustan a lo que entendemos como inmigrantes necesarios: culturalmente asimilables, ade-

6. Así para el 2003, los órganos que se enumeran son los de Ecuador, Marruecos, Polonia y República Dominicana.

cuados para el mercado formal de trabajo... Los malos, son rechazables porque son delincuentes (al entrar de forma clandestina en el país a través de mafias); son imposibles de aceptar laboralmente (porque no nos sirven para nuestro mercado de trabajo) o culturalmente (nos plantean demasiados conflictos a nuestra forma de ver los derechos). Así, los buenos forman parte de la verdadera inmigración, la económico laboral, la de los trabajadores. Y por tanto, tienen las características de los "trabajadores invitados":

- a) No son inmigrantes, son trabajadores.
- b) Vienen dentro de un determinado cupo y la gestión de la inmigración se sitúa en una carrera de obstáculos burocráticos por lo que la situación de ilegalidad es muy fácil de conseguir debido al círculo vicioso de la obtención del permiso de residencia y trabajo. Esto se complica al apostar por la ficción de que los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación en los países de origen. La política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la Unión Europea se orienta al objetivo de asociar esos países exclusivamente a la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias. Además, como se ha señalado, la introducción masiva de contratos en origen ha tenido un efecto perverso para miles de inmigrantes desplazados, antiguos temporeros, con esperanza de un empleo. Pues estos se han topado con un mercado ya cubierto por otros inmigrantes que han venido de Polonia, Rumania, Marruecos y Colombia. Los perjudicados son en gran medida los marroquíes y otros colectivos, como gitanos portugueses.⁷
- c) No hay voluntad de integración, ya que no se acepta la posibilidad de que puedan quedarse establemente.
- d) Se le reconocen los derechos universales, como si se tratasen de un mínimo, frente a los derechos del ciudadano, que serían un máximo. Y de ellos, se restringe su sentido.⁸

7. Pueden verse estas y otras reflexiones por parte del Defensor del Pueblo Andaluz, por ejemplo en *El País*, 10 de marzo de 2002.

8. Además de las denuncias de las ONG y asociaciones por la merma de algunos derechos, puede verse como en algunos casos las prestaciones son universalizadas por el voluntarismo de algunas instituciones públicas o las decisiones jurisdiccionales frente a la rigidez del marco norma-

- e) Por ejemplo, no se acepta la libre circulación o el reconocimiento del derecho de reagrupamiento familiar como un derecho.
- f) Se restringen los derechos sociales.
- g) Se niegan derechos políticos.

Los malos forman parte de la inmigración falsa, forzada. La que proviene de formas de asilo, refugio, desplazamiento masivos de población por cuestiones sociales (guerras, conflictos) o naturales (terremotos, hambrunas, sequías, inundaciones...). La respuesta final es el rechazo o el tratamiento humanitario.

Por otra parte, existe una tensión entre el reconocimiento de los derechos y su aplicación que, gracias a las políticas de las Comunidades Autónomas y la aplicación de los tribunales tomando en consideración Convenios internacionales, está suponiendo una eficaz ampliación de las garantías de los derechos. Tomamos como ejemplo el derecho a la asistencia sanitaria, en el que puede ser discutida su extensión y universalidad a los inmigrantes.

La extensión de la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a personas sin recursos suficientes y la integración de la antigua Beneficencia en el Sistema Nacional de Salud se produce en 1989 (RD 1088/1989, de 8 de septiembre). Este momento supone un cambio trascendental que representa la universalización de la asistencia sanitaria. En el año 2000 este derecho se extiende también a los extranjeros que se encuentren en España, aunque no cuenten con permiso de residencia, exigiendo únicamente el certificado de hallarse empadronado.

En concreto se halla reconocido en el Art. 12 de la Ley.⁹ Aquí se establecen varias categorías de tratamiento en relación a la asistencia sanitaria:

tivo nacional. Por otra parte, hay que recordar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley de Extranjería en relación a la vulneración de determinados derechos.

9. "1. Los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. 2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. 3. Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. 4. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto". Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

1. Extranjeros empadronados: se les equipara en relación al derecho a la asistencia sanitaria de los nacionales.
2. Extranjeros no empadronados: no tienen derecho a la asistencia sanitaria, con excepciones:
 - a) Casos de urgencia.
 - b) Que sean menores de 18 años.
 - c) Que se trate de mujeres embarazadas. Una primera observación que se podría hacer a esta clasificación normativa es que no se entiende muy bien porqué el criterio de diferenciación es el empadronamiento, que se trata de un requisito administrativo que abre el camino de un derecho fundamental (De Lucas, 2000; Solanes, 1999, 2000a, 2000b, 2001; Rubio, 2001).

Por otra parte, al tratarse de un derecho básico para cualquier persona, la ley debería haber reconocido el derecho a la asistencia sanitaria universal, con independencia del carácter de la residencia, regular o no. La restricción de la ley supone que solo se incurra en una situación de discriminación “si el extranjero empadronado en su municipio de residencia no recibiera asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Mientras que un extranjero no empadronado solo puede ser objeto de discriminación cuando la asistencia sanitaria de urgencia no le sea prestada ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, manteniéndose el servicio hasta la situación de alta médica (Rubio, 2001: 797).

Es justamente la población inmigrante irregular la que no utiliza el sistema de asistencia sanitaria, en ocasiones por desconocimiento de los recursos existentes, o por sus condiciones especiales de desarraigo. Por ejemplo, en Andalucía, en el año 2000, el nivel de cobertura es del 95,7% de la población pobre, situándose la falta de cobertura sanitaria en la población inmigrante no regularizada (CES, 2001: 46).

Esto ha sido corroborado por el informe del año 2001 del Defensor del Pueblo andaluz, que señala que “el acceso a los servicios sanitarios se configura como uno de los problemas principales con los que estas personas se encuentran, por la dificultad que supone carecer de documentación que acredite su situación legal en nuestro país”.¹⁰

10. Informe del Defensor del Pueblo andaluz, www.defensor-and.es/informes/ftp/infor_01/salud.htm: 4.

Y aunque el Ayuntamiento, cuando verifica la inclusión en el padrón, tan solo comprueba que se reside efectivamente en ese municipio, “el acceso efectivo del colectivo de inmigrantes a su disfrute está enmarcado por diversos tipos de condicionamientos. Algunos de estos son debidos al propio sistema sanitario (actitudes del personal de los centros, redes paralelas de atención, y el entramado administrativo), y otros a determinadas características de la población inmigrante (la lengua, las cuestiones culturales y religiosas y de nuevo la situación administrativa)”.¹¹

Es por eso que hay que reconocer los esfuerzos de administraciones como las de Andalucía o Navarra, que han realizado convenios con entidades de inmigrantes para asegurar la asistencia primaria a este colectivo. En otros casos, se pretende limitar el reconocimiento del empadronamiento a los inmigrantes irregulares, ya que supone un “fraude de ley”. Esta limitación puede traer consigo la restricción en el disfrute de otros recursos básicos, además del sanitario, como los relacionados con la educación o la vivienda.

Además de que dentro de los excluidos hay algunos que lo son más que otros, habría que resaltar, como señala el informe del CES, que “la extensión del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos no contemplaba condiciones especiales para el acceso a la prestación farmacéutica, de modo que solamente los pensionistas y los enfermos crónicos disfrutaban de la gratuidad de la misma, en el primer caso, y de un porcentaje muy reducido en el segundo. Aun cuando la carencia de recursos les haya franqueado el acceso al sistema sanitario a través de la obtención de la tarjeta sanitaria, resulta especialmente gravoso para las personas en situación de pobreza el pago de los medicamentos en las mismas condiciones que el conjunto de la población activa afiliada a la Seguridad Social y sus beneficiarios, es decir, aportando el 40% del precio de venta al público de los medicamentos” (CES, 2001: 48).

En relación al número de tarjetas sanitarias para personas sin recursos económicos, a 1 de enero de 2002 existían 358.616 mientras que a 10 de octubre de 2002 eran 507.491, con un incremento en unos diez meses del 41,51%. Los nacionales de Ecuador, con 149.480 tarjetas concedidas son el colectivo más numeroso (Ministerio del Interior, 2002: 18). Es interesante señalar la invisibilidad del mayor colectivo de inmigrantes, el procedente de

11. *Ibid.*: 5.

Marruecos, cuya integración resulta más complicada y no parece que se arbitren mecanismos para ello, pues en caso contrario tendrían más tarjetas sanitarias concedidas.

Relacionado con este derecho se encuentra el derecho de acceso a la seguridad social y el derecho a las prestaciones por incapacidad cuya concesión normalmente es interpretada de forma estricta, excluyendo de los mismos a los inmigrantes en situación irregular. Sin embargo hay algunos casos que se han resuelto de manera favorable.

Existe una decisión interesante de nuestros tribunales que matiza el estricto sentido de la Ley, pues realiza una interpretación constitucional de la anterior ley, que era aún más restrictiva. En la STC 95/2000, de 10 de abril de 2000 se planteaba, entre otros, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por el no reconocimiento del derecho a la seguridad social de una ciudadana rumana que convivía con un español, titular del derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. La sentencia distingue entre trabajadores extranjeros residentes en España, como titulares del derecho a la Seguridad Social y extranjeros beneficiarios de ese derecho, cuando no está probado que su situación es irregular, cuando el titular es otra persona.

En alguna otra sentencia también se reconoce el derecho de un extranjero sin permiso de trabajo ni de residencia a percibir las prestaciones por incapacidad temporal derivadas de un accidente de trabajo, sin que pueda ser excluido de la Seguridad Social (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 4 de octubre de 1999). Esto se justifica en que: "todo extranjero, aún sin residencia legal en España, queda protegido frente a los accidentes de trabajo, y las enfermedades profesionales, así como las trabajadoras extranjeras respecto a la maternidad, ya que en este supuesto y para tales situaciones la reciprocidad se considera reconocida presuntamente" (Ver Convenios OIT 19 y 97, Resolución D. Gral. Previsión 15-4-68, Art. 1.4.b) O. 28-12-66 sobre normas de aplicación y desarrollo del campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en período voluntario; y Art. 14.e) del D. 2766/67, 16 noviembre, sobre asistencia sanitaria).

¿QUÉ MODELO SE PUEDE PROPONER?

Sin embargo, es claro que se puede plantear un modelo alternativo que garantice los derechos de los inmigrantes. Algunos de los objetivos de este modelo pudieran ser:

1. Reconocer al inmigrante como alguien cuyo proyecto (plural) puede ser el de quedarse en el país de recepción, al menos durante un período estable.
2. Reconocer la libertad de circulación, como un instrumento y un derecho, no ligado a las necesidades del mercado de trabajo.
3. Reconocer y practicar una política de colaboración y asociación con los países de origen: a través mutuo conocimiento, cauces constantes de diálogo, mecanismos de lucha frente a los prejuicios, etc.
4. Establecer y desarrollar los principios de gestión pública, que se encuentran en algunos planes autonómicos de integración social de los inmigrantes: prevención, transversalidad, coordinación, cooperación inter-administrativa, corresponsabilidad con los agentes sociales y económicos.

Para ello la política de inmigración debe tener en cuenta las tres piezas mencionadas al comienzo (De Lucas, 1997): a) una gestión legal de los flujos; b) un programa de codesarrollo que asocie a los países de recepción con los países de origen y transforme la inmigración en un factor beneficioso para todas las partes; c) políticas públicas de integración de los inmigrantes. Esto implica desarrollar diversos aspectos desde el punto de vista de las políticas migratorias, que se encuentran recogidos en normativas nacionales o internacionales:

1. Desvincular la política de inmigración de la guerra contra el terrorismo: evitar la criminalización de los inmigrantes y la confusión entre lucha contra las mafias de inmigración, que son europeas, y la lucha contra el terrorismo.
2. El reconocimiento de la equiparación en derechos. Evitar los recortes de derechos y libertades de los inmigrantes y avanzar hacia la garantía del principio de igualdad. Esto implica tomar medidas para luchar contra la discriminación y garantizar positivamente su equiparación con los ciudadanos europeos. En concreto supone garantizar y trasponer la Directiva 2000/43/CE del Consejo de la Unión Europea de 29 de junio de 2000 re-

lativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

3. El reconocimiento de la equiparación implica el pleno reconocimiento de derechos sociales.
4. El reconocimiento de la equiparación implica reforzar el derecho al reagrupamiento familiar de todos los miembros de la familia sin prejuicios etnoculturales. Esto es un derecho, no un instrumento de las políticas migratorias. Se trata del reconocimiento a la vida en familia. Unido a esto se encuentra la especial situación de los menores inmigrantes, que deben tener una especial protección y atención, y más si se encuentran fuera del núcleo familiar. En concreto, esta es una de las prioridades del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, junio 2001-junio 2003; (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 31-32). “Mejorar los mecanismos de atención a menores inmigrantes no acompañados garantizando en todo caso su derecho a la educación, así como programas de formación para su incorporación al mundo laboral”. La otra prioridad es “mejorar la cualificación profesional, la situación laboral y las correspondientes medidas de protección social de las mujeres inmigrantes que trabajan en los servicios de atención en el hogar, y, en general, en los servicios de proximidad”.
5. La equiparación también implica el reconocimiento de derechos políticos, y en el ámbito local, en concreto, el desarrollo de formas de participación ciudadana recogidas en la Ley de Régimen Local. En el ámbito municipal y regional se pudiera incluir el derecho al voto para los residentes una vez se haya demostrado su estabilidad, por ejemplo, a partir de los tres años. De forma complementaria se debieran establecer medidas concretas de fomento del asociacionismo, las que además de favorecer un derecho permitirían una mejor articulación del tejido social y fomentarían la cooperación.
6. La equiparación, junto con el reconocimiento de los derechos, también tiene que ver con el reconocimiento de las diferencias. Es aquí donde se consigue una verdadera integración. La actitud por tanto no debe ser ni la de tolerancia ni la de la asimilación. El reconocimiento como iguales supone el respeto de las costumbres y creencias diferentes con el límite del respeto a los derechos fundamentales y con el desarrollo de normas de acomodo. Se trata del ejercicio amplio del derecho a la libertad (de

creencias, de desarrollo personal, comunitario, identitario, etc.) En caso de comisión de un delito, se debe aplicar la ley como a cualquier otra persona. Pero hay que recordar que los delincuentes son personas concretas, y no culturas, razas, religiones...

7. En el ámbito internacional, como política prioritaria exterior de la UE, la vinculación de la inmigración al codesarrollo, mediante convenios bilaterales y multilaterales que superen el objetivo unilateral de asociación de los países de origen y tránsito, cuya única función sería la policía de fronteras. La finalidad no es evitar las migraciones. La finalidad debe ser colaborar por lograr un mundo más justo disminuyendo las diferencias entre rentas. Se trata por tanto de realizar una estrategia de apoyo a las zonas más desfavorecidas.
8. En todos los ámbitos de la Administración, desarrollar programas de educación intercultural que supongan: En primer lugar, el conocimiento de las otras culturas; la lucha contra el prejuicio y las bases de la discriminación (racismo y xenofobia).
9. Revisar la puesta en práctica de un auténtico plan estatal de integración de los inmigrantes, de carácter interdepartamental, que exige actualizar el Plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la inmigración en España) y su dotación presupuestaria. En el ámbito autonómico, desarrollar estos planes y establecerlos donde no existan. En comunidades como Cataluña, Andalucía, Baleares, Rioja o Navarra se han creado departamentos específicos y planes interdepartamentales ambiciosos con dotación presupuestaria. Por tanto se trataría de la creación de un Plan interdepartamental y plurianual de integración de los inmigrantes en la Comunidad Autónoma, con especial atención al fomento de la intervención de la Administración local en este ámbito y al papel de las ONG.
10. Dar prioridad en la agenda europea a la directiva sobre acceso y libre circulación de trabajadores (Comunicación 386, final, de 11 de julio de 2001). En esta Directiva se tendría que revisar primero la identificación del contingente como medida básica para la política de inmigración, por ser un instrumento ineficaz y segundo creación del permiso para la búsqueda de trabajo. Este instrumento lo encontramos en el convenio No. 111 de la OIT, de 1958, ratificado por España en 1967, o el No. 143, o en la directiva 2000/43 de la UE sobre no discriminación en el acceso al em-

pleo. Las redes de inmigración no funcionan tan solo a través de mafias. Por eso habría que tener en cuenta los distintos tipos de redes para analizar la forma de gestionar las migraciones. Al menos se pueden distinguir tres tipos de redes, y no todas son perjudiciales:

- a) Las redes sociales y relacionales que posibilitan la migración de las personas al proporcionar recursos y bienes, como información o apoyo.
 - b) Las redes comerciales con las que se relacionan: esto es, una serie de profesionales que se pone al servicio de redes existentes, como prestamistas, falsificadores de documentos.
 - c) Las mafias: que son redes “comerciales”, que abusan, coaccionan o engañan. La atención sobre las redes nos ayuda a comprender algunas situaciones que de otro modo serían inexplicables o invisibles para la teoría. Las personas toman la decisión de emigrar a un lugar determinado no tan solo por las condiciones que ofrezca el destino sino también por la confianza que le pueda proporcionar la red (relaciones, contactos) que posibilitan la migración. Estos elementos “beneficiosos” que facilitan la integración: apoyo... no son tenidos en cuenta.
11. La información es básica tanto para el migrante como para la Administración. Para la Administración, no tanto con la finalidad de control sino para poder planificar adecuadamente los recursos y satisfacer así las prestaciones sociales, que son al final los mecanismos de garantía de los derechos. Por otra parte, el migrante necesita tener información básica del país al que se dirige, expectativas de trabajo, forma de vida, salarios, legislación... y para ello son importantes las ONG, asociaciones, redes familiares.¹²

12. Un excelente punto de información jurídica y también de otro tipo se puede encontrar de forma actualizada en la Sección de Extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza. <http://www.rei-caz.es>.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguelo Navarro, P., y P. Charro Baena. "El contingente de trabajadores extranjeros para el año 2003", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, No. 2. Madrid, 2003, pp. 67-105.
- Añón Roig, María José. "Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías", en *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural. Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid, Escuela Judicial / Consejo General del Poder Judicial, 1998, pp. 43-118.
- "El test de la inclusión: los derechos sociales", en A. Antón, coord., *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*. Madrid, Talasa, 2000, pp. 148-191.
- "Sobre la contribución de los derechos sociales al vínculo social", en J. de Lucas, edit., *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- Consejo Económico y Social (CES). *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Madrid, CES, 2001 (<http://www.ces.es>).
- De Lucas, Javier. *Europa ¿convivir con la diferencia? (racismo, nacionalismo y derechos de las minorías)*. Madrid, Tecnos, 1992a.
- "Un test para la solidaridad y la tolerancia: el reto del racismo", en *Sistema*, No. 106. Madrid, 1992b, pp. 13-28.
- "Algunos problemas del estatuto jurídico de las minorías. Especial referencia a la situación en Europa", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 15. 1993, pp. 97-128.
- "En los márgenes de la legitimidad. Exclusión y ciudadanía", en *Doxa*, No. 15-16. 1994a, pp. 353-365.
- "Razismo e xenofobia: le risposte del diritto", en *Ragion Pratica*, No. 2. 1994b, pp. 96-123.
- "El racismo como coartada", en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*. Madrid, Fundación ONCE / Escuela Libre Editorial, 1994c.
- "El antirracismo fácil", en *SOS RACISME*, No. 4. 1995, pp. 17-19.
- "La xenofobia y la condición del extranjero ante el derecho", en J. Blázquez, edit., *10 palabras clave sobre racismo y xenofobia*. Pamplona, Verbo Divino, 1996, pp. 167-197.
- "El buen antirracista", en *Claves de razón práctica*, No. 76. 1997, pp. 36-46.
- "Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías (Los derechos de las minorías en el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)", en *Derechos de las minorías en una sociedad*

- multicultural*, Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, Escuela Judicial / Consejo General del Poder Judicial, 1998a, pp. 253-312.
- “Contra el racismo institucional”, en varios autores, *Neoliberalismo vs. democracia*. Madrid, Editorial La Piqueta, 1998b, pp. 328-353.
- “¿Tienen derechos específicos las minorías?”, en F. Jarauta, edit., *Mil y una orilla, fronteras y minorías*. Murcia, Cajamurcia, 1999a, pp. 39-92.
- “¿Qué significa tomar en serio los derechos de las minorías?”, en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. I. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1999b, pp. 13-32.
- “El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de reformar la Ley Orgánica 4/2000”, en *Jueces para la democracia*, No. 38. Julio 2000, pp. 3-11.
- “Una política de inmigración que no llega: las sinrazones de la contrarreforma de la L.O. 8/2000”, en *Tiempo de paz*, No. 61. 2001a, pp. 6-22.
- “El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo”, en J. de Lucas, edit., *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2001b, pp. 11-27.
- “Política de inmigración: 30 propuestas”, en *Claves de razón práctica*, No. 121. Abril 2002, pp. 32-36.
- *Globalització i identitats. Claus polítiques i jurídiques*. Barcelona, CETC / Pòrtic, 2003a (trad. cast. Icaria).
- “Sobre la integración de fenómeno migratorio en las políticas de cooperación al desarrollo”, en *Working Papers/Munduan*, No. 6. Bilbao, 2003b.
- García Añón, J. “¿Hay derechos colectivos? Diversidad, ‘diversidad’ de minorías, ‘diversidad’ de derechos”, en F. J. Ansuategui, edit., *¿Hay derechos colectivos?* Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2001, pp. 201-212.
- “Derechos colectivos y diversidad: el exilio de los derechos”, en Susanna Pozzolo, edit., *La Legge e i diritti, Analisi e Diritto*, serie teórica, No. 55. Torino, Giappichelli Editore, 2002, pp. 231-250.
- “Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas”, Gemma Aubarell, edit., *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*. Barcelona, Icaria, 2003a, pp. 349-392.
- “Derechos sociales e igualdad”, en V. Abramovich y Ch. Courtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara (en prensa), 2003b.
- Generalitat de Catalunya. *Pla Interdepartamental d’immigració 2001-2004*. Barcelona, Secretaria per a la immigració, Departament de Presidència, 2001, p. 94.
- Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. *Balance 2002*. Madrid, Ministerio del Interior, 2002, p. 5.
- *El País*. 11 de julio de 2003, p. 22.

- Rubio, A. "Las medidas antidiscriminatorias: entre la igualdad y el control", en M. Moya, coord., *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería*. Granada, Comares, 2001.
- Solanes, Ángeles. "Hacia una nueva regulación jurídica de la extranjería en España: proyectos de modificación de la Ley 7/85", en *Quaderni della Sezione di teoria generale e Informatica del Diritto*, No. 12. Milán, Università degli Studi di Milano, 1999.
- "Un comentario crítico a la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social", en *Quaderni della Sezione di teoria generale e Informatica del Diritto*, No. 14. Milán, Università degli Studi di Milano, 2000a.
- "La reforma de la ley de extranjería: retroceso en materia de derechos y garantías", en *Boletín inmigración y refugio*, No. 19. 2000b, pp. 52-70.
- *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid / Dykinson, 2001.
- Zapata-Barrero, Ricard. "La relació entre els immigrants i les Administracions: onze temes bàsics per a debatre polítiques d'integració", en *Papers de la Fundació Rafael Campalans*, No. 122. Barcelona, 2000.
- "¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, No. 20. 2001, pp. 23-36.
- *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*. Madrid, IMSERSO / MTAS, 2002.
- "La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos", en María José Añón, edit., *Derechos sociales de los inmigrantes*, Colección Derechos Humanos. Valencia, Tirant lo Blanch / Servei de Publicacions de la Universitat de València, 2003.

LA CIUDADANÍA EN TIEMPOS DE MIGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

*Fernando Ponce León**

Cuando hablamos de la migración los que no emigramos, casi siempre nos fijamos en sus dimensiones económica, sociológica y psicológica. Nos interesa saber con la mayor exactitud posible cuántos compatriotas viven en el extranjero y a qué perfil responden; a cuánto ascienden las remesas y cuáles son sus consecuencias para la economía nacional; cómo afecta a los niños y niñas que se quedan la salida de sus padres. Estas y otras preguntas similares son obviamente necesarias porque nos ayudan a reaccionar positivamente frente a los rápidos cambios que la migración acarrea para nuestras sociedades. Pero no son las únicas preguntas necesarias y útiles para vivir en sociedad. La migración afecta también la forma en que nos pensamos como nación, las ideas con las cuales justificamos este convivir, los ideales políticos que nos parecen justos de proponer y defender.

En otras palabras, la migración tiene una dimensión ética que no conviene descuidar. No me refiero a sus exigencias morales, que podrían describirse como las reglas de conducta que deberíamos adoptar, cualquiera que sean nuestras motivaciones fundamentales, frente a inmigrantes o emigran-

* Doctor en Filosofía por la Université de Paris X, Nanterre, Francia. Máster en Teología por la Weston Jesuit School of Theology, Cambridge, Estados Unidos. Licenciado en Filosofía por la Universidad del Salvador, San Miguel, Buenos Aires. Actualmente es coordinador del Servicio Jesuita a Migrantes en Guayaquil, además es uno de los dos coordinadores de la red Pro-migrantes de Guayaquil. Pertenece a la Orden religiosa de la Compañía de Jesús.

tes: ser hospitalarios, tolerantes, etc. La dimensión ética, según la entiendo, significa el modo de vivir en comunidad que consideramos normativo. Se distingue, por un lado, de la manera concreta en que de hecho vivimos, de las costumbres, convicciones y prácticas corrientes, pues la ética es una disciplina normativa y no descriptiva. Se distingue también del enunciado de deberes para con lo demás, porque la ética reflexiona sobre los fundamentos de los deberes, que en el caso que nos ocupa son fundamentos políticos.

Puesto que es imposible examinar aquí todas las implicaciones de la migración para la convivencia política desde el punto de vista normativo, me fijaré en uno solo de sus elementos: el concepto de ciudadanía. Este concepto es central a la democracia, la forma comúnmente aceptada de convivencia política en América Latina. Es además un concepto que se refiere a la pertenencia a una nación y, en este sentido, es un concepto que no queda indemne ante tantas salidas y entradas, desplazamientos voluntarios o forzados que observamos en nuestro tiempo.¹

1. LA MIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

La migración ocurre hoy en un contexto de globalización. Entiendo por este fenómeno “la formación de relaciones que se extienden a todo el planeta... o casi” (Defarges, 1998: 7). Me parece que cinco factores fomentan y expresan este fenómeno. Primero, la extensión del mercado de bienes y servicios, que es el sentido más inmediato y no desprovisto de prejuicios que se da a este término. Segundo, la preponderancia que adquieren los organismos supranacionales de control y coordinación, como las NN.UU., la OMC, el FMI, la CPI. Tercero –y esto es importante para nuestro tema– la aceptación

1. La Organización de las Naciones Unidas afirma que el número total de personas residentes en países de los cuales no son nacionales asciende en el año 2000 a 175 millones, más del doble de lo que sucedía hace una generación. Esto es, alrededor del 3% de la población mundial es hoy inmigrante, en sentido amplio. En las regiones más desarrolladas los inmigrantes constituyen casi el 10% de la población. De todos los inmigrantes, el 9% está en calidad de refugiado (*Migration Report*, 2002: 2, 4).

cada vez más grande de los derechos humanos como los parámetros éticos universales que nos dicen qué es un trato humano y qué no lo es. Cuarto, el aumento y diversificación de los flujos migratorios del Sur al Norte. Los analistas de este fenómeno nos dicen que, en la última década, más personas se han instalado en más países del Norte.² Por último, la formación de una especie de cultura mundial, al menos en sus expresiones. Cuando se escucha a Shakira todos los días en las radios de París o se pueden comprar cuadros de los impresionistas franceses en los mercados de Guayaquil, no cabe duda que estamos frente a algo más que la americanización de la cultura.

Considerada en este contexto, la migración es un factor importante de globalización que, junto con los otros factores, incide en el marco teórico que nos ha servido para pensar lo político desde el siglo XVI: el Estado nacional (Schnapper, 1994). Esto lo hace, por una parte, al poner en cuestión el concepto moderno de ciudadanía, un elemento constitutivo de la idea de Estado nacional. Por otra parte, la globalización, que la migración favorece, limita la soberanía de las naciones, y bien sabemos que la soberanía es un atributo esencial de la nación. Baste con pensar en el escasísimo poder de negociación que los países andinos tenemos en el ámbito mundial y en la poca influencia que ejercemos en los organismos rectores mundiales. Es cierto que otros factores sin relación directa con la globalización pueden también poner en entredicho la idea de Estado nacional, pero esto no le resta nada al desafío que plantean la globalización y más particularmente la migración.

2. DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN AL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

¿Cómo puede la migración poner en cuestión el concepto de ciudadanía, ese concepto tan central en política y a la vez tan variable en la historia

2. Según las Naciones Unidas, los países más desarrollados recibieron un promedio anual de 2,4 millones de inmigrantes entre 1990 y 2000 provenientes de los países en desarrollo. Esto significa que la población inmigrante en Estados Unidos, el principal país de destino en cantidad, se incrementó en un 48% en ese período. El aumento para Europa fue del 16% (*Migration Report*, 2002: 2, 14).

y cuestionado en teoría? (Shklar, 1991: 1). En mi entender, la ciudadanía tiene cuatro dimensiones fundamentales (Steck, 2003: 3):

- a) expresa un ideal de responsabilidad cívica,
- b) conforma un sentido de identidad común,
- c) es soporte de derechos y de beneficios socio-económicos, y
- d) sienta las bases del autogobierno y la autonomía políticas.

Pues bien, la identidad común de una nación receptora de inmigrantes se ve obligada a recomponerse continuamente por la presencia de extranjeros de otra procedencia cultural quienes, sin embargo, aspiran a la plena participación en los beneficios de la sociedad, es decir a la ciudadanía en uno de sus sentidos. Compartir entonces el mismo espacio público, que no otra cosa es la ciudadanía, se vuelve un ejercicio difícil para todos, ya sea por falta de una identidad común que englobe a quienes habitan un mismo territorio, ya sea por diferencias en el acceso a derechos y beneficios sociales.

Decir que la identidad común de una nación se ve afectada por la venida de inmigrantes no significa hacer un juicio valorativo sobre la inmigración. Es simplemente reconocer la real conflictividad inherente al encuentro de culturas diferentes. No es una novedad el afirmar que toda nación necesita de ciertos valores comunes, de tradiciones y de una historia propia, la mayor parte de las veces inventada, para poder existir. Como dice Dominique Schnapper,

la adhesión intelectual a principios abstractos –derechos humanos, respeto del Estado de Derecho– no sabría reemplazar, al menos en un futuro próximo, la movilización política y afectiva que suscita la interiorización de la tradición nacional (Schnapper, 1994: 79).

Nadie, en efecto, moriría voluntariamente por la Comunidad Andina o la CPI. Las naciones receptoras de inmigrantes se convierten entonces en sociedades multiculturales de hecho (aunque no de derecho, como es el caso de Francia o Rusia) o viven su multiculturalismo histórico con no pocos problemas, como sucede en los Estados Unidos o en Inglaterra. Es innegable que una colectividad política no puede vivir desprovista de un principio de unidad que trascienda las particularidades sin aniquilarlas, a pesar de las alabanzas que levanta espontáneamente la diversidad cultural (Schnapper, 1994: 96-114).

Además de la identidad común de una nación, la ciudadanía en cuanto soporte de derechos y beneficios resulta también afectada por la inmigración.

Para ser exacto, debiera decir que en la defensa de los intereses de los inmigrantes privilegia su mayor participación en los bienes de la nación receptora. Este es también el objetivo de muchos inmigrantes en la medida en que aspiran a adquirir la ciudadanía del país que los acoge —aunque aquí corro imprudentemente el riesgo de interpretar experiencias que no son las mías. En todo caso, este enfoque es obviamente generoso, necesario y justificado en la mayoría de los casos, y yo lo sostengo. Pero debemos admitir al mismo tiempo que tal modo de ver el fenómeno —y aquí sí cabría decir el problema— de la migración, subraya en el concepto de ciudadanía solamente el bienestar socio-económico que la ciudadanía permite y al cual da derecho. Es verdad, la pertenencia a una nación debe ciertamente traducirse en bienestar personal, pero no debiera agotarse en él.

3. REPENSAR LA CIUDADANÍA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOLIDARIDAD

El fenómeno del multiculturalismo ha dado lugar a un gran número de análisis y propuestas teóricas, sobre todo en países de habla inglesa. Claro que este fenómeno es más amplio que la inmigración puesto que no hay prácticamente nación que no incluya diversas culturas en su seno —otra historia es la conciencia que de ello se haya tenido, las instituciones que reflejen esta composición o los esfuerzos que se realicen por negarla. Pero la inmigración ha contribuido no poco a la actualidad del debate sobre el multiculturalismo.

Quisiera concentrarme ahora sobre el concepto de ciudadanía para replantearlo, aunque sea en forma de esbozo, a partir de un análisis que tenga en cuenta los dos desafíos mencionados. Este análisis reposa sobre el ideal de los derechos humanos y sobre la noción de solidaridad.

Me parece que ninguna nación moderna puede construir o recomponer su identidad colectiva al margen del ideal de los derechos humanos. No solo porque éstos se convierten poco a poco en parámetros éticos internacionalmente reconocidos, lo cual es una buena noticia en un proceso de globalización donde el puro interés lucrativo lleva la delantera, sino porque no hay

otra alternativa válida, hoy por hoy, para construir una ética política internacional de “mínimos exigibles”, según los términos de Adela Cortina (1995).

Este bello deseo es ciertamente bello, pero tiene también consecuencias de no poca importancia. Implica en primer lugar avanzar hacia un concepto cosmopolita de ciudadanía, donde la pertenencia nacional obviamente no desaparezca, sino que encuentre el modo de articularse con la pertenencia universal a la misma humanidad. Dicho de otro modo, el ciudadano de una nación moderna deberá ser aquel cuya humanidad, o calidad de ser humano, prevalezca sobre su nacionalidad o calidad de pertenecer a un Estado cualquiera.

Notemos, de paso, que los derechos humanos no son un sueño de utópicos: ya funcionan como parte del imaginario colectivo y desempeñan una función reguladora en la globalización. A pesar de lo que digan los etnocentristas,

a la hora de la verdad el relativismo no se lo cree nadie. Quien tiene por irracional quitar la vida, dañar física y moralmente, privar de libertades, o no aportar los mínimos materiales y culturales para que las personas desarrollemos una vida digna, no lo cree solo para su sociedad, sino para cualquiera (Cortina, 1995: 105).

Los derechos humanos constituyen un camino de salida de las falacias del relativismo cultural y ético, aunque no estén exentos de dificultades.

Una consecuencia práctica del pensar la ciudadanía desde los derechos humanos se refiere directamente a la inmigración: las naciones receptoras tienen que responder con más coherencia al desafío de este ideal. Como es sabido, el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) protege la libertad de circulación: “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. También conviene recordar aquí el artículo 3, aunque su sentido sea mucho más general: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Frente a estos imperativos, las legislaciones de los países receptores se quedan cortas porque

en la práctica, el derecho de cada Estado a regular y limitar esta libertad [de circulación] prevalece sobre el derecho de los migrantes, y lo que debería ser un derecho inalienable se ha convertido, de hecho, en una excepción que los diversos Estados conceden a regañadientes y con muchas reticencias (Ponce, 2003: 41).

Junto a los derechos humanos, la ciudadanía en un mundo globalizado tiene que construirse a partir de la noción de solidaridad. Por solidaridad no debería entenderse únicamente el deber moral de acoger al inmigrante o compadecernos de sus sufrimientos. La solidaridad se refiere a una de las dimensiones de la ciudadanía mencionada antes: la responsabilidad cívica (Steck, 2003: 17) Como lo sugería más arriba, el ser ciudadano de una comunidad política significa también el deber de construir el ámbito de lo público y de buscar el bien común por encima de los intereses particulares. Sin embargo, este deber cívico, que no se identifica ni de lejos con el patriotismo, está muy venido a menos últimamente. La ciudadanía parece haberse reducido en todas las naciones únicamente al reclamo de los derechos políticos y sociales que ella garantiza. Nadie verá, por ejemplo, en ningún país una huelga, paro o manifestación en que los participantes pidan una mayor cuota de deberes cívicos. Pero si los ciudadanos no se sienten solidarios unos con otros, si no se hacen cargo responsablemente del bien común de la colectividad, ésta no puede perdurar porque su función de “máquina distribidora” de derechos y beneficios la agotará tarde o temprano.

El inmigrante que trabaja y contribuye a la economía de una nación está en capacidad de solidarizarse con el resto de sus habitantes en la búsqueda del bien común y ejercer así la responsabilidad cívica a la que se obliga por su pertenencia de hecho a una comunidad política. Nada dice que lo hará por el solo hecho de habitar esa nación, pero nada impide en teoría que asuma su parte de responsabilidad y se convierta en ciudadano según este sentido. Las formas de civismo pueden ir desde el respeto al sistema de impuestos hasta el interés por la cultura que lo acoge, pasando por las normas básicas de convivencia que esa nación considera fundamentales. Lo importante es que el inmigrante tiene la capacidad de ser ciudadano aunque carezca del reconocimiento legal en un momento particular de su vida. Esto solo es posible, como está dicho, si la idea de ciudadanía abarca también el ideal de responsabilidad cívica. Al insistir en esta dimensión de la ciudadanía, gana la nación y gana el inmigrante.

CONCLUSIONES

A pesar de las justas críticas de los aspectos negativos de la globalización, es innegable que este proceso acerca personas de diversas procedencias, incluso físicamente. El inmigrante se convierte así en la figura del nuevo ciudadano global, cualesquiera que sean los matices que esta afirmación requiera.

En la configuración de este nuevo concepto de ciudadano, los derechos humanos juegan un papel que puede parecer paradójico a primera vista. Por un lado refuerzan las demandas de más derechos y más beneficios socio-económicos para los inmigrantes, pero al hacerlo parecieran dar a entender que la ciudadanía es únicamente un soporte de derechos y beneficios. Por este motivo, un nuevo concepto de ciudadanía debe integrar también la solidaridad, como responsabilidad cívica por el bien común.

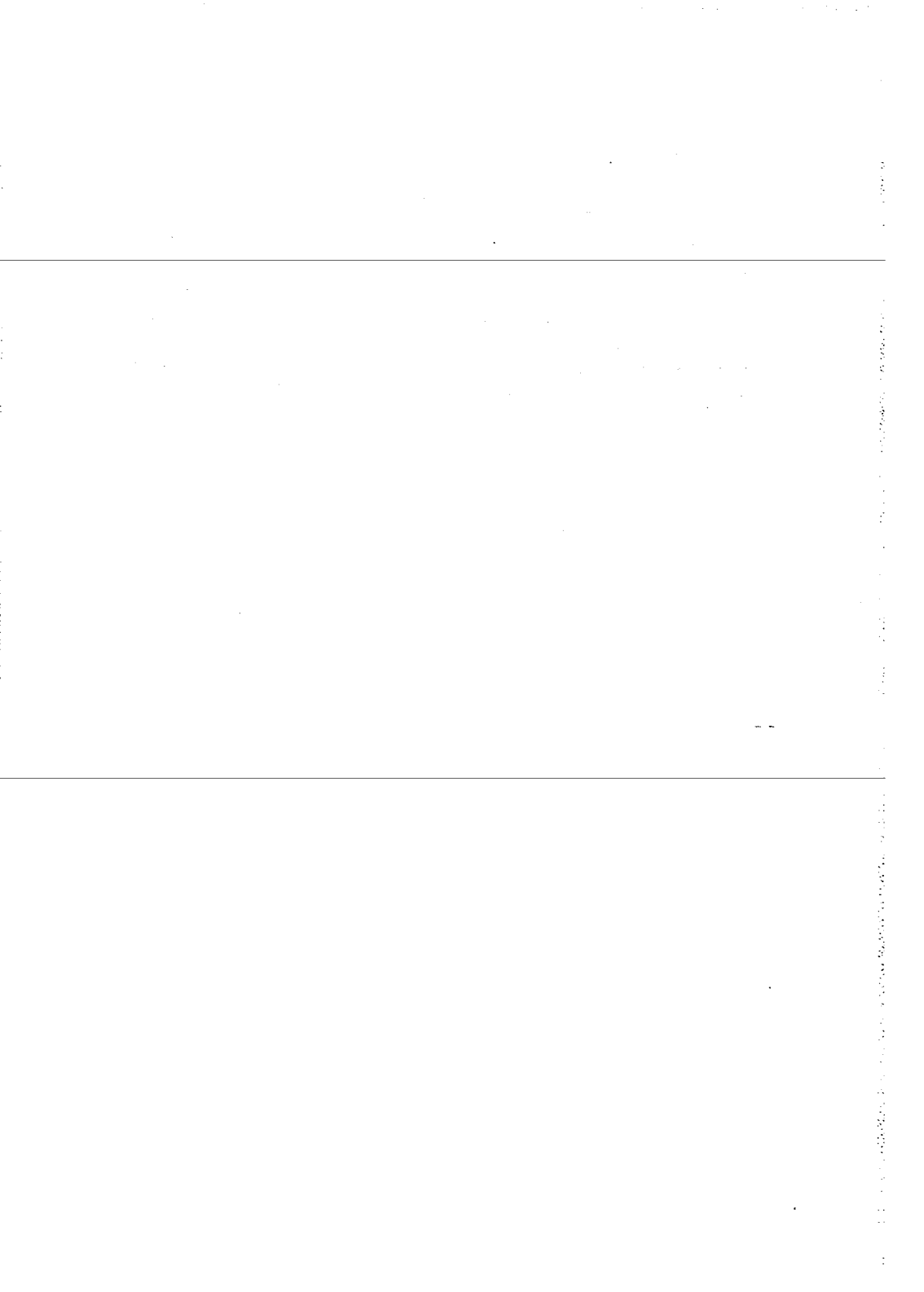
Derechos humanos y solidaridad pueden entonces dar una identidad renovada a las naciones que, con razón o sin ella, se preocupan por el rostro cada vez más multicultural de sus sociedades.

En cuanto a los países andinos, no podemos olvidar que también son receptores de inmigrantes, aunque en menos medida que los países del Norte. Pero el repensar la ciudadanía para los nuevos tiempos no es una cuestión de cantidad sino del proyecto de comunidad política que queremos para nuestra región. En esto nos ayudará el ver en el inmigrante no solo al individuo necesitado, objeto de nuestra hospitalidad y caridad, sino a un contribuyente más del bien común de nuestros países.

BIBLIOGRAFÍA

- Cortina, Adela. *Ética civil y religión*. Madrid, PPC, 1995.
- Defarges, Philippe Moreau. *La mondialisation*. 2a. ed., París, PUF, 1998.
- Ponce, Fernando. "La libre circulación de personas: desafío para el derecho internacional e indicador del desarrollo nacional", en *Fe y justicia*, No. 9. Quito, mayo 2003.

- Schnapper, Dominique. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. París, Gallimard, 1994.
- Shklar, Judith N. *American Citizenship: The Quest for Inclusion*. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1991.
- Steck, Christopher. *Solidarity, Citizenship, and Globalization: Developing a New Framework for Theological Reflection on U.S.-Mexico Immigration*. Washington, Georgetown University, julio 2003.
- United Nations-Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *International Migration Report 2002*. New York, United Nations, 2002.



DISCRIMINACIÓN, RACISMO Y XENOFOBIA

*Judith Salgado**

GLOBALIZACIÓN Y MOVILIDAD HUMANA

Es necesario ubicar algunas aristas que presenta la globalización para contextualizar el tratamiento de la discriminación, el racismo y la xenofobia en procesos migratorios.

Vivimos la imposición hegemónica de un modelo de economía neoliberal con una tendencia creciente a la apertura de mercados y libre circulación de capitales. Las fronteras se han roto para el cruce de capital mientras cada vez se cierran más a la movilidad humana. El control, la restricción y hasta la represión enmarcadas en políticas de seguridad y lucha contra el terrorismo son elementos ligados a la migración y el refugio mientras que la apertura, la liberalización, la no-intervención son los elementos que sostienen el flujo de capitales.

Presenciamos la consolidación de un enorme poder de las empresas transnacionales en desmedro del poder de los Estados, una creciente inequi-

* Coordinadora Nacional Ecuador del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, de la Universidad Andina Simón Bolívar. Doctora en Jurisprudencia. Posee un diplomado en Ciencias Sociales con una mención en Derechos Humanos y Seguridad Democrática otorgado la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Socia activa de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.

dad en la distribución de las riquezas tanto en la relación norte-sur como al interior de los países de nuestra región y la implantación de la flexibilidad laboral en contra de los más elementales derechos de los trabajadores.

Constatamos un incremento de la movilidad humana que se manifiesta en el desplazamiento forzado masivo de poblaciones al interior de sus propios países, así como el traspaso de fronteras en busca de refugio frente a la amenaza del derecho a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad como consecuencia de la persecución, la violencia generalizada y las masivas violaciones de derechos humanos por el recrudecimiento de conflictos, particularmente internos. Así también vemos el aumento de la migración internacional, principalmente de sur a norte, o la intrarregional, hacia países percibidos como más ricos.

DIVERSIDAD Y DISCRIMINACIÓN

La especie humana tiene como una característica y riqueza innegable la diversidad. Toda persona es titular de derechos humanos, sin que sus diferencias o características propias puedan excluirla del ejercicio de los mismos. En suma somos diferentes pero iguales en derechos (Salgado, 2001).

Se trata de afianzar “un nuevo paradigma cultural que parte de la revalorización de dos principios: diversidad humana y paridad de los diferentes” (Frías, 2000: 45). Lastimosamente, en la práctica, la diversidad ha sido vista como sinónimo de desigualdad, exclusión y discriminación.

Pachano afirma que la relación identidad/diferencia implica reconocer que existe un “otro” diferente pero que tiene los mismos derechos mientras que “si la relación que se establece entre el ‘uno’ y el ‘otro’ no está asociada directamente a la tensión identidad/diferencia, entonces se origina en otro nivel, en otro universo material y simbólico y este no es otro que el de la desigualdad” (Pachano, 1993: 180-185).

Es aquí donde se enraíza la idea de que el “otro” diferente sea asumido como inferior frente a la identidad dominante (Pachano, 1993: 178).

Evidentemente, la discriminación guarda relación con la desvalorización del otro. Esa negación o falta de reconocimiento del otro tiene su base

en prejuicios, estereotipos sobre esa persona o grupo de personas; prejuicios que se transmiten culturalmente dentro de una lógica de mantenimiento del poder entendido como dominación.

Son manifestaciones de discriminación el sexismo, racismo, xenofobia, homofobia, etc.

LA DISCRIMINACIÓN EMPUJA A EMIGRAR

La migración internacional ha sido históricamente una opción presente en el afán de mejorar las condiciones de vida de las personas. Esta opción se torna más atractiva en la medida en que promete posibilidades de cambio y esperanza de que éste puede concretarse efectivamente.

Ahora bien, tal como señala Martha Cecilia Ruiz “la relación entre exclusión social y migración internacional ha sido muy poco explorada. Se ha analizado el tema de la exclusión social como una de las consecuencias negativas que enfrentan las personas migrantes en los países de destino, pero no se ha analizado este factor como una causa que puede empujar a ciertos individuos y grupos sociales a dejar su país de origen” (Ruiz, 2003: 83).

Ciertamente, la exclusión social está íntimamente vinculada a la noción de discriminación, la misma que comprende los siguientes elementos:

1. Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia.
2. Basada en motivos de raza, color, etnia, sexo, religión, edad, nacionalidad, opiniones políticas o de otra índole, idioma, opción sexual, discapacidad visible, condición económica, social y en general por otras causas o condiciones.
3. Que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural, civil, familiar, o en cualquier otra esfera.¹

1. Para ubicar estos elementos constitutivos de la discriminación he tomado como referencia varios elementos de los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos: Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención In-

Siguiendo a Ruiz, la discriminación por razones étnicas (racismo), por opción sexual (homofobia), de género, vinculada especialmente a la violencia sobre todo en el ámbito familiar, aparece con fuerza en las causas para dejar el país de origen. Está presente entonces el imaginario de la migración como posibilidad de cambio que permita dejar de lado experiencias de exclusión y discriminación.

Es fundamental explorar hasta dónde este imaginario logra concretarse en la realidad y cómo incide la migración en la liberación o reedición de formas de dominación y discriminación.

De otra parte es innegable que en el caso de la migración que tiene como motivación principal la económica, nos encontramos de cara a realidades de Estados que no garantizan los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes. Pero hay que resaltar que las violaciones de estos derechos afectan más a ciertos grupos como mujeres, indígenas, afrodescendientes, niños y niñas que una vez más reciben un trato discriminatorio.

Entonces debemos profundizar en el estudio de las diversas formas de discriminación como uno de los factores que motivan la emigración.

RACISMO Y MIGRACIÓN

El racismo es entendido como “toda teoría que invoque una superioridad o inferioridad intrínseca de grupos raciales o étnicos que dé a unos el derecho de dominar o eliminar a los demás, presuntos inferiores...” (IIDH, 2001: 238).

José Almeida al tratar el racismo puntualiza:

Primero el racismo como discurso es una elaboración ideológica excluyente que mantiene su núcleo en la supuesta superioridad biológica y cultural de una determinada “raza”. Segundo como tal, incide poderosamente en la construcción de la subjetividad individual y colectiva de una población, pro-

ternacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convenio 11 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, entre otras.

porcionando ante todo conceptos que propician la intolerancia entre grupos que exhiben diferencias físicas. Tercero, como doctrina de exclusión social, no solo empuja un sistema clasificatorio que organiza y jerarquiza a los grupos humanos desde una escala etnocéntrica, sino que además involucra un conjunto de "técnicas" emotivas e inconscientes que tienen por fin negar el acceso a determinados espacios, bienes o servicios a aquellos que son percibidos y sentidos como racialmente diferentes (IIDH, 2001: 197).

Así el racismo actúa como referente de exclusión en el ejercicio de derechos de aquellas personas identificadas con cierto color y rasgos físicos asociados a grupos que desde la cultura dominante son vistas como inferiores. El racismo parte fundamentalmente de la negación de la diversidad cultural.

Marmora nos plantea el reto de garantizar este derecho al afirmar:

El derecho del inmigrante a mantener sus diferencias culturales solo podrá ser posible cuando las sociedades receptoras renuncien a la ideología de la asimilación pura y simple de las comunidades extranjeras, para consentir la cohabitación de comunidades diferentes. Solo de esa manera la inmigración dejará de ser vista como un peligro para la identidad cultural para pasar a ser concebida como una posibilidad de enriquecimiento de esa cultura (Marmora, 2003).

No podemos dejar de resaltar que a contrapeso de actitudes discriminatorias, racistas y xenofóbicas, existen también experiencias de apertura, acercamiento, involucramiento que generan redes de solidaridad y espacios de intercambio, aprendizajes que construyen la interculturalidad.

Ahora bien, la inequidad en la distribución de la riqueza mundial en la relación norte-sur y al interior de los países de la región andina y América Latina hace que quienes sufran la pobreza sean generalmente poblaciones pertenecientes a grupos étnicos indígenas, negros y mestizos no blanqueados. Las mujeres, niños, niñas y jóvenes pertenecientes a estos grupos sufren sin duda una discriminación agravada.

El racismo en el contexto de globalización y movilidad humana se manifiesta en los tiempos actuales con características específicas, "...esa actitud racista de rechazo a la diferencia o miedo a 'la otra' cultura no es sintomática y universal, tiene ubicados a cierto tipo de seres humanos, casi siempre migrantes de países pobres; situación que nos dice mucho sobre la persistencia de ciertos imaginarios sociales que contraponen una cultura progresista,

modernizadora y universalista contra una particularista y supuestamente primitiva” (Rivera, 2001: 5).

En este análisis la ubicación de ciertos rasgos físicos vinculados a lo indígena, afro, mestizo, y su desvalorización, marcan la consolidación del racismo y las violaciones de derechos humanos de esos “otros” “intrusos” que invaden y contaminan el espacio de los países del norte, o los países más ricos al interior de nuestra propia región.

Según Wieviorka existirían al menos dos tipos de racismo, el racismo “excluyente” o diferenciador que ve como única actitud frente al diferente la segregación y hasta el exterminio, y el racismo “dominador” que apunta a la adaptación del “extraño” en forma subordinada y funcional al interés del dominador (Almeida, 1999: 192).

La concreción de estos dos tipos de racismo es claramente identificable en el mundo contemporáneo, tanto con la presencia de grupos de extrema derecha que propugnan la exclusión y eliminación de los inmigrantes que se encuentran en los territorios de sus países, así como ese racismo más velado que acepta la presencia del inmigrante, “el extraño”, en tanto en cuanto se integra —léase se asimila y mimetiza— en la cultura dominante y aporta como mano de obra barata a la economía del país.

Frente al *racismo excluyente*, las violaciones de derechos humanos más frecuentes están relacionadas con las detenciones ilegales, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, la persecución, las ejecuciones extrajudiciales y hasta el genocidio.

Con relación al *racismo dominador*, las violaciones de derechos humanos más frecuentes —particularmente en el caso de inmigrantes irregulares— se manifiestan en restricciones y violaciones al derecho al trabajo, la seguridad social, la educación, la vivienda, la salud, la diversidad cultural, la reunificación familiar y la falta de acceso a la justicia: su condición “clandestina” amordaza la posibilidad de exigir los derechos, por temor a ser expulsados.

Precisamente el ser irregular, “sin papeles”, coloca a inmigrantes en condiciones de extrema vulnerabilidad respecto de sus derechos. Es en gran medida la clandestinidad forzada que asumen la que los ratifica como no-ciudadanos.

Hay que señalar que la condición de irregular del inmigrante propicia condiciones de trabajo violatorias de los más elementales derechos laborales,

que resultan funcionales a la economía de los países receptores que logran una ventaja competitiva frente a otras economías por la utilización de mano de obra barata que disminuye los costos de producción.

A pesar de todos los avances que constatamos en las últimas décadas en materia de reconocimiento normativo de los derechos humanos a nivel internacional y el amplio consenso que se ha generado alrededor de su universalidad e integralidad, entendiendo estas características en el sentido que plantea Helio Gallardo “los derechos humanos deben ser universales e integrales (incluyen a todos y comprometen a la economía, la política y la cultura)”, existe un abismo creciente entre los compromisos que asumen los Estados en materia de derechos humanos en el ámbito internacional y sus políticas económicas, sociales y sin duda migratorias.

Los Estados en ejercicio de su soberanía tienen la potestad de regular el ingreso y salida de personas de su territorio; no obstante, tales regulaciones no deberían atentar a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su Art. 13 reconoce que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”.

Tal como señala Marmora,

quizás el derecho a la libre movilidad sea considerado el más utópico en las actuales circunstancias en las que viven las naciones del mundo; es probable que su planteo irrite tanto a los que no dejan salir como aquellos que no dejan entrar a las personas a través de sus fronteras; pero es innegable que este “derecho perdido” es algo que resta recuperar a la humanidad, si su proceso de desarrollo incluye un respeto auténtico por las libertades individuales (Marmora).

Cabe resaltar adicionalmente que la tendencia restrictiva en las políticas migratorias no consigue sino fortalecer las alternativas ilegales que se enriquecen a costa del tráfico de personas, colocando en mayor vulnerabilidad a los potenciales inmigrantes que pueden sufrir formas de esclavitud, prostitución forzada, esclavitud sexual, especialmente en el caso de mujeres, niños y niñas y que adicionalmente son criminalizados por los Estados de origen, de tránsito y receptores.

EL "EXTRAÑO", PERFECTO CHIVO EXPIATORIO

Ya sea que se trate de refugiados² o inmigrantes (sobre todo irregulares³), en los países de recepción se mantiene la visión de los "extraños", los intrusos que invaden el espacio de los nacionales, de "los propios".

Estos "extraños" se convierten en el perfecto chivo expiatorio de muchas problemáticas que vive el país o ciudad de destino. En efecto, estos "son relacionados con determinadas problemáticas como la delincuencia, la inseguridad, la falta de integración a la cultura 'nacional', a la reducción de fuentes de trabajo para la ciudadanía local, etc." (Rivera, 2001: 9).

La estigmatización de los extranjeros constituye ya una manifestación de xenofobia entendida como el rechazo, la hostilidad y el odio al extranjero. En sus manifestaciones más graves pueden llegar a violaciones al derecho a la libertad, seguridad, integridad y la vida.

No podemos dejar de resaltar que curiosamente los extranjeros estigmatizados, rechazados y discriminados, resultan funcionales a autoridades nacionales y locales que encuentran el blanco perfecto para endilgar a los "extraños" las falencias atribuibles a sus omisiones o acciones en materia de políticas públicas. Ciertamente muchos medios de comunicación hacen el juego a grupos de poder en este sentido.

2. Según la Convención sobre el estatuto de los refugiados un refugiado es una persona que debido a un temor de persecución bien fundado por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o una opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. La Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiados también a aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos, u otras circunstancia que hayan perturbado gravemente el orden público.
3. Al hablar de migrantes irregulares me refiero a aquellas personas que se trasladan a un país distinto al de su nacionalidad teniendo el ánimo de establecerse sea por un tiempo o permanentemente sin contar con el permiso de entrada, estadía o de trabajo que exija la legislación del país de destino.

ROMPER EL CÍRCULO PERVERSO MIGRACIÓN-RACISMO-XENOFOBIA⁴

Resulta triste por decir lo menos que en los inicios del tercer milenio todavía sigamos hablando de discriminación, racismo y xenofobia, más grave aún es que la discriminación, el racismo y la xenofobia sean parte de la vivencia cotidiana de millones de seres humanos en el mundo actual.

Las historias de esta realidad están escritas en cuerpos de mujeres y hombres que ya sean refugiados, desplazados o migrantes generalmente irregulares huyen de situaciones de violencia, discriminación y exclusión y muchas veces se encuentran con la discriminación, la xenofobia, el racismo y la exclusión en el ejercicio de sus derechos en los países en los que buscaban cambiar sus historias.

Restan muchos desafíos pendientes en el intento de romper el círculo perverso migración-racismo-xenofobia.

Ciertamente el respeto de la diversidad y la promoción de relaciones interculturales aparece como una alternativa a la xenofobia y el racismo y a las diversas manifestaciones de discriminación.

Contamos con el marco referencial de la Declaración y Programa de Acción de Durban, fruto de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia. Es una tarea necesaria el realizar el seguimiento del cumplimiento de compromisos.

Considero fundamental resaltar el papel de los centros educativos y los medios de comunicación en la construcción de una cultura de los derechos humanos que valore la diversidad en toda su riqueza y propicie espacios de convivencia con la diferencia y construcción de equidad.

Es una tarea urgente el promover el mayor número de ratificaciones de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, particularmente de los países receptores de migrantes.

4. La Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, habla de este círculo perverso.

Estoy convencida de que la labor esencial es reubicar la discusión de las políticas migratorias de los Estados en el marco de los derechos humanos. Parfraseando a Marmora, recuperar el “derecho perdido” y exigir el cumplimiento por parte de los Estados de la protección universal de los derechos humanos a toda persona sin discriminación de ningún tipo, en cualquier país que se encuentre.

Este giro radical hacia una perspectiva de derechos humanos requiere sin duda del trabajo conjunto entre la sociedad civil y los Estados. Las universidades debieran jugar un rol fundamental en facilitar esos procesos.

Resulta más que nunca urgente apuntalar procesos de integración regional en América Latina, que marquen un contrapeso en las relaciones de poder inequitativas entre países del norte y el sur hasta hoy vigentes en el orden internacional.

Al mismo tiempo, debemos fortalecer el trabajo organizativo que construya ciudadanía, que consolide la noción de sujetos de derechos, que aporte a la democratización y vigencia de los derechos humanos, que incida en políticas públicas en los países expulsores como receptores de migrantes.

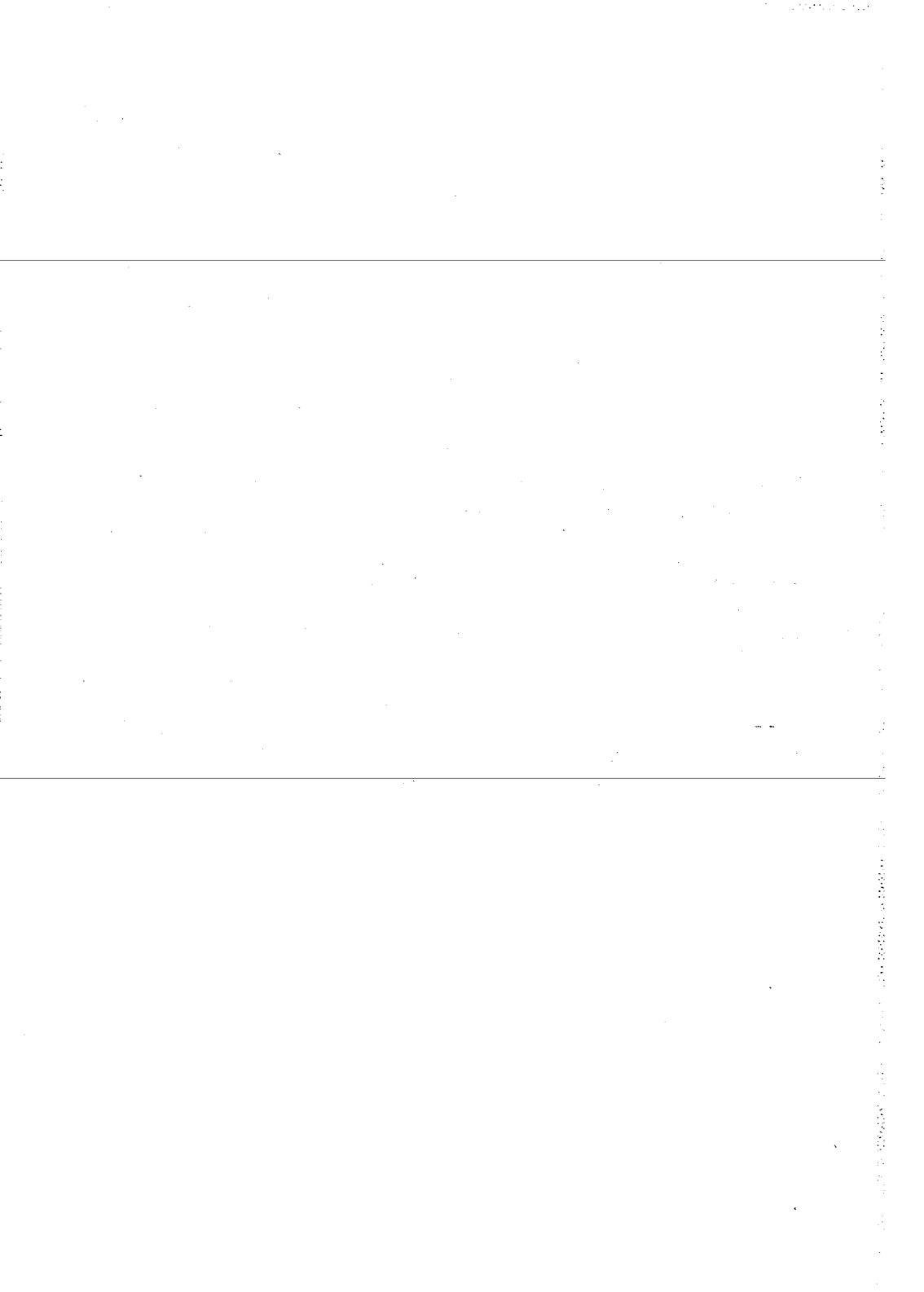
Creo que los derechos humanos se encarnan en la cotidianidad cuando son conocidos, re-conocidos, exigidos, conquistados y reconquistados permanentemente.

Finalmente y dado que la discriminación en sus diversas manifestaciones es lo contrario al reconocimiento, respeto y valoración del otro u otra quisiera terminar citando a Octavio Paz, quien nos plantea literalmente lo vital de esta relación:

La vida no es de nadie, todos damos la vida –pan de sol para los otros, los otros todos que nosotros somos–, soy otro cuando soy, los actos míos son más míos si son también de todos, para que pueda ser he de ser otro, salir de mí, buscarme entre los otros, los otros que no son si yo no existo, los otros que me dan plena existencia.

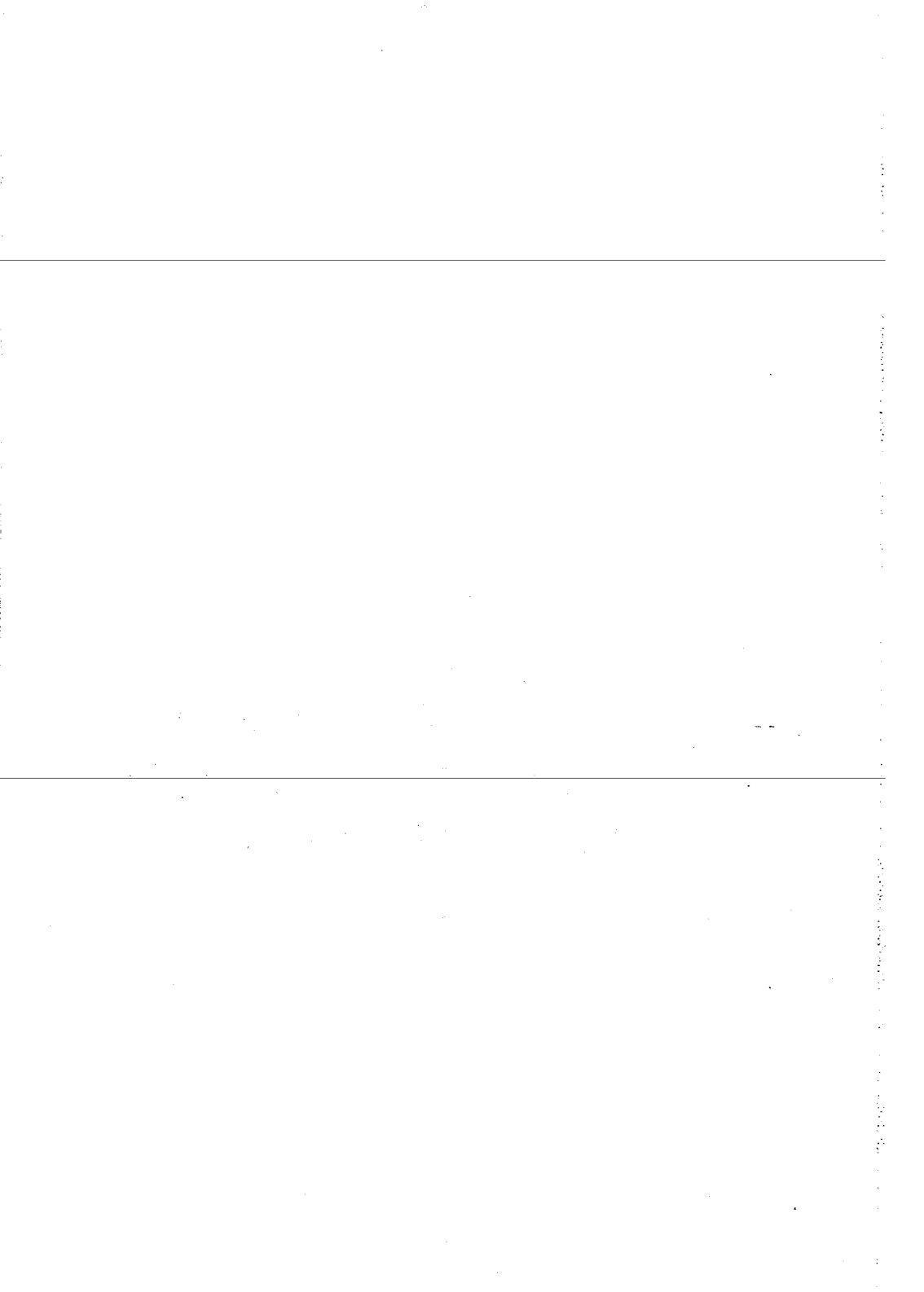
BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, José, comp. *El racismo en las Américas y el Caribe*. Quito, Abya-Yala, 1999.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias.*
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.*
- Declaración y programa de acción de Durban.*
- Frías, Lorena. "Los derechos humanos de las mujeres: aportes y desafíos", en Gioconda Herrera, coord., *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derechos*. Quito, FLACSO / CONAMU, 2000.
- IIDH. *Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*. San José, IIDH, 2001.
- Marmora, Lelio. *Derechos humanos y políticas migratorias*. Santiago, www.celam.org/sepmov/derechos_humanos_migraciones.htm.
- Pachano, Simón. "Imagen, identidad, desigualdad", en *Los indios y el Estado país*. Quito, Abya-Yala, 1993.
- Rivera, Fredy. "Migrantes y racismo en América Latina: dimensiones ocultas de realidades complejas". Versión final de investigación encomendada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el BID. Quito, febrero 2001.
- Ruiz, Martha Cecilia. "La migración vista desde la exclusión social", en Irene León y Phumi Mtetwa, eds., *Globalización: alternativas GLBT*. Quito, enero 2003.
- Salgado, Judith. "La discriminación desde un enfoque de derechos humanos", en Judith Salgado, comp., *Diversidad, ¿sinónimo de discriminación?* Quito, IN-REDH, 2001.



SEGUNDA PARTE

ALGUNOS PROCESOS
ESPECÍFICOS REGIONALES
Y SUS CONFLICTOS POLÍTICOS
Y ÉTICOS FRENTE AL
PLAN COLOMBIA O EL ALCA



EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

ACUMULACIÓN Y EXCLUSIÓN

*Martha Nubia Bello A.**

La historia colombiana ha estado caracterizada por violentos procesos de despojo y de expulsión de población indígena, negra y campesina. Este pareciera ser el mecanismo de adecuación a las necesidades de producción y acumulación que el capitalismo impone y de las estrategias de dominación de los diversos sectores que disputan el poder. Lejos de obedecer a un modelo de desarrollo pensado en función de los intereses de la nación colombiana, los movimientos migratorios, la mayoría de ellos involuntarios y violentos, obedecen a las necesidades e intereses de quienes han detentado el poder sobre la tierra, el poder político y a los intereses de capitales nacionales y transnacionales.

De esta situación da clara muestra la llamada época de la violencia entre los años 1946-1958, la cual significó el despojo y la expulsión de cerca de dos millones de colombianos, quienes debieron dar paso a las necesidades de tierra para el modelo agroindustrial que empezaba a gestarse y fueron objeto de las persecuciones, odios y violencias de los grupos armados "legales" e ilegales que actuaban en nombre de los partidos conservador y liberal en la época.

* Trabajadora social. Máster en Ciencias Políticas. Candidata a Máster en Investigación interdisciplinaria. Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Autora de diversos libros sobre desplazamiento forzado desde la perspectiva sicosocial.

Las décadas de los ochenta y noventa representan otro hito histórico en los procesos de despojo y expulsión, pues se caracterizan por una nueva agudización de la violencia, que en ocasiones no es más que la manifestación o continuidad de viejos conflictos y problemas no resueltos. El desplazamiento forzado,¹ como empieza a nominarse, es en esta época la manifestación mas clara de la permanencia histórica y la consolidación de un modelo de desarrollo excluyente caracterizado, además, por relaciones clientelares, corruptas, de patronaje y de fuerza. Relaciones que configuran el telón de fondo del conflicto armado interno.

En las dos últimas décadas en Colombia, al igual que en otros países latinoamericanos, se consolida el modelo neoliberal y se acentúan los llamados procesos de modernización del Estado, los cuales, para el caso particular de este análisis, implican la redefinición del territorio y sus relaciones de acuerdo a las necesidades de producción y comercialización que el modelo demanda,² sin reparar en los costos políticos, sociales y culturales que significa.

De un lado, parte de la producción agrícola se inserta al mercado y a sus requerimientos, desde luego esta posibilidad queda limitada a quienes acceden a los grandes capitales que suponen esta adecuación. Al mismo tiempo, miles de pequeños campesinos ven afectados sus ingresos por la inundación del mercado nacional con productos importados. Al respecto, por ejemplo, los cultivos de algodón, arroz, sorgo, entre otros, se vieron afectados por la importación de estos productos, lo que representa una severa crisis para el campesinado colombiano.³

1. Sin embargo el desplazado solo existe como tal para el Estado desde 1995, antes se le invisibilizaba con la política para migraciones por razones económicas del gobierno Barco Vargas (1986-1990) o se le asimilaba a los damnificados por desastres naturales en el gobierno Gaviria Trujillo (1990-1994). En el año 1997 se expide la ley 387 donde se establece que: "Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".
2. El modelo neoliberal exige una infraestructura que el país apenas empieza a construir a unos costos sociales y económicos aún no calculados: puertos y aeropuertos, vías troncales nacionales y regionales, zonas francas, plantas eléctricas, sistemas de comunicación y equipamientos urbanos para servicios de punta.
3. Ver tabla I.

De otro lado, la lógica de adecuación a la dinámica del mercado global con sus necesidades de producción y comercialización supone también la construcción de una serie de obras de infraestructura: troncales, puertos, canales; obras que en la mayoría de las ocasiones atraviesan o se realizan en territorios étnicos o en comunidades campesinas y que se realizan al margen o en contra de los derechos de sus habitantes.

Una vez que el capital ha reparado en una zona con algún potencial de riqueza empieza el proceso de apropiación, con la consecuente expulsión de la población allí asentada o la eliminación de cualquier obstáculo humano o legal. Se ha comprobado que la violencia es más intensa en los municipios donde hay más altas posibilidades de obtener mejor ingreso (DNP, 1998) o de nuevos potenciales de acumulación de riqueza.

A esta dinámica de adecuación a los mercados globales, se agrega el más grande auge del mercado de cultivos de uso ilícito y el fortalecimiento de los narcotraficantes, quienes se insertan en la dinámica social, económica y política del país. Esta actividad implica serias presiones sobre los tradicionales esquemas de uso y tenencia de la tierra debido a los requerimientos de nuevas tierras para el cultivo de coca y amapola y para la inversión y lavado de los abundantes capitales que se generan.⁴ La realización de estas actividades implica, de otro lado, el dominio de los territorios en función de las necesidades que impone un negocio ilícito; entre otras, se requiere ejercer un control total sobre la población que reside en el lugar y de su sometimiento a las actividades de producción, circulación y protección del negocio.

Los cultivos de uso ilícito alimentan de forma importante los ingresos de los grupos insurgentes y su capacidad bélica, ampliando y degradando de manera significativa la violencia en el país. En este sentido, el control del cultivo y del comercio es también objeto de disputas y genera sangrientos enfrentamientos que ocasionan de un lado el cambio de vocación de campesinos e indígenas (de agricultores a raspachines) y de otro el desplazamiento de miles de ellos.

De este modo, se entrelazan un tradicional modelo de exclusión del campesinado, nuevas presiones derivadas de las imposiciones del ordena-

4. Los procesos de adecuación de la tierra al capital y a las necesidades del narcotráfico, dejan como resultado la consolidación de los patrones de concentración de la tierra —con profundas implicaciones sociales, económicas y ambientales— y configuran lo que algunos analistas denominan como procesos de descampesinización y relatifundización. Ver tabla 2.

miento mundial, el mercado de los cultivos ilícitos y la disputa territorial de los actores armados. Estos factores se articulan configurando un escenario complejo que no admite explicaciones causales, pero que dejan un número aproximado de dos millones setecientas mil personas desarraigadas.⁵

Talvez al intentar responder las preguntas –quiénes son los desplazados, de dónde se desplazan y quiénes los desplazan– encontremos algunas claves para la comprensión de este complejo fenómeno.

QUIÉNES SON LOS DESPLAZADOS: LA CONTINUIDAD Y CONSOLIDACIÓN DE LA EXCLUSIÓN

Aún cuando la población desplazada es muy heterogénea y tiende a diversificarse cada vez más, los desplazados son en su gran mayoría campesinos pobres y personas pertenecientes a comunidades étnicas, afrocolombianas e indígenas. Es decir, personas que históricamente han estado excluidas de los beneficios de los modelos de acumulación, excluidas de la participación política y culturalmente invisibilizadas. Las víctimas del conflicto armado son en muchos casos comunidades ignoradas por el Estado y la sociedad, que han logrado sobrevivir con sus propios recursos, medios y estrategias. Son conocidas, expuestas a la sociedad en función de la violencia, la muerte y solo son visibles y adquieren significado, para quienes se disputan el poder, en razón de su potencial como comunidad de apoyo o como territorios estratégicos.⁶ Se podría decir, entonces, que los desplazados son aquellos para quienes no ha existido la ciudadanía, aquellos que no conocen la noción de Estado, por lo menos la de Estado Social de Derecho, los excluidos, ahora reconocidos para reclamárseles, “colaboración, militancia, apoyo, tributación”.

5. A pesar de las contradicciones frente al número de personas desplazadas en las dos fuentes más reconocidas, la de CODHES y la Red de Solidaridad Social, nadie duda de la magnitud y tendencia creciente del fenómeno. Ver tabla 3.
6. Comunidades como Mapiripan (Meta), Bojayá (Choco), El Naya (Cauca), El Chengue (Sucre), Trujillo y Segovia (Valle), cobraron existencia para la mayoría de los colombianos a partir de las cruentas masacres que allí han ocurrido, solo en estos momentos aparecieron en los medios de comunicación.

De esta manera,

El desplazamiento forzado se suma a la larga cadena de vulneraciones de grupos sociales como los indígenas, los afrocolombianos, los colonos, aparceros, jornaleros y campesinos, quienes han sido puestos al margen de los beneficios de la economía y el “desarrollo”. Sus territorios ancestrales atraen hoy las miradas rapaces de los intereses multinacionales y nacionales, que ven en sus tierras riquezas minerales y naturales, o ventajas geoestratégicas; las comunidades son disputadas como bases de apoyo y conocen al Estado no por su presencia social, sino represiva. En otras palabras, estas comunidades permanecieron por muchos años al margen y hoy son “incluidas” para la explotación y el control (Bello y Peña, 2000).

Mujeres, niños y niñas, indígenas y negros constituyen el grupo más afectado por el desplazamiento forzado. El 33% de los desplazados (es decir, 957.000 personas) pertenecen a las comunidades negras (CODHES 44, 2003): la tasa de expulsión de estas comunidades es un 20% mayor que la del resto del país. Durante el año 2002, El Chocó fue el primer departamento expulsor. La población indígena desplazada representa el 5% del total de desplazados, situación crítica si se tiene en cuenta que la población indígena corresponde al 2% de la población total del país. El 48% de la población que se desplaza son mujeres,⁷ muchas de las cuales se han convertido en jefas únicas de hogar a causa de la muerte o reclutamiento de sus compañeros. El 44% corresponde a menores de edad, de los cuales el 26% se encuentra en edad escolar, es decir entre 5 y 14 años. “En otros términos, el desplazamiento forzado es uno de los factores, y a su vez uno de los resultados, de la profunda exclusión social, la inequidad y la injusticia que caracteriza a nuestro país” (Suárez, 2002).

Tal ha sido la exclusión que hoy, cuando se indaga por los procesos de reestablecimiento para la población desplazada, muchos coinciden en afirmar que no se trata solo de “devolver” o restituir los bienes y derechos perdidos o vulnerados, sino de colocar a estas personas en condiciones para empezar a ejercer la ciudadanía que no han tenido.

7. Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998-2002. Red de Solidaridad Social.

LOS TERRITORIOS DE EXPULSIÓN

El mapa del desplazamiento forzado en Colombia, señala claramente que las zonas de donde más se expulsan colombianos de manera violenta, son aquellas que revierten valor estratégico especialmente en las que se ubican megaproyectos (Revista *Éxodo* 9; Uribe, 2000). Algunos de estos megaproyectos son:

- El canal seco Atlántico-Pacífico, las interconexiones con el ferrocarril Medellín-Buenaventura y las carreteras del Pacífico a Medellín y Pereira.
- La carretera Urabá-Maracaibo.
- La intercomunicación Río de la Plata-Amazonas-Napo-Putumayo-Tumaco que comunicaría a Tumaco con Manaos y Belén del Pará conectando las costas Pacífica y Atlántica.
- La hidroeléctrica de Ituango en el nudo de Paramillo.
- La troncal del Llano que se uniría con la carretera Marginal de la Selva para comunicar por tierra las fronteras venezolana y ecuatoriana.
- En el Magdalena Medio: troncal del Magdalena, Troncal de la paz, zona franca industrial fluvial-tecnológica y ambiental y un puente entre Barranca y Yondó.

También se señalan como estratégicas las zonas valoradas como corredores (tránsito de armas, paso de ejércitos, circulación de ilícitos, etc.) entre ellas, las que componen los cerca de 6.000 kilómetros de las fronteras; zonas para el repliegue de los grupos armados y las aledañas a los centros de decisión política. Indudablemente aquellos territorios ricos en recursos minerales y energéticos (oro, esmeraldas, petróleo, carbón, etc.), son escenarios que convocan diversos intereses y que se convierten inicialmente en zonas de disputa y luego en territorio de dominio del ejército que haya logrado imponerse.

También, dentro de las estrategias de lucha antisubversiva de militares y paramilitares, las zonas en donde tradicionalmente se ubicó la guerrilla con sus respectivas "bases sociales de apoyo" (muchas de ellas zonas estratégicas por los aspectos mencionados anteriormente), han sido objeto de enfrentamientos armados, pero fundamentalmente de acciones bárbaras contra la población civil (hostigamientos, masacres, quemas, etc.) señalada como simpatizante, colaboradora o "guerrilleros vestidos de civil". Acciones justifica-

das por sus perpetradores como campañas que buscan devolverle al país la gobernabilidad. En este sentido, los territorios son des poblados y repoblados al antojo de los actores armados. Las acciones de expulsión no cesan sin embargo, pues las guerrillas intentan volver a ganar el control de sus antiguas zonas y continuamente despliegan acciones en este sentido.

QUIÉNES DESPLAZAN: LOS ACTORES E INTERESES DETRÁS DE LOS GRUPOS ARMADOS

Es común afirmar que el desplazamiento forzado es el resultado del conflicto armado interno y de las estrategias violatorias del derecho internacional humanitario por parte de los actores armados. En este sentido, las cifras oficiales⁸ se reducen a indicar como responsables de los desplazamientos a los paramilitares (45,67%), guerrillas (12,32%), Fuerzas Armadas del Estado (0,65%), y el 19% restante a causa de dos o más actores armados. Esta es sin embargo una verdad a medias, sobre la cual es necesario brindar mayor claridad, pues detrás de los grupos paramilitares con sus diversas expresiones de ejércitos privados y sus discursos justicieros, se esconden y definden los intereses de grandes ganaderos, narcotraficantes, capitalistas nacionales y de las transnacionales. Las acciones de los paramilitares, como se mencionó anteriormente, representan o persiguen también una lucha antisubversiva, funcional, complementaria o sustitutiva de la acción de los organismos de seguridad y del ejército nacional (de ahí su omisión, complacencia y colaboración).⁹

8. Red de Solidaridad Social. Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas.
9. Durante el año 2001, la Oficina continuó observando la consolidación y propagación del fenómeno paramilitar en gran parte del territorio nacional y percibiendo la limitada eficacia de los instrumentos aplicados para prevenir su actuación, contener su avance y responder a sus agresiones, así como el compromiso inconsistente del Estado en este combate. Los miembros de los grupos paramilitares no solo siguen siendo los principales responsables del incremento de las violaciones de los derechos humanos, sino que contribuyen poderosamente a la degradación del conflicto con el empleo sistemático de la violencia y el terror contra los miembros de la población civil en las zonas bajo su control y en los lugares afectados por sus incursiones. La tolerancia, apoyo o complicidad de servidores públicos y el incumplimiento del deber de garantía

En consecuencia ocasionan el desplazamiento guerrillas, militares, paramilitares, ganaderos, narcotraficantes, esmeralderos, comerciantes, empresas nacionales y transnacionales. Esta precisión permite develar los nexos del desplazamiento forzado con los patrones de acumulación de capital y entender la certera afirmación de un analista colombiano en el sentido de que "(...) no hay desplazados porque hay guerra, sino que hay guerra para que haya desplazados".¹⁰

HACIA DÓNDE SE DESPLAZAN: DE DESPLAZADOS A REFUGIADOS

Los desplazamientos forzados ocurren generalmente en las zonas veredales, donde se genera en principio un éxodo hacia las cabeceras municipales, de tal suerte que pequeños municipios del país registran crecimientos inusitados de población. Sin embargo, el escalonamiento del conflicto obliga a que el éxodo continúe hacia las grandes ciudades, donde son mayores las posibilidades de anonimato.

En consecuencia, ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla y, en general, las capitales departamentales observan un proceso continuo de llegada de población desplazada. Las cifras son tan alarmantes que logran incidir en los niveles de desempleo, mendicidad y marginalización de las ciudades.

La salida masiva o individual hacia las ciudades, no es sin embargo la única forma de desplazamiento en Colombia, las comunidades han generado formas de preservar la vida sin renunciar a sus territorios. Es el caso de algunas comunidades indígenas o de colonos, los cuales huyen temporalmente internándose en la selva o hacia las cabeceras municipales, hasta tanto disminuyan o cesen los enfrentamientos u hostigamientos, para retornar y despla-

en varias de las actuaciones de estos grupos hace que sigan comprometiendo la responsabilidad estatal (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH).

10. Rojas citando a Héctor Mondragón "Relatifundización, megaproyectos y campesinos en Colombia" (CODHES, 2000).

gar *estrategias de resistencia*. Los procesos de resistencia, liderados especialmente por las comunidades indígenas y negras, expresan el significado que contiene el territorio para la existencia misma de las comunidades y en este sentido su firme decisión a luchar por lo que representa el derecho a la autonomía y la vida misma.

Hay quienes han debido pasar las fronteras nacionales y convertirse en refugiados, con grandes dificultades para adquirir este estatus, debido a la estigmatización y discriminación de que son objeto los colombianos, asociados por las autoridades de los países vecinos con el narcotráfico y la subversión. Ecuador, Venezuela, Panamá y en menor grado Perú y Brasil se constituyen en los lugares de destino de 49.545 colombianos, cifra acumulada desde el año 2000. Durante el 2002, alrededor de 21.800 colombianos cruzaron las fronteras, al menos 12.000 en Ecuador, 9.500 en Venezuela y 300 en Panamá.¹¹

La salida de los colombianos hacia los países vecinos, se explica por el nuevo significado que las fronteras adquieren en el contexto actual,

(...) la dinámica del conflicto armado interno colombiano las ha convertido en sitios estratégicos para el abastecimiento de los grupos armados al margen de la ley y para el comercio de armas y droga. Esta situación ha hecho que las comunidades que habitan en las cercanías a las zonas de frontera sean fuertemente afectadas por la confrontación armada de los diferentes grupos que buscan el control de estos territorios.¹²

En consecuencia, son miles los colombianos que han debido huir a los países vecinos, a muchos de ellos se les han violado sus derechos, han sido maltratados, y algunos han sido repatriados a la fuerza o con engaños.¹³ Los testimonios de colombianos en estos países dan cuenta de la falta de atención de los gobiernos de los países vecinos, cuando no del maltrato que ejercen sobre ellos las autoridades militares, desconociendo principios y disposiciones del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.

11. CODHES 44, 2003.

12. Informe Defensorial conjunto sobre la devolución de la República de Panamá de 109 personas de nacionalidad colombiana.

13. El caso más reciente da cuenta de devolución de 109 colombianos que se encontraban en la localidad de Punuza, en territorio panameño, a Sapzurro, Colombia.

EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: SOLDADOS CAMPESINOS, RETORNOS FORZADOS, CIUDADANOS INFORMANTES E IMPUNIDAD

Si bien la reflexión presentada da cuenta del fenómeno en las dos últimas décadas, es claro, que las perspectivas plantean hondas preocupaciones, pues los datos señalan que el fenómeno crece de manera contundente, aunque todas las cifras oficiales demuestren que la violencia disminuye (violencia expresada en número de secuestros, atentados terroristas, masacres e incursiones armadas).

De otro lado las perspectivas de un proceso de negociación del gobierno con los grupos paramilitares, el cual pretende alcanzar su desmovilización y reinserción, a cambio de procesos que terminan resarciendo a los victimarios y no a las víctimas, bajo el argumento perverso que confunde justicia con venganza, le depara al país otros costos, derivados de las cadenas de odios, venganzas y retaliaciones a las que dan lugar los procesos de impunidad.

La política de seguridad democrática, luego de un año de ejercicio presidencial, muestra el afianzamiento de los modelos excluyentes y antidemocráticos que han estado en la base de la violencia. La inversión militar y el fortalecimiento de las medidas de seguridad se imponen sobre las demandas de inversión social, agudizando la situación de pobreza en el país.

La retórica antiterrorista, enmarcada en la política externa de los Estados Unidos, y las presiones sobre los militares para mostrar resultados inmediatos, devienen en una persecución arbitraria, en una cacería de brujas de la que no están exentos funcionarios públicos, obispos, religiosos, maestros, estudiantes, alcaldes ni mucho menos líderes sociales o defensores de derechos humanos. Las estrategias relacionadas con las “zonas de rehabilitación”, los soldados campesinos y las redes de informantes, definidas como las innovaciones del “Estado comunitario y de la seguridad democrática”, terminan por borrar los límites entre población civil y combatiente y finalmente por obligar a la población civil a inmiscuirse y participar activamente de la guerra.

Asistimos, por tanto, a la continuidad del desplazamiento forzado de la población campesina y al incremento de los procesos de expulsión por amenazas y atentados (en calidad de desplazados, refugiados o exilados) de líderes sindicales, educadores, funcionarios públicos, en un contexto nacional de

absoluta precariedad para la atención y protección de esta población y un escenario internacional cada vez más hostil para los mismos.

Al asumir el desplazamiento forzado desde esta perspectiva, se comprende por qué para la prevención y reducción del mismo las medidas asistenciales o militares —encaminadas a desplegar ejércitos y soldados campesinos en las zonas— se quedan cortas. Si se pretende frenar esta tragedia, es necesario afectar los factores mencionados, lo cual supone contemplar acciones que van desde el control de los procesos de comercialización de la tierra de los desplazados y regulación de la guerra acorde al derecho internacional humanitario, hasta replantear y reorientar el modelo de desarrollo del país y su inserción en la lógica de acumulación global, sobre la base de una propuesta que privilegie el respeto por la cultura, la identidad y la integridad de las comunidades por encima de los intereses de terratenientes y del capital nacional y transnacional. Se trata entonces, de un proceso complejo y no libre de contradicciones que no surge de la voluntad política de los gobiernos, sino de la capacidad organizativa de la población y de la adhesión a este propósito de sectores del país para quienes cada día es más claro que la viabilidad de nuestra nación depende de la transformación de los modelos e incluso del desacato a las “fórmulas y recomendaciones” foráneas que prometían y prometen ajustes, dolor y sacrificio en función de un postergado bienestar que solo se ha traducido en desarraigo, muerte y pobreza para la mayoría de la población y que no aseguran sino desolación para las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- Bello, Martha, y Nayibe Peña. “Migración y desplazamiento forzado: de la exclusión a la desintegración de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas”, documento mimeografiado. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2000.
- CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). “Seminaro internacional desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo”, ponencias en mimeo y fotocopia. Bogotá, 2000.
- *Boletín*, No. 44. Bogotá, 28 de abril de 2003.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *La paz: el desafío para el desarrollo*. Bogotá, Tercer Mundo, 1998.

Revista *Éxodo*, No. 9. Bogotá, 1999.

Suárez, Harvey. "Aplazados y desplazados. Violencia, guerra y desplazamiento: el trasfondo cultural del destierro y la exclusión", en *Destierros y desarraigados*. Bogotá, CODHES-OIM, 2002.

Uribe de Hincapié, María Teresa (Directora de la investigación). *Desplazamiento forzado en Antioquia*, tomo 0, *Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia*. Bogotá, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Conferencia Episcopal Colombiana, 2000.

ANEXOS

Tabla 1

Cultivo	1990	1997	Crecimiento anual
Arroz	521,1	390	-4,1%
Papa	161,4	166,8	0,5
Maíz	836,9	573,4	-5,4
Vegetales	87,6	95,8	1,3
Algodón	200,5	61,3	-16,9
Sorgo	273,0	102,6	-14,0
Soya	116,2	43,5	-14,0
Fríjol	164,2	135,3	-2,8
Trigo	56,7	23,6	-12,5
Cebada	54,3	9,6	-24,8
Caña de azúcar	114,8	168,3	5,5
Plátano	344,8	379,1	1,4
Caña de panela	199,6	209,9	0,7
Yuca	207,3	181,8	-1,9
Banano	32,4	42,0	3,7
Cacao	120,7	109,6	-1,4

Fuente: Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, Áreas cultivadas, (miles de hectáreas).

Tabla 2

**ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD POR TAMAÑOS.
COLOMBIA 1984-1996. PORCENTAJES**

Tamaños	Predios 1984	Superficie 1984	Predios 1996	Superficie 1996
Pequeña	89,92	23,15	91,11	21,40
Mediana	8,68	30,50	7,81	24,80
Grande	1,40	46,35	1,08	53,80
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Absalón Machado (2003), "Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto", ponencia presentada en la cátedra "Desplazamiento forzado en Colombia", Universidad Nacional de Colombia.

Tabla 3

**CIFRAS SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO
EN COLOMBIA - CONTRATACIÓN DE FUENTES**

Año	CODHES	SUR
Hasta 1998	1'555.000	45.800
1999	288.000	25.216
2000	317.375	266.605
2001	341.925	322.104
2002	412.553	365.961
2003 ene-abr	n.d.	53.332
Acumulado	2'914.853	1'079.080

CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

SUR: Sistema único de registro. Desplazados inscritos en la Red de Solidaridad Social.

Fuente: Informe del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Desplazamientos Internos. Resolución 1999/47 de la Comisión. "Misión de Seguimiento enviada a Colombia". E/CN.4/2000/83/Add.11. 11 de enero de 2000.



MIGRACIÓN, SUEÑOS, DOLOR

*Patricio Carrillo**

INTRODUCCIÓN

La ponencia que presentamos refleja la realidad que viven las familias y los riesgos que cada inmigrante vive diariamente cuando toma la decisión de salir del país. Nuestra organización se fundó para ayudar a los inmigrantes que se encuentran en suelo español, y para luchar en la búsqueda de respeto de sus derechos como seres humanos.

La “Asociación de Inmigrantes Ecuatorianos en Catalunya para la Solidaridad y la Cooperación-Ecuador Llactacaru” se funda en marzo de 2001. En el idioma quichua, la principal lengua indígena de los Andes ecuatorianos, Ecuador Llactacaru significa “Ecuador tierra distante”. Con este nombre queremos expresar nuestra identidad ecuatoriana indígena y mestiza, hecha de raíces y olvido, de cacao viejo, nieves, selvas y esperanzas. En él mostramos nuestros lazos con el país que dejamos atrás un día en busca de mejores oportunidades de vida y nuestra lucha por el arraigo en este viejo y nuevo mundo que también hacemos nuestro.

* Representante en Ecuador de la Asociación de Inmigrantes Ecuatorianos en Catalunya para la Solidaridad y Cooperación. Coordinador del Proyecto de Jóvenes Quito-Chone de la Asociación Cristiana de Jóvenes. Coordinador del Departamento de Promoción Social de la Fundación Mariana de Jesús.

En los últimos años, tras décadas de crisis y recesión en los países menos desarrollados y bajo los efectos perversos de un proceso de globalización que solo beneficia a unos pocos, miles de personas emigran desde su exclusión hacia el mundo desarrollado, necesitado de mano de obra barata. Los inmigrantes somos capaces de trabajar en condiciones de semiesclavitud para tratar de alcanzar lo propuesto, que es establecer mejores formas de vida. Desde la periferia, los excluidos marchan hacia los países mas privilegiados, cuyos gobiernos hipócritamente se escandalizan ante la avalancha humana que ellos mismos provocan y de la que son los principales beneficiarios.

Para el migrante, sin embargo, la exclusión continúa en el exilio dorado y, en la trastienda de la opulencia, tenga o no su situación regularizada, padece numerosos problemas de desarraigo social y cultural y afronta serias dificultades para poder integrarse como ciudadano de pleno derecho, además de soportar actitudes xenófobas y racistas, discriminación, explotación laboral, hacinamiento, inseguridad y olvido. A este agrio contexto, en el caso español se añade el endurecimiento de la política migratoria, con leyes draconianas que prohíben el ejercicio de derechos humanos fundamentales.

Ecuador Llactacaru, en tanto asociación de inmigrantes y colectivo comprometido, asume el reto de luchar por mejorar el contexto injusto en que esta sumida la inmigración en España y en el resto de la Unión Europea.

Desde este firme compromiso ofrece un espacio de trabajo, de discusión, de colaboración y de encuentro para todas aquellas personas que todavía piensen que el presente y futuro pueden cambiarse en nuestro país y el mundo.

ANTECEDENTES

La situación por la que viene atravesando el país desde 1995 es consecuencia de la crisis social y económica generada por la globalización que tiene como sustento a un proyecto de muerte. Las políticas neoliberales pretenden privatizar aquellas áreas del sector público que están determinadas como estratégicas (energía eléctrica, petróleo, etc.) y que a nuestro modo de ver financian en gran parte a las áreas estatales sociales, como salud, educación.

La globalización como política tiende a eliminar los derechos adquiridos de los trabajadores y sobre todo la estabilidad laboral, provocando una crisis permanente en el ámbito económico, social y político, que deriva en un deterioro mayor de las condiciones de vida de las familias de clase media y baja.

La condición de vida de las familias de clase media y baja por decir lo menos es desalentadora, ya que ha aumentado considerablemente la desnutrición en los menores de edad, hay mujeres embarazadas anémicas que no tienen como alimentarse adecuadamente, niños y adolescentes que no rinden en sus escuelas y colegios.

Cada padre y madre de familia ecuatoriana que se encuentran en una edad económicamente productiva se han quedado sin trabajo, y los que cuentan con un empleo, lo que ganan no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas.

La dolarización, para la gran mayoría de los ecuatorianos y ecuatorianas, ha significado mayor pobreza, mayor desestabilización al interior de los hogares, pérdida de esperanza y de la posibilidad de que sus sueños de ofrecer a sus familias una vida mejor se cumplan.

Al pueblo se le ha negado la posibilidad de soñar y con ello han coartado las aspiraciones legítimas de mejorar sus condiciones de vida. Los gobernantes de nuestro país son los responsables de que la gente se desenvuelva sin mayor aspiración que la de sobrevivir en un sistema que no le ofrece nada como seres humanos; es más, creo que a muchos políticos les interesa esta situación de desesperanza que vive el pueblo, de tal forma el camino les va quedando libre para implementar sus políticas; no hay organización, principalmente en los sectores urbanos –comités barriales sin ningún poder de movilización y de representación, sindicatos debilitados y ante la falta de una capacidad de propuestas de todos los sectores sociales que no logran estructurarse de manera unificada– estas son las condiciones que han generado muy hábilmente los políticos de extrema derecha en nuestro país.

Las familias ecuatorianas tienen un panorama desalentador al ver que los dueños de la patria no les ofrecen salidas reales a su situación y más bien son funcionales de un sistema político corrupto que no se compadece de los necesitados, para quienes la única vía posible es salir del país.

En el Ecuador, los momentos de crisis social, política, económica, estuvieron marcados por el deterioro de la institucionalidad tanto a nivel público

como privado, cierre de los bancos, congelación de los dineros, corrupción en las más altas esferas, sistema jurídico desprestigiado, cierre de pequeñas y medianas industrias, desempleo y falta de propuestas de carácter productivo que permitieran la reactivación económica del país. Todos son hechos que han contribuido profundamente al fenómeno migratorio.

Según datos del INEC, el Ecuador se empobreció más que cualquier otro país de América Latina entre los años 1995 y 2000. El número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones de personas, es decir, pasó del 34 al 71%. En 1990, el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, en el año 2000 se reduce al 2,5% mientras el 20% más rico pasa a recibir el 61% de la riqueza nacional. Esta inequidad es sin duda una de las principales causas de la pobreza, pues la capacidad productiva del país pudiera satisfacer la demanda de bienes y servicios de toda la población y permitir una distribución adecuada de la riqueza.

La migración, es el resultado del proceso neoliberal y de las políticas que se han impuesto a los países pobres, en complicidad con sectores de la oligarquía de estos países, que están representados por los partidos de derecha. En el Ecuador los partidos Social Cristiano, y Democracia Popular, son los responsables directos de ejecutar las políticas neoliberales dictadas por el FMI. Sin embargo no podemos dejar de responsabilizar a ciertos sectores de la Social Democracia y a otros partidos que también son corresponsables de esta debacle nacional, incluso de ciertos sectores de la Iglesia que han actuado o se han prestado para el juego político.

Ahora bien, podemos ubicar dos momentos de grandes éxodos migratorios en la historia del país. En los años 70 y 80 se produce un primer flujo migratorio que está localizado en las provincias australes de Cañar y Azuay principalmente, movimiento humano que tiene como destino Estados Unidos de América.

En un segundo momento en la década de los 90 y de 2000 al 2002, se produce el éxodo migratorio que toma una dimensión nacional pero, a diferencia del anterior, está marcado por la salida masiva de mujeres y esta vez tiene varios puntos de destino: Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Suecia, Israel, y con mayor incidencia Italia y España.

El hecho de que en este nuevo período migratorio sean las mujeres quienes abandonan sus hogares es por una sencilla razón: las fuentes de empleo que se ofrecen a los inmigrantes mayoritariamente esta en el servicio do-

méstico, los trabajos en los cuales se pueden emplear los hombres son escasos, pueden emplearse como dependientes de almacén, cargadores en el mercado, en la agricultura y otros.

CAUSAS Y EFECTOS

La consecuencia lógica de esta evolución fue el masivo desempleo y subempleo, la caída de los ingresos, la reducción de las inversiones sociales en salud, educación, desarrollo comunitario, déficit habitacional, inseguridad, autoestima baja.

El Ecuador entonces, al entrar en la mayor crisis de su historia, sumido en una espiral de deterioro económico que produjo una grave inestabilidad política, inauguró un proceso inédito de emigración, cuyas consecuencias, como la ruptura de los lazos afectivos familiares, recién se empiezan a entender.

Las cifras sobre la emigración varían grandemente. Sin embargo, según datos del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, en los últimos años un millón y medio de ecuatorianos y ecuatorianas, más del 10% de la población, habría salido del país.

Además organizaciones como Caritas-España destacan que al contrario de otros casos, en el Ecuador no se produjo una emigración de las personas con un nivel bajo de instrucción y preparación (características de los sectores de bajos ingresos), sino mayoritariamente de sectores medios empobrecidos por la crisis (tomado de la cartilla Plan Migración Comunicación y Desarrollo FEPP, ILDIS/FES).

Es importante insistir en los elementos coyunturales de carácter económico y político —el salvataje bancario, la corrupción, la caída del precio del petróleo, la falta de confianza en el sistema jurídico, los levantamientos sociales en contra de los gobiernos de turno que tuvieron como consecuencia cinco gobiernos en cinco años— produjeron una imagen de fragilidad de la institucionalidad democrática del Ecuador en el ámbito nacional e internacional.

Esta imagen débil de país fue transmitida día tras día por los medios de comunicación e hizo eco en el imaginario (ideal) de construir espacios familiares que permitan un mejor desarrollo para sus hijos. Este ideal fue fracturado por todos.

Creo también que si en este momento se le ofreciese a todo el pueblo la posibilidad de salir no dudaría en hacerlo, porque todos ven en la migración la posibilidad de construir su sueño de ofrecer a sus familias una vida digna, de que sus hijos puedan estudiar, contar con una vivienda que les ofrezca comodidad, que el trato y las condiciones de desarrollo se den en una relación de iguales.

Es decir, la migración se convirtió en esa posibilidad de cumplir sus sueños, porque además existe una red de transmisión social comunicacional en los sectores en los que se ha originado la migración. Las personas que tienen a sus familias en el exterior se encargan de contar a sus vecinos lo bien que les va a sus familiares en España o cualquier otro país y cómo esto les ha permitido mejorar en ciertos casos su forma de vida.

Esto despierta el interés de las personas y comienza un proceso de búsqueda de encontrar la forma de salir del país, se dan los endeudamientos en entidades financieras que han visto en estas personas la posibilidad de obtener grandes ganancias. En el caso de las entidades financieras se cobra un interés anual del 18% hasta el 22%, los prestamistas (chulqueros, coyoteros) que trabajan con las agencias de viajes ofrecen créditos rápidos y cobran un interés de 10 hasta el 20% mensual a cambio de hipotecar sus bienes inmuebles por cantidades que se convierten en irrisorias. 2.000 dólares que se necesita para viajar, más 2.000 dólares que se entregan como bolsa y de los que se retiene el 10%. Este dinero debe ser completado y devuelto apenas uno llegue a su destino, a esto hay que añadir el gasto del envío que se realiza a través de cualquier agencia. Es decir que estas deudas se convierten en impagables por las altas tasas de interés y las familias terminan perdiendo lo poco que les queda en el país (terrenos, casas, etc.).

Sin embargo, a pesar de todas estas vicisitudes las personas toman decisiones drásticas, pues según ellos son las más adecuadas para poder realizar sus sueños y comienza la aventura y el viaje que se espera sea el inicio de la consecución de los grandes logros y objetivos familiares.

Al inicio de esta aventura van quedando detrás esposas, esposos, hijos, que aguardarán por un tiempo en espera de que su familiar pueda conseguir

su "legalización" y estabilizarse para poder llevar uno a uno a sus familiares. Esto en la mayoría de casos no es posible y la familia tendrá que seguir esperando.

¿Pero quiénes son los más afectados con este éxodo migratorio? Niñas y niños que no logran entender por qué su padre o su madre tuvieron que dejarlos; en otros casos padre y madre han dejado a sus hijos con sus familiares o con sus vecinos, quienes en un primer momento aceptan de la mejor manera cuidar a los niños, pero conforme va pasando el tiempo, los niños no hallan espacio en estos nuevos "hogares", porque no encuentran lo que buscan y no se puede comprar, ni exigir a quienes aceptaron quedarse con ellos: amor, afecto, el que les den una caricia cuando se sienten solos/as o tener con quien conversar de lo que les pasa cada día.

En las escuelas y colegios los profesores no logran dimensionar, ni entender por lo que están atravesando estos pequeños héroes de una sociedad injusta, que han bajado su rendimiento o simplemente no van a la escuela.

Los lazos afectivos cada día se deterioran y esto comienza a revelarse a través de una conducta de rebeldía que reclama por qué le tiene que pasar esto a él, a ella; por qué en esos momentos más duros no hay quien les consuele, les escuche y le de importancia a lo que les pasa.

En algunos casos, adolescentes jóvenes comienzan a buscar en sus amigos estos vacíos de afectividad que la sociedad les está negando; en otros casos, al verse incomprendidos, buscan formas nada adecuadas para resolver sus problemas (alcohol, drogas) y en casos muy extremos incluso se dan suicidios.

Pero ¿qué pasa con aquellas personas que se han visto obligadas a realizar un éxodo migratorio? En los países de destino les espera una situación nada halagadora, tendrán que subsistir en circunstancias difíciles, ya que todo lo que les contaron no era tan cierto y todo el ofrecimiento de sus amigos o familiares de que los iban ayudar tampoco se cumple. De esta forma comienza un nuevo momento en las vidas de los inmigrantes, quienes tienen que realizar trabajos en los cuales no se les paga lo justo y que a duras penas alcanzan para subsistir (pagar con 100 dólares el derecho a una cama que servirá para descansar de las jornadas largas de trabajo, que en la mayoría de casos van más allá de las doce horas al día; el pago de los intereses de la deuda contraída y enviar algo de dinero a sus familias). Pero también se ven trastocados los elementos culturales de las personas que migran, ya que se en-

cuentran en sociedades que son diferentes culturalmente en gustos, en sus formas de alimentarse, en sus expresiones musicales, en su dialecto, en el trato, en su forma de vida, en la forma de ver y entender el mundo mismo.

En el primer mundo, en los países desarrollados, los inmigrantes se convierten en la fuerza de trabajo barata y, por el hecho de ser “ilegales”, “sin papeles”, son objeto de vejaciones y de formas neoesclavizantes de los empresarios para los cuales trabajan y en algunos casos hasta se paga tributo para que les den los papeles (oferta de empleo).

Me pregunto ¿es así como se debe tratar a los seres humanos por ser diferentes en el color de la piel, en el color de los ojos y tener diferentes rasgos físicos? ¿es así como se desenvuelven las sociedades democráticas europeas del nuevo milenio, excluyentes y sin ningún respeto al otro por ser diferente?

PROPUESTAS E INICIATIVAS DE LA ASOCIACIÓN ECUADOR LLACTACARU

La Asociación de Inmigrantes Ecuatorianos en Catalunya representa a un importante conglomerado humano y por lo tanto en esta ponencia realizamos propuestas a diferentes instituciones tanto públicas como privadas.

La Asociación cuenta con tres ejes de proyectos: Educación, Vivienda y Comercialización, la cual significa producción en el país.

1. La Asociación, convencida de que ha llegado la hora de ser parte propositiva en las soluciones nacionales, se ha planteado y se encuentra desarrollando trabajo con los niños hijos de migrantes al sur de Quito conjuntamente con la Fundación Myra de Bruijn, a quienes se les brinda un espacio de socialización. Estos niños del Centro Infantil sin embargo requieren de mayor apoyo de instituciones y ONG nacionales e internacionales, apoyo que permita brindar un óptimo desarrollo. El centro infantil cuenta con una psicóloga y otros profesionales que apoyamos el trabajo social comprometido, entendiendo que la organización propositiva nos permitirá ser parte de nuestras soluciones.

2. Mejorar el sistema de apoyo psicológico, social, biológico que realizan los departamentos de orientación vocacional en cada uno de los colegios.
3. Realizar talleres dirigidos a los profesores sobre la situación real de los hijos de padres migrantes y sobre cómo tratar los problemas que atraviesan.
4. Crear espacios de socialización para niños y adolescentes hijos de migrantes en cada uno de los planteles educativos.
5. Actualmente nos encontramos desarrollando una propuesta de vivienda, para lo cual estamos reuniéndonos con los familiares y más personas que crean en nuestra propuesta a fin de obtener vivienda, lo que permitirá trabajar con la gente en lo organizativo y, a partir de ello, desarrollar proyectos que solucionen algunas de nuestras necesidades más urgentes.
6. El proyecto de comercialización tiene como fin establecer una red de productores y consumidores, para lo cual se están impulsando mercados alternativos en diversos barrios de la ciudad, en donde los productores venden directamente sus productos a los consumidores. Estamos impulsando proyectos en Imbabura y en el nor-occidente de Quito, para ello estamos llevando a cabo talleres de capacitación a los campesinos gracias al apoyo de una institución internacional.
7. Planteamos la reactivación del sector agrícola a través tanto de la creación de cooperativas de producción y distribución con familiares de migrantes como del desarrollo de puestos de trabajo, para esto creemos importante establecer convenios con las universidades y escuelas politécnicas del país que brinden asistencia y transferencia de tecnología.
8. Proponemos trabajar conjuntamente las universidades y organizaciones de inmigrantes por la defensa de los Derechos Humanos de nuestros familiares que se encuentran en el exterior, estableciendo una Red de consultorios jurídicos en los sectores con mayor índice de inmigrantes.
9. Proponemos denunciar a personas y ONG que pretenden aprovecharse de los inmigrantes.
10. Buscar acuerdos de cooperación internacional que estén orientados al desarrollo productivo con los pequeños y medianos productores, así como también la capacitación y formación de los mismos.

11. Captar fondos del exterior que permitan incentivar el ahorro y el crédito con tasas de interés bajas, que permitan el fortalecimiento de los grupos organizados con los cuales trabaja la asociación.
-
-

LA SITUACIÓN DEL REFUGIO EN VENEZUELA

*Bárbara Nava**

Solo si acompañamos compasivamente a los refugiados en su interminable éxodo de la persecución en busca de seguridad, empezaremos a comprender que nosotros pertenecemos a una misma humanidad más allá de las divisiones o identidades.

Will Coley, SJR New York.

SEÑALAMIENTO HISTÓRICO Y CAMINO RECORRIDO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS

A partir del año 1986, Venezuela se adhiere al Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967 y lo publica en Gaceta Oficial de la República No. 33503, fechado el 2 de julio de 1986. Por ello, las normas sobre refugio consagradas en dicho instrumento y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 adquieren plena vigencia en nuestro ordenamiento jurí-

* Abogada por la Universidad Central de Venezuela. Actualmente es Coordinadora del Área Legal y de Protección del Servicio Jesuita a Refugiados de Venezuela, SJR.

dico desde 1986,¹ con obligación para el Estado de adoptar la terminología y mecanismos internos necesarios para la aplicación de las normas consagradas en dicho instrumento.

En este sentido, el camino de protección de los derechos de los refugiados en Venezuela ha transitado desde un espacio meramente normativo, de reconocimiento de derechos contenidos en Convenios del Derecho Internacional de los Refugiados,² lo que ha supuesto la regulación constitucional,³ pasando por la vigente ley orgánica interna,⁴ así como por el recientemente promulgado reglamento general en la materia,⁵ todo lo cual integra actualmente el marco normativo interno de protección de refugiados/as, en Venezuela, hasta llegar a la situación actual, en la que nos encontramos con la instalación formal del órgano administrativo designado para el estudio y tramitación de las solicitudes de refugio, denominado “Comisión Nacional para los Refugiados”, en adelante, la Comisión.

Actualmente residen en Venezuela aproximadamente 1.332 personas que han “solicitado formalmente” el reconocimiento del estatuto de refugiado al Estado.⁶ Esta cifra, otorgada por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) en Venezuela y por organizaciones de derechos humanos que trabajan el tema en el país,⁷ no corresponde necesariamente a la cantidad real de personas que ha ingresado a nuestro territorio en busca de protección, por el miedo de que ser reconocido como refugiado/a en un Estado que aún no ofrece protección represente una inseguridad mayor para ellos mismos. A ello se suman la ausencia o poco manejo de conocimiento

1. Por la firma del protocolo, el Estado venezolano se obliga a la aplicación de los artículos 1 al 34 inclusive de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
2. Aceptación que se verificó mediante la adhesión al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
3. Artículo 69 de la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
4. Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Referencia completa en la bibliografía.
5. Decreto No. 2491, con fecha 4 de julio de 2003, publicado en Gaceta Oficial No. 37740, con fecha 28 de julio de 2003.
6. El mecanismo de presentación de las solicitudes se efectuaba, antes de la instalación de la Comisión, mediante manifestación de la necesidad de protección ante el ACNUR u ONG que remitían la misma a la Fiscalía General de la República para la fijación de la fecha de presentación de declaración o entrevista ante el Estado.
7. Vicaría de Derechos Humanos de Caracas, PROVEA y Servicio Jesuita a Refugiados de Venezuela.

del tema por los funcionarios tanto civiles como militares del país, la tendencia a militarizar más la frontera, la intención estatal de decretar una suspensión de garantías constitucionales en los Estados fronterizos venezolanos y la falta de documentación adecuada que acredite la condición de solicitante en el país, generando una mayor vulnerabilidad, especialmente en la zona fronteriza.

Es en este marco que el presente trabajo pretende exponer, muy sucintamente, la situación actual del derecho a buscar y recibir asilo en Venezuela, para lo cual hemos recorrido brevemente la consagración normativa vigente y su contenido obligante para el Estado venezolano. Nos corresponde ahora referirnos a las dos fases que han caracterizado la actuación del Estado venezolano en la aplicación de los derechos, que en materia de refugio han sido reconocidos en su ordenamiento dentro de un Estado Social, de Derecho y Justicia,⁸ de conformidad a lo dispuesto en nuestra Constitución vigente.

DE LAS FASES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

La primera fase corresponde al señalamiento histórico desde el punto de vista normativo de la institución del refugio o asilo en Venezuela y su correspondencia con determinados hechos, que dieron lugar a la apertura del refugio, como tema de trabajo y postura para las organizaciones de derechos humanos ante el Estado venezolano.

En este sentido, y a pesar de que Venezuela ya se había adherido al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, la primera fase comienza con un despertar de la necesidad de aplicar (en base al principio de autoejecutividad de los derechos humanos) y ajustar los contenidos de protección dispuestos en los instrumentos internacionales sobre la materia. Esto se hace mediante la creación del órgano administrativo correspondiente y del procedimiento para el estudio y tramitación de las solicitudes; todo ello, a raíz del ingreso al país de personas necesitadas de protección en virtud de ser perse-

8. Artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

guidas, o de huir porque su vida, seguridad o integridad y las de sus familias estaban siendo amenazadas en su país de origen o residencia (Colombia).

Uno de los hechos más resaltantes, que originó esta necesidad de revisar las normas y lograr un mayor respeto a los derechos de los refugiados/as, se produjo en el año 1999, cuando nuestro país fue testigo del ingreso de varios grupos de personas necesitadas de protección. Un primer grupo, compuesto por cerca de 2.230 personas, entró al territorio venezolano el 2 de junio de 1999; un segundo grupo, de aproximadamente 650 personas, ingresó al territorio venezolano el 5 de junio de 1999 por la zona conocida como La Vaquera, a orillas del Río de Oro, Municipio José María Semprún (Edo. Zulia); y un tercer grupo, compuesto por aproximadamente 700 personas, llegó el 29 de junio de 1999 a La Vaquera, procedente de otras zonas de la misma región.

En los tres casos,⁹ las familias fueron devueltas confirmándose con relación al primer grupo la voluntariedad de ello y el acceso de las organizaciones de derechos humanos y el ACNUR; pero con relación a los últimos dos grupos de familias, se efectuaron reuniones a puerta cerrada entre las autoridades venezolanas y colombianas, excluyendo al ACNUR y a las ONG. Decidieron devolver a todo el grupo, denominándolos “desplazados en tránsito”.

Esta primera fase, de reconocimiento del derecho a buscar y recibir asilo, se caracterizó por el alcance de un mayor contenido normativo de “protección” a refugiados/as en el Estado venezolano, lo que puede observarse en el ajuste de las disposiciones de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (en adelante LORA) a las disposiciones normativas de protección mínima, dispuestas en los convenios sobre el Derecho Internacional de los Refugiados y Derechos Humanos. Este ajuste respondió, especialmente, a las disposiciones reconocidas en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, el Protocolo de 1967 y Convenciones Interamericanas, con lo cual se observó un exitoso mecanismo de participación de la sociedad civil, mediante la intervención de las ONG y del ACNUR en las discusiones de la citada ley.

9. Información recopilada por la organización PROVEA en su informe anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Octubre 1999/septiembre 2000.

Además de la referida participación de la sociedad civil en el proceso de formación de la ley y del logro de una ley respetuosa y acorde con los convenios internacionales de protección a los derechos humanos y al derecho de los refugiados, se estableció un procedimiento que otorga todas las garantías de revisión administrativa y acceso a la vía contenciosa, confirmando un real derecho subjetivo para los solicitantes y no un mero trámite discrecional estatal. Sin embargo, y a pesar de ser conocida la necesidad de dar respuesta no solo a los casos en los que existe persecución como elemento determinante de la petición de refugio, sino también en aquellos casos en los que la vida, seguridad o integridad han sido amenazadas por la violencia generalizada u otras circunstancias que perturban gravemente el orden público, dando origen a la necesidad de cruzar las fronteras y solicitar protección, el Estado omitió la consagración normativa de ampliación de la definición de refugiado/a, contenida en la Declaración de Cartagena.

En conclusión, la primera fase se caracteriza por la normativización, mediante ley orgánica interna,¹⁰ de los contenidos de protección dispuestos, principalmente, en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo. Sin embargo, la aplicación de estas normas no se produjo, dando lugar a un claro incumplimiento del derecho a buscar y recibir asilo por parte del Estado venezolano, en virtud, precisamente, de la inaplicación de los contenidos normativos. Todo lo cual conllevó a la indefensión y flagrante violación a los derechos humanos de los solicitantes de refugio. Lo cual se comprueba mediante la constatación de hechos tales como:

- La Mora en la instalación y funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados.
- La negatoria de acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a.
- La falta de documentación adecuada que acreditara la cualidad de solicitante de refugio ante el Estado y por la cual los solicitantes eran asumidos como migrantes ilegales, por lo que fueron objeto de detenciones y recriminaciones, violando de este modo uno de los principios que informan al asilo o refugio (a saber, la no sanción por presencia ilegal) y poniendo en riesgo de deportación a las personas en virtud de lo mismo. Con ello su-

10. En Venezuela, los Derechos Humanos tienen rango constitucional, de conformidad a con lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

frió grave riesgo de violación el principio de no devolución, piedra angular del derecho de asilo o refugio.

- La vulneración del derecho a la personalidad jurídica, en tanto titularidad y ejercicio de derechos ante cualquier Estado o jurisdicción en condiciones de igualdad ante la ley y sin discriminación alguna, debido precisamente a los limitantes formales para el acceso a órganos estatales.
- La falta de respuesta oportuna, la inseguridad jurídica y el riesgo a la seguridad e integridad personal de los solicitantes que se encuentran en zona fronteriza.
- La afectación en el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, limitando el acceso a los servicios básicos de salud, educación o trabajo que les permita acceder a una vida digna en igualdad de circunstancias a los habitantes del Estado asilante.

Ahora bien, la incipiente segunda fase comienza el 5 de agosto de 2003,¹¹ cuando se instala la “Comisión Nacional para los Refugiados”, único órgano administrativo con competencia para estudiar, tramitar y decidir las solicitudes de refugio en Venezuela, integrado por representantes del Ministerio de Interior y Justicia, Defensa y la Cancillería de la República, que la preside. A este respecto, la LORA establece los mecanismos estatales para dar cumplimiento a las normas de protección a nivel interno, en razón de lo cual crea esta instancia administrativa y establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a en Venezuela.

En este sentido, la segunda fase se asume como un reto y compromiso para el Estado venezolano en el respeto y garantía del derecho a buscar y recibir asilo, dando respuesta y aplicando las normas aceptadas en su ordenamiento. Asimismo, representa una nueva etapa de esperanza para los más de mil solicitantes actuales, y los que se presenten, de recibir protección y una respuesta justa. Por último, para las organizaciones de derechos humanos que trabajan la materia, representa una etapa de vigilancia, asistencia y seguimiento de las actuaciones estatales, en observancia de las garantías debidas en la declaratoria o no del estatuto de refugiado/a en Venezuela.

Como veremos, esta nueva fase en la aplicación de las normas protectoras en materia de refugio, comienza con la necesidad de dar respuesta a las

11. Decreto No. 2539 de fecha 5 de agosto de 2003, publicado en Gaceta Oficial de la República No. 37748, de fecha 7 de agosto de 2003.

solicitudes y, con ella, la obligación del Estado venezolano de respetar el debido proceso en el estudio de las mismas. Ahora bien, en este punto deben observarse algunos derechos que insinúan a las garantías que ordenan el procedimiento y la adopción de las decisiones, resultan vitales para la emisión de una respuesta justa, dentro de los parámetros de protección a los refugiados/as, en los que encontramos los siguientes:

- El otorgamiento de la documentación adecuada que acredite la cualidad de solicitante, denominado "provisional" por la LORA, y le facilite la movilización o tránsito sin el riesgo a ser considerado "migrante ilegal", a la vez que le permite o facilita el acceso a los órganos del Poder Público venezolano. En este sentido, se requiere la adopción de las medidas que se consideren necesarias para la protección de las personas. Por lo que se deben estudiar las condiciones de seguridad de los solicitantes, especialmente en los casos de residencia en zona fronteriza.
- El respeto al goce y ejercicio del derecho de petición, y a recibir una oportuna y debida respuesta dentro en el plazo establecido por la ley.
- Dado que existen solicitudes formales presentadas desde 1999, notificar de la apertura de su expediente e inicio del procedimiento, a los solicitantes que se encuentran en estos casos.
- El derecho de acceso al procedimiento por sí o por medio de su representante, así como el derecho a presentar, en cualquier grado del procedimiento, todo hecho o circunstancia que considere apropiado y pertinente para el estudio de su caso.
- El respeto al derecho a la confidencialidad de los datos aportados.
- Derecho a que se amplíe la entrevista en los casos necesarios.
- Derecho a recurrir.

De lo expuesto, puede decirse que en efecto el Estado venezolano ha dado un nuevo e importante paso para la implementación de las normas de protección en materia de refugio, pasando de una fase exclusivamente normativa a otra, en la que se han implementado los medios para la "vigencia real" del derecho a buscar y recibir asilo, y con ello, ha dado un mayor margen de observancia a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, en cumplimiento de la obligación de implementar "medidas legislativas o de otro carácter" que sean necesarias para el pleno ejercicio de los de-

rechos humanos, tal como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 1 y 2.

Puede inferirse, entonces, que existe una clara sujeción del acceso al pleno ejercicio y reconocimiento del derecho de asilo o refugio, al funcionamiento de la Comisión, ajustada al respeto y garantía de los derechos humanos. Sin lo cual, a los solicitantes solo les queda la posibilidad de ejercer acciones judiciales tendentes a demandar del Estado el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Podemos concluir que, para los refugiados, el reconocimiento de su derecho a acceder a un procedimiento justo que decida sus solicitudes y proteja sus derechos humanos reconocidos por Venezuela en los pactos y convenios internacionales, va más allá de la formalidad empleada por el Estado para normar la figura del refugio. Y que siguen vigentes la buena fe, el beneficio de la duda y la voluntad política como medios indispensables para lograr que la solidaridad y protección sean más que normas y procedimientos anclados en formalismos sin efectividad.

DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y CONDICIONES DE VIDA

Como sabemos, el principio de no devolución permanece como el pilar fundamental del Derecho Internacional de Refugiados (el derecho a buscar y recibir asilo), en tanto garantía de protección a la vida e integridad de los refugiados.

Ahora bien, el desplazamiento forzoso y el refugio no son problemas locales o estáticos. El verdadero desafío en una comunidad globalizada radica en la implementación de una solidaridad internacional fundada en el respeto y vigencia de los derechos humanos, que abarque integralmente el tratamiento del tema desde una perspectiva de protección a la persona humana que le permita permanecer con seguridad en el país de origen o residencia —derecho a permanecer—, lo que implica la prevención ante las causas que originan el desplazamiento. Luego, el salir del país de origen o residencia y ser recibido en el país asilante —derecho a buscar y recibir asilo— supone la protección de

la persona durante la etapa en que deba vivir como refugiada en país extranjero. Por último, hay que velar por un retorno en condiciones de seguridad y dignidad al país de origen o residencia —derecho a retornar.

En este contexto, el desarraigo, como principal consecuencia del desplazamiento forzoso y del refugio, es una tragedia humana que requiere de una verdadera nueva forma de solidaridad y protección, que abarque desde la protección de los derechos humanos y reducción de las causas que originan los flujos migratorios en los países expulsores, incluyendo la responsabilidad internacional en esas causas, hasta un adecuado tratamiento de la situación de refugio en los países asilantes. Esto supone, necesariamente, la revisión de la definición y alcance de protección actual, así como la aprobación de políticas públicas que asuman la ampliación de la definición y la inclusión en las legislaciones, que aún no lo contemplan, del asilo o refugio como un verdadero derecho subjetivo, con todas las garantías de un debido proceso, accesible y recurrible para el solicitante.

Las consecuencias del desarraigo, con la pérdida de los elementos propios y cotidianos que dan a cada persona el sentido de vida, de utilidad y productividad, futuro y perspectivas, origina en los refugiados un sentido de exclusión y vulnerabilidad en la comunidad receptora. Ello deja a los refugiados y defensores de derechos humanos en una grave situación de vulnerabilidad y desamparo, más cuando va aunado a políticas de cierre de fronteras, militarización o medidas de restricción o suspensión de derechos y garantías, sin la adopción de medidas de protección, sobre todo en países donde existe debilidad institucional, en la presencia de órganos civiles del poder público, o inseguridad en sus zonas fronterizas por la presencia de actores armados.

Las actuales condiciones de vida de los solicitantes de refugio en Venezuela están marcadas por la incertidumbre y la sobrevivencia. Se denotan diferencias entre refugiados urbanos o residentes en zonas rurales fronterizas. En el primero de los casos, las necesidades más urgentes corresponden a la ayuda humanitaria financiera, dado el poco margen de inserción laboral en la sociedad, con el contrapeso de contar con la cercanía de los órganos del Poder Público y la emisión de un documento que, aunque inadecuado, al menos ha servido para dejar constancia de la cualidad de solicitante ante el Estado venezolano.

Los márgenes de inserción laboral, autosostenimiento y asistencia de los niños al colegio están dados por una mayor dificultad de producción eco-

nómica, por la necesidad de acudir a la economía informal, aún en los caos de profesionalización del solicitante, y por una mayor dificultad para la inscripción en colegios.

En el caso de los solicitantes residentes en zonas rurales fronterizas, representa una mayor necesidad la obtención de un documento que acredite su cualidad de solicitantes, en virtud de la situación propia de inseguridad en la zona, del riesgo a ser considerados “migrantes ilegales” sometidos a deportación, aunado a la limitante de movilización en el país. Igualmente, el acceso a los órganos del Poder Público se ve seriamente limitado o dificultado en la medida en que la mayoría de funcionarios del Estado desconoce actualmente el contenido de la protección y deberes en materia de refugio. Esta tarea comienza a ser más visible ahora, con la instalación y funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados y el aporte en formación que el ACNUR y algunas ONG están poniendo en marcha actualmente.

Los márgenes de inserción laboral, autosostenimiento y asistencia de los niños al colegio en la zona fronteriza, específicamente la del Alto Apure, están dados por un mayor margen de inserción a la comunidad local de los solicitantes, la inscripción de los niños en los colegios de la zona y un acceso limitado a los servicios de salud, de por sí precarios e insuficientes en la zona.

Por último, las diferencias que se generan en cuanto a los derechos de los solicitantes y refugiados, en virtud de vacíos de ley, tiene especial importancia en tanto pueden representar limitaciones más tendentes a la discriminación y desprotección que a dar respuesta adecuada a las personas en el contexto de una institución caracterizada por el resguardo. Es en este punto que se diluyen temas como el de seguridad nacional, militarización, restricción de la definición y contenidos de la protección mínima y tratamiento debido al solicitante y refugiado, tomando en consideración que las políticas migratorias actuales son más tendentes a la limitación de ingreso y permanencia que a la ampliación de criterios humanitarios, más allá de lo normativo.

En conclusión, es importante que las decisiones que se tomen con respecto a las solicitudes de declaratoria de la condición de refugiado/a se fundamenten en un estudio detallado de las circunstancias individuales de cada caso y de las causas reales que han originado la huida del país de origen o residencia. En tal sentido las políticas públicas, la solidaridad y los compromisos de protección de los Estados deben dirigirse al estudio sobre la necesidad

de ampliación de la definición de refugiado/a, el sentido de derecho subjetivo y no meramente discrecional de la institución, así como la adopción de medidas legislativas o de otro carácter que hagan posible a los solicitantes el autosostenimiento y la oportunidad de reconstruir sus vidas en un ambiente digno, no como carga sino como aporte humano y cultural.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Promulgada el 17 de noviembre de 1999.
- “Decreto No. 2491” (del 4 de julio de 2003), en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37740 del 28 de julio de 2003.
- “Decreto No. 2539” (del 5 de agosto de 2003), en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37748 del 7 de agosto de 2003.
- “Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas”, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37296 del 3 de octubre de 2003.
- PROVEA (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*. Caracas, PROVEA, octubre 1999/septiembre 2000.



EL FENÓMENO SOCIAL DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

*Marysol Patiño Sánchez**

Al caminar por las calles de Cuenca, Girón, Gualaceo y otros cantones, parroquias urbanas y rurales de la provincia del Azuay,¹ se pueden observar signos elocuentes del rastro de la emigración internacional. Basta con observar las grandes casas que irrumpen en los espacios verdes y que representan el símbolo de un nuevo estatus, de los “nuevos ricos” o los “residentes” (aunque no hayan legalizado su permanencia en el exterior), identificados así por los otros: los que no pretenden emigrar o aún no han emigrado (o como dice un graffiti, los que se irán al último y deberán apagar la luz).²

Las remesas de ecuatorianos que viven en el exterior se convirtieron en el segundo rubro de ingresos de divisas al país. Según la Dirección General de Estudios del Banco Central, en el año 2000 estas remesas eran de 1.316,7 millones de dólares, y eran superadas solamente por los ingresos provenien-

* Coordinadora del Posgrado en Migración y Derechos Humanos de la Universidad de Cuenca. Coordinadora de la Investigación Incidencia de la migración en la construcción de identidad y proyecto de vida de los jóvenes hijos de emigrantes, en Girón. Ha sido profesora del posgrado “Integración y Desarrollo Transfronterizo Ecuador-Perú” y profesora en el Posgrado Latinoamericano en Trabajo Social (PLATS) en Tegucigalpa, Honduras.

1. La provincia del Azuay está ubicada en la zona andina, al sur del país. Según datos del último censo (VI de Población y V de Vivienda, 2001) su población es de 598.504 habitantes.
2. Textualmente el graffiti escrito en una de las calles de Cuenca dice: “El último que se vaya/ que apague/ la luz”.

tes de la exportación de petróleo (2.442,4 millones de dólares); fueron mayores al rubro correspondiente a las exportaciones de banano y plátano (820,7 millones de dólares).

Según la misma fuente, el 45% de las remesas que ingresaron al Ecuador provenían de las provincias del Azuay y Cañar (*Cuaderno 130*, 2001). Estos ingresos no se destinan a invertir en los sectores productivos, por lo tanto no están generando empleo, ni riqueza futura; en el mejor de los casos, se asignan estos recursos a actividades vinculadas a los sectores de servicios y transporte.

En el año 2001 las remesas aumentaron a 1.415 millones de dólares, sin embargo, estos flujos no se incrementaron en el año 2002, por el contrario, descendieron. El Banco Central estima que en el año 2002 este rubro disminuyó en 15 millones de dólares (*Cartilla 4*, 2003: 16).

Alberto Acosta (Acosta, 2002: 3) afirma que “esos recursos dieron oxígeno a la economía, en especial a las provincias de la Sierra, como Azuay, Cañar y Loja, donde 6 de cada 10 habitantes tienen familias viviendo en el exterior”, sin embargo, también colaboraron para que Cuenca se convirtiera en la ciudad más cara del país.

La sobreoferta de taxis (en el argot de los conductores: la denominada “fiebre amarilla”) corrobora lo que los investigadores afirman: “Cuando la persona se ha estabilizado en el exterior o cuando regresa, destina sus recursos a la apertura de actividades vinculadas al sector servicios o de transporte sin que necesariamente haya interiorizado las dotes empresariales de la sociedad industrializada donde trabajó” (Intermon, 2001: 14).

Cabe aquí una pregunta: ¿Por qué a los azuayos les es difícil asimilar los dotes empresariales de esta sociedad? Será que la vocación históricamente artesanal y “campesino-servicial” de los azuayos está vigente también en los procesos migratorios y consecuentemente eso incide en el poco interés de esta población por invertir las remesas que envían desde el exterior en proyectos industriales.

Al recorrer esta provincia se encuentran cantones despoblados o habitados solo por mujeres y ancianos/ancianas, sin embargo, las cifras referidas a la población que ha emigrado al exterior no son precisas y esto se debe, entre otras razones, a que muchos ecuatorianos han emigrado por la vía irregular (sin los respectivos documentos o visas), con lo que fortalecen el tráfico de personas, el surgimiento de coyotes y “prestamistas” (usureros) y la con-

secuente explotación y violación a los derechos de los migrantes y sus familias.

Se señala que "...La mayor presencia de los flujos migratorios durante toda la década (1990-2000) se registra a partir de 1998 (49.176), llegando a más del doble durante 1999 (108.837) y se acelera durante el primer semestre de 2000, alcanzando las 84.323 personas, lo cual de mantenerse la tendencia para el resto del año superaría ampliamente los registros de 1999". Otros autores estiman que "2,5 millones de ecuatorianos y ecuatorianas viven en el extranjero" (Intermon, 2001: 7).

Existen contradicciones y diferencias sobre estas cifras, sin embargo, todos coinciden en señalar que el Azuay es la provincia con el más alto porcentaje de población emigrante. Al respecto se estima que el 44% de las y los ecuatorianos que emigraron al exterior durante el período 1990-2000 provienen de esta provincia.

Sería un aporte importante que todas las organizaciones involucradas en esta temática realicemos un censo o una encuesta estadísticamente representativa para determinar cuál es el porcentaje real de población emigrante y que por otro lado permita obtener información de tipo confidencial o vedada, como la referida a la población que ha emigrado por la vía irregular y que está desencadenando una serie de conflictos y de violaciones de derechos.

CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO MIGRATORIO EN CUENCA EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS (1998-2002)

Diversas instituciones, organizaciones de derechos humanos, movimientos sociales, de la Iglesia, académicos, organismos del gobierno local y ONG conformaron la "Red de solidaridad con los migrantes, exmigrantes y sus familiares" para defender los derechos de los emigrantes y sus familias. Entre otras acciones se realizó un diagnóstico participativo sobre la migración en la ciudad de Cuenca, previo a la elaboración del Plan Estratégico que se elaboró por iniciativa del gobierno local, en este documento se menciona

varias características de los procesos migratorios en esta ciudad. A continuación se expone esta información de manera sinóptica.

Lugares de destino de los emigrantes, ingresos que perciben e inversión de las remesas	Migrantes regulares o irregulares	Edad, sexo, estado civil ocupación de los emigrantes
<p>EE.UU. (aún sigue siendo el destino preferido) 7 de cada 10 emigrantes. El ingreso promedio mensual de un azuayo emigrante es de 1200 dólares, enviando a sus familias de 400 a 500 dólares Remesas: Las utilizan para pagar las deudas del viaje, compra de viviendas y autos.</p> <p>España. En segundo lugar El ingreso promedio mensual es de 600 dólares, envían a sus familias aproximadamente 200 dólares. Remesas: Igual que en el caso anterior.</p>	<p>La mayoría de emigrantes lo hacen por la vía irregular ("sin documentos" o sin permiso de trabajo) No existen cifras exactas al respecto por obvias razones.</p>	<p>La mayor parte son casados y en edad activa. De cada 10 personas que emigran 3 son mujeres. Ocupación: En los dos lugares de destino se dedican a trabajar principalmente en el área de servicios o agricultura (servicio doméstico, limpieza, construcción).</p>

Estas características son generales, interesa ir más allá o indagar sobre lo que existe detrás del telón de fondo, cuáles son las lecturas antropológicas, económicas, sociológicas, jurídicas, que se hacen de este fenómeno y qué relación, contradicciones, distancia o puntos de encuentros existen entre estos estudios y las explicaciones o más concretamente los argumentos de los emigrantes sobre sus razones para emigrar, sobre sus representaciones sociales de la emigración internacional.

Sería interesante conocer con exactitud por qué los ecuatorianos emigran, cuáles son los móviles de este éxodo. Porque si bien existen estudios que demuestran que la crisis económica social y política de los últimos años y específicamente a partir de 1998 incidió en el incremento de los flujos migratorios, esta no es la única razón.

Parece ser que en la provincia del Azuay (cuya "trayectoria migratoria" empezó mucho antes que en las otras ciudades) la población emigrante se ha incrementado, además de los factores estructurales, por las redes de conexión

de amigos y familiares, que han provocado una suerte de "contagio" entre la población, que induce a emigrar a quienes aún no lo han hecho para imitar el "éxito" que han alcanzado sus amigos y familiares que viven en el exterior.

Interesa por lo tanto conocer si estas redes familiares representan o no una constante en la trayectoria histórica de los procesos migratorios de la zona sur del país y si esto tiene que ver o no con las características de la estructura familiar y social propias de la cultura azuaya.

A continuación menciono algunos planteamientos que, más que afirmaciones, pretenden ser interrogantes, supuestos o reflexiones en voz alta que pueden ser objeto de futuras investigaciones.

Las redes familiares, de amigos (de compadrazgo o paisanaje) en esta provincia, ¿son más fuertes que en el resto del país? Esto se debe a que en Cuenca, por ser una ciudad más pequeña que las otras dos principales (Quito y Guayaquil), los lazos de solidaridad y ayuda mutua son más fuertes.

¿Estas redes determinan la reorientación de las actividades productivas de la zona sur del país o reproducen las mismas prácticas tradicionales con algunas variantes?

¿Las relaciones sociales de parentesco o paisanaje basadas en una economía campesina o artesanal de subsistencia, distante de una economía basada en procesos significativos de industrialización, se producen y reproducen también en los procesos migratorios y esa puede ser una de las razones del poco interés de los azuayos por invertir sus remesas en proyectos industriales o, como se dijo anteriormente, en el poco interés por "asimilar e interiorizar los dotes empresariales" de los países de destino?

¿Cuáles son los conflictos o puntos de tensión entre los procesos de desarrollo y reactivación económica y el tejido social que están generando estas redes de familiares y amigos en el exterior?

Estas redes, ¿están distantes de actuar inspiradas en la lógica del sistema capitalista de invertir en la producción y/o la industria, la búsqueda de rentabilidad y plusvalía, tampoco funcionan bajo la lógica de la sobrevivencia, sino que tienen mayor interés por el capital simbólico?

Se plantea que los ecuatorianos en el exterior relegan a un segundo plano la movilidad o el ascenso social y priorizan la posición económica. ¿La inversión en bienes raíces, transporte o servicios está realmente garantizando una posición económica? ¿Es o no reconocida socialmente esa posición?

Si existe un interés mayor por la posición económica que por la movilidad social, ¿cómo se produce y reproduce en las nuevas generaciones este desinterés por el ascenso social?

¿Por qué existe en los azuayos que emigran al exterior mayor interés en cuidar la imagen, las apariencias, el estatus, que mejorar la formación profesional? Sin duda, muchas respuestas las encontraríamos en los estudios a profundidad sobre las características o prácticas culturales y sociales de los pobladores de esta zona.

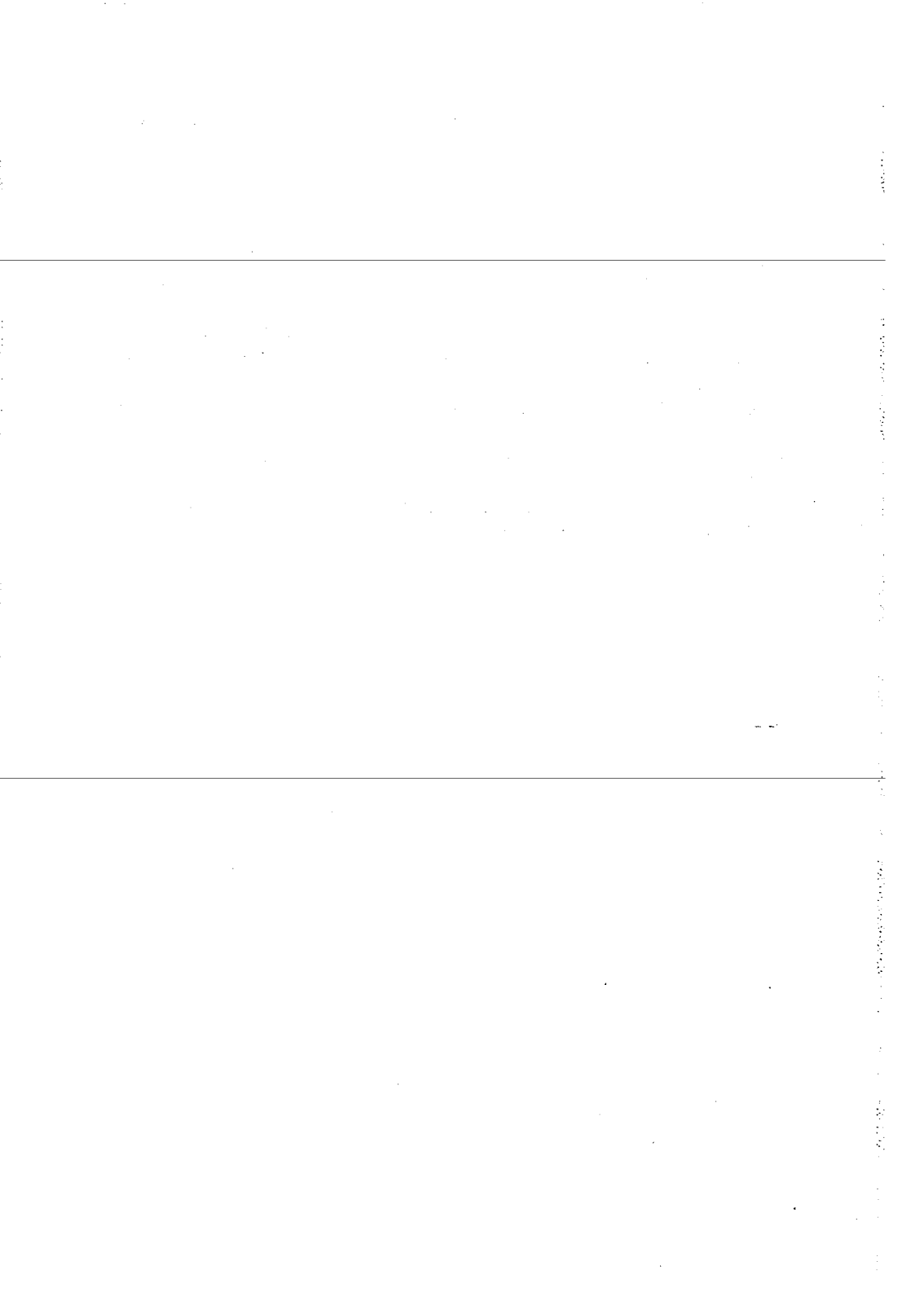
Las redes familiares y de amistad, ¿son determinantes o no en la elección del destino de los emigrantes? Aunque era relativamente más fácil (antes de la exigencia de la visa europea) emigrar a España por las relativas facilidades en los trámites legales, los pobladores del Azuay continúan emigrando a Estados Unidos, porque en este lugar están sus amigos y familiares. Si bien algunos azuayos cambiaron de destino –intentaron o probaron trabajar en España– retornaron a Estados Unidos. En una investigación sobre la migración desarrollada en Girón,³ se pudo conocer que del total de 145 jóvenes que tenían a su padre o madre en el exterior, el 96,5% (es decir, 140) estaban viviendo en Estados Unidos, el 2,1% (3) en España y el 1,4% en otros lugares (2 personas). Dos de las tres personas que viven en España pensaban regresar a Estados Unidos. (Patiño, Pesántez, *et al.*, 2003: 62).

Para concluir, sobre el fenómeno social de la migración hay mucho por investigar, por conocer, analizar o discutir y, sobre todo, hay mucho por hacer, principalmente para defender los derechos de los migrantes y sus familias. Sin embargo, es pertinente indicar que existen diversas instituciones en la provincia que atienden a esta población o que están investigando sobre este tema, como el Departamento de Movilidad Humana de la Pastoral Social de nuestra provincia, con sus programas de atención psicológica, de asesoría legal a los familiares de migrantes, videoconferencias, entre otras acciones; el Posgrado en Migración y Derechos de la Universidad de Cuenca, que forma a especialistas en la temática de la migración y realiza investigaciones sobre este tema; la Red de solidaridad con los migrantes, exmigrantes y sus familias, cuya misión es la defensa de los derechos de los migrantes y el diseño de políticas sociales en materia migratoria.

3. Ocupa el segundo lugar entre los cantones de la provincia con mayor población que ha emigrado al exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto. *La insignia*. Quito, 2002, p. 3.
- Cuaderno de trabajo*, No. 130. Quito, Dirección General de Estudios del Banco Central, agosto de 2001.
- INTERMON / OXFAM / ILDIS / Centro de investigaciones Ciudad. *El proceso migratorio de ecuatorianos a España*. Quito, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2001, p. 14.
- Patiño, Marysol, Blanca Pesántez, et al. *Incidencia de la migración en los jóvenes en Girón*. Cuenca, Editorial Universitaria, 2003, p. 62.
- Plan estratégico de Cuenca: diagnóstico participativo de la mesa No. 6: Migración*. Cuenca, 2002.
- Verdades y medias verdades de la migración*. Cartilla No. 4. Quito, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2003.



LA SITUACIÓN DE REFUGIO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO EN ECUADOR

*Carmen Rosa Pérez**

INTRODUCCIÓN

Entender la situación de refugio y desplazamiento forzado en el Ecuador nos permite ver la conflictividad que acontece y tiene sus repercusiones más dramáticas en todo el cordón fronterizo.

La región fronteriza entre Colombia y Ecuador se ha visto afectada por el conflicto armado en Colombia y en los últimos años ha cobrado mayor intensidad con la implementación del Plan Colombia, lo que ha traído graves consecuencias en términos de migraciones y derechos humanos. En la región existen una histórica injusticia social, concentración de poder y de riqueza en ciertos sectores, violencia generalizada y, para el caso de la frontera colombiana, la presencia de actores armados; como consecuencia de ello, se ha presentado una degradación expresada en la violación del Derecho Internacional Humanitario por parte de los actores armados, en una violencia estatal que desconoce los derechos de las comunidades afectadas —especialmente et-

* Licenciada en Filosofía y Ciencias Religiosas por la Universidad de Santo Tomás. Ha realizado estudios de Teología y Planificación Pastoral en la Universidad Javeriana de Bogotá. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Movilidad Humana de la Agencia de Sucumbíos de la Pastoral Social.

nias y afro descendientes— y una falta de identidad y temor en estas comunidades.

En lo referente a frontera, la corrupción ha aumentado tanto dentro del contexto político como del administrativo; es evidente que hay un olvido de los gobiernos y una falta de inversión social en la zona, lo cual incrementa la crisis social, política, cultural y económica que los dos países afrontan. Cabe recalcar que el recorte presupuestario para el área social ha sido permanente durante los últimos años, lo que demuestra el poco interés de los gobiernos para resolver los problemas que subsisten en sus países, especialmente en la zona fronteriza.

El impacto de las políticas del Plan Colombia, como la militarización de la vida cotidiana y las fumigaciones (ahora en Nariño y Putumayo), han influido para que se presenten con mayor intensidad fenómenos sociales como el desplazamiento forzado, las migraciones, una violencia generalizada, así como una economía de narcotráfico, en la cual los cultivos de uso ilícito han desplazado la agricultura tradicional generando problemas de seguridad alimentaria y mendicidad, entre otros.

En el último año el conflicto en Colombia ha tomado mayor fuerza en las poblaciones de las Diócesis de Frontera; se nota con mayor intensidad la incursión de los grupos armados en los distintos municipios o comunidades de las Diócesis del lado colombiano, la presencia de los grupos armados Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desencadenan una situación de incertidumbre en la población civil.

Estas situaciones han provocado que desplazados y refugiados busquen mejores alternativas de vida en otros sitios de Colombia y en Ecuador; sin embargo, al llegar al país vecino, a pesar de la cantidad de leyes, acuerdos internacionales y documentos oficiales que tienen que ver con el estatus y los derechos de los refugiados, hay varios casos en los que la letra de la ley no corresponde con la realidad que viven los refugiados. En algunos casos, los solicitantes colombianos son forzados, simplemente para sobrevivir, a eludir o ignorar los límites puestos por las leyes ecuatorianas; en otros casos el lenguaje de la ley deja bastante espacio para la interpretación por parte del personal del gobierno o de parte del ACNUR, los desplazados se enfrentan a una situación tan complicada como la de Colombia; finalmente, hay casos en los que los responsables de la ejecución de la ley —como la Policía Nacional o la

Policía de Migración— abusan de su autoridad o actúan movidos por la falta de conocimiento, por el rencor o por la estigmatización (“si es colombiano, debe ser guerrillero, paramilitar o narcotraficante”).

La Iglesia ha estado permanentemente preocupada en los últimos años por la población más marginada y abandonada de los gobiernos estatales, población que se moviliza dentro del cordón fronterizo colombo-ecuatoriano, pero sus esfuerzos han sido desarticulados e insuficientes; no tiene una estructura fuerte para coordinar acciones e intercambiar información oportuna y suficiente en los dos países vecinos. Aunque tiene estructuras de Pastoral Social, Etnias, Derechos Humanos, Movilidad, etc., necesita fortalecerlas para poder responder a dicha problemática. Hay comunidades vulneradas y vulnerables en sus derechos, problemáticas ante las cuales la Iglesia ha intentado responder, pero sus estructuras de coordinación e información son aún débiles, no existe suficiente capacidad de las jurisdicciones para responder de manera oportuna, por lo que la propuesta busca atacar a este problema fortaleciendo estructuras, generando canales de comunicación, coordinando acciones concretas y apoyándose entre sí mediante acciones de solidaridad e incidencia.

Tras esta introducción un poco dramática, miremos en forma esquemática aspectos que argumentan con más claridad el fenómeno de desplazamiento, sus causas, consecuencias, lugares concretos tanto de expulsión como recepción, la normatividad, legalización del problema y, por último, una respuesta desde una Iglesia particular (ISAMIS), para finalizar con unas conclusiones que nos ayuden a buscar espacios de hechos concretos para resolver los problemas.

EJES TRANSFRONTERIZOS DE ENTRADA

Desde la implementación del Plan Colombia y la agudización del conflicto armado colombiano, los solicitantes de refugio colombianos entran a Ecuador por cuatro provincias fronterizas:

- Departamento del Putumayo - provincia de Sucumbíos.
- Departamento de Nariño - provincias de Carchi e Imbabura.

- Departamento de Nariño - provincia de Esmeraldas.

En el año 2000, durante el paro impuesto por las FARC, entraron de 10.000 a 12.000 colombianos. Cerca de 2.000 se dirigieron a Santo Domingo, 8.000 reingresaron a Colombia y 2.000 se quedaron en Sucumbíos.

CIUDADES DEL ECUADOR DONDE HAY LA PRESENCIA DE REFUGIADOS

Ciudad	Provincia
Cuenca	Azuay
Esmeraldas	Esmeraldas
Guayaquil	Guayas
Ibarra	Imbabura
Tulcán	Carchi
Lago Agrio	Sucumbíos
Quito	Pichincha
Santo Domingo de los Colorados	Pichincha

CUADRO ESTADÍSTICO GENERAL DE REFUGIADOS DE 2003 EN ECUADOR

Ciudades	Solicitantes	Aceptados	Negados
Cuenca	384	39	78
Esmeraldas	320	79	135
Guayaquil	75	23	68
Ibarra y Tulcán	1.229	238	145
Lago Agrio	2.170	298	545
Quito	4.202	648	477
Sto. Domingo de los Colorados	566	98	57
Otras ciudades	45	1	1
Total	8.991	1.424	2.062

**REFUGIADOS EN LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS
2000-2003**

Año	Personas
2000	2.300
2001	312
2002	1.792
2003	1.884
Total	6.288

CAUSAS

Las principales causas por las que hombres y mujeres colombianos solicitan refugio son:

- **Violencia generalizada.**
- **Amenaza, reclutamiento forzoso de hijos (menores de edad) en grupos armados.**
- **Amenazas personales a funcionarios públicos.**
- **Enfrentamientos de grupos armados.**
- **Amenazas de grupos armados.**
- **Masacres.**
- **Fumigaciones.**
- **Destrucción de pueblos enteros, salen o se afilian al grupo que impera en la zona.**
- **Masacres, secuestros, violaciones, torturas.**
- **La pobreza generalizada (abandono por parte de los gobiernos a las comunidades de frontera).**
- **Políticas de las transnacionales: armamentistas, petroleras y químicas.**
- **Políticas de seguridad del Gobierno de Uribe (de julio del año 2002 a junio de 2003 han asesinado 7.000 personas por razones políticas). Uribe indicó: "Aquí está ganando el Estado y buscaremos una acción de aislamiento"**

to de los terroristas y capturaremos a todos sus secuaces y auxiliares”. Ha declarado a las organizaciones de derechos humanos como “traficantes de derechos humanos. A quienes critiquen sus políticas de seguridad serán destruidos”.

- La cámara de representantes de Colombia ha votado la reforma de la Constitución para otorgar poderes de policía judicial a las Fuerzas Armadas. Esto tendrá un impacto catastrófico sobre los derechos humanos, ya que permitirá al ejército realizar allanamientos, escuchas telefónicas, detenciones sin autoridad judicial. Lo conocemos como “Estatuto Antiterrorista”.
- Estrategia paramilitar y militar coordinada para silenciar organizaciones civiles y de derechos humanos que estén en contra de estas políticas.

CONSECUENCIAS

Violación sistematizada de los derechos humanos al resolver de manera pragmática los conflictos internos de violencia. Así se legitima la necesidad de brindar seguridad a los pobladores mediante el aumento de las fuerzas militares públicas o privadas.

Las fumigaciones afectan a la salud de los pobladores. El uso de herbicidas causa graves e innecesarios problemas de salud a personas y animales, contamina el suelo, el aire, el agua y los alimentos y destruye cultivos propios de las culturas, a los animales de crías y a los peces. Estos elementos constituyen la base de la supervivencia de las comunidades campesinas e indígenas. Las fumigaciones atentan contra la biodiversidad de flora y fauna. El 100% de las personas que habitan a menos de 5 km de donde se realizan las fumigaciones con Roundup sufrieron intoxicación aguda.

El desplazamiento forzoso de colombianos que a diario llegan a Ecuador solicitando refugio, desde el 2000 hasta julio de este año se han registrado en la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos 3.166 personas. De igual forma se presentan desplazados en Ibarra, Quito, Tulcán, Esmeraldas, Santo Domingo y Guayaquil. Casi en todas las provincias del Ecuador. Situación muy

dolorosa por las condiciones en que llegan y por la terrible estigmatización que sufren en este momento histórico.

En síntesis se pueden describir las siguientes consecuencias.

- Violación permanente a los derechos humanos.
- Sentencia a muerte a más de 80 organizaciones de derechos humanos.
- Deterioro del medio ambiente. Amenaza a la biodiversidad de la zona, 450 especies únicas en el país.
- Enfermedades, desempleo e incertidumbre en la población expulsora y en la receptora.
- Desplazamiento forzoso de población colombiana.
- Inseguridad y violencia en la frontera.
- Desplazamiento de la población receptora.
- Comunidades vulneradas y vulnerables en sus derechos económicos, sociales civiles y políticos.
- Pobreza (especialmente en Sucumbíos).
- Descomposición social.
- Migraciones económicas forzadas al exterior.

INFORMACIÓN ADICIONAL

CIUDADES EXPULSORAS

En Colombia, por encontrarse en el foco del conflicto, las ciudades de las que provienen los desplazados son: Putumayo (Villa Garzón, San Miguel, La Honda, El Empalme, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Piñuña Negra, El Placer, La Hormiga, Puerto Caicedo, El Tigre, Mocoa y Valle del Guamaes).

Caquetá (Belén de los Andaquíes, El Doncello, Florencia, Puerto Pico y San Vicente del Caguán). Antioquia (Cañón de Alicaute, Pto. Berrio y San Carlos).

Cauca (Buenaventura y Valle). Cundinamarca (Zazaima). Meta (Uribe).

Casanare (Casanare). Nariño (Pasto).

RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS

La Iglesia Católica en el año 2000 participó en la elaboración del Plan de Contingencia junto al Ministerio de Relaciones Exteriores y el ACNUR. Desde entonces ha asumido el rol y el grado de implicación y responsabilidad que cada institución debe asumir para hacer frente de forma eficaz a la compleja problemática. Dicha situación comprende, por una parte, a los refugiados con su dramática realidad, al ser arrancados de su tierra y tener que empezar una nueva vida en una tierra extranjera; y por otra parte a la población local, que se siente afectada y reacciona con inseguridad al ver amenazado su futuro. La Iglesia, que peregrina en esta zona del Ecuador, se siente también convocada a colaborar para mitigar el drama de esas personas que llegan en busca de amparo legal y refugio y ofrecerles una atención humanitaria y digna. Para ello, cuenta con la solidaridad y el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG) que prestan ciertos servicios al respecto. Nuestra tarea es construir una sociedad nueva, que se parezca cada vez más al Reino de Dios.

RESPUESTA HUMANITARIA A LAS VÍCTIMAS COMO VÍCTIMAS

Historia. Desde 1975 ACNUR está trabajando en Ecuador con el CPR (Comité Pro Refugiados), su agencia ejecutora en el país. CPR ha jugado un papel importante desde entonces, involucrándose y realizando su tarea en diferentes situaciones y flujos entrantes de refugiados. En enero de 2000, ACNUR instituyó una oficina en Quito, como consecuencia del flujo –que se agravaba– de ciudadanos colombianos que huían de la situación de conflicto en su país y buscaban protección en Ecuador. Esto ha servido para fortalecer la protección de los refugiados en Ecuador, así como para facilitar el monitoreo y supervisión de ACNUR con respecto a los Fundamentos Internacionales de la Ley de Refugiados. Con respecto a las actividades de campo, ACNUR estableció una presencia permanente en la provincia ecuatoriana del norte de Sucumbíos en diciembre de 2000, al instituir la oficina de Campo de Sucumbíos. Esto se debió al flujo masivo de colombianos que buscaban pro-

tección en Ecuador y que huían del conflicto interno. ACNUR estableció un Plan de Contingencia en la región e inició esfuerzos de monitoreo continuo en la frontera con Colombia. El Plan de Contingencia, implementado a través de la agencia ejecutora local, la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos (ISAMIS), ofrece desde entonces protección humanitaria a los refugiados, solicitantes de refugio y otras personas de interés para ACNUR y para otras agencias de desarrollo y ONG como son: GTZ, APN, MISEREOR, CRS, Hermanas Ursulinas.

Esta protección conlleva no solamente ayuda humanitaria y asistencia legal, sino que tiene el objetivo principal de encontrar soluciones duraderas para las consecuencias de la implementación del Plan Colombia. En diciembre de 2001, ACNUR estableció un puesto fronterizo en Ibarra, provincia de Imbabura, bajo el ámbito de la Diócesis de Ibarra, con un área de responsabilidad que incluye las provincias de Imbabura, Carchi y Esmeraldas.

POLÍTICAS

Ecuador tiene una política de asilo generosa. Los actuales procedimientos y criterios para la determinación de la calidad de refugiado están de acuerdo a los instrumentos internacionales (La Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, así como otros relevantes instrumentos regionales y globales de derechos humanos). Ecuador incorporó a su Ley Nacional todos los Fundamentos Internacionales de la Ley de Refugiados a través del Decreto Supremo 3301/92. Además, el Decreto ecuatoriano incorporó la definición de refugiado incluida en la Declaración de Cartagena de 1984 a su Ley Nacional.

CANCILLERÍA ECUATORIANA

La Cancillería, a través del Comité de Elegibilidad, toma la decisión final de conceder estatus de refugiado. El Comité está compuesto por tres representantes del gobierno. En general tiene en cuenta los siguientes requisitos:

- El solicitante fue forzado a salir de Colombia debido a amenazas o ataques de un grupo armado.

- El solicitante tiene un temor justificado de regresar a Colombia.
- El solicitante ha estado en el Ecuador no más de 90 días antes de solicitar refugio.
- El solicitante desea quedarse en Ecuador permanentemente.

PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN DE LA LEY

Abusos de poder. Por falta de conocimiento de la ley las autoridades ecuatorianas cometen varios niveles de violaciones de los derechos de los refugiados e inmigrantes. Detenciones arbitrarias, chantajes, boleteos...

Distanciamiento entre la ley y la realidad. Hay vacíos en la interpretación de las leyes. Los solicitantes adquieren un permiso provisional mientras estudian su caso, pero no les permiten trabajar. Se someten a trabajos informales para sobrevivir y son perseguidos.

Colombianos vulnerables a la explotación. Se someten a trabajos denigrantes y luego no les pagan, no pueden denunciar porque son ilegales. Sujetos de detenciones arbitrarias.

Rechazados por Cancillería. El 50% de los solicitantes son rechazados por cancillería y quedan como indocumentados y son más vulnerables a violaciones de sus derechos.

COMPARTIR UNA EXPERIENCIA CON LAS VÍCTIMAS

ISAMIS: Iglesia San Miguel de Sucumbíos.

Año 2000-2003: Organización del PAR.

Creación de la IX Línea Pastoral.

Objetivo

Dar una respuesta cristiana a las consecuencias que genera el Plan Colombia en Sucumbíos para defender la dignidad y calidad de vida de nuestro pueblo.

Metas de trabajo

- Denuncia profética del Plan Colombia como un plan de guerra y muerte.
- Atención humanitaria a las víctimas de la violencia.
- Apoyo decidido a los Planes de Desarrollo de la Provincia.

Atención humanitaria a las víctimas como víctimas

Registro, protección, documentación, apelaciones y repatriación en coordinación permanente con ACNUR y otras agencias y ONG (GTZ, MISE-REOR, APN, CRS y Hermanas Ursulinas).

- Ayuda humanitaria básica: salud, alimentación y albergue.
- Escolaridad.
- Programas especiales, inserción en el medio local.
- Apoyo sicosocial.
- Programas de vivienda y letrinas.
- Talleres de capacitación y recuperación emocional.
- Acompañamiento a menores no acompañados.
- Huertos familiares.

IMPACTOS DE POBLACIÓN ECUATORIANA DESPLAZADA POR LA PRESENCIA DE LOS COLOMBIANOS

- Sentimiento de inseguridad en los ciudadanos ecuatorianos, especialmente en las zonas fronterizas.
- Se cree que todos los colombianos son guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y asesinos.
- Implicación en la implementación del Plan Colombia a través de la Iniciativa Regional Andina, la construcción de la Base de Manta y la militarización en la frontera ecuatoriana-colombiana.
- Inicio de las fumigaciones que afecta a comunidades ecuatorianas enteras.
- La entrada de personas pertenecientes a los grupos armados que genera en la población miedo e incertidumbre.

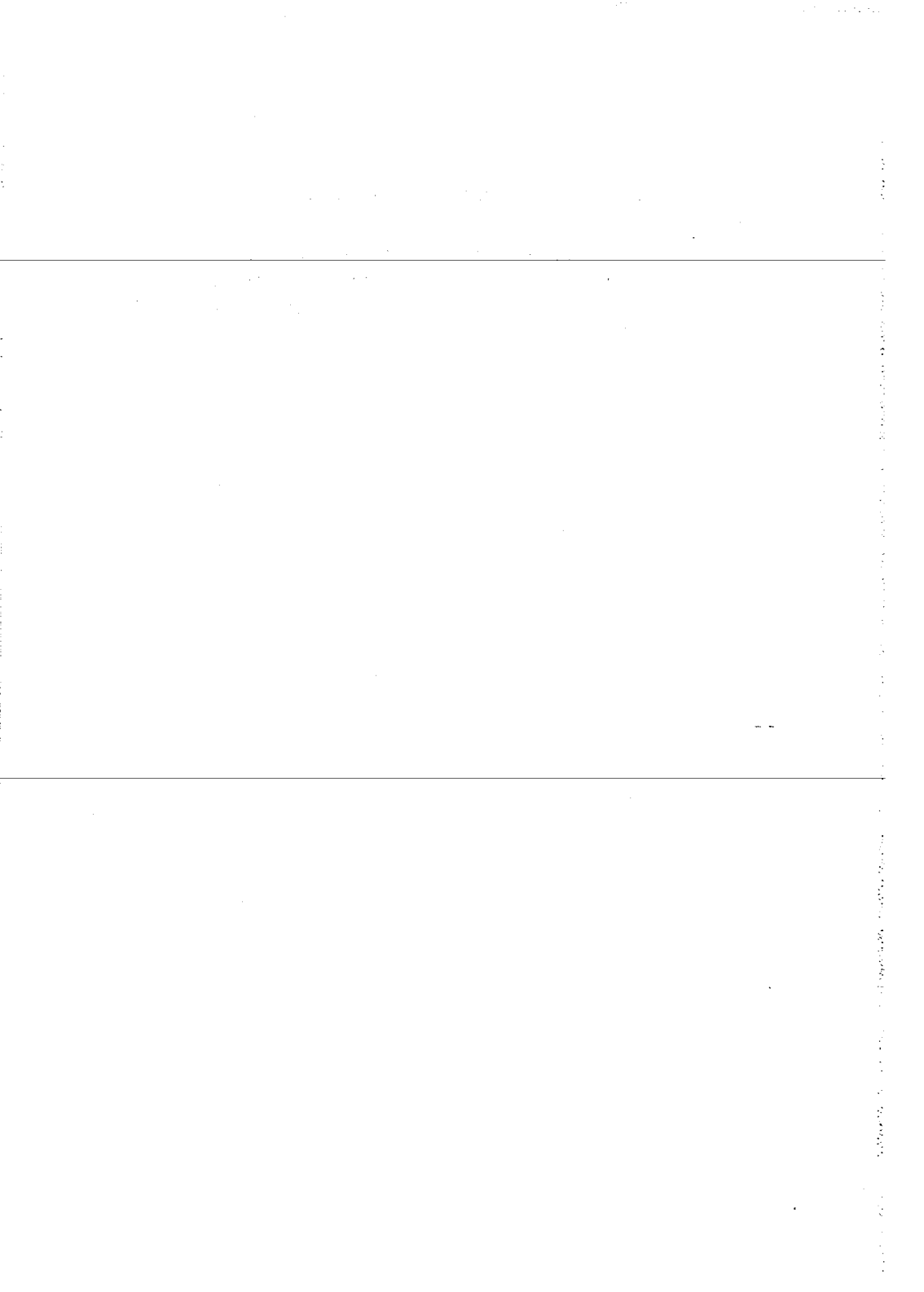
- No se puede competir con los productos que venden o producen los colombianos. Se siente desplazamiento en puestos de trabajo.
- Frente al incremento de la violencia e inseguridad hay una tendencia a estigmatizar a la población colombiana, a cargarles indiscriminadamente todos los males de la provincia.
- El impacto más grave es la situación alarmante de pobreza de ambas poblaciones. Migrante y receptora.

CONCLUSIONES

- La responsabilidad del Gobierno ecuatoriano no es solamente moral, sino argumentada por las leyes del país, que aseguran un proceso eficiente y justo para la solicitud de asilo.
- Por la situación de extrema pobreza de la provincia, y en general de todo Ecuador, es importante fortalecer la coordinación interinstitucional para lograr una ayuda humanitaria integral y sostenible.
- Frente al problema de los indocumentados en Ecuador, hecho real y numeroso con un costo alto en trámites, y considerando que la población que se queda en las fronteras es la más pobre, se hacen necesarias acciones binacionales para resolver dicha problemática.
- Buscar desde las organizaciones civiles e internacionales políticas para crear planes de seguridad que garanticen los derechos de las personas.
- Los problemas de inseguridad y la falta de responsabilidad de las autoridades nacionales y locales pueden resolverse impulsando planes de desarrollo sustentables y acciones conjuntas que erradiquen las verdaderas causas de la violencia y la inseguridad.
- Los ojos ciegos y oídos sordos frente a las graves consecuencias causadas por las fumigaciones. Nadie se atreve a tocar ese tema. Y los que lo hacen –Acción Ecológica– no son escuchados. Al contrario, se minimiza el problema.
- La cantidad de comunidades en todo el cordón fronterizo que han sido vulneradas en sus derechos fundamentales y las que están en alto riesgo de ser

vulneradas. Se convierten en una mirada solidaria desde estos espacios de reflexión.

- El fenómeno de desplazamiento no es masivo, sino un constante goteo de personas que aprenden a convivir con el miedo y la incertidumbre. La situación pasó de ser una emergencia a ser algo casi normal, lo que implica el riesgo de que llegue a invisibilizarse.



APUNTES SOBRE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN LA CUENCA BINACIONAL CATAMAYO-CHIRA

*Luis Pineda**

INTRODUCCIÓN. ELEMENTOS CONCEPTUALES

Como cuestiona José de Souza Silva “¿Una época de cambios o un cambio de época? La respuesta a esta pregunta moldea de forma sustantiva la premisa orientadora de los cambios en organizaciones, sectores y naciones” (De Souza, 1999: 3). Esta interrogante es también aplicable a la situación de la migración.

Las reflexiones sobre los procesos migratorios estuvieron siempre presentes en diversas instituciones y organizaciones, sin embargo para que estas investigaciones tengan bases científicas han tenido que pasar varios siglos.

El tema sobre las migraciones internacionales es objeto de estudio de norteamericanos y canadienses desde principios del siglo XX.

Los estudios sobre migración en Ecuador y América Latina tienen presencia significativa desde mediados del siglo XX. Los primeros años, las in-

* Catedrático universitario. Presidente de la Fundación de Desarrollo Sustentable y Comunitario, FUNDESCO. Asesor Técnico del Área de Educación Técnica del Proyecto Catamayo Chira. Fue decano de la Facultad de Lenguas de la Universidad Técnica Particular de Loja, Modalidad Abierta.

vestigaciones estuvieron marcadas por la visión de los flujos migratorios campo-ciudad, denominado también éxodo rural. Hoy, si bien, continua el interés por la migración campo-ciudad, debido al fenómeno de los procesos de globalización se pone énfasis en la migración internacional.

Estos procesos de investigación han tenido auspicio y participación tanto de organismos mundiales y regionales, instituciones estatales, así como de ONG y movimientos sociales.

La migración constituye “el desplazamiento de cierto número de individuos, pertenecientes a una determinada clase social, los cuales se desplazan desde y hacia otro contexto socioeconómico impulsados por ciertas condiciones estructurales”, según A. Midlton (Guerrero, 2003: 39).

Las migraciones internas son “un proceso de redistribución de la población dentro del contexto de una sociedad global la que se caracteriza por una determinada estructura productiva, propia del tipo y grado de desarrollo alcanzado dentro de un proceso histórico en el que es conducido por diferentes grupos sociales y políticos que han logrado imponer sus intereses y valores al conjunto de esta sociedad” (Guerrero, 2003: 39).

Para superar algunas limitaciones que tienen los conceptos es necesario precisar las dimensiones básicas para establecer cuáles desplazamientos pueden ser considerados como migraciones (seguimos a C. Jackson):

- Espacial: el movimiento ha de producirse entre dos limitaciones geográficas significativas (como son los municipios, las provincias, las regiones o los países);
- Temporal: el desplazamiento ha de ser duradero no esporádico;
- Social: el traslado debe suponer un cambio significativo de entorno, tanto físico como social (Guerrero, 2003: 40).

ACERCAMIENTO A LA COMPRESIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN

El poblamiento de la humanidad se produce por medio de sucesivas migraciones. También América tiene su origen en las migraciones de los pue-

blos asiáticos (40.000 y 12.000 a.C.) que en sucesivas oleadas poblaron nuestro continente (Chacón y Riquetti, 1993: 56).

Luego, las culturas más importantes dominaron a los pueblos vecinos. En el caso de América del Sur, los incas estuvieron presentes en la zona andina y produjeron movimientos migratorios significativos a través de los soldados y de los mitimaes.

Finalmente, con la conquista europea del Nuevo Mundo, se produjeron movimientos migratorios en todo nuestro continente. Miles de europeos llegaron a nuestra América en pos de riquezas más que de trabajo.

La migración de los europeos hacia América fue notable, nuevamente, durante las dos guerras mundiales.

Desde principios del siglo XX, se evidenció la tendencia a la migración Sur-Norte tanto hacia América del Norte cuanto a Europa, situación que se volvió dramática hacia finales del milenio pasado e inicios del siglo XXI.

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN LA CUENCA BINACIONAL DEL CATAMAYO CHIRA

La Cuenca Binacional del Catamayo Chira, tiene una superficie total de 17.199 km² de los cuales 7.213,37 km² se encuentran en territorio ecuatoriano y 9.986,8 km² en territorio peruano.

La geografía de la zona tiene rangos de altitud que van desde los 3.874 m hasta el nivel del mar.

Los primeros habitantes de la Cuenca Binacional Catamayo Chira, según Galo Ramón (Ramón: 4) fueron de las culturas amazónicas: Jíbaros (Shuar), Bracamoros, Guancabambas, Guyacuntus; y, de la cultura andina: Yungas, Paltas, Malacatos. Este territorio el autor lo denomina Andes bajos.

Desde la *Historia del Perú*, Anne Marie Hocquenghem, nos dice "Entendemos que es la misma sociedad regional la que elabora en el transcurso del tiempo los diversos complejos culturales que denominamos Encantada, Vicús, más tarde Vicús-Mochica y luego Tallán-Sicán Temprano, Medio y Tardío, Tallán-Chimú y Tallán-Inca" (Hocquenghem, 1998: 124).

POBLACIÓN ACTUAL, POR SUBCUENCAS

Subcuencas	Población	Porcentaje
Catamayo	155.256	22,8
Macará	94.094	13,8
Alamor	43.062	6,3
Quiroz	81.951	12,1
Chipillico	95.775	14,1
Chira	209.606	30,8
Total	679.744	100,0

Fuentes: INEC, *VI Censo de Población y V de Vivienda 2001*; INEI, *Proyecciones IX Censo de Población y Vivienda 1993*.

Luego, los incas expandieron su cultura a la región andina. Son nuevos movimientos migratorios de soldados y mitimaes, para dominar militar y culturalmente a los pueblos conquistados. El "camino del Inca" será no solamente la columna vertebral de la administración y economía de los incas, sino, también, la vía fundamental de los movimientos migratorios.

Después aparecen los españoles. La conquista y colonia están marcadas por significativos procesos migratorios, tanto de españoles como de indígenas.

Los conquistadores vienen desde el Sur. En su recorrido atraviesan una parte significativa de la Cuenca Catamayo Chira.

Después, "la cascarilla es el producto inicial que marca el Camino de Loja. Quina delgada, de excelentes propiedades como febrífugo, su demanda era fuerte y constante. Tuvo fama mayor la de los montes de Uritusinga, en los alrededores de Loja: su explotación no era fácil, pues se extraía de la corteza de los árboles monte adentro, y así grandes extensiones se desertificaron, escaseando el producto y aumentando la demanda, y por consiguiente el precio. Desde 1740 se desarrolló su comercio sostenido en la macrorregión Cuenca-Lima, decayendo el tráfico cuando se la comienza a sustituir por las explotaciones de Jaén, de Tarma y de Cusco, hacia 1790" (Requejo: 47).

Después fue el oro de Namija y Zamura, tumba de miles de Paltas y otras comunidades, otra fuente de relaciones de la ruta Loja-Piura-Lima.

Desde el Perú, nos vienen: el algodón, el jabón y la famosa sal explotada por los indios sechuranos.

Durante la vida republicana, en Ecuador, las primeras décadas del siglo XX son el espacio del auge cacaotero que no tiene mayor impacto para Loja, porque la relación socio-económica más significativa tenía sus nexos con el Perú.

Pero, en los años 50, cuando se produce el desarrollo bananero, el campesinado lojano se desplaza a las provincias de El Oro, Guayas y los Ríos.

El denominado boom petrolero de la década de los 70 significó para los lojanos la mayor época de movimientos migratorios, debido a:

- a) La sequía del 68, que generó la denominada emigración de la supervivencia, especialmente para el campesinado lojano.
- b) La lucha por la tierra y las políticas de modernización capitalista, que liberaron mano de obra campesina que se distribuyó por las provincias de El Oro, Pichincha, Zamora Chinchipe, Guayas, Napo y Sucumbíos.

PRINCIPALES CORRIENTES MIGRATORIAS LOJANAS DENTRO DEL PAÍS 1962-2001

Provincia de origen	1962	1974	1982	1990	2001
Azuay	1.123	2.402	3.733	5.151	9.077
El Oro	15.251	36.515	48.340	51.421	56.368
Esmeraldas	127	2.202	1.918	2.353	2.396
Guayas	3.733	10.109	15.404	17.406	19.524
Los Ríos	191	928	1.174	1.354	1.192
Manabí	128	931	701	1.371	1.305
Napo	61	2.290	10.124	6.000	817
Pichincha	5.404	24.417	51.075	60.793	75.399
Tungurahua	287	737	1.210	1.606	2.089
Zamora Chinchipe	4.251	15.809	18.580	22.547	19.110
Sucumbíos				8.376	10.365
Otras	1.398	2.820	4.571	5.527	15.155
Total	31.954	99.186	156.830	183.905	212.797

Fuente: INEC, *Censos de población y vivienda, 1962-2001*, Guerrero, 2003: 114.

Los 212.797 emigrantes lojanos, representan el 98% de la población de Loja en el censo de 1950 y equivalen al 52% de la población actual.

Al mismo tiempo, la migración campo-ciudad se manifiesta de la siguiente manera:

Años	Población urbana	Población rural
1950	14%	86%
1974	22,1%	79,9%
1990	39,5%	60,5%
2001	46%	54%

Fuente: INEC, *Censos de población y vivienda*.

El movimiento migratorio campo-ciudad se produce debido a la agudización de la crisis socioeconómica de las zonas rurales y las expectativas de mejorar las condiciones de vida y de trabajo por medio del acceso a los servicios de educación, salud, vivienda y otras comodidades de las ciudades.

En la migración interna, la mayoría de personas que salen primero son los hombres para “ver como le va” y “preparar el terreno para llevar a la familia”.

Sobre la emigración internacional, podemos resumir la situación de la siguiente manera:

Sobre el número de lojanos que han emigrado hacia el exterior en los últimos años, hay ciertas discrepancias. Por ejemplo, la Jefatura Provincial de Migración de Loja, reportó en el año 2000 la salida hacia el exterior de 10.851 personas, mientras que para el 2001 la cifra se incrementó a 12.374 personas. Por su parte, la Gobernación de Loja señaló haber emitido 13.629 pasaportes durante el 2001...

Como se puede apreciar la cifra de 4.000 emigrantes lojanos, dada por el Banco Central del Ecuador en el año 2000, es muy inferior a la establecida por nosotros sobre la base de la información proporcionada por la Oficina de Migración de la Policía Nacional (Guerrero, 2003: 133-134.).

Con relación a la problemática que originan los movimientos migratorios, en Loja, los podemos resumir, según la opinión de los propios emigrantes.

De acuerdo a una investigación realizada por el Departamento de Movilidad Humana de la Pastoral Social de Loja,¹ el 58% salen para buscar tra-

1. La investigación se realizó en julio de 2002, a 3.838 migrantes, de los cantones Catamayo, Palta, Gonzanamá, Chaguarpamba, Calvas, Espíndola, Quilanga, Olmedo y Saraguro.

bajo, el 23,8% para mejorar sus ingresos y el 15,7% para buscar trabajo y mejorar sus ingresos. Las demás causas no cubren el 1%.

La misma investigación nos proporciona información sobre el nivel de instrucción de los emigrantes. Un 46,4% es bachiller, el 44,7% tiene estudios primarios y el 8,4% es universitario.

En la emigración internacional de los lojanos, de acuerdo con la investigación antes citada de Trosky Guerrero, tenemos que el 51,22% de emigrantes son mujeres y el 48,78% son hombres.

En el Perú, de acuerdo a las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en 1993, la situación de la población migrante de 5 y más años de edad, era la siguiente:

Población	Piura	Ayabaca	Paíta	Sullana	Talara	Total
Hombres	19.240	1.548	3.361	7.018	7.221	38.388
Mujeres	19.192	1.020	3.370	6.556	6.462	36.600
Total	38.432	2.568	6.731	13.574	13.683	74.988

Piura (5%) ocupa el quinto lugar de los departamentos con más emigración, en el Perú, después de Junín (8,5%), Cajamarca (7,2%), Ancash (5,9%) y Puno (5,3%).

Los procesos migratorios de los habitantes del Norte del Perú, tienen relación con los siguientes aspectos:

- a) Problema fronterizo con el Ecuador.
- b) El Estado peruano no diseñó políticas ni estrategias de desarrollo para los pueblos fronterizos.
- c) Los pueblos fronterizos carecen de los servicios básicos fundamentales.
- d) Las actividades agropecuarias se han visto alteradas por los fenómenos de El Niño de los años 83 y 98.
- e) Elevados índices de pobreza y miseria en la zona.
- f) El aislamiento geográfico por las vías de comunicación deficientes, en la mayoría de las zonas (Monroy Gálvez).

A partir de la firma de la Paz entre Ecuador y Perú (octubre de 1998) se ha producido una masiva migración de peruanos hacia el Ecuador, tanto en calidad de vendedores ambulantes y como mano de obra.

PROPUESTAS Y DESAFÍOS FRENTE A LA PROBLEMÁTICA: POLÍTICAS MIGRATORIAS. CONCLUSIONES

IMPACTOS DE LAS MIGRACIONES EN LOS MIGRANTES

Se desarrollan condiciones personales de soledad, destrucción de la familia o por lo menos crisis, dificultades de integración a la nueva cultura, explotación laboral y humana de parte de los patronos donde trabajan los migrantes, atentados contra la dignidad humana de los migrantes, crisis cultural porque la nueva cultura se convierte en dominante, baja tasa de nupcialidad e incremento de las uniones libres, alto porcentaje de nacimientos de uniones ocasionales, estafas de los coyoteros, maltrato de policías y patronos, acoso sexual, despojo de bienes por "chulqueros" y prestamistas, precariedad de las condiciones de vida y trabajo. Son reales los problemas de racismo y xenofobia, aunque de manera esporádica.

Al mismo tiempo, se produce la incorporación de otros valores culturales, la redistribución de la renta, la tenencia de la tierra y la organización de la producción agropecuaria (de los emigrantes campesinos), la redistribución de la población y de las manifestaciones culturales.

EN LOS PAÍSES DESTINATARIOS

La asimilación a la realidad del nuevo lugar de residencia y trabajo no significa la desaparición de las diferencias raciales, religiosas, étnicas entre el migrante y una sociedad homogénea culturalmente; la imposición de la cultura local y dominante sobre las otras culturas genera conflictos no solamente sociales sino también políticos.

Talvez los mayores problemas se originan en las restricciones legales para el ingreso a los países de destino.

Se han creado redes que propician la migración, con intereses económicos diversos, desde agencias de viajes hasta chulqueros o prestamistas y coyoteros.

EN LA POBLACIÓN DE ORIGEN

El objetivo expresado con mayor énfasis por los migrantes se relaciona con mejorar la economía y el trabajo tanto de ellos como de sus familiares. Naturalmente esto trae consigo beneficios para el país de origen.

De otro lado, la migración origina la creación de redes que propician la migración legal, pero especialmente la ilegal debido a que los países destinatarios incrementan las restricciones para impedir el ingreso de nuevos migrantes.

Se ha producido una crisis de los roles y funciones tradicionales asignados a los hombres y mujeres, pues unos y otras han tenido que asumir nuevos roles para asumir sus trabajos y responsabilidades, tanto en el país de origen como en los países destinatarios de los migrantes. También se acentúa esta crisis debido al acceso diferenciado a la tierra y a la vivienda, pues al parecer las mujeres tienen mayor capacidad de ahorro y/o debido a que la mayoría de ellas realiza el denominado "trabajo puertas adentro", puede disminuir sus gastos en alimentación y vivienda.

Pese a que la migración es una de las causas de las crisis en los hogares, paradójicamente este fenómeno cohesiona lazos de parentesco debido a que los unen las deudas y las garantías, el cuidado de los hijos e hijas, las posibilidades de acceso al dinero enviado.

Todavía tenemos una visión estereotipada de la familia nuclear, la situación de los migrantes en otros países, la realidad de sus familiares y los aportes económicos de los migrantes a los países de origen, las novedades culturales y tecnológicas. De manera similar, las manifestaciones de racismo y xenofobia. Esta visión ideologizada afecta principalmente a los jóvenes que no dimensionan el significado real de la migración y cuando deben enfrentar conflictos no previstos tienen actitudes negativas.

Finalmente, la emigración favorece la sobrevivencia de las familias, especialmente de las campesinas, pues se garantiza el acceso a la educación, la salud y otros bienes y servicios, que de otra manera las familias no podrían tener sin los aportes de los migrantes. Los migrantes están asumiendo las responsabilidades del Estado.

EN LOS NIÑOS Y NIÑAS, HIJOS E HIJAS DE LOS MIGRANTES

Problemas afectivos de los hijos e hijas de los migrantes. Los hijos e hijas entrevistados en la investigación realizada por la Comisión de Derechos Humanos de Loja, evidencian problemas como: tristeza, abandono, desolación, falta de afecto, aislamiento voluntario, soledad, depresión, baja autoestima. Adicionalmente, existen dos problemas que comienzan a tener importancia: el hecho de que las niñas deben asumir el papel de madres o de jefas de hogar y el suicidio por el abandono y soledad.

Con relación a los problemas académicos, estos son señalados, por los entrevistados, de la siguiente manera: bajo rendimiento académico, falta de preocupación en el cumplimiento de las tareas escolares, llegan cansados, desnutrición, descuido en la presentación de los uniformes, actitudes rebeldes y distraídas, ausentismo, poco interés, no hay control en las tareas escolares, no hay participación en el aula, deserción, desorganización, falta de útiles escolares, poca colaboración con los representantes, maltrato físico, impuntualidad, no les interesa el estudio,

Problemas de uso de dinero, como el despilfarro y la falta de criterios para uso del dinero son las constantes que no posibilitan el uso racional de los ingresos enviados por los padres. Incluso se comienzan a dar casos de explotación de parte de parientes y encargados de los hijos de los migrantes.

Otros problemas, que agudizan la conflictividad de niños y niñas, se relacionan con el consumo de drogas. Las madres adolescentes y solteras son otras consecuencias que se incrementan significativamente entre las hijas de los emigrantes, en la ciudad de Loja.²

También es necesario destacar otros aspectos como: el mejoramiento de la vivienda, las posibilidades de acceso a materiales didácticos y equipos (especialmente computadoras), cambios en la alimentación y vestido.

2. Cfr. Investigación realizada por la Comisión de Derechos Humanos de Loja, con la participación de los estudiantes del campo de acción, en 25 centros de Educación Básica (públicos y privados), en la ciudad de Loja, correspondientes al período escolar 2000-2001.

LA MIGRACIÓN Y LA ECONOMÍA

En especial las actividades comerciales relacionadas con la construcción han tenido un notable desarrollo, tanto en la ciudad de Loja como en los sectores con mayores cantidades de emigrantes.

La economía lojana ha sufrido mayores distorsiones debido al ingreso de las remesas enviadas por los emigrantes, de manera similar las deformaciones ocurridas por el tráfico de drogas y la explotación minera.

LOS MIGRANTES Y SUS DERECHOS

El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y civiles de los que debe gozar todo ciudadano casi no se cumplen en los países de destino de los migrantes. Y lo más grave es que muchas veces algunos compatriotas son los peores explotadores de los recién llegados.

En cuanto a los derechos humanos, dadas las condiciones de vida y trabajo a que son sometidos los migrantes, es casi imposible su cumplimiento.

LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

Pese a que los movimientos migratorios son un fenómeno de hace varias décadas, las instituciones tanto públicas como no gubernamentales no han desarrollado propuestas para enfrentar esta problemática. Se han realizado actividades puntuales como campañas, seminarios, encuentros, pero no se han diseñado políticas y estrategias para buscar alternativas que permitan orientar la problemática, tanto para los migrantes, familiares, países de destino y de origen.

UNA SITUACIÓN NUEVA Y ESPECIAL

La firma de la Paz entre Ecuador y Perú, abrió interesantes perspectivas de desarrollo para la zona fronteriza. Sin embargo, existe una situación socio-económica preocupante. Debido a las condiciones de la población peruana, se ha producido una verdadera invasión de hombres y mujeres del norte

peruano, como vendedores ambulantes o como oferta de mano de obra barata. Esta situación tiene muchas aristas porque afecta a los comerciantes, a los trabajadores y distorsiona aún más a la frágil economía lojana. Para los peruanos, ahora, los lojanos somos "Estados Unidos chiquito" por la dolarización.

Las condiciones en que viven los emigrantes peruanos en el Ecuador tienen todas las características propias de los denominados ilegales, pues ingresan con la tarjeta andina de turistas y, al convertirse en vendedores ambulantes o trabajadores, se ubican en situación irregular y las autoridades los detienen y expulsan en pocas horas.

Son denigrantes las publicaciones de la prensa local, donde aparecen las fotografías de hombres y mujeres peruanos, con unas cuantas carteras, camisetas o cualquier otro utensilio, con el titular peruanos deportados o expulsados.

PROPUESTAS

1. Construcción de políticas sociales, económicas y culturales para valorar y orientar el potencial de los movimientos migratorios. El diseño de estas políticas debe realizarse con todos los actores de los movimientos migratorios: migrantes, familiares e instituciones y organizaciones involucradas en esta realidad.
2. Apoyar, coordinadamente, los procesos de organización de los migrantes y sus familiares, tanto en el exterior como en el país. La organización posibilitará la defensa de los derechos de los migrantes, tanto en los países destinatarios cuanto en los países donde quedan sus familiares. La organización, permitirá también mantener los lazos culturales entre los migrantes y sus familiares. La organización es el requisito básico para la elaboración de estrategias y políticas para asumir la realidad y los retos de los procesos migratorios.
3. Crear redes de apoyo con las instituciones y organizaciones que se relacionan con los movimientos migratorios, para potenciar las posibilidades de solución a la problemática generada por la migración. Este proceso debe

unificar a la institucionalidad estatal y no gubernamental en los ámbitos educativo, religioso, social, cultural y de desarrollo.

4. Orientación técnica adecuada de los aportes de los migrantes para el desarrollo local y nacional.

Los migrantes acumulan significativas experiencias con relación al manejo del dinero, nuevas manifestaciones culturales y otras visiones sobre el mundo de la tecnología. Todas estas experiencias pueden ser orientadas hacia el desarrollo local, regional y nacional.

5. Desarrollar una propuesta de formación para los migrantes, es decir, competencias profesionales en lo laboral, social, económico, político y cultural; de tal manera que no solamente tengan mejores herramientas laborales sino también adquieran una comprensión de la sociedad donde van a vivir y trabajar.

BIBLIOGRAFÍA

- Chacón, J., y N. Riquetti. *Historia universal para todos*. Cuenca, 1993.
- Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana y Refugiados. *Memoria III Encuentro Nacional de Pastoral Migratoria*. Quito, 1998.
- De Souza Silva, José. "El cambio de época, el modo emergente de generación de conocimiento y los papeles cambiantes de la investigación y extensión en la Academia del siglo XXI", I Conferencia Interamericana de Educación Agrícola Superior y Rural. Panamá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 16-19 de noviembre de 1999.
- Faces, Programa de Desarrollo Infantil. *La pobreza en Loja y sus cantones*, Instructivo sobre programas "Nuestros Niños". Loja, 2002.
- Guerrero Carrión, Trosky. *Espejismo y realidad de la emigración lojana*. Loja, Universidad Nacional de Loja, 2003.
- Hocquenghem, Anne Marie. *Para vencer a la muerte*. Lima, CNRS / IFEA / INCAH, 1998.
- "Migraciones eligen el norte del planeta", *El Comercio*, sección B. Quito, 1 de enero 2001.
- Monroy Gálvez, Jorge F. "Caracterización poblacional", Informe final, Mesa Temática Regional, No. 7, Diálogo de la Región Costa-Piura. Cuenca binacional Ca-

tamayo-Chira. Piura, Instituto Regional para la Gestión de Recursos Hídricos, IRAGER, s.f.

“Mujer migrante, un silencio de ausencia de ternura”, en *La Hora*, sección B. Quito, 9 de marzo 2001.

Ramón, Galo. “La construcción histórica de la región sur”, II Simposio Nacional de Proyectos de Investigación-Desarrollo. Universidad de Loja, s.d.

Requejo, Juan Vicente. *El camino de Loja. La región ecuatoriana*. Piura, Industrial Gráfica, 1999.

MIGRACIÓN, GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ

*Tammy Quintanilla Zapata**

La migración implica una movilización humana que acarrea un sinnúmero de cambios en la persona, para los cuales no siempre está preparada. Cuando esta migración no es plenamente escogida sino obligada o realizada sin alternativas, deviene en una situación que atenta contra los derechos humanos del/la emigrante debido a varios factores.

En el Perú, tenemos que distinguir entre migración interna, emigración externa e inmigración. Voy a referir cada uno de estos fenómenos, en el contexto intrarregional y relacionándolos, especialmente con Ecuador. El Convenio Binacional Perú-Ecuador se encuentra en plena realización de diagnósticos sobre la situación social de ambos países.

MIGRACIÓN INTERNA EN EL PERÚ

La migración interna es un fenómeno antiguo en el Perú. Es un país centralista con gran multiplicidad de etnias, idiomas y razas. Existen 19 fa-

* Abogada, Máster en Derecho Constitucional y Diplomada en Estudios de Género. Directora del Movimiento El Pozo. Coordinadora Nacional para Perú del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM. Además se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la Red contra la Explotación Sexual Infantil y Adolescente.

milias lingüísticas. Hay 38 lenguas en la selva, 4 en la sierra (2 quechuas y 2 aymaras) y una en la costa, que es el castellano. Las más habladas son el castellano con más de 15 millones de personas, el quechua con 3 millones y el aymara con 440 mil hablantes. También existe un número no censado de población, básicamente quechua y aymara, que no habla el castellano (INEI, 1993 y CLADEM, 2003).

Debido al desequilibrio económico y de oportunidades en las distintas regiones del país, la migración interna se ha dirigido del campo a la ciudad y de la mayor parte de lugares hacia Lima, la capital. Por ello, el 30% de la población vive en el territorio rural.

Desde los años cuarenta, se iniciaron las olas migratorias hacia Lima, olas que cobraron mayor fuerza desde los sesenta y continúan hasta hoy. Lima alberga aproximadamente un cuarto de la población, que asciende a 26 millones de habitantes. A pesar de constituir un décimo del territorio nacional, ahí se encuentra el centro de la política y la economía.

En las ciudades de las diferentes regiones, mucha gente ha migrado desde los pueblos que existen alrededor. Esto sucede con quienes provienen de la Amazonía y migran hacia las ciudades del norte del país, tales como Trujillo, Chiclayo y Piura.

Las condiciones de migración interna son en gran parte desventajosas. En Lima, se ha dado a gran escala el fenómeno de las invasiones, en las que un buen número de personas y familias llegan a una extensión de tierra deshabitada (generalmente ubicada en los cerros) y se instalan en chozas armadas con cartón, paja y/o madera. Luego de unos años, formalizan esta situación de hecho y pasan a adquirir la propiedad del terreno. Esta modalidad ha tenido más posibilidades de hacer realidad "el sueño de la casa propia" que la manera formal y legal. Existen distritos enteros, con cientos de miles de habitantes, que se originaron así. Existen lazos familiares muy estrechos entre los migrantes andinos en la costa, que han llevado a aumentar la población urbana.

Otra vivencia en el Perú, muy relacionada a la migración interna, ha sido el desplazamiento causado por el terrorismo. Desde los años ochenta, se vivió una situación marcada de violencia, principalmente en el centro del país, que ha dado como resultado 69.280 personas entre muertas y desaparecidas. La Comisión de la Verdad y Reconciliación emitió su informe el 28 de agosto de 2003, afirmando que hay responsabilidad de estas violaciones a los

derechos humanos tanto desde los grupos terroristas como desde las fuerzas armadas.

Esta situación de violencia, que se experimentó de la manera más cruda, entre los ochenta y noventa, en lugares como Ayacucho, Junín, Huancaavelica y Cuzco, dio lugar a la migración interna hacia las ciudades, huyendo del terror. Cuando el terrorismo llegó a Lima, ya había ganado terreno durante años en el interior del país. Hoy, el terrorismo existe en menor escala. La mayor parte de personas desplazadas han sido mujeres viudas o madres solteras, que quedaron a cargo de los/as hijos/as. Una parte ha retornado a sus lugares de origen con la ayuda del Estado y de las ONG.

Actualmente, el Perú se encuentra en un proceso descentralista, en el cual se han establecido 25 regiones que han iniciado sus respectivos gobiernos en el año 2003. Sin embargo, aún se está normando las reglas bajo las cuales los gobiernos regionales deben funcionar, además del aspecto presupuestario.

INMIGRACIÓN

La inmigración ha estado presente en la historia de nuestro país. La conquista española marcó nuestra realidad latinoamericana y, desde África, trajo esclavos negros, cuyos descendientes constituyen un grupo importante en cuanto acervo cultural afroperuano. En el Perú, la esclavitud fue abolida en 1856. A partir de la década de 1860, vinieron coolíes chinos que cumplieron el trabajo que la población negra en parte dejó de hacer. La inmigración de China en ese entonces se calcula entre 50 a 60 mil personas. Más adelante, la inmigración china ha continuado, tan fuerte es su presencia que en el Perú hay mayor cantidad de restaurantes de comida china o "chifas" que restaurantes de comida peruana típica. A principios del siglo XX, la inmigración japonesa se hizo notar; las condiciones en que arribó han sido mejores, sin embargo experimentaron fuertes manifestaciones de discriminación. También italianos/as han migrado al Perú, aunque en baja proporción. En la segunda parte del siglo, llegaron inmigrantes de Argentina. En menor medida, se encuentra inmigrantes de otras regiones, ya que el Perú ha sido siempre un país

receptivo. Con importantes aportes culturales de los diferentes grupos de origen inmigrante, el Perú tiene una gran variedad multicultural propia y también una presencia internacional más notoria en la ciudad que en el campo.

Actualmente acogemos a inmigrantes de Cuba, Colombia, Argentina y Venezuela, que han salido de su país por razones políticas y/o económicas. Sin embargo, no hay cifras exactas acerca de las colonias de inmigrantes por país que brinden un dato preciso sobre las personas que viven en calidad de inmigrantes. La Dirección Nacional de Migraciones y Naturalización del Perú proporcionó al Movimiento El Pozo el registro de entrada de extranjeros/os sobre el territorio peruano, sin saber su permanencia. Según esta fuente, el país de la región con el cual el Perú conlleva mayor movimiento migratorio es Chile, ya que entre los años 2000 y 2001 ingresaron 360.452 personas chilenas, de las cuales el 43,5% corresponde a mujeres. Con relación a Ecuador, entre estos mismos años 134.564 personas ingresaron al Perú, de las cuales el porcentaje femenino es de 37,6%. Durante el referido bienio, el 29,8% de extranjeros/as que ingresaron al Perú provenientes de los países de América del Sur correspondieron a Ecuador.¹

En cuanto al refugio, hasta la fecha, hay 683 personas refugiadas reconocidas por el gobierno peruano. La mayoría son de Cuba y le siguen Bosnia, Colombia, Iraq, Irán, Rusia, Yugoslavia, Ucrania, Lituania y Palestina. También hay 147 solicitudes de refugio, la mayoría de Colombia e Iraq (*El Comercio* (Lima), 2003). El refugio significa un desarraigo mayúsculo. Las personas salen de su país porque nada garantiza la vigencia de sus derechos más elementales.

Por otro lado, se vislumbra un incremento de la trata de mujeres, ya que cada vez más los avisos publicados en la prensa escrita ofrecen los servicios sexuales de mujeres extranjeras, en especial de Colombia, Venezuela y Argentina. La trata es un problema que aún en el Perú no se ha reconocido como tal, mucho menos como país de destino. Hace falta mayor investigación desde el Ministerio Público, institución pública que aún no le ha dado importancia al fenómeno.

A pesar de los agudos problemas sociales y económicos que se viven en el Perú, se registra un paulatino crecimiento económico que las personas aún

1. Ver anexos, cuadros 1 y 2 basados en los datos ofrecidos por la Dirección General de Migraciones y Naturalización, Ministerio del Interior del Perú. Oficio No. 827-2003-IN-1601-UNIE dirigido al Movimiento El Pozo el 30 de abril de 2003.

no lo sentimos en la economía individual ni familiar. Sin embargo, el Perú ofrece un contexto considerablemente estable en términos políticos y económicos, que lo hacen ver como un país viable dentro de la región de América del Sur.

EMIGRACIÓN

La emigración peruana comenzó en los años ochenta, debido a la aguda crisis económica y política, que se hacía evidente con la presencia del terrorismo y la hiperinflación. La mayoría de gente joven al no ver mayores oportunidades para trabajar o ejercer su profesión, si la tenían, emigraron a diferentes países entre los cuales la mayoría se encuentra en Chile, Estados Unidos, España, Italia, Alemania y Argentina.

El 10% de peruanas/os vive en el extranjero, es decir 2'600.000. El promedio de remesas que envían al país las/os emigrantes peruanas/os es de 200 dólares. Esto suma una cantidad significativa de dinero, de la cual la banca cobra el 10%. Quizá ésta sea una de las causas por las que el Estado no le da mayor importancia al fenómeno de la emigración peruana.

A ciencia cierta, sabemos que nuestras/os emigrantes tanto de Ecuador como del Perú no acceden a un empleo coherente con el nivel de calificación o grado de instrucción que tienen cuando van a países denominados desarrollados. La mayoría pasa a ocupar la escala laboral más baja. Esta pérdida económica del valor del recurso humano la asume tanto el país de origen como el país de destino y, en especial, la persona misma.

Hay altas probabilidades de que no sea así en los casos de migración al interior de América del Sur; se dice que las/os migrantes son mejor tratadas/os en un país de Latinoamérica que en Europa o Estados Unidos por ejemplo. Sin embargo, no hay estadísticas que comprueben esta afirmación, sino algunos testimonios. En el caso del Perú, hay muchas mujeres que desde los años noventa han emigrado a Argentina y a Chile para desempeñarse como trabajadoras domésticas independientemente de sus conocimientos y capacitación para el trabajo. Se ha visto que, en algunos casos, obtienen

pasaportes ecuatorianos falsos para las/os peruanas/os, ya que a Ecuador no le piden visas.

A diferencia de Ecuador, a las/os peruanas/os nos piden visa en muchísimos países, debido a los niveles de narcotráfico y terrorismo a los que llegó el país en los años ochenta. Hoy, los índices son distintos y hay crecimiento económico a comparación de otros países de la región. Cabe mencionar que actualmente existe la tarjeta andina, que permite viajar del Perú a Ecuador con el documento nacional de identidad sin tener que obtener un pasaporte, siempre y cuando la visita no exceda los 90 días.

Según la Dirección Nacional de Migraciones y Naturalización del Perú, en el año 2002, salieron del Perú 935.680 personas, de las cuales el 55,7% lo hizo dentro de América del Sur.² Una vez más, cabe referir que estas cifras no dan cuenta de la cantidad de migrantes porque están incluidas las personas que viajaron por corto tiempo. Entre los años 2000 y 2002, llegaron a 1'988.567 las personas del Perú que ingresaron al país desde el extranjero. Respecto a Ecuador, 88.156 peruanas/os ingresaron al Perú viniendo de Ecuador.³ Dado que Chile es el país al que mayor emigración peruana hay, es evidente la feminización, porque cada año aumentan las mujeres que viajan con respecto a los hombres.

En el Perú, han aparecido distintos grupos dedicados a la trata y al tráfico de migrantes. Existen grupos de la mafia organizada que piden cuotas a quienes aceptan realizarles el trámite de las visas a Estados Unidos y México además de cubrir los costos del viaje. Sin embargo, al ser un trámite personal el pago realmente se hace por tener un acompañamiento y un adiestramiento para ofrecer datos falsos y viajar en condiciones riesgosas.

En cuanto a la trata, existen peruanas en prostitución en Italia y España, principalmente; sin embargo, no se manejan datos oficiales sobre ello. Esto se debe a que el Estado se desentiende de las/os connacionales una vez que salen del país, sin que haya una política que cuide u observe las condiciones en que las/os peruanas/os viven en el extranjero. Se sabe que hay un aumen-

2. Ver anexos, cuadro 4 basado en los datos ofrecidos por la Dirección General de Migraciones y Naturalización, Ministerio del Interior del Perú. Oficio No. 827-2003-IN-1601-UNIE dirigido al Movimiento El Pozo el 30 de abril de 2003.

3. Ver anexos, cuadros 1, 2 y 3 basados en los datos ofrecidos por la Dirección General de Migraciones y Naturalización, Ministerio del Interior del Perú. Oficio No. 827-2003-IN-1601-UNIE dirigido al Movimiento El Pozo el 30 de abril de 2003.

to de colombianas y peruanas en España. Si la trata con fines de prostitución es siempre una "alternativa" para las mujeres, esto se debe a que la discriminación de género está presente tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, ya que se da una valoración sexual al cuerpo de la mujer, asimilándola a un objeto comprable sobre el cual se puede ejercer poder atentando contra su dignidad.

DESAFÍOS

Los desafíos que ofrece la migración en sus múltiples formas se relacionan con los derechos humanos que involucran. Entre estos derechos están los de la igualdad y no discriminación, la identidad, la libertad, la integridad, la salud, la educación y el trabajo.

Las personas que migran no gozan de igualdad respecto de las oriundas del país de destino; experimentan más bien la discriminación, de la cual son conscientes. Muchas veces, las/os inmigrantes son vistas/os como un grupo de gente que viene a restar oportunidades de trabajo en el mercado laboral. Se debe contrarrestar la xenofobia.

El derecho a la identidad no es ejercido en los casos en que la persona que pretende migrar se ve prácticamente obligada a cambiar su identidad para ser aceptada al solicitar una visa o al ser manipulada por los traficantes de personas. En cuanto a las/os migrantes que no han tenido que variar su identidad para viajar, hace falta poner énfasis en brindar oportunidades para vivir su identidad nacional y cultural en el país de destino.

Las políticas migratorias deben basarse siempre en el respeto del derecho a la libertad. Los países donde se ha querido restringir la inmigración limitan la libertad de transitar internacionalmente y de vivir donde la persona desea. En cuanto a los países de origen, la intención de trabajar sobre el tema implica lograr que se garantice el derecho humano de las/os emigrantes a la libertad donde se encuentren sin tratar de ejercer algún tipo de control sobre ellas/os.

La integridad es uno de los derechos que ha sido más vulnerado en los casos de refugio y asilo, problema en el país de origen y de trata, cuando el

problema se da en el país de destino. Para las mujeres, la integridad sexual, física y psicológica tiene mayores riesgos.

Muchas/os emigrantes no cuentan con programas accesibles de salud en sus países de origen y a veces encuentran mayores posibilidades en los países de destino. Sin embargo esto no es inmediato. El seguro de salud puede estar ligado a la condición laboral que al mismo tiempo depende del aspecto legal.

La educación es un derecho que merece ser analizado en el contexto de la migración. Si bien quienes migran están más interesadas/os en el trabajo que en la educación, no ejercen su derecho a la capacitación para el trabajo ni tampoco ejercen su derecho al trabajo según la educación que tienen. La educación pasa a ser una posibilidad destinada a las/os hijas/os, tanto en el país de origen como en el de destino, ya que si no migran y permanecen en su país sucede lo mismo: las personas adultas dejan de avanzar en su educación, ya que en el país de destino les toma años asentarse en el sistema y ganar lo suficiente para el bienestar de su familia.

El derecho al trabajo es el principal motivo por el cual las personas migran. En su ejercicio se centran todas sus esperanzas y anhelos. Si bien en los países de destino se logra un puesto de trabajo, éste no necesariamente se adapta a la calificación del/la migrante, lo cual puede significar que la persona no se adapte al trabajo ni al sistema, lo cual conlleva frustración y malestar, aunque haya un considerable ingreso económico.

Los derechos involucrados cobran desafíos en cuanto a la prevención de la migración (no para detenerla sino para prevenir las condiciones de acogida), la atención de las personas migrantes y la sanción a quienes abusan de las/os migrantes. En estas tres fases amerita trabajar, sin dejar de sostener que la migración no es el problema en sí, que lo son las vulneraciones a los derechos humanos que vemos en ella, cuando dicha migración no ha sido producto de la plena voluntad de la persona sino una situación a la cual ella se vio orillada. Es más importante enfocar la migración desde la vigencia de los derechos humanos de las/os migrantes que desde la política o situación económica de los países de destino.

CONCLUSIONES

1. Las personas procedentes del Perú y Ecuador emigran debido a la precariedad en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales y a costa de sus derechos civiles y políticos, que no serán ejercidos de igual manera en el país de destino.
2. La simple distinción entre migración legal e ilegal no ayuda a enfocar el fenómeno, al no basarse en el respeto a los derechos humanos de las/os migrantes. Lleva a la denominación de "ilegal" sobre las personas, lo cual es un acto discriminatorio.
3. Las desventajas en el país de origen sumadas a la falta de autovaloración de las personas están dando lugar al crecimiento de las distintas formas de tráfico y trata impulsadas por grupos delictivos y la mafia internacional.
4. La política internacional de los países de origen, tales como Ecuador y Perú, no ha puesto énfasis en establecer una relación diplomática orientada a que en los países de destino, donde más migrantes connacionales llegan, se ofrezca un trato no discriminatorio, al igual que los inmigrantes en dichos países.
5. El fenómeno de la migración es muy variable; un país que puede haber tenido alta emigración puede pasar a ser de un momento a otro, por infinita variedad de razones, a ser un país con alta inmigración. Ambas situaciones deben ser asumidas responsablemente por el Estado y la sociedad civil de cada país.

PROPUESTAS

1. Se deben poner en marcha los acuerdos binacionales y destacar en ellos como prioridad el desarrollo humano, es decir, la vigencia de los derechos humanos y no solo el crecimiento de los sectores de la economía, haciendo viables las políticas de acogida.

2. Las políticas migratorias deben ser de mayor apertura en el país de destino y eliminar el margen que los traficantes utilizan para someter a las víctimas de tráfico y trata.
3. Se requiere hacer campañas que refuercen la autoestima y valoración de las personas a fin de disminuir la disposición a los altos riesgos, además del engaño.
4. La revelación de la verdad de las consecuencias de arriesgarse con traficantes debe ser solo una forma de apoyar la revaloración de autoestima y no debe utilizarse para amedrentar a las/os migrantes potenciales.
5. Es necesario trabajar en el acopio de información estadística para demostrar la magnitud del problema y definir las políticas necesarias para su prevención y atención a las personas afectadas.
6. Todas las políticas migratorias deben tener perspectiva de género porque las condiciones, los riesgos y el impacto de la migración en las mujeres no son los mismos que en los hombres.

BIBLIOGRAFÍA

- CLADEM. *Diagnóstico de derechos sexuales y reproductivos*. Lima, CLADEM, 2003.
- El Comercio*, sección D. Lima, 17 de agosto de 2003.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). *La población de las comunidades indígenas de la Amazonía*. Lima, INEI, 1993.

ANEXOS

Cuadro 1

**ENTRADAS DE PERUANAS/OS Y EXTRANJERAS/OS POR SEXO SEGÚN PAÍS
DE PROCEDENCIA DE AMÉRICA DEL SUR Y EN GENERAL. AÑO 2000**

País de procedencia	Peruanas/os			Extranjeras/os		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Chile	153.567	69.875	83.692	194.430	108.666	85.764
Ecuador	27.128	16.208	10.920	66.010	41.263	24.747
% de Ecuador en Sudamérica	9,29%	10,86%	7,65%	14,51%	15,4%	13,24%
Otros países de Sudamérica	111.178	63.107	48.071	194.445	117.990	76.455
Total de países de Sudamérica	291.873	149.190	142.683	454.885	267.919	186.966
Total general	639.739	314.002	325.737	828.346	479.430	348.916

Fuente: Dirección General de Migraciones del Perú.
Elaboración: Movimiento El Pozo.

Cuadro 2

**ENTRADAS DE PERUANAS/OS Y EXTRANJERAS/OS POR SEXO SEGÚN PAÍS
DE PROCEDENCIA DE AMÉRICA DEL SUR Y EN GENERAL. AÑO 2001**

País de procedencia	Peruanas/os			Extranjeras/os		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Chile	145.941	66.999	78.942	166.022	94.866	71.156
Ecuador	27.983	18.074	9.909	68.554	42.666	25.888
% de Ecuador en Sudamérica	9,43%	11,72%	6,96%	15,3%	15,81%	14,53%
Otros países de Sudamérica	122.703	69.138	53.565	213.572	132.388	81.184
Total de Sudamérica	296.627	154.211	142.416	448.148	269.920	178.228
Total general	619.395	306.336	313.059	824.927	482.618	342.309

Fuente: Dirección General de Migraciones del Perú.
Elaboración: Movimiento El Pozo.

Cuadro 3

**ENTRADAS DE PERUANAS/OS POR SEXO SEGÚN PAÍS
DE PROCEDENCIA DE AMÉRICA DEL SUR Y EN GENERAL
AÑO 2002**

País de procedencia	Total	Hombres	Mujeres
Chile	182.331	83.577	98.754
Ecuador	33.045	21.020	12.025
% de Ecuador en Sudamérica	8,57%	10,64%	6,39%
Otros países América del Sur	170.281	92.883	77.398
Total América del Sur	385.657	197.480	188.177
Total general	729.433	358.192	371.241

Fuente: Dirección General de Migraciones del Perú.

Elaboración: Movimiento El Pozo.

Cuadro 4

**SALIDAS DE PERUANAS/OS POR SEXO SEGÚN PAÍS
DE DESTINO EN AMÉRICA DEL SUR Y EN GENERAL
AÑO 2002**

País de procedencia	Total	Hombres	Mujeres
Chile	155.662	75.071	80.591
Ecuador	77.829	54.849	22.980
% de Ecuador en Sudamérica	14,92%	18,99%	9,86%
Otros países de Sudamérica	287.995	154.947	129.408
Total Sudamérica	521.486	288.867	232.979
Total general	935.680	480.142	455.538

Fuente: Dirección General de Migraciones del Perú.

Elaboración: Movimiento El Pozo.

PLAN COLOMBIA, CONFLICTO ARMADO Y MIGRACIONES FORZADAS

*Jorge Rojas Rodríguez**

Colombia es el epicentro de una situación humanitaria y de derechos humanos crítica como consecuencia de un conflicto armado anacrónico que persiste sin solución militar posible, pero que continúa sin salida política y negociada a la vista.

Las migraciones forzadas, que se expresan en desplazados internos, refugiados y formas de movilidad asociadas a la crisis económica, van más allá de las fronteras y representan una expansión de las consecuencias de una guerra irregular en territorios de países vecinos.

Esta presentación se limita a describir los cambios políticos que siguieron a la ruptura del proceso de paz, a ofrecer otra lectura del Plan Colombia y de sus consecuencias específicas en el campo humanitario, a visibilizar las migraciones forzadas y el refugio y a proponer alternativas de acción conjunta y concertada en la región.

* Comunicador social. Licenciado en Ciencias Sociales. Autor de numerosos artículos y ensayos sobre conflicto armado, proceso de paz, Plan Colombia y derechos humanos. Consultor de UNICEF. Asesor de la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso de la República de Colombia. Presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

EL CONFLICTO ARMADO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Tras la ruptura de los diálogos entre el gobierno del presidente Pastrana y los grupos guerrilleros FARC y ELN se generó un ambiente colectivo de decepción y de agotamiento de la solución política y negociada (el gobierno quería dialogar sin ceder y la guerrilla quería negociar sin parar la guerra). Esta circunstancia, asociada a los cambios geopolíticos que siguieron a los atentados del 11 de septiembre, fue capitalizada por el candidato Álvaro Uribe Vélez, elegido en primera vuelta electoral con una propuesta de “mano firme y corazón grande” que se manifiesta en su política de *seguridad democrática*.

En estas circunstancias, el país asiste a una transformación del régimen político que, si bien se promueve constitucional y legalmente, se encamina a cerrar espacios democráticos y a definir un “enemigo nacional”, tal y como operó en las dictaduras militares del cono sur o como sucedió con el modelo antiterrorista que derivó en populismo autoritario de Fujimori en el Perú de los años 90.

Para implementar esta política de seguridad, que está en el centro del programa de gobierno, se requiere de una contrarreforma constitucional que elimine el concepto garantista y de derechos de la Carta de 1991 (concebida como un tratado de paz) y permita la institucionalización de la guerra. Esto significa que se limite la acción de los órganos de control del ejercicio gubernamental (Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, Personerías municipales) y se restrinjan los mecanismos de reivindicación de derechos civiles, políticos, económicos y sociales como la acción de tutela.

También implica una resolución del conflicto de intereses que plantea la existencia de grupos paramilitares, a través de un proceso de diálogo con las “Autodefensas Unidas de Colombia” para su desarme y reincorporación a la vida civil, de tal manera que se garantice una sola política de seguridad y el monopolio estatal del uso de la fuerza.

En forma paralela se establece una suerte de militarización de la sociedad y el territorio bajo la premisa de que solo un Estado fuerte desde el punto de vista militar, con un incremento importante del pie de fuerza, con la incorporación de población civil al conflicto (vía “soldados campesinos” y “Red Nacional de Cooperantes”) y con una legislación permanente de orden

público (funciones judiciales a la fuerza pública para allanar, detener e interceptar comunicaciones) puede derrotar al terrorismo y al narcotráfico.

Para realizar esta política el gobierno asume una nueva interpretación del conflicto armado interno a partir de su negación: *En Colombia no hay un conflicto armado interno, lo que hay es una lucha del Estado legítimo contra un grupo de terroristas que mantienen sus acciones porque se financian del narcotráfico.*

Esta simplificación de un conflicto armado que se prolonga por cuatro décadas es muy grave, ofrece múltiples equívocos, desconoce el derecho internacional humanitario, profundiza la crisis de derechos humanos y aleja las posibilidades de una solución política y negociada.

Grave, porque impone una sola verdad desde un unanimismo que tiende a polarizar la sociedad y a convertir en sospechosa cualquier expresión disidente, opinión crítica u oposición política.

Equívoca, porque desconoce las causas estructurales y la complejidad del conflicto, niega la interlocución política entre las partes y limita toda la acción del Estado a la guerra contra el terrorismo.

Ignora el derecho internacional humanitario porque parte de la base de que en Colombia no hay un conflicto armado interno sino una lucha contra "bandidos y terroristas" en la que toda la población debe estar del lado de una de las partes, es decir, elimina el principio básico de distinción entre combatientes y no combatientes que protege a la población civil.

Profundiza la crisis de derechos humanos en la medida en que desconoce convenios, tratados y recomendaciones internacionales en esta materia, como ocurre con el proyecto de estatuto antiterrorista presentando ante el Congreso de la República que limita drásticamente las libertades fundamentales y otorga funciones judiciales a las fuerzas militares, cuya trayectoria en derechos humanos está en entredicho ante instancias como Naciones Unidas y el Departamento de Estado de Estados Unidos.

Aleja la posibilidad de una paz negociada porque se sustenta en un modelo de rendición individual o colectiva de la guerrilla, al tiempo que niega su condición de actor político en el marco del conflicto armado interno.

Todo esto, para doblegar militarmente a una guerrilla cuyo espectro político se redujo considerablemente luego del fracaso de los diálogos y cuyo comportamiento con la población civil da cuenta de sistemáticas infracciones

al derecho internacional humanitario con acciones como el secuestro (toma de rehenes con fines económicos o políticos), el reclutamiento forzado o voluntario de niños, niñas y adolescentes, la eliminación de militares en estado de indefensión o rendición, el uso de armas de efectos indiscriminados (cilindros de gas), las masacres contra civiles indefensos y los ataques contra objetivos civiles.

Una guerrilla que se mantiene luego de 40 años de confrontación armada sin posibilidades de un triunfo militar y que carga a costas reivindicaciones sociales y políticas que se alejan en medio de la prolongación indefinida del conflicto.

La guerrilla no representa a todo el pueblo colombiano, no toda la gente acepta ni, mucho menos, respalda su lucha armada, así considere que son actores políticos y sociales que deben hacer parte de la solución del conflicto.

Talvez hoy en Colombia es más revolucionario hacer la paz que hacer la guerra y se requiere de un compromiso político de la insurgencia que devuelva la confianza en la solución negociada que el país requiere.

Vale entonces preguntar a quienes insisten desde ambos bandos en la confrontación armada: ¿Cuánto vale la guerra?, ¿Contra quién es su guerra? y ¿Para qué seguir en esta guerra?

Solo en el aspecto económico, que es cuantificable (nunca se puede calcular el costo en vidas humanas, destrucción del tejido social, democracia, etc.), el país gasta en promedio cada día 10'400.000 dólares para mantener este conflicto armado.

Tomando como referencia datos de Planeación Nacional, del Ministerio de Defensa y del informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, seis millones de dólares diarios salen del presupuesto general de la nación para sostener la tropa, comprar armas y municiones, garantizar la logística, hacer inteligencia, comprar el combustible de las aeronaves y vehículos de combate, etc.

De acuerdo a la ley de apropiaciones del Congreso de los Estados Unidos, el país recibe en promedio un 1'400.000 dólares diarios de ayuda militar de ese país para adquisición de armas, helicópteros, sostenimiento de cerca de 400 asesores militares y civiles en terreno, cuidado de oleoductos y desarrollo del programa de fumigaciones por aspersión aérea de cultivos de uso ilícito, todo dentro del Plan Colombia.

Según cálculos de especialistas, el sostenimiento de los grupos armados ilegales FARC-ELN y AUC (más de 30.000 hombres, mujeres y niños), la compra de armas y municiones y demás requerimientos propios de su acción armada requiere en promedio una inversión diaria de tres millones de dólares.

No incluyen estos datos las pérdidas económicas que producen los atentados contra la infraestructura energética, hidroeléctrica o vial, ni las pérdidas de acciones armadas contra objetivos civiles en las zonas del conflicto, ni los costos que destina el gobierno para atender a las víctimas del conflicto.

Según la Comisión Colombiana de Juristas, en Colombia cada día mueren por acciones relacionadas con el conflicto armado interno un promedio de 20 personas, de las cuales 14 son asesinadas en la casa, en el sitio de trabajo o en la calle —en estado de indefensión— y seis mueren en acciones bélicas.

Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en el año 2002 un promedio de 1.000 personas cada día son obligadas a huir de las zonas de conflicto y desde 1985 se han desplazado internamente cerca de 3'000.000 de personas, en su mayoría mujeres, niños y niñas.

Hay más de 3.000 personas secuestradas (entre civiles y militares) en poder de grupos armados ilegales, reporta la Fundación País Libre, mientras que la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos ha dicho que cada día en promedio es desaparecida una persona, lo que representa un incremento de esta modalidad de violación de los derechos humanos.

Desde luego que frente al desafío de grupos armados ilegales el gobierno debe establecer una política de seguridad y fortalecimiento de su fuerza pública, pero en el marco del respeto a los derechos humanos y sin descartar la opción de la solución política del conflicto.

Nuestra tragedia es un conflicto que gira en contravía de la historia, que no evoluciona hacia un triunfo o una negociación, que se degrada sin acuerdos humanitarios y que se prolonga sin sentido.

Colombia se quedó en el mundo de la guerra de guerrillas de los años 60 y en política de seguridad nacional de los años 70 con un conflicto anacrónico, una democracia precaria, una gobernabilidad con tintes de autoritarismo y una crisis social y económica que se funda en la profunda inequidad en la redistribución de su inmensa riqueza nacional.

PLAN COLOMBIA E INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

El Plan Colombia fue concebido como un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia para encauzar la sociedad y el Estado, fortalecer la democracia, combatir el narcotráfico, aportar al desarrollo, contribuir a la paz y a los derechos humanos.

Tres años y medio después quedan muchos interrogantes sobre el éxito de este Plan. Hoy Colombia enfrenta un conflicto sin salida, con una crisis humanitaria creciente, con menos democracia real y con una expansión de los cultivos de uso ilícito que responde a la demanda de drogas en los países consumidores.

El Plan Colombia derivó en un plan antiterrorista con licencia para actuar contra los grupos guerrilleros y en la perspectiva de internacionalizar el conflicto. De hecho el gobierno insiste en atraer una intervención multilateral a través de una modificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca que permita a los Ejércitos del continente actuar para defender un país cuya democracia este en riesgo por el terrorismo y el narcotráfico.

Veamos algunos datos:

- Desde el año 2000 la ayuda militar y económica a Colombia es de 2.360 millones de dólares, de los cuales 1.860 millones, casi el 80%, se destinan a las Fuerzas Armadas y a la Policía colombiana. En el 2003 son 600 millones de dólares en ayuda para las fuerzas militares y policivas (A. Isacson).
- En el 2002 se registró una reducción de los cultivos ilícitos por efecto de las fumigaciones, pero la cifra sigue siendo más elevada que cualquier año desde 1995, con excepción de 2001. El único cambio es que ha habido más coca sembrada en Colombia que en Perú y Bolivia, aunque en estos países la tendencia también es al aumento de los cultivos.
- Desde 1996 se han fumigado alrededor de 500.000 hectáreas de cultivos ilícitos en Colombia. A diciembre de 2001 se habían fumigado 101.207 hectáreas, a diciembre de 2002 esta cifra ascendió a 137.068 y, según el último reporte del Sistema de Información de Drogas de Colombia, se han fumigado aproximadamente 65.000 hectáreas a julio de 2003, lo que significa que se están fumigando aproximadamente 9.000 hectáreas por mes.

- Durante el año 1999 había 166.000 hectáreas sembradas de coca, en el 2002 había 102.000 hectáreas de coca, la primera reducción en mucho tiempo. Sin embargo, hay departamentos en donde se registra un incremento de los cultivos, comprobando que estos se trasladan. En 1999 se fumigaron 43.000 hectáreas y quedó un censo final de 160.000, en el 2000 se fumigaron 58.000 hectáreas y el censo final fue de 163.000, en el 2001 se fumigaron 94.000 y el censo final fue de 145.000 y en el 2002 se fumigaron 130.000 y el censo final fue de 102.000 hectáreas sembradas. Efectivamente ha habido una reducción, pero con un costo muy alto para la vida y dignidad de las personas en estos territorios.
- La reducción de los cultivos de uso ilícito registrada para el 2002 por la Dirección Nacional de Estupefacientes respecto a 1999 en regiones como Putumayo, Guaviare, Caquetá, Norte de Santander, Meta y Cauca ocurre paralela a la aparición y crecimiento de cultivos en departamentos vecinos como Amazonas, Vichada, Guainía, Nariño y Arauca, principalmente. Esto pone en alerta a estos departamentos respecto del traslado del conflicto a estas zonas, si se tiene en cuenta lo que ha venido ocurriendo en Nariño.

Las fumigaciones afectan el derecho a la vida, el principio de solidaridad con los pueblos indígenas. Se ha fumigado en zonas de parques naturales, reservas y resguardos indígenas, aunque el Plan de Manejo Ambiental establece que no se puede fumigar en estas zonas aunque se está haciendo (esto intenta legalizarlo el Estado mediante el decreto 013). La Defensoría ha pedido suspender las fumigaciones y que se descriminalice al pequeño cultivador. No se están atendiendo las quejas de los afectados por fumigaciones (de 2.000 se han indemnizado solo dos casos de empresarios de Palma de Aceite en Nariño y Norte de Santander, pero no los casos de los pequeños propietarios). De estas 2.000 quejas, 994 han sido archivadas por la Policía Nacional porque no son competentes (errores al llenar el formato en fechas u otros detalles). La EPA (Agencia Ambiental de Estados Unidos) en un reporte reciente afirmó que las fumigaciones sí provocan irritación en ojos y vías respiratorias, pero mucho tiempo después de que el daño estaba hecho.

El desplazamiento de los cultivos hacia zonas vecinas a las áreas donde se han concentrado las fumigaciones, muestra que el conflicto también se traslada y esto se expresa en la utilización de estrategias que deben ser más efectivas para el control de territorios aptos para el cultivo (amenazas y despojo forzado y violento). Esto resulta en altos niveles de degradación del con-

flicto, específicamente, una crisis humanitaria, ya que la población civil enfrenta graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que son parte de estas estrategias (asesinatos selectivos, intimidación mediante amenazas, desplazamiento forzado, masacres, torturas).

Ejemplo: Nariño en la zona de Llorente y Barbacoas, desplazamientos intramunicipales en Tumaco desde Bocas de Satinga, El Charco y principalmente de los ríos Chagüí, Chontal, Cabo Manglares, Milagros y Congal al casco urbano. Tumaco pasó a ser en el último trimestre de 2002 el principal municipio expulsor del departamento y el tercero en recepción (población proveniente de las zonas rurales) después de Pasto y Taminango (reporte RSS oficina regional, diciembre 2002).

MIGRACIONES, DESPLAZAMIENTO Y REFUGIO EN LA REGIÓN ANDINA

A pesar de que los países vecinos de Colombia han suscrito todos los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Refugiados, tienen distintas formas de interpretarlos. La ayuda militar para los países vecinos mediante lo que se ha llamado la Iniciativa Regional Andina muestra como el incremento de efectivos militares para contener la expansión del conflicto es una constante que está afectando las condiciones de protección para población que huye del conflicto: en el año 2003 ese incremento fue de más del 100% para el caso de Perú (176%) y Panamá (147%), y del 214% para Brasil, comparado con el promedio 2000-2001 (Center for International Politics, 2003).

La mayoría de los refugiados oficialmente reconocidos se encuentra en Estados Unidos, seguido de Costa Rica y, en los países vecinos a Colombia, en Ecuador. Este país presenta el flujo más dinámico de colombianos, seguido de Venezuela a pesar de que este Estado aún no ha hecho efectiva la Comisión para el estudio de las solicitudes (ACNUR, oficina de Colombia, agosto 2003).

ECUADOR

La dinámica de desplazamiento transfronterizo en la frontera con Ecuador está marcada por las fumigaciones y la militarización como parte del componente del Plan Colombia denominado "Empuje al sur de Colombia" que tiene como propósito desalojar a los grupos guerrilleros de esa región y debilitar la producción de cocaína en Putumayo, principal sector productor de cocaína en Colombia. Esto ha generado distintas polémicas entre los gobiernos ecuatoriano y colombiano ya que, según denuncias del primero, no se están cumpliendo los acuerdos de realizar aspersión aérea respetando 10 kilómetros de frontera entre los dos países. La reunión programada para discutir estos asuntos con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en Bogotá fue cancelada. Adicionalmente, el gobierno de Lucio Gutiérrez ha mantenido medidas para controlar el flujo de colombianos hacia el Ecuador, básicamente en San Lorenzo/Tumaco en la costa Pacífica; Ipiales/Tulcán en la región andina y Putumayo/Sucumbíos en la región amazónica. La mayoría de la población que sale de estos lugares evita solicitar directamente el estatus de refugiada.

**SOLICITUDES OFICIALES DE REFUGIO
DE COLOMBIANOS AL GOBIERNO ECUATORIANO**

	2000	2001	2002	mayo 2003
Solicitudes aceptadas	283	448	1.701	882
Nuevos solicitantes	323	1.770	6.244	6.099

Fuentes: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Consejería en Proyectos, "Report on boundaries humanitarian situation", Bogotá, julio 2003.

La mayoría de las personas que sale en busca de protección se asientan en Tulcán e Ibarra, Quito, Cuenca y San Lorenzo. Las principales características de las dinámicas migratorias en esta zona son:

- Rechazo y estigmatización de la comunidad receptora a los colombianos que llegan en busca de protección, sobre todo en Ibarra y Tulcán. Relaciones de parentesco y mayor solidaridad en la zona de la costa nariñense (grandes familias afros).

- Disminución en la proporción de solicitudes aceptadas de refugio respecto de las nuevas solicitudes, ya que aproximadamente 1 de cada 6 solicitudes es aceptada.
- Incremento en las solicitudes de refugio en más del 200%. Particularmente a partir de 2003 esta tendencia se ha acentuado.
- Se estima que 1 de cada 3 personas que salen de Colombia hacia ese país solicita refugio oficial.
- Se utiliza el desplazamiento transfronterizo como medida de protección temporal, flujo constante de personas, actividad comercial permanente.
- Traslado de cultivos de uso ilícito al otro lado de la frontera, presencia de grupos armados a la zona de Tulcán.
- No se están aplicando los principios de la declaración de Cartagena, según la cual todos aquellos que huyen de la violencia generalizada, y no solo de la persecución individual, son sujetos del derecho de protección a través del estatus de refugiado. Esta declaración suscrita por el Estado ecuatoriano ha sido incorporada a su legislación en materia migratoria.
- Insuficiente capacidad de respuesta a las solicitudes de refugio por parte de la Cancillería ecuatoriana: 5.081 solicitudes de refugio sin resolver. Se reúnen solo 2 veces por mes, algunas fuentes afirman que son 7.000 las solicitudes pendientes.
- Avances en materia de documentación (4 tipos: certificados provisionales de solicitantes de refugio, certificados de identificación de refugiado, certificado de refugio prima facie o de grupo comunitario, de refugiado bajo protección temporal).

VENEZUELA

Esta frontera es una de las más complejas. Diferentes situaciones se presentan en cuatro áreas, según el informe sobre la situación humanitaria en zonas de frontera elaborado por Consejería en Proyectos (PCS, julio de 2003).

1. En la Guajira y Cesar la presencia estatal es mínima. Allí las bandas de contrabandistas de armas, mercancía y droga mantienen disputas y enfrentamientos constantes.

2. El área del Catatumbo (Norte de Santander) que también es una zona importante de producción de coca, presenta control paramilitar a lo largo de toda la frontera, con retenes permanentes que afectan a las poblaciones de Tibú, Ocaña, La Gabarra, Convención, entre otras. Los desplazamientos son principalmente a Bucaramanga y Cúcuta, pero al menos 600 personas se han visto obligadas a cruzar la frontera por la región de Río de Oro. Esta es una zona de producción de coca en disputa territorial entre la guerrilla (FARC y ELN) y las AUC.
3. En Cúcuta (Norte de Santander) y San Cristóbal (Táchira) se registran secuestros y asesinatos en el otro lado de la frontera por parte de grupos armados. Varios miles de colombianos viven en Ureña y San Antonio (Táchira).
4. Arauca. A pesar de las medidas del gobierno de Uribe por recuperar el control en la zona, se vive una situación de crisis humanitaria en Tame y Arauca, a raíz de las incursiones de grupos paramilitares en estas poblaciones y en el territorio venezolano de El Guarico, donde atacan a refugiados colombianos. Cerca de 200 indígenas han sido desplazados.

Las principales factores que influyen de la dinámica de desplazamiento transfronterizo en estas zonas son:

- No ha comenzado a operar la Comisión que debe poner en aplicación la Ley orgánica de refugiados y refugiadas, asilados y asiladas. La Ley fue emitida en octubre de 2001. La organización PROVEA ha interpuesto una acción de amparo ante el Tribunal Supremo por la situación de 1.200 solicitantes de refugio. La Comisión estará compuesta por delegados del Ministerio Relaciones Exteriores, del Ministerio de Asuntos Interiores, del Ministerio de Defensa, del Parlamento y un juez, además de la Defensoría y el ACNUR, estos dos sin derecho a voto. Probablemente el presidente de la Comisión será un miembro de la Guardia Nacional. La regulación sigue siendo discutida por los dos gobiernos.
- Los colombianos en territorio vecino no tienen documentos legales y a menudo son amenazados con ser deportados a Colombia. A esta situación legal debe sumarse otra, social, de señalamiento y estigmatización: "Todo colombiano que ingrese es sospechoso de pertenecer a un grupo armado" (SJR). Difícil situación de derechos humanos.
- Presencia de grupos armados: AUC en Norte de Santander, Cesar y Arauca. ELN y FARC con campamentos en territorio vecino (más de 15 según denuncias de alcaldes venezolanos), efectivos de la fuerza pública, Auto-

defensas de Venezuela y Guerrilla Bolivariana. En consecuencia, más de 1.200 colombianos refugiados y un número similar de solicitantes se encuentran en situación de riesgo. Son comunes la persecución a asentamientos de refugiados y las incursiones en territorios vecinos.

- La ayuda humanitaria ha sido puesta en manos de la Guardia Nacional venezolana, sin control por parte de autoridades civiles. La Guardia ha establecido dos teatros de operaciones: No. 1 en Guasdalito (Apure) y No. 2 en La Fría (Táchira).
- Asentamiento en el cordón fronterizo: Según PROVEA, no menos de 1,5 millones de colombianos viven en la zona de frontera. El flujo de personas es alto: se estima que 3'000.000 de colombianos residen en el interior del territorio venezolano. La crisis política y económica creó flujos inversos: 20.000 venezolanos cruzaron la frontera este año.
- Memorando de entendimiento sobre el desplazamiento firmado en abril de 2003 entre los dos gobiernos, que mantienen intercambio de información de inteligencia.

La mayoría de personas que sale hacia Venezuela en busca de protección está en San Cristóbal, La Grita y La Fría (Táchira), Guasdalito (Apure), Machiques y Jesús María Semprún (Zulia), Caracas, Alto Apure, San Antonio (Táchira).

SOLICITUDES OFICIALES DE REFUGIO DE COLOMBIANOS AL GOBIERNO VENEZOLANO

	2000	2001	2002	marzo 2003
Solicitudes aceptadas	50	21	21	21
Nuevos solicitantes	95	205	803	253

Fuentes: ACNUR. Consejería en Proyectos, "Report on boundaries humanitarian situation", Bogotá, julio 2003.

PANAMÁ

Esta frontera enfrenta una de las situaciones más graves en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. El gobierno pana-

meño no reconoce en su legislación el estatus de refugiado, en su lugar aparece el de “protegido humanitario”. Sin embargo, el organismo encargado de estudiar los casos y otorgar la protección temporal, ONPAR, no cuenta con presencia del ACNUR y no ha establecido criterios claros para este reconocimiento, lo que hace difícil el control y la veeduría internacional sobre las decisiones; este control busca verificar si se está actuando de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario.

Los principales factores que influyen en el desplazamiento transfronterizo en esta zona son:

- Dificil acceso a la zona del Darién, por las condiciones geográficas, por la ausencia de garantías para la presencia estatal, por la militarización (1.500 hombres de la Guardia Panameña), por la presencia de actores armados en la frontera (AUC, FARC y ELN).
- Incursiones en territorio panameño en Paya y Púcuru.
- Deportaciones forzadas por parte de autoridades militares panameñas, al parecer, en acuerdo con autoridades militares colombianas. El 18 de abril de 2003, 109 colombianos fueron deportados por fuerzas militares desde Punuza, en territorio panameño, hacia Zapzurro, Colombia. Algunos de los deportados han regresado a Punuza y han sido perseguidos por la Policía Nacional. Continúan las amenazas de autoridades panameñas acerca de futuras repatriaciones a Colombia desde Jaqué, Alto Tuira.
- Tras la reunión en Cartagena, los dos gobiernos acordaron incrementar las fuerzas militares y policiales en ambos lados de la frontera, aceptaron la expulsión de refugiados y pactaron apoyo y confidencialidad entre la policía, el Ejército y las autoridades de inteligencia.
- Medidas de seguridad que han originado dificultades a la población civil que vive en el Darién: restricciones a la movilización, amenazas de ser arrestados, incremento del número de puestos de la Guardia Nacional.

La mayoría de las personas que sale de Colombia a Panamá llegan a Jaqué, Punuza, Paya, Púcuru y Boca de Cupe.

NÚMERO DE COLOMBIANOS REFUGIADOS / SOLICITANTES DE REFUGIO

	Puerto Piña	Jaqué	Tuira	El Real	Yape	Puerto Obaldía	Total Panamá
ACNUR	0	380	700 ¹			360 ²	1.440
ALAP	12	436	700	1	83	155	1.387

SITUACIÓN DE REFUGIO EN PANAMÁ

	2000	2001	2002	marzo 2003
Solicitantes aceptados	711	881	989	989
Nuevas solicitudes	75	74	29	18

Fuentes: ACNUR. Consejería en Proyectos, "Report on boundaries humanitarian situation", Bogotá, julio 2003.

FRONTERAS: DESPLAZAMIENTO INTERNO

Chocó: es cada vez más crítica la situación humanitaria en el departamento. Las continuas amenazas, la disputa territorial de los grupos armados con sus consecuentes enfrentamientos, el bloqueo de vías fluviales, el confinamiento de poblaciones y el desplazamiento individual y masivo de población continúan siendo los principales factores que evidencian el riesgo en el que se encuentra en general la población en el departamento. Uno de los principales problemas que enfrenta la población son los bloqueos y confinamientos por parte de múltiples actores armados.

Retornos: en la zona del **Alto Baudó** se han presentado dos retornos, en

1. Para los propósitos de esta tabla, ACNUR definió El Tuira como la gran zona que comprende El Tuira propiamente dicho, más las zonas de Yape y El Real.
2. Entre las 360 personas de la información de ACNUR están incluidos los 155 refugiados o solicitantes de refugio, más otros grupos de población de importancia para esta organización intergubernamental.

el mes de septiembre de 2001 y en el mes de julio de 2003 (este último de 47 familias hacia Chachajo, Santa Rita, Pie de Pato, Chigorodó, Apartadó, Puerto Oscar y Villa Cecilia). Aún permanecen 195 familias en Quibdó, capital del departamento.

De acuerdo con la OPS, más de 800 personas colombianas viven en el **Darién**. Según Migración, hasta abril de 2003 fueron deportadas 169 personas de nacionalidad colombiana (59 por no tener solvencia económica) y se otorgaron 24 naturalizaciones en la zona. Las principales rutas de la población que busca refugio en Panamá son: Valle del Cauca, Juradó, Acandí, Capurán, y Zapzurro.

El agravamiento de la crisis humanitaria en la zona de **frontera con Panamá** tiene que ver con factores específicos que afectan principalmente a los municipios de esta región. Entre estos:

- La escasa presencia de instituciones del Estado responsables de velar por la protección y seguridad de los ciudadanos (hay más de 10 municipios en Alerta Temprana según la Defensoría³) y los bajos niveles de cobertura en materia de servicios públicos, salud y educación.⁴
 - La decisión del Bloque Elmer Cárdenas, que opera en la región de Urabá, de retirarse de las conversaciones entre gobierno y AUC y la posibilidad enunciada de establecer la zona de reubicación de las AUC en el Urabá antioqueño en caso de avanzar las negociaciones, frente a lo cual no se han pronunciado las autoridades locales.
 - La militarización de la frontera en Panamá (el gobierno mantiene 1.500 hombres) y la preocupación de Estados Unidos por la presencia de actores armados, acentuada a raíz de la incursión paramilitar en Paya y del secuestro de tres ciudadanos norteamericanos por parte de las AUC, el 13 de enero de 2003, así como la instalación de 15 bases de policía a lo largo de la frontera a partir del mes de abril.
 - Las políticas migratorias del gobierno panameño, específicamente el no reconocimiento oficial del estatus de refugiado, lo cual se refleja en la gra-
3. Del total de 31 alcaldes en el departamento, actualmente hay 20 (más de la mitad) que están despachando desde Quibdó, la capital, por razones de seguridad.
 4. Esto se refleja en las precarias condiciones de vida del departamento, ya que Chocó presenta el índice de desarrollo más bajo del país después del Guaviare (sobre todo los municipios de Acandí y Unguía) según el *Modelo de jerarquización y categorización de los departamentos y municipios* del DNP.

ve situación de derechos humanos de los ciudadanos colombianos en el vecino país.

- El comercio ilegal de armas visibilizado tras la entrega de 3.000 fusiles a los grupos paramilitares que operan en Urabá.
- El tráfico permanente de sustancias ilícitas por vía marítima. Como las 2,7 toneladas de cocaína que eran transportadas en una lancha rápida en aguas internacionales frente a las costas del pacífico panameño.
- La presencia de megaproyectos que posicionan estratégicamente a la zona frente a grupos económicos nacionales e internacionales y frente a los actores armados que se disputan el control territorial (proyecto de interconexión eléctrica y la intención de consolidar el sistema Ferry de transporte, canal seco de Panamá).
- Propuesta de soldados campesinos en el marco de la seguridad democrática del gobierno Uribe.⁵
- Bloqueos: Alto Baudó y Atrato.

Los efectos de estas dinámicas se reflejan en sistemáticas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario asociadas a las migraciones forzadas:

1. Ataques a la población civil y destrucción de sus bienes:

- Incurción de las AUC en el río Jiguamiandó (Medio Atrato) durante la primera semana de enero de 2003 (desde Bajirá, otras a la cuenca del río Curvaradó).⁶
- Incurción de AUC en Paya, Panamá el 13 de enero de 2003.
- Quema de asentamientos de desplazados en Buenavista (Curvaradó).
- Los actores armados toman las lanchas y animales de las comunidades indígenas y afros.

2. Amenazas a líderes indígenas y vigilancia permanente por parte de los actores armados, impidiendo específicamente el trabajo organizativo.

3. Violaciones a mujeres de comunidades indígenas.

4. Desapariciones: Durante la incurción de Paya 18 indígenas fueron desa-

5. Ya hay 70 jóvenes recibiendo entrenamiento militar durante tres meses en la Brigada XVII de Carepa, departamento de Antioquia.

6. Autodefensas Unidas de Colombia.

parecidos (entre ellos 3 niños) según declaraciones de la Organización Indígena de Antioquia.

5. *Homicidios colectivos*: 4 indígenas fueron asesinados en la incursión de Paya.

6. *Bloqueos*:

- Control en el río Atrato de la entrada de alimentos y dinero por parte de Ejército y paramilitares bajo el argumento de posible abastecimiento a las guerrillas. Desabastecimiento y paralización del comercio en el río. Por ejemplo, en la zona de Riosucio, no se permite la entrada de enlatados y máximo pueden poseer 20.000 pesos (7 dólares) por familia para una semana.
- A la acción humanitaria: Médicos sin Fronteras tuvo que salir por amenazas de los grupos armados, sacerdotes de Pastoral Social de Riosucio expulsados del Jiguamiandó, Curvaradó y Domingodó por las FARC. Destrucción de la ayuda alimentaria entregada a la comunidad de Puerto Lleras en el 2002.
- Restricciones a la ayuda humanitaria en el Atrato por parte de la fuerza pública.
- Se les impide sembrar y cultivar en las tierras de titulación colectiva a miembros de la comunidad de la cuenca del Curvaradó.

7. *Restricciones a la movilización*. Confinamiento y comunidades sitiadas por los actores armados (guerrillas y paramilitares) en las comunidades de los ríos Domingodó, Salaquí, Truandó, Jiguamiandó, Curvaradó.

8. *Homicidios*:

- En la incursión de AUC en Jiguamiandó, fueron asesinados en Puerto Lleras un niño de 11 años y su padre.
- Según Camizba,⁷ 22 indígenas han sido asesinados en el Bajo Atrato.

9. *Acciones que convierten a la población civil en objetivo militar*:

- Combates en Salaquí, Jiguamiandó y Truandó.
- Grupos armados en las comunidades indígenas y afrodescendientes.
- Los grupos armados disparan durante los combates camuflándose en las comunidades, convirtiéndolas así en escudos humanos.

7. Camizba: Cabildo Mayor Indígena Zonal del Bajo Atrato.

10. Desplazamiento forzado y refugio en Panamá:

- Hay 452 familias desplazadas en la cuenca del Curvaradó. Como consecuencia de lo de Paya, 174 colombianos refugiados llegaron a Punuza y no han recibido ayuda humanitaria según la Defensoría del Pueblo panameña. Actualmente hay 475 refugiados en Boca de Cupe, según la contraloría de ese país.
- Actualmente hay 480 personas desplazadas de toda la comunidad de Domingodó a Riosucio y Montaña (Bajo Atrato).
- Desplazamientos de las comunidades de Puerto Lleras y Pueblo Nuevo en Jiguamiandó a Murindó, Apartadó y Turbo (departamento de Antioquia).
- Las poblaciones más vulnerables son las comunidades de paz en las zonas de los ríos Truandó (han salido al río Opopadó), Salaquí (algunas comunidades han salido hacia Docordó, desembocadura del río Atrato y otras a comunidades indígenas; en Carmen del Darién se teme un posible desplazamiento masivo a Riosucio) y las del corredor Juradó-Golfo de Urabá (se habla de cultivos de coca y palma africana).
- Desplazamientos en diciembre de 2002 de Taparal (Truandó) a Riosucio, zona rural (más de 800 personas según Pastoral Social), otras 38 familias están en límites con Bojayá.
- Desplazamientos de Salaquí, por combates, a Riosucio (tres familias que están en la escuela según Pastoral Social), la mayoría salió a Panamá.
- Desplazamientos de la cuenca del río Curvaradó hacia el Atrato Medio.
- Miembros de la etnia Tule (33%) en Ungía (resguardo que cubre Arquía y Provincia de Kuna Yala en Panamá) están pensando en desplazarse al resguardo indígena Tule Caimán Nuevo en Necoclí, departamento de Antioquia y hacia Panamá.
- Asesinatos, amenazas y desplazamientos forzosos que han llevado a nueve comunidades del Consejo Comunitario del Curvaradó a refugiarse en el Territorio Colectivo del Jiguamiandó y a más de 20 comunidades afrodescendientes a internarse en la selva.
- Los principales municipios receptores son Apartadó, Turbo y Riosucio.⁸

8. Según el secretario de educación de Riosucio, hay 9.000 estudiantes matriculados en jurisdicciones del municipio. El 80% corresponde a desplazados.

MEDIDAS CAUTELARES

- El 11 de enero de 2002, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de 110 miembros de la comunidad Vida y Trabajo de La Balsita, Dabeiba, departamento de Chocó.
- El 22 de mayo de 2000, la Comisión otorgó medidas cautelares a miembros del Comité Central de desplazados y voceros de las comunidades en situación de desplazamiento interno asentados en la ciudad de Quibdó (Víctimas de señalamientos y acusaciones por parte de la Policía Departamental).
- El 7 de noviembre de 2002 la CIDH dictó medidas cautelares para proteger la vida e integridad física de 515 familias afrodescendientes (2.125 personas del Consejo Comunitario de la Cuenca de Jiguamiandó y del Curvaradó en el municipio del Carmen del Darién) en territorio colectivo titulado por el gobierno el 21 de mayo de 2001.
- En abril de 2003 en ciudad de Panamá se solicitan medidas de protección para todas las personas de nacionalidad colombiana que se encuentran en territorio panameño para que no sean devueltas de manera forzada y sean investigados los hechos de la deportación hacia Zapzurro.

UN PLAN DE ACCIÓN HUMANITARIA PARA LA REGIÓN ANDINA

La prolongación del conflicto armado en Colombia y sus efectos sobre la región andina y otros países, exige una acción concertada desde una perspectiva humanitaria, con énfasis en las poblaciones desplazadas, refugiadas y migrantes.

No es solo la militarización de las fronteras la respuesta que Colombia espera de los países vecinos, que con todo derecho buscan proteger su territorio de una expansión del conflicto. Es necesario desarrollar un plan de acción humanitaria concertado con los gobiernos de la región, con el auspicio de las sociedades locales de cada país, las iglesias y la cooperación internacional, con la facilitación del sistema de Naciones Unidas y la participación de los gobiernos de Estados Unidos, la Unión Europea y organismos del Sis-

tema Interamericano. Un plan para prevenir, atender y proteger a las poblaciones afectadas en las zonas de frontera.

Un foro humanitario podría ser el escenario de discusión de una propuesta de esta naturaleza, que permita otra visión del conflicto desde los seres humanos que lo padecen y que requieren apoyo y protección.

Un foro que no interfiera en el carácter del conflicto y no se inmiscuya en los temas de la paz o la guerra, pero que se convoque desde la crisis humanitaria y la urgencia y necesidad de actuar para atender a las víctimas civiles.

Un foro que convoque a las partes enfrentadas a respetar la normatividad internacional humanitaria y de derechos humanos, a suscribir acuerdos que excluyan a la población civil del conflicto y crear los caminos de confianza que se requieren para una eventual negociación de paz.

Es urgente actuar y no contemplar pasivamente el desarrollo de una guerra que afecta principalmente a los civiles.

El mensaje que esperamos de los gobiernos y los pueblos de la región es de contribución a la solución pacífica, de apoyo los esfuerzos de la sociedad colombiana por el diálogo y la negociación, de articulación de esfuerzos humanitarios mientras construimos democráticamente la paz y renovamos nuestra esperanza como país y nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Desarrollo Territorial. *Documento Territorial, No. 44: Modelo de jerarquización y categorización de los departamentos y municipios*. Bogotá, DNP, 2001.
- Consejería en Proyectos. "Report on boundaries humanitarian situation". Bogotá, julio 2003.

MIGRACIÓN INTERNA E INTRARREGIONAL EN BOLIVIA

UNA DE LAS CARAS DEL NEOLIBERALISMO

*Víctor Vacaflares Pereira**

Bolivia, en relación con otros países latinoamericanos, debe ser, sin lugar a dudas, el país que menos inmigrantes ha recibido en su historia republicana (1825). Razón esencial para que la diversidad étnico-cultural no haya sufrido transformaciones substanciales, salvo las provocadas por el proceso colonial. Los grandes flujos migratorios de fines del siglo XIX, los provocados por la II Guerra Mundial y los producidos por las guerras internas y desastres naturales y sociales de otras latitudes, no tomaron en cuenta a Bolivia como posible espacio de refugio o como escenario para el emprendimiento de nuevos asentamientos (Vacaflares, 2000: 17).

El fenómeno migratorio en Bolivia, sea interno o externo, está rodeado de niveles intolerables de discriminación y exclusión. La migración interna, como fenómeno de masas es el resultado de la Revolución de 1952, cuando las masas alzadas en armas terminaron sin el poder, pero imponiendo la Nacionalización de Minas, el Voto Universal y en especial la Reforma Agraria. Miles de "indios"¹ quechuas o aymaras, como consecuencia de ese extraordinario momento histórico se hacen presentes en las ciudades de manera notoria y gradual. La apertura hacia el agro del oriente y la construcción de un Estado nacional en medio de las más grandes diversidades hace presente, en

* Licenciado en Economía. Catedrático universitario. Actualmente es Secretario de Relaciones Internacionales de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, APDHB.

1. Adjetivo despectivo usado por las élites y clases medias ciudadanas.

las urbes, a una población que en 1950 se concentraba en un 74% en el área rural.

La migración campo-ciudad, pese a los beneficios que reporta para la población urbana, en tanto mano de obra barata, servidumbre, productos agrícolas diversos y a bajos precios, es un fenómeno tolerable pero discriminatorio en extremo, tal cual antes en gran parte de las ciudades capitales se prohibía que los "indios" ingresen a la Plaza Principal. Los "indios", campesinos modernamente, eran vistos como animales de carga, de trabajo, de servidumbre. Esta mentalidad, si bien ha cambiado en algo, subsiste en amplios sectores de la población; una mentalidad neocolonial, un colonialismo interno, que incluso demanda comprensión y entendimiento de los indios-campesinos que "no quieren entender las políticas de su incorporación a la Nación Boliviana en la que se esfuerzan los gobiernos y el Estado".

La emigración de bolivianos hacia países con mejores condiciones laborales encontró en la Argentina una plaza para la mano de obra barata, la sumisión y la sobreexplotación, y alcanza, según se calcula, los dos millones de bolivianos en dicho país. Los "bolitas" o "cabecitas negras" son algo así como hombres de trabajo de más de 8 horas diarias, que no reclaman, no protestan y pueden acomodarse a cualquier condición laboral, en especial a aquellas duras, de alta resistencia física. Los niveles de humillación y discriminación de "los bolitas" no tienen parangón en esta parte de Sudamérica. Mirando hacia otras latitudes, el estigma del narcotráfico también ha hecho presa de los bolivianos que buscan salir de la extrema pobreza o que simplemente desean un mejor futuro, que el país no puede proporcionar.

En suma, estimamos que un 30 a 35% de la población boliviana vive en el exterior.

MIGRACIÓN INTERNA

Este hecho solo aparece como fenómeno social como efecto de las transformaciones de 1952, pues antes las masas campesinas excluidas de todos los derechos y beneficios apenas contaban con el 5% de las tierras, aunque constituían el 80% de la población. Una dinámica productiva minera y

empresarios industriales estimularon la migración campo-ciudad, a la que debemos sumar los desplazamientos provocados por los desastres naturales en un país con escasa infraestructura.

Pero el acontecimiento que ha provocado un flujo interno que está transformando el país actual deviene de la implementación de la política neoliberal en 1985. Por ello se dirá que existe una migración antes y otra después del 21060 (número del decreto supremo que dio inicio al neoliberalismo y como se lo conoce corrientemente). El neoliberalismo en Bolivia tiene peculiaridades propias, por su absoluta sumisión, su extrema y vergonzante prescindencia del respeto de los intereses nacionales.

A tono con la nueva política económica de 1985 y los sucesivos ajustes estructurales, se produjo un proceso de despido masivo de trabajadores que eufemísticamente denominaron “la relocalización”. Hemos sistematizado la información de los trabajadores mineros, fabriles y empleados públicos despedidos hasta 1990 y ellos alcanzaban a los 160.000, lo que significa que unas 800.000 mil personas (5 miembros por familia) quedaron en el más absoluto abandono. Los sucesivos ajustes económicos acarrearán la agudización de los problemas sociales en desmedro de los derechos económicos, sociales y culturales.

La migración interna básicamente se da desde los distintos departamentos (9) hacia el llamado “eje central”, es decir hacia las ciudades de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. La migración interdepartamental de toda la vida, nos muestra hasta el censo 1992 –pues no se conoce aún la de 2001 en esta materia– tasas de migración neta negativas del 29,50 y 22,95% para las ciudades de Potosí y Oruro, respectivamente. La migración reciente ratifica estas tendencias negativas y similar fenómeno ocurre con la migración interprovincial de toda la vida y reciente.

Nuestra investigación nos dice que desde 1985 se está dando una migración interna de unos 100.000 habitantes/año, sea interdepartamental o interprovincial; en un país de 8,5 millones de habitantes, cien mil que abandonan sus seculares lugares de vida y subsistencia para buscar desesperadamente nuevas formas de sobrevivencia.

El perfil migratorio actual ha sido definido entonces por la “relocalización” de la fuerza de trabajo a partir de 1985 y que se sigue implementando con la “libre contratación” que permite a empresarios y gobierno echar de su fuente de trabajo a los trabajadores y empleados para reducir sus costos, sin

que exista autoridad que imponga la ley; por la extremada pobreza, histórica y crónica de las masas campesinas; por los desastres naturales; por la tenencia desigual de la tierra; el atraso del agro; la crisis de la minería de la cual siempre vivió Bolivia; el desempleo alarmante y una subyugación de la población por la sociedad de consumo y la cobertura de la inmundicia de los medios de comunicación.

Las secuelas de este proceso masivo para los derechos humanos, económicos, sociales y culturales en Bolivia, se reflejan en las relaciones políticas, religiosas, ambientales, laborales, familiares, económicas y culturales. La pérdida de identidad cultural es una de ellas, pese al proceso de recuperación generada por los pueblos quechua y aymara; una urbanización desordenada y creciente en todas las ciudades y específicamente en las del eje con restricciones en salud, educación, vivienda, etc.; modificación regresiva del aparato productivo en dirección a las formas informales de generar riqueza; crecimiento de la inseguridad ciudadana como efecto de la ausencia de alternativas económicas y sociales para sectores sin futuro social o moral; y, mayor desempleo y agudización de la pobreza real. Es decir, el modelo económico constituye una de las fábricas prósperas en la generación pobreza, exclusión y violación a los derechos humanos, en especial a los derechos económicos, sociales y culturales; el modelo es el mayor impulsor de la migración interna y liquidador, en este caso, de cosmovisiones ancestrales que son moralmente superiores a la que trae la decantada globalización.

MIGRACIÓN INTRARREGIONAL

La situación de los inmigrantes bolivianos, sea en países de la región andina u otros de Norteamérica y Europa, es resultado del extremo atraso, dependencia, pobreza y miseria en la que se debate la gran mayoría del pueblo boliviano y de una política económica globalizada que, tras subsumir el discurso de los derechos humanos, crea y genera para su bienestar ejércitos de desocupados que elevan sus utilidades.

La ausencia de normas, políticas, mecanismos e instrumentos para la protección de los recursos humanos —con documentos o sin ellos— están en

intonía con la manera de percibir y reproducir la economía y la generación de excedentes. Esto por supuesto deviene de la correlación de fuerzas, las mismas que luego de casi dos décadas del modelo neoliberal en nuestro continente, ha entrado en una fase de quiebre que hace posible la interpelación y la recomposición del movimiento social en resguardo de los derechos económicos, sociales y culturales de los más desamparados.

LOS FLUJOS MIGRATORIOS RECIENTES

La débil información y sistematización de estadísticas migratorias en Bolivia dan lugar a especulaciones con sesgos pronunciados. El Servicio Nacional de Migración de Bolivia, luego de haber publicado bajo la iniciativa y colaboración de la OIM en 1997 un *Anuario Estadístico*, no ha dado continuidad al mismo. Con estas limitaciones, recurrimos a datos provisionales no sistematizados de la Unidad de Informática y Estadística del Servicio Nacional de Migración que son de todas maneras elocuentes.

Las prioridades de salidas en relación a los países latinoamericanos tienen que ver con motivos muy diferentes como comerciales, familiares, turísticos, empresariales y de trabajo. La salida hacia otros continentes y Estados Unidos se debe esencialmente a razones de trabajo y de salud.

Lo destacable es la cantidad de bolivianos que entraron y salieron durante los últimos años, en relación al flujo de 1997. Para verlo gráficamente:

Cuadro 1

ENTRADAS Y SALIDAS DE BOLIVIANOS POR AÑO

Movimientos	1997	1999	2000	2001*
Salidas	143.322	103.836	76.969	62.170
Entradas	120.813	76.942	55.637	51.541
Saldos	-22.509	-26.332	-21.332	-10.628

* Datos de enero a octubre 2001.

Fuente: Unidad Informática y Estadística del Servicio Nacional de Migración de Bolivia.
Elaboración propia.

A primera vista se puede apreciar una reducción del flujo en general en comparación con 1997. Puede atribuirse a la información provisional de migraciones, sin embargo se destacan los saldos de 1999 e incluso de 2000 que nos dan a entender, de más de 20.000 bolivianos que no retornaron por año. Sin embargo queda pendiente una investigación más minuciosa sobre las circunstancias de esta información y su evaluación respectiva, para entender por ejemplo cómo en el 2000 el flujo boliviano prácticamente se redujo a la mitad del correspondiente a 1997.

Con relación a los totales del movimiento migratorio, para ilustración podemos apreciar también el siguiente cuadro.

Cuadro 2

ENTRADAS Y SALIDAS TOTALES POR AÑO

Movimiento	1997	1999	2000	2001*
Entradas	414.339	307.341	240.991	206.585
Salidas	375.939	266.357	217.988	149.961
Saldo	38.400	40.984	23.503	56.624

* Datos de enero a septiembre 2001.

Fuente: Unidad Informática y Estadística del Servicio Nacional de Migración de Bolivia.

Lo que nos quiere decir que el flujo hacia Bolivia también ha estado reduciéndose, sobre lo cual pudieran desarrollarse varias hipótesis, que no tocaremos por el momento.

Ahora bien, con relación a los países vecinos y hacia aquellos que despiertan expectativas en miras a lograr fuentes de trabajo, un indicador importante serán los saldos por año que se desprenden de la información estadística.

Los saldos positivos, en su generalidad nos dicen de los ciudadanos de Sur América que han ingresado a Bolivia, que posiblemente permanecerán en el país, en una constante que es prematuro interpretar. Si algo llama la atención, sin embargo, en el período 2001, es la permanencia en Bolivia de más de 20.000 peruanos, que nos parece comprensible por la cotidianidad de verlos en Bolivia en actividades que van desde el comercio informal hasta las actividades profesionales y otras.

Cuadro 3

SALDOS POR PAÍSES LATINOAMERICANOS Y AÑO

Nacionalidad	1997	1999	2000	2001*
Peruana	+6.996	+6.423	+5.272	+20.463
Argentina	-5.008	+5.625	+1.614	+276
Brasileña	-2.253	+4.460	+2.238	+2.211
Chilena	-2.442	+5.780	+3.200	+4.388
Ecuatoriana	+158	+895	+983	+1.234
Paraguaya	-406	+276	+90	+88
Uruguaya	-146	+537	+293	+110
Venezolana	+14	+182	+165	+416

* Datos de enero a septiembre 2001.

Fuente: Unidad Informática y Estadística del Servicio Nacional de Migración de Bolivia. Elaboración propia.

A decir verdad, esta información estadística sorprende por el proceso de contracción del mercado laboral en Bolivia y las enormes dificultades por las que atraviesa el turismo boliviano, en virtud a las movilizaciones sociales cada vez más radicales que paralizan y cercan el territorio nacional con bloqueos de caminos. Luego de la toma física de las carreteras del país por los campesinos en septiembre de 2000, se han reproducido de manera consecutiva varios bloqueos y conflictos de trabajadores que están poniendo en jaque al turismo y a la producción nacional.

XENOFOBIA Y DISCRIMINACIÓN: UNA LLAGA PERMANENTE

El Acuerdo Institucional de los Defensores del Pueblo de Bolivia, Argentina y Perú firmado en agosto de 1999 ha tenido productos positivos en la interpelación a las instancias gubernamentales sobre xenofobia y discriminación en lo que hace por lo menos a Bolivia. La disposición de los Defensores del Pueblo de varias provincias argentinas y la actitud contundente y solidaria de Alcira Olivera, Defensora del Pueblo de Buenos Aires, han permitido sacar de la oscuridad un sinnúmero de hechos que en el pasado terminaban en el olvido.

Sin embargo, la realidad de violación de derechos humanos de los inmigrantes bolivianos no ha mermado substancialmente. Los abusos y agresiones de antigua data a la comunidad boliviana en la República Argentina, como el desprecio, el insulto, el rechazo y la discriminación, han adquirido matices criminales en el transcurso de los dos últimos años. Es la intolerancia hecha tortura y la agresión hecha muerte.

Abundan los casos y hechos crueles sucedidos en estos últimos años que desgraciadamente se van convirtiendo en cotidianos y que sería largo detallarlos.

Pasar del desprecio y la intolerancia a acciones criminales contra los inmigrantes, sea de donde sea, es entrar en un terreno minado que no podemos permitir y debemos evitar.

EL CORRELATO BOLIVIANO

La política peruana respecto a los grupos opositores que sufrieron persecución y exilio en relación al modelo económico no ha cambiado substancialmente, pese a la fuga de Fujimori y la constitución de un nuevo gobierno.

La crisis general y los altos índices de subocupación peruana provocan un flujo migratorio hacia Bolivia que esta relacionado con razones económicas y con desplazamientos culturales tradicionales como puede observarse en el flujo de entradas del año 2003. Bolivia no solo es un territorio inmediato, sino que es apto para generar recursos para una población peruana emigrante que por supuesto tiene una mayor capacidad en el comercio informal y en servicios.

Una de las agresiones permanentes a los ciudadanos peruanos –en tránsito o inmigrantes establecidos– es el relacionado a la estigmatización torpe y sutilmente expresada por las autoridades gubernamentales encargadas del control de la seguridad nacional, así como por algunos medios de prensa, con un peligroso crecimiento de la percepción ciudadana que tiende a reproducir dichas justificaciones.

Los índices de atracos, robos y asesinatos definitivamente se han multiplicado en Bolivia y las políticas estatales al respecto han fracasado rotundamente. Los responsables de la administración del modelo generador de desocupación, ante la incompreensión de las causas del acelerado crecimiento de

la inseguridad ciudadana, recurren para justificar su incapacidad a medidas básicamente policíacas y punitivas y a explicaciones discriminadoras.

La ola delincencial se ha multiplicado cuantitativa y cualitativamente como efecto de los niveles de desocupación y pobreza y la explicación más fácil es recurrir al argumento de la presencia de “súbditos peruanos”. Prácticamente se ha hecho una costumbre para la prensa y la policía boliviana afirmar que los asaltantes que perpetraron un golpe o robo cualquiera, sean “elementos de origen peruano”.

El caso del ciudadano Cayo, detenido por INTERPOL y luego misteriosamente quemado en su celda, estuvo en el misterio durante años. Se pretendía que el caso se perdiera en el laberinto de la impunidad, más la vigilancia de las organizaciones de derechos humanos como la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) está permitiendo un esclarecimiento de semejante atropello y acto criminal; es este un caso más de la xenofobia antiperuana que se anida en el seno de la policía. Precisamente el organismo más corrupto de la institucionalidad boliviana, que es la Policía Boliviana, es el encargado, entre otras cosas, del seguimiento de la legalidad de inmigrantes peruanos sin documentos. Lo evidente es que los ciudadanos peruanos son víctimas de permanentes atropellos en el tránsito, en la regularización de su estada y en el control policíaco de rutina.

Debe reconocerse que en Bolivia no existe el discurso xenófobo por razones de trabajo, es decir, por la presencia de extranjeros que nos estuvieran quitando las fuentes de empleo, pero sí por razones de seguridad ciudadana.

Los trámites que realizan refugiados peruanos para lograr el carné de extranjero, que no deben durar más de un mes, toman en promedio de uno a dos años, trámite que las autoridades de migración deben cumplir siguiendo normas como el Protocolo y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del cual Bolivia es signatario. Supuestas investigaciones congelan trámites, en franca violación de los derechos de los refugiados, imposibilitándolos a estudiar, trabajar y a integrarse plenamente al país.

Pensando en políticas inmediatas, la necesidad de una amnistía migratoria, acompañada de nuevas reglas de circulación de ciudadanía en la región andina, especialmente para el intenso flujo migratorio de peruanos, sigue siendo una de las prioridades de articulación y convivencia continental.

En relación a la inmigrantes bolivianos en Chile, el flujo de salidas hacia ese país es positivo, es decir, salieron más de los que entraron en el trans-

curso de los años 1999, 2000 y 2001, esto en comparación al año 1997. Por supuesto que estos datos se refieren a los registrados, donde no aparece el flujo permanente de campesinos agricultores o mano de obra barata, especialmente del sudoeste potosino que “pasa la frontera” o “pasa al frente” de manera clandestina y normal.

El tráfico de adolescentes a ese país para trabajos en la agricultura es otra realidad denunciada en el transcurso de la presente gestión. La prosperidad chilena de años pasados y su relativa estabilidad económica conquistó y conquista a muchos campesinos que de manera periódica o definitiva ofrecen su fuerza de trabajo en condiciones desfavorables, ante la extrema pobreza en la que viven en el altiplano de las ciudades de Potosí y Oruro.

Si la explotación es una expresión singular de la discriminación económica, esta tiene que ver con la lógica capitalista, que a decir verdad, no es precisamente contra los bolivianos en Chile.

SOBRE LA NORMATIVA BOLIVIANA

La norma vigente en la actualidad, es nada más que un Decreto Supremo, el 24423 firmado por Gonzalo Sánchez de Lozada en noviembre de 1996. Los vacíos de este instrumento para las condiciones actuales llevaron a la elaboración del Proyecto de Ley de Migración 124/98-99 que, habiendo ya pasado por la Cámara de Diputados ha vuelto a manos de sus proyectistas, en el Servicio Nacional de Migración, para su revisión; se dilata de esta manera la urgencia de una norma que esté a la altura de las necesidades.

Si bien el Proyecto de Ley recupera en el lenguaje principios de tolerancia y amplitud y está en la línea moderna del rol socioeconómico de las migraciones, no logra escapar a la mentalidad punitiva y policíaca. El control severo de las fronteras como mecanismo de protección del fenómeno del narcotráfico y del terrorismo son dos objetivos que obnubilan los reales problemas que tiene la entrada, la salida y radicatoria de ciudadanos.

Espacios de análisis² desde la problemática de los refugiados arrojaron conclusiones en el sentido de que el proyecto es un retroceso conceptual y

2. Capítulo Boliviano DHDD. Análisis preliminar de Proyecto de Ley No. 124/98-99 y Memoria: Taller sobre el Régimen legal de migración en torno a la problemática del refugio en Bolivia. 2001.

cercena los derechos de los refugiados, en relación a la liquidación de disposiciones de real beneficio para este sector (Art. 112); establece la posibilidad de renunciar al estatus de refugiado, derecho irrenunciable (Art. 51); es restrictivo y discriminatorio, por pretender otorgar residencia temporal a ciudadanos cuya estadía en Bolivia es indefinida (Art. 49); es atentatorio también a los derechos fundamentales de libertad de expresión de tránsito y de asociación consagrados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Arts. 50, 52, 53, 54, 55, 58); etc.

Los acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York están sirviendo de caldo de cultivo para engendrar nuevos mecanismos, estrictos controles y seguramente restricciones a los derechos, es el caso de las conclusiones de una conferencia realizada en Bolivia sobre "Seguridad Nacional y Amenaza Terrorista" (29/11/01), que recomienda la creación de un Instituto contra el terrorismo, como entidad multidisciplinaria especializada en el control fronterizo para evitar este fenómeno. Bajo este pretexto nos espera una dura lucha contra la xenofobia, endurecimiento de la legislación, pérdida de libertades y la lógica del castigo.

UN FUTURO INCIERTO

La crisis boliviana soporta hoy impactos internos y externos que nos están poniendo en límites intolerables. Hay un mayor empobrecimiento de la población; la crisis económica ha tocado las puertas también de las clases medias, de los sectores empresariales que vienen asimilando el estilo de lucha popular de presión y enfrentamiento con su Estado en franca contradicción con un modelo del que usufructúan, pero demandan políticas de apoyo e incluso subvención estatal.

Los niveles de desocupación y subocupación se han ido ampliando gradualmente. La desocupación bordea el 12% según fuentes oficiales y el de subocupación amenaza al 70% de la población económicamente activa (Ministerio, 2003). Para el presente año, se estima una desocupación abierta de 13,5%.

Bolivia no alcanzará a llegar al 2% de crecimiento económico. Cuenta con una mora bancaria que se acerca al 20% según fuentes respetables; el déficit subió al 8,5% del PIB y amenaza llegar a los dos dígitos a fines de año; las exportaciones bajaron prácticamente en los últimos años al mismo nivel

de hace 20 años; las recaudaciones aduaneras e impositivas de igual forma sufrirán caídas alarmantes, lo mismo que la demanda agregada que tiene efectos multiplicadores.

Para verlo desde otro punto de vista, la quinta parte de los hogares más ricos recibe ingresos 50 veces superiores al de la quinta parte más pobre,³ cuando en América Latina las diferencias llegan a solo 23 veces. La décima parte de la población más acaudalada tiene en conjunto, más ingresos que el 70% de los bolivianos. Finalmente el 70,4% de nuestra población tiene un ingreso per cápita que está por debajo del promedio nacional, estimado en 950 dólares al año; por si fuera poco, el 45,5% de los bolivianos tiene un ingreso tan bajo que ni siquiera alcanza a la mitad del promedio nacional.

Según los empresarios privados (Confederación, 2001), que son los propugnadores y defensores del actual modelo, la situación económica se precipita hacia un colapso del aparato productivo y del sistema financiero. La crisis, que consideran la más grave de la historia, tiene, entre otros, estos indicadores:

- Dramática caída de 30 a 50% de las ventas desde hace tres años.
- Deflación de precios por la recesión.
- Alta capacidad productiva ociosa, de 45 a 55%
- Persistente reducción del empleo, que afecta a 600.000 personas.
- Constante cierre de empresas.
- Substancial caída de la demanda agregada.
- Disminución de la inversión privada doméstica.
- Drástica contracción del crédito.

Algo más. El estudio realizado en el “Diálogo Nacional” promovido por el gobierno de Banzer, en dirección a desarrollar propuestas alternativas, establece que para disminuir la pobreza (70% de la población en general y 95% de la rural) en un 10%, se requiere un crecimiento sostenido de 7% durante 131 años.

La recesión peligrosamente tiende a transformarse en depresión. El colapso económico tiene derivaciones en la pérdida de confianza y credibilidad de la ciudadanía, pérdida de la autoestima, frente a la imposibilidad de en-

3. Comisión Económica para América Latina, CEPAL, *Panorama Social 2000-2001*.

contrar soluciones, descreimiento en el sistema democrático y desilusión en el país mismo. Pero esta crisis no solo es económica, es también moral, política, y social.

En este escenario, huelgan palabras para comprender la presión migratoria en busca de fuentes de trabajo allá donde se puedan o se crea que se pueden obtener. La ilusión o desesperación para más de 170.000 personas que perdieron su fuente de trabajo desde 1997, los 70.000 despedidos estimados⁴ para el año 2003 y las nuevas incorporaciones pueden mostrar la profunda recesión de la economía boliviana y el calvario para las familias de los trabajadores.

Las alternativas estatales –perciba el lector– se han concentrado en un plan llamado “obras con empleo”, como si pudiese haber obras sin trabajo. Dicho plan promueve empleo eventual y precario para obreros –con un salario de 71 dólares– y para profesionales –con 235 dólares por mes.

En realidad, esta vendría a ser una expresión clara de la mano visible de Adam Smith, la mano visible del modelo neoliberal que está provocando mayor desarraigo, discriminación y pobreza a nombre de la globalización que algunos sostienen que es inevitable.

La migración muestra hoy en Bolivia uno de los rostros del neoliberalismo, que tiene como sinónimo a la extrema pobreza, la exclusión y la pérdida de la dignidad humana.

UNA ACCIÓN DILUIDA

Los esfuerzos esporádicos de los organismos de derechos humanos en Bolivia son el rasgo fundamental de la acción contra la discriminación, cuando se hace necesario un seguimiento e involucramiento más sistemático que ejerza en los hechos la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales que hemos estado reclamando.

En materia de investigación, estamos cortos ante los desafíos que la realidad migratoria demanda, más aún, cuando el proyecto neocolonial del ALCA se nos viene encima y pretende globalizar a ultranza la dominación y el saqueo salvaje.

4. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA.

DESAFÍOS

Si la población es sujeto y objeto del desarrollo, esta no puede ser abordada si no es desde un a óptica multicategorial, pues si la migración es un fenómeno económico, también es social, cultural, generacional, político, familiar, regional, etc. Por ello, la migración en Bolivia y en la Comunidad Andina, debe ser tratada y relacionada:

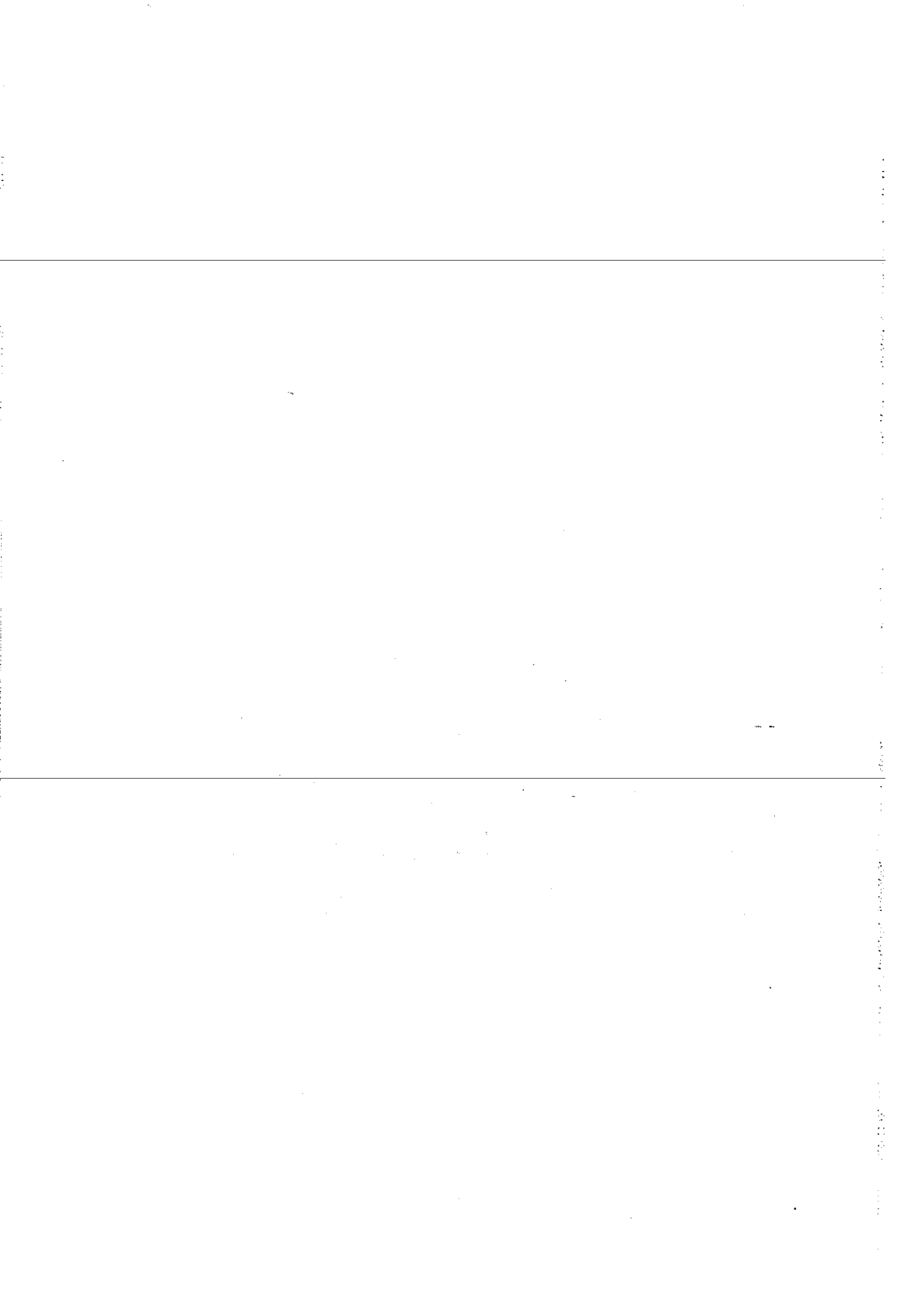
- En permanente investigación y análisis, sea nacional, departamental y/o regional y municipal.
- En estrecho vínculo con los recursos naturales.
- Como política pública.
- En atención al ordenamiento y distribución territorial, cuando vivimos procesos de descentralización.
- En los marcos legales, dentro el contexto democrático que permanentemente autor reclama el respeto de los derechos humanos y ciudadanos.
- Ante la ausencia y sistematización de información estadística.
- Fortaleciendo la institucional con participación social.
- Con el desarrollo económico y las estrategias necesarias frente al fracaso del neoliberalismo.
- En relación a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. *Resoluciones del Congreso Nacional*. La Paz, noviembre 2001.
- Ministerio de Trabajo Boliviano. *Informe. Presentado en la reunión regional de Ministros del Ramo*. La Paz, 5 de diciembre, 2003.
- Vacaflares, Víctor. "La situación de los inmigrantes bolivianos en Argentina y Chile y de peruanos en Bolivia", *Los derechos humanos de los migrantes*. La Paz, CBDHDD / PIDHDD, 2000, p. 17.

TERCERA PARTE

ANÁLISIS SOBRE LA
GLOBALIZACIÓN Y LAS
RECIENTES DIÁSPORAS
LATINOAMERICANAS HACIA
EUROPA Y ESTADOS UNIDOS



PARADOJAS Y COMPLEJIDADES DE LA MIGRACIÓN EN EL ECUADOR

*Roque Espinosa**

Aún recuerdo cuando hace una década nos íbamos en manifestación de parientes al aeropuerto a despedir a una tía, a un hermano, a una prima lejana, a un conocido, a un amigo que era más que un hermano.

Era una larga odisea que nos obligaba a lidiar con los adioses. Todos estábamos malanochados por el chupe y la farra, la comida y la despedida. El que menos olía a trago, tenía los ojos rojos, más que por el llanto por el chuchaqui, y cada cual, a su manera, esperaba que viniera rápidamente el avión y se llevara al viajero, de manera de poder reponerse del prolongado festejo. Eran despedidas felices porque se sabía que el tío, el primo, el amigo, el pana, el más que amigo, la novia, iban a volver.

Eran despedidas que habían empezado unos días antes aunque se habían forjado meses atrás, durante los cuales se había anunciado, conversado, decidido la gente a viajar. Sobre todo, se había dado vueltas en la cabeza una idea que con el correr de los días y de los meses había incrementado la ilusión y

* Coordinador Regional del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH-UASB. Doctor en Historia Latinoamericana por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Máster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Docente en varias cátedras relacionadas con el campo de la cultura y la política en CLACSO, PUCE, Universidad del Azuay y UASB. Fue director de la Escuela de Sociología de la PUCE.

había suprimido el desasosiego. Y con ello había transformado los adioses en fantasías y promesas.

Aunque muchos se iban para quedarse, la mayoría se iba con la certeza de que iba a regresar más pronto que tarde. Y, entonces, las lágrimas y las bendiciones, tenían algo de conjuro y señuelo para que nadie se atreviera a alejarse definitivamente. Eran despedidas forjadas en el reencuentro y construidas desde los adioses pasajeros. Encerraban promesas y certezas. Sueños e ilusiones.

Por eso, cuando alguien regresaba, como en un cortejo que era la continuación de los bautizos y los casamientos, toda la familia y los parientes llegaban al campo de aviación, sonrientes y curiosos, esperando al viajante con alegría, aún cuando sus ausencias hubieran sido largas. Lo esperaban para que viniera a contar de las Europas, de los Estados Unidos y de los gringos de uno y otro lado del mar, así como de las mujeres fáciles, de las formas suprimidas de sexo, de los paisajes inimaginados, de los rascacielos, de la mala comida, de las anécdotas del viaje y de los contrastes. Los esperaban con los brazos abiertos y, en los reencuentros como en las despedidas, se redituaban las lágrimas, las bendiciones y las exclamaciones de felicidad y sorpresa.

Así, ese largo cortejo que vino a dejarle unos meses atrás volvía llevándose al viajero, como un campeón triunfante. Y nuevamente se iniciaba la fiesta, el chupe, la comida. Y al ágape y tomatina de otras noches les sucedían las conversaciones, las confesiones y las promesas que tenían ese extraño sabor de “nunca más” y “no hay mejor cosa que estar lejos para darse cuenta”. Eran ausencias que se consideraban pasajeras, a pesar de que el retorno del ausente se hubiera prolongado más de la cuenta y algunas mujeres se hubiesen cansado de tejer, el perro de la casa se hubiera quedado ciego y el abuelo que estaba por morir se hubiera, por fin, animado a hacerlo.

De ese modo, el viaje, la despedida y el retorno tenían algo de una continuación mágica y maravillosa, que compensaba el extrañamiento, las tristezas y los olvidos pasajeros que eran confesados a dios y al ángel de la guarda como un pecado. El viaje tenía, además, un desenlace feliz que se expresaba en una serie de homenajes que culminaban cuando el viajero abría la maleta y en un ademán de brujo sacaba los regalos y, ante el pasmo y la sorpresa de los concurrentes, iba entregando a cada uno lo que les había traído de esa fuga por el otro lado del mar y las ausencias. A la felicidad del retor-

no se añadía así la felicidad de los obsequios que ratificaban los compromisos con las familias, los amigos y los entornos que forman parte de una historia hecha en la reiteración y escasamente en las partidas.

Sin embargo, desde hace unos años, cuatro o cinco años atrás, estas despedidas pasajeras y extraordinarias se han hecho cada vez más continuas y menos eventuales. Grupos y masas de gentes han empezado a copar los terminales de buses, los aeropuertos, los pequeños muelles. Así, las despedidas se han vuelto cotidianas, ordinarias. Y los cortejos se han hecho cada vez más restringidos. A lo mucho las hijas y la mujer, un allegado lejano y, de vez en cuando, una amiga para sostener al cónyuge cuando se desmaya o se sienta a llorar en el filo de la acera, a la salida del aeropuerto, al final de la pista, cuando por última vez alzan la mano y en un prolongado acto de protesta se despidan de los que se van.

El cortejo será corto, limitado, pobre. Seguramente, porque no ha habido fiesta de despedida, ni chupe hasta el amanecer, ni se han roto vasos y destapado botellas, ni se han hecho ninguna clase de promesas. Seguramente porque en medio de las presiones inmediatas por sobrevivir, en medio de la escasez de dinero, nadie habrá querido confesar que otro miembro de la familia se ha ido del país para que, al igual que las cambiadas de casa el sábado por la noche, ninguno de los vecinos se entere de la partida. Y nadie le exija al viajero pagar las deudas vencidas, las pensiones del colegio, el arriendo de la casa, las deudas de la tienda. Seguramente también para que los familiares y parientes, al igual que en los funerales, no se vean forzados a encontrarse y contarse las penas y ello acentúe la tristeza de la partida.

Seguramente también porque nadie querrá entrar en otros gastos, a más del valor del pasaporte, los impuestos de salida, el pago del pasaje, y ello les obligue a confesar en el círculo de amigos que se ha vendido las últimas dos vacas, el terreno de la herencia, y se ha hipotecado la casa y se han empeñado las joyas, tanto como el alma al diablo, firmando letras con el chulquero, el coyotero y el primo rico que, desde la crisis, mira con desidia el destino de los parientes que tienen la una pata en la calle y la otra en la miseria.

Posiblemente porque, en los últimos años, el llanto de las despedidas se ha tornado no compartido, amargo y más triste que la tristeza de los entierros. Porque las partidas al extranjero no aparecen como partidas para siempre, ni pueden ser olvidadas definitivamente. Y porque crean los espejismos y las

posibilidades de esperanza y reencuentro que, poco a poco, se van disolviendo, acentuando la amargura y extrañamiento, de los que se quedan.

Y porque tantas partidas masivas y anodinas a nadie importan. Ni siquiera a los que hace unos años frecuentaban el hogar y estuvieron juntos en esos actos sociales que, debido a la pobreza generalizada, se han hecho más espaciados convirtiéndose, cuando se celebran, en desencuentros públicos. Y porque esta escasa importancia se traduce en un acostumbramiento obligatorio y cínico de los que se quedan, semejante al de los transeúntes cuando alguien se acerca a pedir caridad, y nadie parece mirar ese lado de la vida, que pone al descubierto el abandono y la miseria a la que buena parte de la población está sujeta.

Y porque ese mismo cinismo detiene las respuestas sociales y ataja las propuestas del Estado y las traslada a un horizonte informe y abstracto en donde los inmigrantes aparecen en las estadísticas oficiales únicamente cuando envían dinero del exterior y ello ayuda a equilibrar el presupuesto del Estado, la balanza comercial o la balanza de pagos de un país que es externo a la problemática desatada y que con ello escamotea los problemas que acarrea, y que es incapaz de entender el sentido y el significado de esta fuga sin fin, que se ha hecho masiva y oscura.

Quizás porque ningún funcionario público, ningún político de paso, ningún congresista o profesor universitario es capaz de entender la larga odisea de volver a casa desde el terminal de buses o del aeropuerto sin uno menos de la familia y empezar a acostumbrarse al extrañamiento y al olvido, en un contexto en donde el amor es imposible y las promesas no pueden ser duraderas. Quizás porque al poder de los que tienen el poder y a sus epígonos y representantes les es imposible entender que para que uno de la casa se pueda ir ha sido necesario que la familia se haga más pobre en la vaga esperanza de que, allá en el extranjero, en España o Italia, en las viejas Europas, el hermano, el padre, la esposa, puedan encontrar trabajo. Y, gracias a las oraciones de los que se quedan, puedan empezar a enviar un poco de dinero para pagar las deudas, el arriendo, los vestidos y las medicinas y la comida de los guaguas que se han acostumbrado a dormir con el estómago pegado al espinazo.

Porque nadie o quizás muy pocos son capaces de entender de qué modo se han fracturado los lazos familiares y hasta qué punto las familias ya no pueden soportar este goteo de los miembros que se van, dejando atrás una

realidad sin horizontes para enfrentarse a vivir otra realidad poblada de incertidumbres, como la que encierran los lugares a los que se dirigen.

Hace tiempo, seis o siete años atrás, se podía llegar a Europa: Francia, Italia, sobre todo España, sin muchos contratiempos. Para ese momento la situación del país no se había deteriorado a los niveles actuales. Y la migración no había adquirido las características presentes, es decir, no era masiva, transcontinental, crecientemente femenina.

Al comienzo se fueron pocos. Éstos sentaron las bases para que se fueran más y aquellos forjaron las expectativas para que se ausentaran muchos más. Así, en medio del desencanto por el país, se fue poblando de expectativas el imaginario de vastos sectores que hicieron del traslado a otras partes una salida esperanzadora. Así, arrogantes todavía, unos años atrás partieron del país arquitectos, ingenieros, técnicos de computación, maestros, secretarías, antiguos burócratas, chóferes y, poco después, inseguros y con miedo, saloneros, meseras, cuidadores de párvulos, enfermeras, campesinos del sur del país y de las zonas bajas de la cuenca del Guayas, caficultores de Manabí. Cholos y chazos lojanos que se habían cansado de andar por los interminables caminos de la desventura y desamparo.

Todos ellos fueron recorriendo las rutas de sus predecesores y cada cual a su manera fue reinventando esta rutina y forjando otras rutas. Otras maneras de partir y llegar. Otras formas de despedirse y otros adioses. A ratos, más amargos pero, a pesar de todo, optimistas hasta que, hace poco, se tornaron oscuros y, ahora, francamente negros. Y las esperanzas como los destinos, insondables.

Al comienzo, como todos los comienzos, "los que se fueron" encontraron trabajo fácilmente. Sobre todo, en esas tareas postergadas por los europeos: limpiar y arreglar la casa, cuidar a la vieja ciega, al padre enfermo, a la tía olvidada. Podían encontrar trabajo cuidando niños, sacando a pasear el perro, podían servir como saloneros, meseras, cocineros cuya fama los precedía desde los días en los que los latinoamericanos y, especialmente los ecuatorianos, se fueron a la ciudad de las dos torres. También podían emplearse en la reparación de sifones, podían ubicarse como obreros de la construcción, integrarse como marineros y ayudantes de cubierta. Más tarde, los más pobres pudieron encontrar, después de tanto buscar, ocupación en las labores del campo, sobre todo, en la baja Andalucía en donde se requería mano de obra para recoger la uva y la oliva y trabajar en los invernaderos que producían to-

mate, lechuga, cebollas, brócoli. Actividades que les permitan a los pequeños productores de esas zonas disponer de mano de obra barata para poder competir con la producción de Europa y América. Y, de ese modo, no encontrarse en la misma situación que los algodoneros de toda las zonas cálidas de la vieja Europa.

Al comienzo, como todos los comienzos, los inmigrantes de estas latitudes fueron bien vistos. Tenían el encanto de los indianos. Sin embargo, a medida que se incrementó el flujo de mano de obra empezaron a ser mirados de lado. Primero, por la población más pobre; después, por los sectores medios y bajos; finalmente, por el poder y los gobiernos. En parte, porque pressionaban a los servicios estatales: salud y educación; en parte, porque se les fue asociando con los problemas irreconocidos de las sociedades avanzadas: inseguridad, prostitución, drogadicción. Así, a nivel de la sociedad y del Estado, fue ganando espacio la idea de que los inmigrantes debían ser detenidos, debido a la serie de problemas que acarreaban y detonaban.

De esta manera, la imagen de los ecuatorianos, peruanos, bolivianos, colombianos, venezolanos, fue adquiriendo un tinte cada vez más negativo. Y el poder, en esos desplazamientos simbólicos que le son tan típicos, empezó a considerar que eran más causa de nuevos males que una parte de la soluciones represadas. Y, entonces, con el apoyo de una opinión pública domesticada, de los gobernantes que quieren servicios para los europeos exclusivamente, de las autoridades de policía que miran con miedo estas masas de inmigrantes que les descalifican y cercan, empezaron a forjar las maneras de poner cortapisas para su ingreso. Y frenar de cualquier modo a una inmigración que soterrada y deliberadamente había sido sostenida por otros medios.

Un ejemplo. Iberia, la línea española de bandera, se ha encontrado tradicionalmente en problemas. El flujo de inmigrantes de Latinoamérica y, sobre todo, del Ecuador, permitió sostener sus altos costos y ubicarse como la aerolínea de la mayores ganancias en el año 2002. Esto último no solamente por las altas tarifas sino porque buena parte de las ganancias provenía de los pasajes de regreso que no se utilizaban, pues eran parte de los costos de la migración ilegal. Por eso, hasta donde se conoce, nunca Iberia entregó los listados al Estado español del registro de pasajes que no se usaron de regreso.

Este intento de poner freno a la migración ha implicado varios “esfuerzos”. Se ha expresado en lo jurídico, endureciendo la legislación en materia de inmigración; institucional, fortaleciendo las instancias de control; política,

generando una presión (a ratos descarada) sobre los países de expulsión y los gobiernos que los consienten; ideológicamente, reforzando la imagen negativa de los inmigrantes y haciendo recaer sobre sus espaldas los problemas irresueltos de las sociedades europeas y norteamericana.

De este modo, desde ese viejo comienzo, tan cercano en el tiempo, la imagen de los inmigrantes se ha deteriorado, lo mismo que su situación. Si ayer eran vistos de lado, ahora, son mal vistos y abiertamente discriminados. Todo ello no tanto con el afán detener una marea propiciada por la globalización, sino con el objeto de restringir el ingreso de extranjeros. Es decir, de hacer selectiva la llegada.

Esta restricción, impulsada por las últimas reformas a la legislación española y europea, al tiempo que limitan y selectivizan el ingreso, tienen un objetivo más opaco: apuntan a transformar a los recién venidos en inmigrantes estacionales y ya no en permanentes. En otras palabras, intenta precarizar sus condiciones de estadía bajo la justificación de que mientras vengan de tiempo en tiempo por la vía legal podrán tener mejores condiciones. De ese modo, cuando llegue el verano, las familias europeas podrán salir de paseo a la playa, veranear sin contratiempos, porque habrá alguien que cuide la casa. Se haga cargo de los ancianos, bote la basura. Al tiempo que los pequeños productores, respaldados por mano de obra barata, como sucede en el sur oeste de los Estados Unidos, podrán pizcar algodón, recoger la uva, levantar las olivas y cortar el tomate que será exportado al mercado comunitario.

Esta legislación, hay que decirlo, se parece a las reformas laborales que arrinconaron el derecho laboral y a las ventajas alcanzadas por los trabajadores en los distintos países del mundo, y que descansa en el presupuesto de que la flexibilización va a permitir mejorar sus condiciones de vida, cuando lo cierto es que ha precarizado y acentuado las condiciones de exclusión y pobreza.

Al tiempo que restringe, limita, selectivizaba, y hace estacional la inmigración, la presión sobre los gobiernos no deja de acentuarse amparada en la premisa de que las penalidades de un viaje incierto, las desventuras en los lugares de llegada, la discriminación de la que son objeto los migrantes, se pueden evitar aquí y allá como una salida humanitaria con esos sectores de población. Así, a título de proteger a víctimas inocentes de coyotes y traficantes, autoridades corruptas y prestamistas sin escrúpulos, se ha empezado a ejercer influencia para tratar de controlar la inmigración en los países de ex-

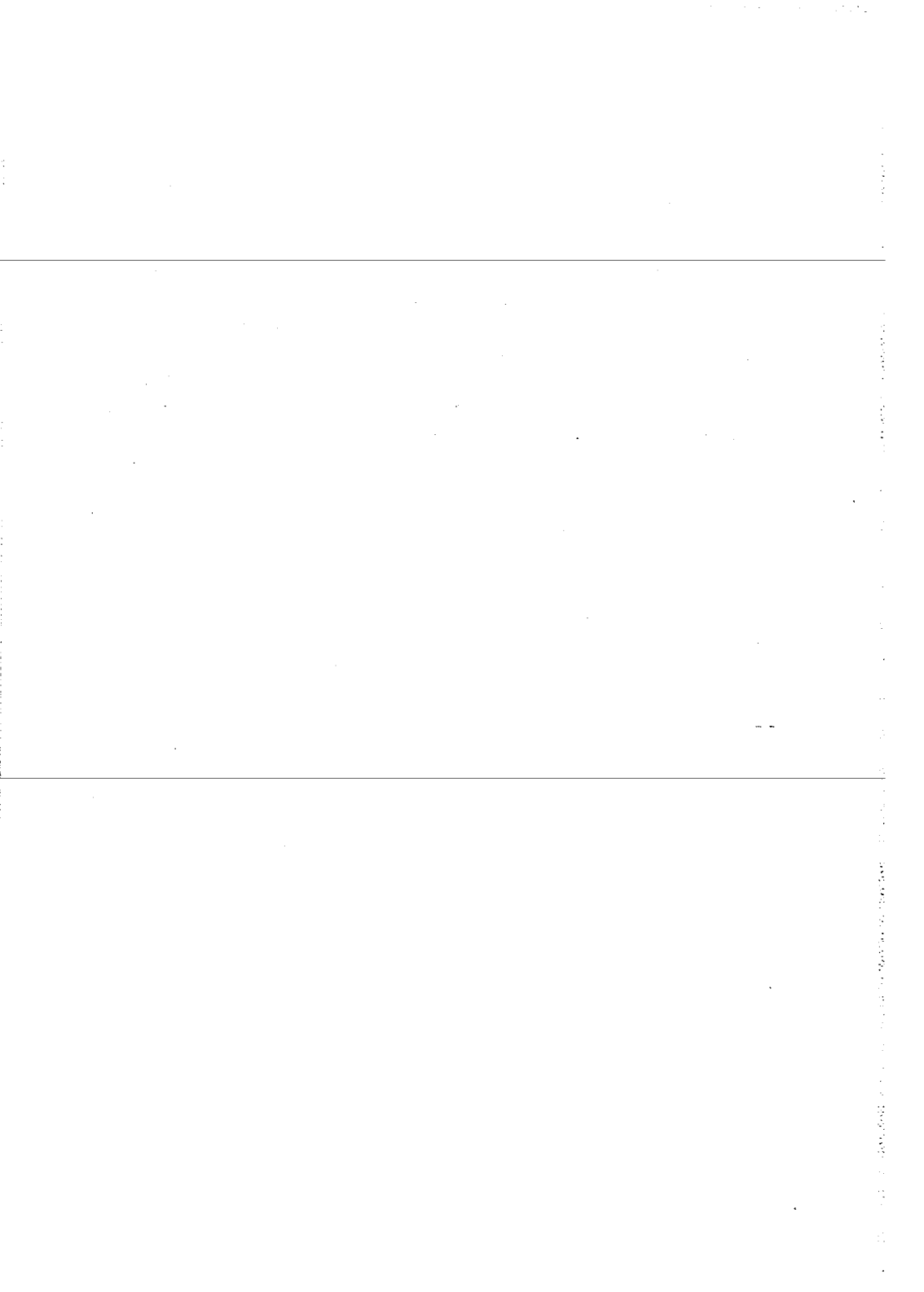
pulsión. Se trata de una medida de política internacional que, aparentemente, entraña un supuesto ético cuando esconde, en realidad, un cínico cálculo político: justificar la política de presión impulsada por los gobiernos de los países más desarrollados bajo el presupuesto de un principio moral indiscutido.

Esta es una de tantas paradojas. Se trata de una paradoja a nivel político que en lo genérico de los enunciados esconde los problemas de las sociedades latinoamericanas y escamotea los problemas de las sociedades europea y americana. Hay que decirlo en voz alta: la acentuación de la inmigración es resultado de la globalización, de la desigualdad imperante en los países latinoamericanos, de la falta de horizontes y de la generación de un imaginario típico del desarrollo que se puede enunciar diciendo que en los países avanzados se puede tener acceso a las oportunidades, al trabajo, a la educación, a un salario justo y a una sociedad democrática, a diferencia de lo que sucede en las sociedades atrasadas o de menor desarrollo relativo. Encierra, además, la idea idílica de que los inmigrantes se van a integrar a las sociedades avanzadas y, como ayer, van a terminar formando parte de ella. Es decir, escamotea el tema de que la migración ahora es más compleja y conflictiva que antaño, quizás porque pone en tela de juicio que la homogeneización del capital ha desatado las diversidades culturales y étnicas, nacionales y locales, que tanto chocan con esa visión que resuelve el problema de la movilidad de población y mano de obra al rasero del intercambio de mercancías.

De los dramas y paradojas de la inmigración, muchos se discutirán en estos días. Valgan citar algunos: los que se relacionan con el tipo de empleo al que acceden los migrantes, así como las condiciones de vida y de reproducción social en los lugares de salida y llegada (por decirlo en un viejo y calcinado discurso); los problemas asociados con la migración en uno y otro lado del mar; la feminización de la migración; la discriminación, el racismo. Las políticas de los países de recepción y la falta de políticas de los Estados de expulsión. El olvido de los que son sujetos los migrantes, un conjunto social del que únicamente se acuerdan los Estados cuando éstos envían remesas al país de origen que, en el caso ecuatoriano, pese a la caída experimentada en el último año se calcula en el orden de 1.500 millones de dólares, y esto solamente con el objeto de invisibilizarles una vez que por fines económicos presupuestarios han sido descubiertos.

Seguramente, en este encuentro se tratará de las formas y rutas de la migración, de los coyotes y traficantes, y de otros temas sentidos y acuciantes.

Sin embargo, como ayer, cuando íbamos a despedir a los viajeros en el aeropuerto en medio de la felicidad y desconcierto, ahora sigo fijado a la imagen de los que se quedan al final de la pista alzando inútilmente la mano en un gesto de despedida con los que a lo mejor nunca vuelvan, porque ese gesto, más que ningún otro, expresa el dolor por el extrañamiento que producen las ausencias. Las malas noches que generan los destierros, los deseos insatisfechos de las partidas, el rencor por el olvido, la melancolía y las enfermedades de los nervios, que se instalan en los hijos de los que se quedan como otra forma amarga de protesta y de naufragio. Temas sobre los que seguramente también vale reflexionar. En buena medida porque son parte de esos dramas humanos que forman parte de las paradojas de la vida de esta sociedad globalizada.



PERÚ Y ECUADOR

NUEVOS PAÍSES DE EMIGRACIÓN

*Teófilo Altamirano**

En general, los países andinos en los últimos 40 años han experimentado una transición sociodemográfica migracional; han pasado de haber sido una región de inmigración (hasta la década de 1960) a otra de emigración (desde la década de 1960 hasta la actualidad). En los últimos 10 años, este proceso se ha incrementado notablemente convirtiéndonos en una de las regiones de mayor emigración en el mundo.

En particular, el Perú y el Ecuador han tenido y tienen patrones de migración transnacional comunes pero al mismo tiempo tienen sus particularidades.

En la siguiente ponencia, se exploran las fases de la migración transnacional en el Perú y el Ecuador; al mismo tiempo, se analizan, a manera de un perfil, aspectos sociopolíticos y culturales en los que se desarrolla la migración transnacional. A continuación se desarrollan las fases más importantes de la migración en los dos países:

* PhD en Antropología. Profesor principal y coordinador del Doctorado y la Maestría de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultor internacional en temas de migraciones internas e internacionales.

EL CASO PERUANO

FASES DE LA EMIGRACIÓN

Se analizan dos variables: a) las fases de la emigración; b) los países de destino y las características socio demográficas de los migrantes.

Desde que empezó la emigración, la composición de las clases sociales y los países de destino fueron cambiando. Algunos países de destino tradicionales como los Estados Unidos y los países de Europa del Oeste se han mantenido hasta la actualidad.

El cuadro 1 muestra las 5 fases de la emigración y los países de destino.

En los últimos ochenta años, los destinos de la emigración han variado de un país a otro, de una región a otra, otros han permanecido igual. Desde la década del setenta, se amplían los países y regiones de destino, hasta que en la fecha prácticamente todos los países del mundo son destinos de la emigración; es decir, hay peruanos en todas partes del mundo. Es cierto que los volúmenes difieren de un país a otro. El continente africano no aparece en el cuadro porque hay muy pocos peruanos, la mayor parte de ellos, profesionales que trabajan en organismos internacionales, que propiamente no son migrantes, sino forman parte de lo que hemos llamado: "circulación del capital humano".

Existe una correlación muy estrecha entre las cinco fases de la migración y la composición socioeconómica y cultural de los migrantes.

Primera fase (1920-50)

Los migrantes pertenecían a la gran oligarquía comercial, terrateniente y dueña de la incipiente industria. Desde el siglo antepasado, después de la independencia, los migrantes se dirigían hacia Europa del Oeste, en particular a España e Inglaterra; los viajes eran muy largos y por barco. Durante la Primera y Segunda guerras mundiales prácticamente no hubo emigración hacia Europa. Durante la reconstrucción, después de las guerras mundiales, nuevamente empezó la emigración de la oligarquía peruana. Viajar a Europa era sinónimo de prestigio y poder. Al retornar, los viajeros traían las noveda-

Cuadro 1

PERÚ: FASES DE LA EMIGRACIÓN Y PAÍSES DE DESTINO

Países de destino Fases	EE.UU.	Europa del Oeste	Europa del Este	América	Canadá	Australia	Japón	Otros
1920-1950	Estados: New York New Jersey	España Inglaterra Italia Francia						
Décadas del 50 y 60	Ídem más: Illinois California, Florida, etc.	Ídem más: Bélgica Alemania		Argentina Venezuela				
Década del 70	Ídem más: Connecticut Washington D.C., etc.	Ídem más: Holanda Suiza, etc.	URSS Bulgaria Checoslovaquia Yugoslavia Hungría	Ídem más: México Costa Rica	Este del Canadá	Nor. y Sureste		
Década del 80 a 1992	Todos los Estados	Ídem más: Países Escandinavos	Ídem	Ídem más: Países de Centro América	Ídem más: Oeste del Canadá	Nor. y sureste	Todo del país	El Caribe Corea subcontinente asiático países árabes Israel Ídem
1992 a la fecha	Todos los 50 Estados	Todos los países		Todos los países de América Latina	Todas las provincias	Ídem	Todo el país	

Elaboración del autor en base a datos históricos muy dispersos y entrevistas.

des en el arte, la ciencia y la tecnología. Algunos de ellos estudiaron en universidades de prestigio como La Sorbona, Salamanca, Oxford y Cambridge.

El otro destino migracional fue los Estados Unidos de Norteamérica a donde llegaron los primeros trabajadores manuales en la década de 1930 como obreros; éstos se dirigieron hacia Nueva York y Nueva Jersey. Como en

el caso europeo, miembros de la oligarquía se dirigieron hacia este país, principalmente a la costa noreste, en particular a Nueva York y Paterson en New Jersey. (Altamirano, 1992: cap. 11)

Segunda fase (décadas de 1950 y 1960)

La composición socio económica y cultural de los emigrantes fue similar a la etapa previa; sin embargo, empezaba la emigración de miembros de la clase media, entre ellos profesionales liberales, medianos empresarios y estudiantes. Estos se dirigen mayoritariamente a los EE.UU. de Norteamérica, país que experimentaba un crecimiento económico y poblacional. La emigración a Europa del Oeste seguía siendo preferentemente de la oligarquía aunque, en la década del sesenta, Francia recibió a muchos estudiantes. Eran las épocas en que el haber estado en Europa del Oeste era símbolo de prestigio. En los últimos años del sesenta y debido a la recuperación económica de Europa del Oeste, algunos profesionales y trabajadores especializados se incorporaron a la emigración en respuesta a una política de incorporación de trabajadores y profesionales llamados "Guest Workers". Esta fue la década donde muchos profesionales, en particular técnicos y trabajadores manuales, emigraron a Venezuela para incorporarse en el trabajo petrolero. A la Argentina emigran muchos estudiantes por las facilidades que las universidades ofrecían, debido al ingreso directo y el costo de vida relativamente bajo.

En estas dos décadas se experimenta la transición en la migración transnacional: el Perú pasa de ser un país de inmigrantes a otro de emigrantes; en el mismo período ocurre lo contrario en Europa del Oeste; es decir, pasa de ser una región de emigrantes a la de inmigrantes. Este proceso continúa y continuará en el futuro, a no ser que el Perú nuevamente sea un país atractivo a la inmigración, hecho que no ocurrirá, salvo grandes cambios sociopolíticos y económicos.

Tercera fase (década de 1970)

La emigración se hizo extensiva a la gran clase media y a algunos trabajadores manuales quienes se dirigieron mayoritariamente a los EE.UU. de Norteamérica por las enormes ventajas laborales y económicas que este país

ofrecía. Europa del Oeste siguió recibiendo a inmigrantes; los destinos se ampliaron a otros países fuera de Francia, España, Inglaterra e Italia. Fue la época de la apertura a los países socialistas, esta emigración no fue laboral sino educativa. Canadá también se convirtió en el destino de muchos profesionales y trabajadores especializados debido a las mismas razones que los EE.UU. de Norteamérica. De igual manera, Australia abre sus puertas a los peruanos, en particular a las mujeres jóvenes profesionales, solteras de clase media, por la necesidad de lograr un equilibrio entre la población masculina y femenina e incrementar la población ya que en la década de 1970 tenía solamente 13 millones de habitantes a pesar de tener el tamaño geográfico de los EE.UU. de Norteamérica.

Cuarta fase (1980-1992)

Casi todas las clases sociales ya estaban representadas como migrantes, desde pastores de ovejas en el Oeste Norteamericano (Altamirano, 1994: 136-153), hasta miembros de la gran oligarquía. En esta época, predominantemente la clase media emigra en grandes cantidades. Los destinos de emigración se amplían a todos los Estados en los EE.UU. de Norteamérica. Por primera vez los países escandinavos reciben a peruanos, en particular a los refugiados políticos y trabajadores manuales. De igual manera, Europa del Este siguió recibiendo a estudiantes. Los países de América Central empiezan a recibir peruanos como trabajadores profesionales y calificados y no calificados; éstos últimos, con el objetivo de llegar a los EE.UU. de Norteamérica. El Canadá siguió recibiendo trabajadores manuales y profesionales que se dirigen mayoritariamente al Este.

En la segunda mitad de la década del ochenta, Japón abre sus fronteras a miles de trabajadores manuales "nikei", muchos de ellos profesionales.

En cantidades menores los peruanos se dirigen a otras regiones como el Caribe, Sur de Asia, países árabes e Israel. En esta década prácticamente había peruanos en todos los países del mundo. Es la década cuando las mujeres se incorporan plenamente a la emigración; muchas de ellas proceden de pueblos rurales y ciudades pequeñas de la sierra y la costa.

Quinta fase (1992 hasta la actualidad)

La emigración se ha convertido en una opción para todas las clases sociales y los grupos culturales del Perú, excepto los pobres del campo y las ciudades y los nativos de la Amazonía, aunque estos últimos han emigrado a los países vecinos, en particular al Brasil.

La única región a donde se ha descontinuado la emigración es a los países ex socialistas. En los últimos ocho años, peruanos de clase media-baja urbana en particular mujeres, han emigrado a Chile y la Argentina.

Los valores culturales como son: la lengua, la comida, la música, el arte, el baile, etc., han sido “transportados” por los peruanos a todos los confines de la tierra; es decir, la cultura peruana está en proceso de globalización. El migrante peruano se ha convertido en el promotor más activo de la cultura peruana en el exterior.

LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

En 1980, la población peruana en el exterior era de solamente 500.000 (Altamirano, 1992); para 1992, se elevó a aproximadamente 1'000.000; en 1996, ascendía a 1'480.000 (Altamirano, 1996: 50); para el año 2001, hasta agosto se estimó en 1'855.000. Si añadimos los 13 últimos meses a septiembre de 2002, la población total es de 2'075.406 y a diciembre del mismo año es de 2'148.606.

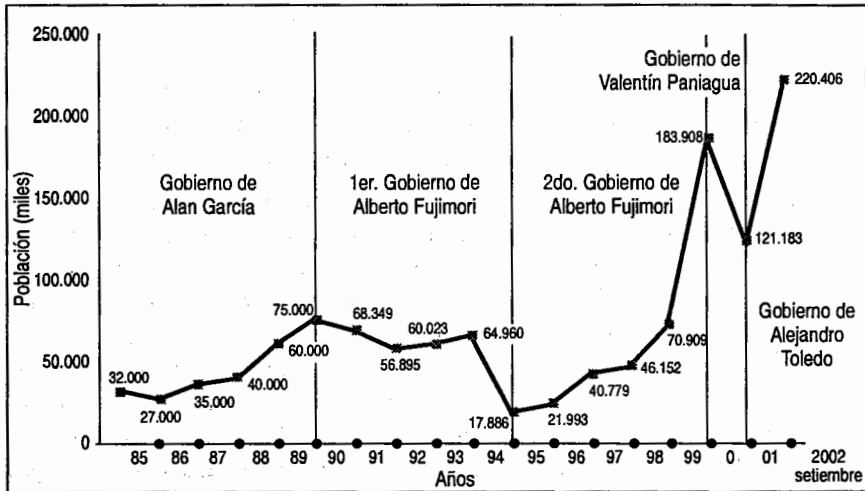
De acuerdo a este crecimiento, para julio de 2003 se estiman en 2'300.000 los peruanos en el exterior, es decir un 9% de la población total.

El gráfico 1 nos ilustra la evolución de la emigración en los últimos 17 años. A partir de él se desprenden los siguientes argumentos:

- a) El diagrama muestra objetivamente la existencia de una correlación entre volumen de emigración y estabilidad política y económica del país: a mayor crisis económica y política, mayor saldo migratorio y viceversa.
- b) El lapso entre 1985 y 1987 corresponde al período de relativa estabilidad política y de crecimiento económico. A partir de 1987, además de que la violencia política empezaba a incrementarse, comienza la recesión y la inflación; como resultado, en los años 1988, 1989 y 1990 se eleva la emigración.
- c) La “herencia García”, en 1990, es de 75.000 emigrantes, una cifra récord

Gráfico 1

**LOS QUE SE FUERON Y NO REGRESARON:
saldo migratorio 1985-2002 (septiembre)***



* Diagrama elaborado por el autor en base a información estadística de la Dirección de Migración Naturalización, Ministerio del Interior.

sin precedentes. El primer gobierno de Fujimori muestra una estabilidad en la emigración, con un ligero decrecimiento hasta la captura del líder de SL (Sendero Luminoso) y una posterior estabilización. Esta captura representó un alivio para los peruanos, en particular para aquellos que deseaban emigrar y aquellos que deseaban retomar.

- d) La relativa estabilidad migracional se prolonga hasta 1994. Entre 1994 y 1995 se registra un marcado decrecimiento de la emigración hasta ser reducirse a solamente 17.886 a julio de 1995, cifra menor, comparativamente, a los 10 años anteriores. Esta época corresponde al período de mayor aceptación del gobierno de Fujimori, principalmente por dos razones: derrota de la violencia política desatada por SL y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaro (MRTA) desde 1981, y el logro de la estabilización y crecimiento económico.
- e) Entre 1995 y 1996, se observa en el Perú una estabilidad política y económica, seguida de un crecimiento económico. Sin embargo, nuevamente se

da un ligero incremento en la emigración, de 17.886 a 21.993. En el año 1996 la economía experimenta el principio del fin del crecimiento, seguido de algunas acusaciones y sospechas de la corrupción en el Estado. Empieza la recesión económica, hecho que nuevamente empieza a “empujar” a la emigración de 21.993 a 40.799, cifra similar a uno de los peores años del período de Alan García.

- f) A partir del año 1997, el panorama político, la corrupción en las esferas del gobierno y la recesión con sus consecuencias en el empleo, contribuyen a elevar la emigración, hasta que en 1999, esta asciende a 70.909.
- g) 1999, es el período de campaña electoral. A través de una serie de artificios ilegales, Fujimori decide su candidatura para el tercer período presidencial; el panorama político se toma inestable. Las denuncias al gobierno provienen de todos los sectores sociales y políticos. La recesión se profundiza, el desempleo incrementa y la pobreza aumenta de 46% en 1990 a 54%. Se produce el fraude electoral en las elecciones de 2000. Se asiste a una segunda vuelta sin candidato opositor. Es el período de mayor inestabilidad política en que la población peruana pierde la confianza en el gobierno. En este panorama, la emigración aparece como una alternativa preferente, en particular para los jóvenes.
- h) El año 2000 el Perú experimenta la mayor tasa emigracional de la historia: de 70.909 emigrantes en 1999, se eleva en más de dos veces hasta llegar a 183.811, una cifra que relata el estado de gran inestabilidad política, seguida de la profunda recesión económica.
- i) Entre julio de 2000 y julio de 2002, durante el período de Valentín Paniagua, se reduce la población emigrante a 121.183, en parte debido a la transición política que mostró una relativa estabilidad en lo que algunos analistas políticos llamaron la etapa de la “inacción”. Las elecciones de junio de 2001, a pesar de su limpieza, no son suficientes para reducir la tendencia creciente en la emigración. El desempleo y la recesión continúan. Simultáneamente, la demanda para las visas se ha cuadruplicado. El Consulado americano soporta tal demanda de visas que el demandante es citado para la entrevista dos semanas después de haber presentado su solicitud.
- j) De enero de 2002 a septiembre del mismo año, el saldo migratorio ha experimentado el mayor crecimiento de toda la historia alcanzando los 220.406 migrantes, con un promedio de 24.400 mensuales. Se estima que para diciembre del año 2002 el saldo migratorio fue de 300.000.

EL CASO ECUATORIANO

FASES DE LA EMIGRACIÓN

El cuadro 2 presenta las 5 fases temporales de la emigración y los países de destino en cada fase.

Cuadro 2

ECUADOR: FASES DE LA EMIGRACIÓN Y PAÍSES DE DESTINO*

Países de destino Fases	EE.UU.	Europa del Oeste	Europa del Este	América Latina	Canadá	Australia	Japón	Otros países
1920-1950	Estados: New York New Jersey	España Inglaterra Italia Francia						
Décadas 50 y 60	Ídem: Illinois, California, Florida, etc.			Colombia				
Década del 60	Connecticut, Washington D.C., etc.	Holanda, Suiza, etc.		Ídem: Venezuela	Canadá del Sureste	Australia Este y Sur		
Década del 80	Todos los Estados	Todos los países		Ídem	Canadá del Oeste Sur			
Década del 90	Ídem	Todos los países y países es- candinavos		Todos los países	Todas las provincias	Australia		Caribe, Países árabes, Israel

* Elaboración del autor en base a información histórica y cualitativa (entrevistas).

En comparación al caso peruano, encontramos las siguientes semejanzas y diferencias socio demográficas y culturales.

Primera fase (décadas 1920 a 1950)

Son similares, tanto en la composición socio demográfica y cultural de los emigrantes como en los países de destino. Son décadas en las que la migración transnacional es un privilegio de la clase oligárquica terrateniente, industrial, política y académica. Europa del Oeste aparece como la región de mayor atracción, en particular entre las décadas de 1920 y 1930. La revolución industrial y la herencia cultural de la nobleza y las clases sociales tenían enorme influencia en la sociedad y cultura ecuatoriana. La dependencia, no solamente en la tecnología, la economía, sino en las artes, permitió que los ecuatorianos vivieran a la moda y los estilos de España, Inglaterra y Francia, países colonialistas; además, de Italia por ser la cuna de las artes y la música. El haber estado como turista o como residente o haber estudiado en universidades de prestigio como la Complutense, Oxford, Cambridge, de Roma y La Sorbona, otorgaba gran prestigio. Esta influencia duró hasta la Segunda Guerra Mundial, época en que se reduce drásticamente la emigración.

Por su parte los europeos del oeste emigraban al Ecuador, en cantidades menores que al Perú, en grandes cantidades; pero llegaron de todos los países, en particular después de la Primera y Segunda Guerra Mundial.

Segunda fase (década de 1950)

A partir de la segunda mitad de la década de 1950, los EE.UU. de Norteamérica aparecen como un nuevo destino migracional. La costa del noreste, zona de la primera influencia de la revolución industrial, surge como blanco de inmigración de los primeros profesionales ecuatorianos, además de algunos trabajadores manuales especializados en la industria textil y las construcciones civiles; otros son trabajadores de la empresa United Fruit, una transnacional americana que operaba en los campos bananeros de la costa sur del Ecuador de donde se exportaban los plátanos por barco al mercado europeo y norteamericano. Muchos que viajaban como operarios se quedaron en Nueva York, destino de la mayor cantidad de fruta. Esto explica por qué los primeros inmigrantes ecuatorianos se radicaron en esta ciudad. Europa del Oeste se mantiene como destino migracional luego de la Segunda Guerra Mundial, aunque los volúmenes fueron cada vez menores porque la oligarquía industrial terrateniente, los profesionales y académicos empezaban a

preferir a los EE.UU. de Norteamérica por las mayores oportunidades ocupacionales —y mejores ingresos. Estos inmigrantes pioneros se convierten en los intermediarios para los posteriores inmigrantes, en particular parientes, amigos y otros que llegaron cada vez en mayores volúmenes.

Tercera fase (década de 1960 y 1970)

Se produce la transición demográfica en la migración transnacional; es decir, Europa del Oeste, al entrar en un proceso de reconstrucción social, cultural y política, empieza a crecer económicamente, hecho que produce la necesidad de contar con profesionales y mano de obra. En la medida en que la transición demográfica ya estaba en la tercera fase, cuando la natalidad comienza su decrecimiento y la mortalidad se controla relativamente, se produce un crecimiento demográfico ligeramente estacionario y un crecimiento leve. Los países europeos empiezan a crear ofertas laborales todavía en cantidades moderadas. Este relativo crecimiento económico podía absorber la mano de obra y el trabajo calificado interno, hecho que reduce drásticamente la emigración hacia América Latina, particularmente al Ecuador. En adelante Europa será una región de inmigración y el Ecuador se convertirá en un país de emigración en cantidades muy moderadas en comparación a los que procedían de Turquía, Grecia, países árabes, de la región del Magreb y norte de África.

A fines de la década del sesenta y principios del setenta, Colombia surge como país de inmigración ecuatoriana. Son los comerciantes otavaleños los que empiezan a poblar los mercados con sus artesanías usando sus industriales indígenas, hecho que les dio mayor ventaja. También emigraron migrantes laborales para cubrir la demanda en la agricultura, la ganadería y el cultivo de flores en el sur del país. Muchos ecuatorianos de la zona norte emigran temporalmente como trabajadores manuales. A fines de la década del sesenta y principios del setenta, Venezuela experimenta un crecimiento económico debido a la exploración y explotación de petróleo. Muchos profesionales y trabajadores manuales y los comerciantes otavaleños emigran, a pesar de que también en el Ecuador se empieza con la exploración, explotación y comercialización de petróleo. Otro país que emerge a la emigración es el Canadá, en su zona sureste; las razones son las mismas que para los EE.UU. de Norteamérica. Es también la época en que Australia abre sus fron-

teras a inmigrantes del mundo, entre ellos algunos ecuatorianos (más mujeres porque la proporción local de varones-mujeres era de 3 a 1), el objetivo de Australia es equilibrar el número de varones con la de las mujeres y propiciar un crecimiento demográfico (recuérdese que Australia es un continente aproximadamente del tamaño de los EE.UU. de Norteamérica: entonces solamente tenía 13 millones de habitantes). En la década de 1990 el gobierno australiano reduce drásticamente la inmigración porque se había equilibrado el número de varones y mujeres; además, el mercado laboral ya estaba cubierto.

La década de 1970 representa para el Ecuador el inicio de la expansión de la migración transnacional. Es la década de mayor emigración a los EE.UU. de Norteamérica, en particular desde la zona del Austro, desde pueblos pequeños y medianos; este proceso continua hasta la fecha. En esta década casi todos los países europeos tenían inmigrantes ecuatorianos en cantidades pequeñas. Es la época de la consolidación de la emigración a Venezuela y Colombia y el comienzo de la emigración al sureste del Canadá y en cantidades menores a Australia. Los grupos socio culturales, además de la oligarquía, son profesionales y migrantes laborales urbanos y campesinos.

Cuarta fase (década de 1980)

Es de mayor volumen emigracional que las anteriores y principalmente hacia los EE.UU. de Norteamérica, se amplía espacialmente hacia todo el territorio, en particular a Chicago, Los Ángeles, Miami, Washington D.C. y los Estados del suroeste. También la inmigración al Canadá se extiende a la costa del oeste y hacia algunas provincias del centro sur.

En Europa del Oeste, se encuentran ecuatorianos en todos los países, llegarán posteriormente y en pequeñas cantidades hacia los países escandinavos.

En resumen, a diferencia del Perú los países de Europa del Este y el Japón no han sido destinos de los migrantes transnacionales ecuatorianos. Además, los volúmenes, en relación a la población total del país, han sido menores, excepto a los EE.UU. de Norteamérica, Colombia, Venezuela y últimamente España, como demostraremos cuando tratemos los últimos 10 años.

Hasta fines de la década de 1970, EE.UU. aparece como el país de mayor destino, ya en 1990 habían 191.198 ecuatorianos, de acuerdo al Sensus

Bureau de los EE.UU. de Norteamérica. La misma institución reporta un incremento a 257.760 para el año 2000. Como en todos los casos sobre población latinoamericana, esta cifra es subestimada ya que sumados los ilegales y quienes no declararon su nacionalidad por diversas razones, puede ser el doble o hasta el triple.

De acuerdo a Ana Luz Borrero, (1992) la descendiente demanda del sombrero de toquilla (mayor fuente de ingreso familiar) produjo, en parte, la emigración de zonas del sur (Azúay, Azogues) hacia los EE.UU. de Norteamérica desde la década de 1960. En la década de 1980 el éxodo se intensifica. El estudio de B. Jockish (2001) muestra que desde la década de 1970, más de 150.000 habitantes de la ciudad de Cuenca y sus alrededores han emigrado a la ciudad de Nueva York. Un estudio realizado por la ONG IDIS (Instituto de Investigación Social), realizado en 1990, concluye que de 80 a 100.000 personas emigraron durante la década de 1980 desde el sur del Ecuador. Hasta la década de 1980 los emigrantes eran de áreas urbanas y semi-urbanas, pero a partir de la década de 1990 sectores campesinos e indígenas se incorporaron a la emigración.

LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Las frecuencias, variaciones, la composición socio demográfica, los lugares de destino y los volúmenes, han sido similares al caso peruano. Tanto el Perú como Ecuador han experimentado similares procesos políticos y económicos en los últimos diez años, en particular los últimos tres. Estas similitudes se muestran en los gráficos 2 y 3.

Desde antes de 1992, año del que se tiene cifras aproximadas de migración neta transnacional, como hemos indicado, existía un flujo migratorio estable de aproximadamente 20.000 emigrantes anuales desde la década de 1980. En 1993, la proporción fue ligeramente mayor y se incrementó a 35.000 en 1994; decrece ligeramente en 1995, 1996, 1997. A partir de 1998 empieza el incremento, ese año llegó a 60.000; en 1999 se produce el éxodo y la cifra se eleva a 120.000.

En el año 2000, solamente hasta junio (6 meses) llegó a 100.000. Se estima que ese año emigraron más de 200.000, la mayoría a España, que pasó de menos de 11.000 en el año 1997 a 83.514 en el año 2000. Como consecuencia de esta masiva emigración, los ecuatorianos desplazaron a los perua-

Gráfico 2

ECUADOR: MIGRACIÓN EN EL PERÍODO 1992-2000

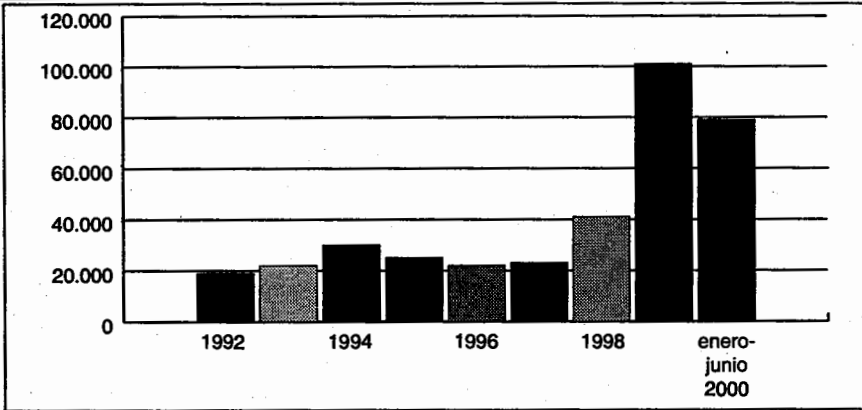
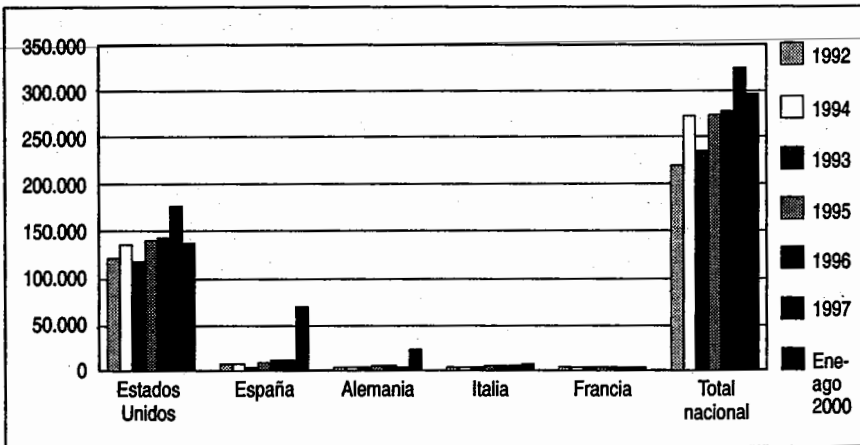


Gráfico 3

ECUADOR: SALIDAS SEGÚN PAÍSES DE DESTINO ENTRE 1992 Y 2000



nos al tercer lugar y se ubicaron después de los magrebíes, una inmigración histórica que empieza en la década de 1960 y continúa hasta la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Cooperación Externa. *Cuadros de la emigración desde provincias*. Quito, Municipio Metropolitano, 2002.
- Altamirano, Teófilo. *Los que se fueron: peruanos en los EE.UU.* Lima, Fondo Editorial PUCP, 1992.
- *Éxodo: peruanos en el exterior 1994*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 1994, pp. 136-153.
- “Peruvian Indigenous Shepherds in the North American West”, en Enrique Pérez, edit., *La reconstrucción del mundo en América Latina*. Suecia, University of Lund, 1998.
- “Transnationalization and Cultural Encounters: Catholics in Paterson, New Jersey USA”, in Debra Castillo y Mary Jo Duddley, edits., *Transforming Cultures in the Américas*. Ithaca, N.Y., Latin American Studies Program-Comen University, volume 4, 2000.
- “Emigración de profesionales y personal calificado de América Latina a los EE.UU. de Norteamérica y Europa: el caso peruano”, *Memorias de la XIV Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina*. Guatemala, Editorial Universitaria de la Universidad San Carlos de Guatemala, 2001.
- Appleyard, Reginal. *International Migration: Challenges For The Nineties*. Ginebra, OIM, 1992.
- Borrero, Ana, y Silvia Vega Ugalde. *Mujer y migración: alcance de un fenómeno nacional y regional*. Quito, Abya-Yala, 1996.
- Carpio, Patricio. *Entre pueblos y metrópolis: migración trasandina en comunidades antioquinas en el Ecuador*. Quito, Abya-Yala / ILDIS, 1992.
- Castles, Stephen. “The Process of Integration of Migrant Communities”, *Reunión de expertos sobre distribución de la población y migración*. Santa Cruz, 1993.
- Consulados Peruanos en el Exterior. *Informe: Comunidades peruanas en el exterior*. Washington, 1996.
- Diario El País. *Información sobre migrantes ecuatorianos legales e ilegales*. Madrid, 2001.
- EMEDHINO. *Datos estadísticos sobre destinos migracionales*. 1999.
- Goycochea, Alba, y Franklin Carrasco. “Se puede volver: imaginarios, familias, redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)”, en *Íconos*, No. 14. Quito, FLACSO, 2001.
- Herrera, Giovan. *Género y migración en la región sur*. Informe de trabajo de campo. Quito, FLACSO, 2003.
- Holgado, Isabel. “Las nuevas retóricas de la inmigración femenina: la prostitución en las calles de Barcelona”, ponencia presentada al Congreso Mundial sobre Migración. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1999.

- IDIS (Instituto de Investigación Social). *Datos estadísticos sobre la emigración por sexo y propósito de viaje*. 1980, 1985 y 1990.
- *Datos sobre migración transnacional en el sur del Ecuador*. 1990.
- Jockish, Brad. “Desde Nueva York a Madrid: tendencias en la migración ecuatoriana”, en *Debate*, No. 54. Quito, 2000.
- Kyle, David. “La diáspora del comercio otavaleño; capital social y empresa transnacional”, en *Debate*, No. 54. Quito, 2000.
- Ministerio de Gobierno-Dirección Nacional de Migración. *Datos estadísticos de 1992 a enero 2001*. Quito.
- *Entradas, salidas y migración neta*. Quito, 2000-2001.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Perú). *Informe sobre la comunidad peruana en el exterior*, circulación interna. Lima, 1991.
- Ministerio del Interior de España-OPI (Observatorio Permanente de Inmigración). *Datos estadísticos de los ecuatorianos en Murcia*.
- Ministerio del Interior-Dirección de Migración y Naturalización. *Informes de salidas y entradas del país*. Años 1990, 1992, 1994, 1999, 2000, 2001, 2002.
- Money Express (empresa de transferencia de dinero, USA). *Datos estadísticos*. 1998.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). *La recomendación para el trabajador migrante*, No. 151. Ginebra, 1995.
- Prevlisky, Brad. “Panic to leave: economic crisis and ‘New Emigration’”, en *International Migration Review*. Ginebra, OIT, 2000.
- RENIEC, *Población electoral en el exterior. Datos para el año 2000*. Lima.
- Rumiñahui, Asociación Hispano-Ecuatoriana. *Informes varios*. Madrid, 1998.
- Sensus Bureau (United States). *Statistical Information on Immigration to the US*. 2000.
- Stalker, Peter. *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*. Ginebra, OIT, 1994.
- Vásquez, Mónica. *Tiempo de mujeres*, video-documental filmado en el sur del Ecuador. 1992.
- Warmsley, Emily. “Transformando los pueblos: la migración internacional y el impacto social a nivel comunitario”, en *Debate*, No. 54. Quito, 2000.

GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL Y LA MIGRACIÓN GENOCIDA

*Ney Barrionuevo Silva**

El título de esta ponencia no es gratuito ni subjetivo, sino que responde a realidades objetivas de la tragedia que vive la humanidad, precisamente a consecuencia de la globalización neoliberal que está generando un genocidio mundial: 120'000.000 de seres deambulan por el mundo fuera de sus países de origen en calidad de migrantes, refugiados, desplazados, exiliados; millares de muertos en cárceles, alambradas, muros, naufragios, desiertos por el vía crucis de la migración, por eso la calificamos de migración genocida. ¿Quién responde por estos muertos a consecuencia de la crisis económica, política y social? En el caso ecuatoriano, por el cierre y quiebras bancarias como ocurrió en 1998-1999, entre otras causas que determinaron una emigración incontrolable y que aún continúa.

* Doctor en Jurisprudencia. Director Nacional de Capacitación y Cultura de la Defensoría del Pueblo, Ecuador.

**ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS A MANERA DE
INTRODUCCIÓN, SOBRE LAS CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS
DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL**

Los organismos internacionales, los Estados, los gobiernos, los estadistas, los conductores de la humanidad, los pensadores, han reflexionado y se han preguntado:

- ¿Por qué en un concierto de más de 200 naciones solo existen ocho grandes potencias mundiales? Algo raro y anormal debe estar ocurriendo, para que sean solo ocho grandes potencias que acumulen la mayor parte de riqueza generada por toda la humanidad. ¿Acaso esto no se llama explotación y en particular a los pueblos del Tercer Mundo? ¿Acaso esta circunstancia no es una de las causas de la migración de nuestros pueblos hambrientos?
- ¿Se han preguntado cómo, en este mundo de fusiones y megafusiones de industrias y bancos en cantidades de dinero colosales, las 500 empresas más grandes de la tierra generaron en 1997-1998 ingresos por 11,4 billones de dólares, ganancias por 440.300 millones, activos por 38,98 billones de dólares y contaban con 39'685.624 empleados?, como nos preguntamos en nuestro libro titulado *Globalización neoliberal: nueva cara del imperialismo del siglo XX. Estrategias alternativas siglo XXI. Crisis del sistema financiero ecuatoriano 1999*.
- ¿Se han preguntado por qué menos de diez transnacionales dominan el mercado mundial, las transnacionales de las armas, acero, petroquímica, farmacéutica, alimentación, vestuario, electricidad, telefonía, computación, viajes siderales, hasta la colonización espacial? Mientras las grandes potencias después de dominar y repartirse el mundo avanzan hacia la colonización espacial, nuestros pueblos pobres están cavando su propia sepultura de miseria y los que aún sobreviven están rumbo al éxodo genocida.
- ¿Se han preguntado la causa, es decir, por qué más del 60% de la población mundial es pobre?
- ¿Por qué el 25% vive en la pobreza extrema?
- ¿Por qué 800 millones padecen de pobreza extrema?
- ¿Por qué 2.000 millones tienen anemia por deficiencia nutricional?

- ¿Por qué 20 millones de africanos tienen SIDA y no pueden tener los medicamentos? Preguntémosles dice en “El Mensaje de Cuba sobre Derechos Humanos” si es justo que a las naciones donde viven esos seres humanos se les cobren las deudas, que muchas veces sobrepasan más de la mitad de sus reducidos ingresos, mientras se gasta 8 millones en cosméticos solo en Estados Unidos, 17 millones de dólares en alimentos para animales domésticos en los países ricos y 400 millones en drogas, estupefacientes en todo el mundo. Algo raro y anormal está ocurriendo en el mundo.
- ¿Se han preguntado por qué casi 800 mil millones de dólares se invierten cada año para producir armamentos, de ellos más de 300 millones en los EE.UU., mientras cada 24 horas se suman 68 millones de indigentes a la familia humana y mueren 25.000 niños de enfermedades curables? Algo raro y anormal está ocurriendo en la humanidad. ¿No será que aquí está una de las causas de la migración genocida?
- ¿Se han preguntado por qué apenas el 20% de la población mundial que habita mayormente en países desarrollados realiza el 86% del gasto total de bienes de consumo?
- ¿Se han preguntado por qué de las 6.300 millones de personas en la tierra solo las 225 más ricas del mundo tienen una riqueza equivalente al ingreso anual de 2.500 millones de seres humanos?
- Y para cerrar el círculo de cómo ofenden a la pobreza los poderosos del mundo, es necesario preguntarse, ¿por qué los 3 más opulentos poseen activos que exceden el Producto Interno Bruto de los 48 países menos desarrollados?

Pudiéramos continuar reflexionando y haciendo interrogantes de fondo.

Cabe preguntarnos: ¿Cuál es la causa de tanta injusticia, de tanta miseria, de tanta hambruna y de tanto dolor humano? ¿Será acaso el designio de los cielos por nuestras fallas y “pecados”, según los apologistas de los cielos y los infiernos? Nada de eso, porque es ignorancia o filisteísmo.

La causa de tanta injusticia debemos descubrirla en las entrañas del Modelo Económico Neoliberal, que se asienta en el sistema económico capitalista, explotador, privatizador, hambreador, terrorista, genocida y corrupto. Aquí y solo aquí está la causa de la migración genocida, generada por la globalización neoliberal inhumana.

Distinguidos participantes en este evento académico y de profundo contenido social, no vayamos por las ramas, para analizar aisladamente el fenómeno social de la migración, sino vayamos al tronco a la raíz del problema, a su causa matriz, la cual es la globalización neoliberal, que viene depredando la tierra, contaminando el medio ambiente, esclavizando y diezmado la humanidad. ¡Así es de dramática la tragedia que vive la humanidad en estos momentos, bajo el imperio hegemónico de una sola potencia mundial, los Estados Unidos, que prepara y ejecuta guerras de conquistas! (Solo dos ejemplos: Afganistán e Iraq).

No caigamos en la trampa tendida por los gobiernos de crear organismos burocráticos para “solucionar” entre comillas el problema migratorio, que es un problema mundial, que demanda soluciones mundiales, con la intervención directa y colectiva de los Estados, las naciones y los gobiernos.

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS MÁS AGUDOS Y APREMIANTES QUE SUFRE LA HUMANIDAD HOY POR HOY?

- *La falta de trabajo que está deteriorando las condiciones de la familia y la sociedad* y que es la causa fundamental que empuja a migrar. Deber ineludible es que los Estados y los gobiernos desarrollen fuentes de trabajo, que permitan lograr: alimentación, educación, recreación y vivienda digna.
- *La guerra que está esclavizando y diezmado la humanidad:* ¡Hay que parar la guerra! Y que todos los recursos que se invierten en la producción de armamento se destinen a causas sociales: alimentación, salud, educación, vivienda de toda la humanidad.
- *El hambre que está diezmado la humanidad.* ¡Hay que acabar con el hambre! Proporcionando fuentes de trabajo en forma permanente, para que el hombre pueda alimentar, educar y tener una vivienda digna.
- *La depredación de la tierra que la está convirtiendo en un desierto.* Hay que explotar los recursos naturales en forma racional y sustentable, pensando en la garantía de las futuras generaciones. ¡La tierra dejará de ser un planeta oasis, para convertirse en un desierto calcinado sin vida!

- *La contaminación que está diezmando todas las especies vivientes incluida el hombre.* La humanidad debe estar vigilante para impedir la contaminación de ríos y mares, atmósfera, tierra y alimentos.
- *La droga que viene flagelando la humanidad, particularmente la juventud.* La única manera de luchar contra la droga y el narcotráfico es sustituir su plantación por otros productos sanos y rentables, etc.

En fin la actual migración se encuentra en el epicentro de la tormenta: guerra, hambruna, depredación, enfermedades, corrupción, falta de trabajo. Dicho epicentro está en un Triángulo Genocida: sistema capitalista imperial, modelo económico neoliberal y globalización neoliberal. Los pueblos, la humanidad entera debe romper este cerco y plantearse una estrategia de cambio y estructura, un modelo económico autónomo, integral, y sustentable, por un nuevo Mercado Económico Mundial más justo y equitativo; por una democratización del Consejo de Seguridad de la ONU, por la autodeterminación de los pueblos; por el levantamiento del bloqueo económico a Cuba impuesto por los Estados Unidos por más de 40 años; por una integración y globalización solidaria.

Los pueblos del Tercer Mundo no pueden ser víctimas de las políticas draconianas del Fondo Monetario Internacional, de la hegemonía de los países poderosos en la Organización Mundial de Comercio, en la imposición del ALCA, porque todo esto se llama atraso económico, marginación social, dependencia y migración genocida.

LA MIGRACIÓN TIENE ROSTRO DE POBREZA, DE MUJER, DE JUVENTUD Y DE PROFESIONALES

“Es que aquí no hay futuro” dice un migrante ecuatoriano. Francisco Barrionuevo Jaramillo, que ha venido presidiendo una delegación de migrantes en España, en representación del Movimiento “Acción y Cambio, Capítulo Europa”, nos ha dicho: “La migración es producto de la falta de trabajo, así de sencillo y de simple, nos duele y nos da rabia decir que en nuestra Patria no hay trabajo, por eso, millares de profesionales hemos tenido que migrar”. Así nos expresaba el 17 de septiembre de 2003, cuando se aprestaba a

tomar el avión de retorno a Madrid, después de cumplir una labor intensa, organizando a los migrantes en Nueva York.

Aquí en el país, Francisco Barrionuevo ha realizado gestiones concretas y valiosas a favor de nuestros compatriotas migrantes; se entrevistó con el Embajador Ruilova, encargado de los Asuntos de los Migrantes en el Ministerio de Relaciones Exteriores, a favor de la homologación de credenciales de los choferes ecuatorianos que trabajan en Madrid, entrevistas que se realizaron conjuntamente con Manuel Rodríguez Sacoto, Coordinador de los migrantes de "Acción y Cambio" en Ecuador. Felicitamos a la Delegación Ecuatoriana de los Migrantes de "Acción y Cambio", por su trabajo en Europa, Estados Unidos y en Ecuador.

"Cada hora, 58 habitantes de América Latina y el Caribe, casi uno por minuto, salen de sus países de origen con la intención de no regresar, esto es, de convertirse en migrantes", según el último informe de la División de Población, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU.

De acuerdo con el estudio, en los últimos cinco años Latinoamérica se convirtió en la región del mundo con mayor crecimiento en las tasas de migración: cada año una de cada mil personas de la región se convirtió en migrante.

En Ecuador, sumergido desde 1998 en una fuerte recesión con un 79% de pobreza (...) las mujeres comandan la emigración a algunos países, lo que genera preocupación ya que la trata y el tráfico de personas están en ascenso.

PROPUESTAS

Esta Conferencia Regional ha sido un encuentro de migrantes, porque todos los presentes somos migrantes de distintos países, de distintas regiones y provincias.

Proponemos:

1. Que todos los Estados y gobiernos del mundo supriman las visas: simplemente sea el pasaporte o la cédula de identidad documento suficiente para salir o entrar a cualquier país.

2. Que la ONU convoque a una Cumbre Mundial del Migrante, para racionalizar y humanizar la migración, hacia la integración de la familia y el desarrollo integral del migrante, mediante un trabajo y el respeto a los derechos humanos.
3. Es urgente, perentoria, una nueva regularización para solucionar la permanencia legal del migrante en cualquier parte del mundo.
4. Los migrantes solo exigen a sus Estados y gobiernos trabajo y más trabajo para retornar a sus respectivos países.

En conclusión, el drama mundial de la migración genocida debe ser abordado mediante medidas globales de Estados a Estados, de gobiernos a gobiernos y avalizadas por una Cumbre Mundial del Migrante.

Los migrantes llevan la patria doblemente adentro: la patria que dejan con sus raíces y la patria que esperan volver a ver.



MIGRACIÓN, ESCLAVITUD Y TRÁFICO DE PERSONAS

*Susy Garbay**

El tráfico de personas y particularmente de mujeres es una actividad presente en la historia de la humanidad. Miles de seres humanos han sido objeto de esta inhumana actividad, y siendo esclavizados han enriquecido a otros seres humanos. En el caso de las mujeres, su tráfico y comercio han estado ligados además a su objetivación sexual. En América Latina, durante la conquista de los españoles, a las mujeres se las tomaba o transfería como botín de guerra, dando lugar al comercio sexual. Luego, en la época colonial, se sancionó el proxenetismo, inclusive con la pena de muerte (Molina).

El tráfico de mujeres ha sido conocido como “trata de blancas”, debido a la magnitud de las atrocidades cometidas alrededor del tráfico de mujeres europeas en los conflictos del siglo diecinueve y durante la Primera y Segunda guerras mundiales; sin embargo, como es una actividad que victimiza no solo a mujeres europeas, sino a mujeres, niñas y niños latinoamericanos/as, asiáticos/as y africanos/as, se la conoce como “tráfico de personas” y, para el caso de las mujeres en particular, como “tráfico de mujeres”.

* Doctora en Jurisprudencia, Diplomada en Derecho Constitucional. Certificado académico del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Coordinadora del proyecto Mujeres Detenidas, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales. Actualmente se desempeña como Coordinadora Nacional para Ecuador del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM.

En virtud de esta problemática, las naciones han acordado la adopción de medidas para reprimirla, las cuales están contenidas en varios instrumentos internacionales. Así, podemos mencionar:

1. Acuerdo internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas.
2. Convenio internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas.
3. Convenio internacional del 30 de septiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños.
4. Convenio internacional del 11 de octubre de 1933 para la represión de la trata de mujeres mayores de edad.
5. Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949.
6. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, de 2001.

Asimismo existen normas en instrumentos internacionales que positivan derechos específicos de las mujeres, que obligan a los Estados a tomar medidas para prevenir y sancionar esta actividad. Así, el artículo 6 de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, dice: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”. Por su parte la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en su artículo 2 determina: “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: (...) b) Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada (...)”.

Como vemos, la comunidad internacional se ha visto obligada a instar a los Estados a eliminar esta práctica; sin embargo es una actividad creciente y tan lucrativa como el tráfico de armas o el tráfico de estupefacientes y probablemente esta razón impide que se tomen medias efectivas para erradicarla. Por otro lado es necesario recalcar que el tráfico de persona afecta principalmente a mujeres, niños y niñas de los países pobres, en tanto enriquece a países del primer mundo.

Con frecuencia se hacen distinciones y diferencias entre migración y tráfico, vinculando la primera a actividades del mercado laboral, como el servicio doméstico por ejemplo. Por otro lado se realiza una asociación entre tráfico y prostitución; asimismo, en el imaginario colectivo se asocia comúnmente esta actividad a mafias que usando la violencia promueven el éxodo de mujeres que ejercerán la prostitución. No obstante, es necesario aclarar que la migración con fines de prostitución no está siempre ligada al tráfico de mujeres, aunque en un gran número de casos sí está vinculada a prácticas de explotación. Por otro lado, la migración de personas —que buscan la inserción en el mercado laboral y en actividades diferentes a la prostitución— tampoco está exenta del contacto con redes o personas que con fines lucrativos se benefician del éxodo y explotación de seres humanos.

Además hay que indicar que el tráfico de personas no siempre esta vinculado a organizaciones criminales, sino que puede involucrar a “pequeños empresarios”, inclusive otros/as inmigrantes que se benefician independientemente —es decir, sin ser parte de redes o mafias— de la explotación de seres humanos.

Se define al tráfico como “una actividad con ánimo lucrativo que requiere de unos costes, riesgos y beneficios, y que implica actores sociales de diversa índole: desde grandes organizaciones criminales, hasta pequeños empresarios, así como a personas, que de manera autónoma, se implican en la exportación de individuos en buena parte de las fases del éxodo (reclutamiento en lugar de origen, financiación y organización del viaje, transporte, acogida e inserción laboral inicial en el contexto receptor)” (Oso Casas, 2000a).

Según el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, que complementa la “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, de diciembre 2000, se entiende por tráfico o trata, “la captación, transporte, traslado, recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, raptó, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

En el caso ecuatoriano, en relación al tráfico de menores de edad y de mujeres en especial, el Congreso Nacional no ha adecuado las normas contenidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador a la legislación interna. No están tipificadas como delitos las actividades de captación, transporte, compra, venta, transferencia, alojamiento o recepción de personas para obligarlas o someterlas a trabajos forzados o prácticas análogas de esclavitud. El Código Penal en el artículo 528.5 establece una pena de dos a cuatro años para quienes “promuevan o faciliten la entrada o salida del país o el traslado dentro del territorio de la República de personas para que ejerzan la prostitución”. Sin embargo, se deja sin penalizar otras modalidades del tráfico. Según la relatora especial sobre violencia contra la mujer, “la documentación sobre las pautas de la trata de personas revela que esta trata se lleva a cabo con numerosos objetivos que comprenden la prostitución u otros trabajos sexuales, el trabajo doméstico, manual o industrial y el matrimonio y las relaciones de adopción u otras relaciones íntimas, pero sin limitarse a ellas” (Coomaraswamy, 2000).

En el Ecuador se han descubierto redes de tráfico de menores de edad con el objeto de explotarlos sexualmente, sin embargo no han habido respuestas oficiales contundentes tendientes a investigar y sancionar a los culpables; de hecho, ante organismos internacionales el Estado ha utilizado como justificativo el carecer de fondos suficientes (Ministerio RR.EE., 2003). Una investigación realizada en el año 2001 puso al descubierto al menos una red de tráfico de mujeres y niñas, que funcionaba en el país con complicidad de autoridades de Policía y funcionarios del Registro Civil, que entregaba cédulas falsas a menores de edad. “Se evidencia que existe una triangulación entre Santo Domingo de los Colorados, Quevedo y Lago Agrio. Algunos de los dueños de los prostíbulos tienen sus negocios (prostíbulos, night clubs) en estas tres ciudades y en El Empalme. En Santo Domingo y Quevedo se falsifican papeles de identidad, en Quevedo se recluta a las jóvenes y se las lleva para Lago Agrio o fuera del país” (Cordero, 2001). Organizaciones no gubernamentales han denunciado públicamente la falta de voluntad política para investigar esta denuncia (CLADEM, 2003).

Por otra parte, el tráfico internacional orientado a cubrir la demanda del mercado internacional está vinculado con redes europeas y asiáticas que reclutan principalmente a mujeres en países latinoamericanos. Si bien son varios los objetos y fines del tráfico de mujeres, el principal es la explotación sexual. Según algunos cálculos, esta actividad anualmente produce entre cin-

co y siete billones de dólares (Raymond, 2001). Para mencionar un ejemplo, una mujer asiática puede llegar a venderse en los Estados Unidos y Japón a un precio de 20.000 dólares.

RELACIÓN ENTRE MIGRACIÓN Y TRÁFICO DE MUJERES

La pobreza es sin duda uno de los factores que provocan la movilización internacional de personas. Entre el año 1995 y el año 2000, el Ecuador experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina. La pobreza creció, en términos porcentuales, del 34 al 71% y la pobreza extrema fue del 12 al 31%. La consecuencia de este proceso, fue el masivo desempleo y subempleo, la caída de los ingresos, la reducción de las inversiones sociales, el deterioro de la calidad de vida. Mientras en el año 1997 la tasa de desempleo masculino fue del 8%, para 1999 creció al 11%, mientras que para las mujeres fue más dramática la situación, pues el índice creció del 13 al 20% (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001).

En este contexto se inauguró un proceso inédito de emigración, que hasta antes de 1998 era principalmente masculino y a partir de ese año comienza a tener rostro de mujer; sin embargo, no hay una preocupación estatal por las circunstancias que rodean la emigración de las mujeres, sean éstas las preparatorias en el país de origen o las que acompañan a la migrante durante el trayecto hasta el país de destino.

La Relatora Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes, luego de una visita al país, señaló que la falta de opciones para una gran proporción de la población de vivir y brindar a sus familias una vida digna, fruto del trabajo que realiza, produce una salida masiva de ecuatorianos/as hacia el exterior. La extrema pobreza, la falta de conocimiento sobre las vías legales de emigrar y sobre los riesgos que acompañan la migración irregular, así como la indocumentación de las personas, hacen que la población sea particularmente vulnerable a las redes de tráfico y de la trata de personas (Rodríguez Pizarro, 2002). Aunque no se conozcan cifras sobre el número de personas ecuatorianas que han sido presas de las redes de tráfico, sí se conoce que son

principalmente las mujeres y niños/as sus principales víctimas. Según algunos datos aportados por organizaciones españolas, se calcula que el 70% de las víctimas de la trata de mujeres son latinoamericanas.¹

Como se mencionó antes, el Ecuador no ha adecuado la legislación interna tipificando estas conductas, aunque cabe indicar que en las reformas realizadas al Código Penal en 1998, se introdujo el artículo 440-A (440.1), que se titula "Tráfico ilegal de migrantes" y establece que "El que por medios ilegales facilitare la migración de personas nacionales o extranjeras hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave será reprimido con la pena de reclusión menor ordinaria de tres a seis años". Esta norma no contempla todos los elementos del tráfico de personas y, peor aún, sería insuficiente para sancionar a quienes operen bajo figuras "legales", por ejemplo bajo la figura de contratos de trabajo. Al respecto la OIM recomienda hacer una diferenciación entre el tráfico de personas y la introducción clandestina de migrantes, entendida esta última como un servicio que ofrecen los intermediarios que organizan el cruce ilegal de fronteras internacionales. Esta diferencia es importante para comprender la necesidad de proporcionar protección adecuada a las víctimas de tráfico o trata.

La facilitación para la inmigración ilegal se refiere al transporte ilícito, que no contiene un elemento de coerción o engaño, al menos al inicio del proceso. Se refiere a la situación por la cual la persona que emigra consigue mediante su participación voluntaria la entrada ilegal en un país extranjero, en el cual no tiene visa ni residencia permanente.

En muchos casos las víctimas de tráfico comienzan voluntariamente pagando a "coyotes" para lograr el ingreso a otro país. En el camino quedan envueltas en redes de tráfico para explotación por diversos motivos, como por ejemplo que el traficante las deje a sus suerte o incremente el valor de la deuda, quedando de esta forma a merced de ellos (Lanberg).

En el caso de movilización de mujeres fuera del país con fines de explotación sexual, como ya se indicó, la sanción para quien promoviere o facilitare la salida del país para ejercer la prostitución es de hasta cuatro años de reclusión,² nótese que la pena para el tráfico de sustancias estupefacientes

1. Datos de la Dirección General de la Guardia Civil para el año 2000.

2. Ley 106 reformatoria al Código Penal, R.O. 361, 21.07.98, artículo 5.

y sicotrópicas es de hasta 16 años de reclusión.³ Es decir, frente al Estado es más grave traficar droga que traficar personas para prostituirlas o exportar migrantes en forma ilegal, situación que no es exclusiva de nuestro país, pues en los Estados Unidos, mientras que un traficante de 10 gramos de LSD o un kilo de heroína puede recibir hasta cadena perpetua, un traficante de mujeres tendrá una pena máxima de diez años.

Está también la modalidad que se encubre bajo la figura del matrimonio. De hecho, en el Código Penal Ecuatoriano la figura del rapto deja una puerta abierta para el tráfico de mujeres: “el raptor que se casare con la menor que hubiere arrebatado o hecho arrebatar, y los que hubieren tomado parte en el rapto, no podrán ser perseguidos sino después de haber sido definitivamente declarada la nulidad del matrimonio”.⁴

Hay otras figuras que disfrazan el tráfico de mujeres y que no han sido revisadas. Así, las ofertas de trabajo en el exterior, que se hacen públicamente, ofreciendo estabilidad, remuneraciones atractivas o el caso de las agencias de viajes, que ofertan “combos promocionales” que incluyen pasaporte, pasaje, bolsa de viaje, comprobantes de hoteles, preparación personal sobre actitudes y forma de vestir para pasar migración, etc. Según datos preliminares arrojados por una investigación que realizó la Universidad de Coruña con el auspicio del Instituto de la Mujer, “...la agencia de viaje supone la modalidad que más se aproxima al tráfico de migrantes, en la medida en que con fines lucrativos participa en las fases de financiación, organización y socialización. La única fase que no cubre necesariamente la agencia de viaje es la relativa a la oferta de contactos en España” (Oso Casas, 2000b). En el mismo sentido, opiniones oficiales asocian a las agencias de viaje como parte de las redes de tráfico de personas desde Latinoamérica hasta Europa: “El captador suele actuar en zonas de pobreza extrema, deslumbrando a sus posibles víctimas con abundantes y rápidas ganancias. Disponen de personas y oficinas de captación en las mismas agencias de viaje. La organización les presta el dinero del precio del billete y les organiza el viaje (...) Les entrega la ‘bolsa de viaje’ (...) Todos los gastos originados por este ‘viaje’ deberán ser devueltos por la mujer con unos intereses auténticamente ‘leoninos’ ” (Prieto Monter, 2001).

3. Ley de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, artículo 62.

4. Código Penal, artículo 532.

Las ofertas de trabajo legal son en muchos casos trampas peligrosas para las mujeres y al respecto existen muchos testimonios de casos que dan cuenta de esta forma de operar de las redes de traficantes:

Según la prensa local, 'Sony' ha utilizado unas 400 mujeres colombianas que fueron invitadas al Japón con promesas falsas de un trabajo decente y ayudadas a entrar como turistas (*El País* (Cali), 2002).

(...)Todos ellos, informó la Policía, formaban un grupo organizado dedicado a introducir en España a mujeres brasileñas, que eran 'reclutadas', en su país para ejercer la prostitución. Las fuerzas de seguridad explicaron que un miembro de esta organización contactaba mujeres en Brasil a la que se les ofrecía un trabajo cuyas condiciones luego eran incumplidas. Incluso, según expresaron las mismas fuentes, se les intentaba retener los pasaportes para evitar la posible huida (*Mujerhoy.com*).

(...)En el caso de México, la forma más común de llevar mujeres a la prostitución sin consentimiento se inicia con el ofrecimiento de un trabajo 'decente': meseras, niñeras, trabajadoras domésticas (*Levi*).

También se ha identificado como otra forma de tráfico humano la figura de la adopción. Así por ejemplo se conoce que alrededor de mil mujeres peruanas llegaron a Holanda en 1991 a través de la "adopción simulada", mecanismo por el cual pudieron entrar legalmente, pero fueron sometidas a condiciones de explotación laboral (*Chiarott*, 2002).

Otro aspecto que hay que destacar es que no solamente es de suma dificultad sancionar a quienes promueven estas acciones, sino que estas mujeres víctimas del tráfico, en un gran porcentaje sin documentos, son objeto de procesos de deportación humillantes, pues son encerradas, incomunicadas y devueltas a los países de origen como criminales. Hay muy poca atención política a quien promueve el tráfico de personas y de mujeres en particular.

La retención de pasaportes, la amenaza de hacerles daño a ellas o a sus familias en sus lugares de origen, son parte de las estrategias de terror que utilizan los traficantes humanos, sin embargo las estructuras políticas y jurídicas para enfrentar a esta problemática en crecimiento son inadecuadas. Las limitadas capacidades sumadas a la falta de voluntad política hacen difícil la cooperación internacional.

Por otro lado el tráfico, especialmente de mujeres, ha justificado más bien restricciones para la migración en condiciones regulares, bajo argumentos "proteccionistas"; sin embargo estamos seguras de que el endurecimien-

to de las políticas migratorias, en lugar de constituir medidas disuasivas para la trata de personas, más bien la alientan e incrementan sus costos.

BIBLIOGRAFÍA

- Chiarott, Susana. "Trata de mujeres: conexiones y desconexiones entre género, migración y derechos humanos", ponencia presentada en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional. Santiago de Chile, 20 al 22 de noviembre de 2002.
- Coomaraswamy, Radika (Relatora especial de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias). *Informe*, E/CN/4/2000/68. Febrero 2000.
- Cordero, Tatiana. *La industria del sexo local: cultura, marginalidad y dinero*. Quito, Taller de Comunicación Mujer, 2001.
- Diario *El País* (Cali, Colombia). 20 de diciembre de 2002, www.elpais.cali.terra.com.co.
- Lanberg, Laura. www.oas.org/cim.
- Levi, Helmut, en relación a un estudio realizado por Amy Oneill Richard, en: www.colombiauniversal.com/reportajes.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Documento de trabajo, Visita de la Relatora de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes. Quito, www.mmrree.gov.com, noviembre de 2001.
- *Informe oficial. Presentado ante el Comité de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Quito, www.mmrree.gov.com, julio 2003.
- Molina, Fanny Polonia. www.alainet.org/active/show.
- Oso Casas, Laura. "Estrategias de integración social", ponencia presentada en el II Congreso sobre la migración en España. Madrid, 5 al 7 de octubre de 2000 (a).
- "Resultados preliminares sobre la investigación Mujeres inmigrantes en situación irregular en España, pobreza, marginación laboral y prostitución", ponencia presentada en el II Congreso sobre la Migración en España. Madrid, 2000 (b).
- Prieto Montero, Manuel (Comisario General de Extranjería y Documentación de Madrid). *Memorias del Simposio internacional sobre prostitución y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual*. Madrid, Dirección General de la Mujer, 2001.
- Raymond, Janice. *Guía para el nuevo Protocolo de Naciones Unidas sobre el tráfico de personas*. Estados Unidos de Norteamérica, Coalición contra el Tráfico de Mujeres, 2001.

Rodríguez Pizarro, Gabriela. *Resumen ejecutivo del informe de la relatora especial.*
Presentado en cumplimiento de la resolución 2001/52. Febrero 2002.

DESPLAZAMIENTO, BARRERAS Y COMUNIDAD

Alejandra Molina y María Téllez***

En el oeste del Estado de Nueva York, que en otoño se tiñe de tonos rojos y anaranjados, existe una población de mujeres casi invisibles, trabajadoras agrícolas en su mayoría.¹ El 80% de estos cientos de miles de trabajadoras en Estados Unidos son inmigrantes. En el nuevo contexto del “sueño globalizador americano”, estas mujeres trabajan un promedio de 12 horas al día, en condiciones peligrosas y obligadas a confrontar sólidas barreras que impiden su acceso a una alimentación nutritiva, a servicios de salud, a educación y a viviendas adecuadas para ellas y sus familias. ¿Quiénes son estas mujeres y en qué condiciones desempeñan su trabajo? ¿Qué patrón migratorio siguen? ¿Qué nos dicen ellas en sus testimonios acerca de su situación como residentes sin servicios y como personajes migratorios? Y, finalmente, ¿qué papel pueden jugar organizaciones como el Instituto de la Trabajadora

* PhD en Literatura Colonial Hispanoamericana por Cornell University. Máster en Literatura española por la Universidad de Texas. Actualmente es Asistente de Estudios Hispánicos en Hobart & William Smith Colleges.

** Especialista en Derecho Penal y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Hidalgo. Fue Jefe de la Sub Unidad de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos de México. Actualmente es la Coordinadora del programa Farmworker Women's Institute en Rochester, Nueva York.

1. El término “trabajadora agrícola” incluye a mujeres que trabajan en el campo y a las que son empleadas en el procesamiento de alimentos.

Agrícola para facilitar la incorporación de estas campesinas en sus nuevas comunidades, e incluso apoyarlas en su resistencia al papel que se les ha impuesto como personajes móviles dentro de la nueva economía global?

PERFIL DE LA TRABAJADORA AGRÍCOLA

Estadísticas nacionales de Estados Unidos señalan que, de los 47.000 trabajadores agrícolas migratorios, 10.000 son mujeres y 7.000 niñas.² Por lo menos 14.000 niños llegan año tras año al Estado de Nueva York. Se calcula que del millón a los tres millones de trabajadores agrícolas en el país, un 20% son mujeres. Cuatro de cada cinco trabajadoras agrícolas emigran de otro país. En el Estado de Nueva York, la mayoría de ellas son mexicanas, pero hay también mujeres originarias de Jamaica, Haití, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Puerto Rico. A nivel nacional, el 77% de todos los trabajadores agrícolas es originarios de México y el idioma del 84% de esta población es el español. Sin importar su origen o lengua, la gran mayoría de las mujeres trabajadoras agrícolas se encuentran separadas de servicios sumamente necesarios para la salud de ellas y de sus hijos; esta separación se debe primordialmente a barreras lingüísticas y culturales, además de la actitud anti-inmigrante presente en las comunidades a las que intentan incorporarse.

A pesar de su aislamiento *vis à vis* en la nueva comunidad, estas trabajadoras generalmente optan por mantener a sus familias unidas, a pesar de las provisiones de visados que las excluyen tanto a ellas como a sus hijos. Por eso mismo, aunque el 52% de los trabajadores agrícolas son indocumentados, se cree que el porcentaje de mujeres con problemas de documentación es aún más alto. Como resultado, las mujeres (y por ende sus hijos) quedan excluidos del sistema de salud pública. El aislamiento de las trabajadoras agrícolas y sus familias es severo entre las barreras que impiden un acceso directo a

2. Estas estadísticas son aproximadas. Debido a la falta de estatus legal de la mayor parte de las trabajadoras agrícolas es difícil determinar cantidades fidedignas. Las estadísticas aquí citadas provienen de datos recopilados por el Centro para las mujeres en el gobierno y en la sociedad civil de la Universidad de Albany.

servicios y miembros de la nueva comunidad se encuentran: la falta de conocimiento del inglés, las oportunidades irregulares de su trabajo, la falta de acceso a permisos de conducir y la separación de sus familias extendidas.

CONDICIONES LABORALES Y EL EFECTO DE LA FALTA DE SERVICIOS

En lo que respecta a la salud, las trabajadoras agrícolas tienen una salud física más vulnerable que la de la población en general. Su promedio de vida es de 49 años y un 40% de ellas son abusadas físicamente en el hogar. También tienden a una frágil salud mental. Debido a la falta de acceso a un plan de seguro médico, la mayoría de ellas recurren a las salas de emergencia para tratamiento médico.

Las consecuencias trágicas de un aislamiento geográfico, lingüístico y sobre todo cultural conllevan a la falta de acceso a servicios de protección ante abuso físico y psicológico, e inclusive la posible pérdida de los hijos, como lo demuestra el testimonio de Rosa, una joven trabajadora agrícola del condado de Wayne.³

Mi nombre es Rosa. Yo tenía dos años cuando mi papá murió. Cuando yo tenía nueve años, el novio de mi mamá abusó sexualmente de mí. Soy la madre de dos niños. Vivo con el papá de mi hija, la segunda. Yo trabajo en la manzana en el condado de Wayne. Yo siempre me sentí muy aislada aquí. Mi familia vive muy lejos, en la Florida, y sin teléfono... paso sin hablarles mucho tiempo. Mi novio me pegaba y me amenazaba con que iba a matar a mi hijo, lo que hacía más fuerte mi aislamiento. Una vez la situación se puso tan terrible que me fui a un resguardo, pero cuando me dijeron que tenía que ir a la oficina de servicios sociales, regresé a la casa de mi novio. ¿A dónde más podía ir?

No tenía dinero para comida ni ropa para mis hijos y yo tenía miedo de que me obligaran a irme de este país. Yo no tenía papeles. Un año después mi novio me rompió la mandíbula, me dañó los tímpanos, y me fracturó un brazo y dos costillas. Llegó la policía y me llevaron al hospital. El servicio de protec-

3. Los nombres han sido cambiados por respeto a las mujeres que ofrecieron sus testimonios para este estudio.

ción para los niños recogió a mis dos hijos, ellos dijeron que, como yo volví con mi novio, no era capaz de cuidar a mis hijos.

Las condiciones de trabajo de la mayoría de las trabajadoras agrícolas no son un aliciente para los problemas domésticos. Muchas de ellas trabajan en empacadoras o en camiones procesadores en el campo, exponiéndose a maquinaria peligrosa y humo tóxico. Las mujeres que trabajan en el campo están constantemente expuestas a los efectos tóxicos de los pesticidas, situándose así entre los 300.000 trabajadores agrícolas que cada año reportan haber sufrido de intoxicación por pesticida. Cabe resaltar que ni los hombres ni las mujeres que trabajan en el campo tienen siempre acceso a agua para lavarse las manos. Por ello, según cuenta Isabel, el efecto de los pesticidas es aún peor. Su testimonio revela una preocupación ante el efecto tóxico de los pesticidas, consternación que se extiende a la comunidad con la que trabaja y a sus propios hijos:

Cuando hace calor en el verano, el agua es el mayor problema. Es en el verano cuando echan el pesticida —los pesticidas que se usan para la uva son muy fuertes— no nos dan guantes ni mascarillas, nada... nos pica la nariz, nos arden los ojos y cuando comemos nuestras manos están llenas de pesticida. Hay días en los que el pesticida es tan fuerte que uno se marea y tiene ganas de vomitar. Yo les digo a los hombres que se tienen que lavar las manos porque los pesticidas dan cáncer y ellos me dicen ¿cómo? si no tenemos agua ni jabón... Yo pienso en mis hijos y no como en todo el día. Yo no me quiero enfermar. Yo me lavo las manos y me baño en cuanto llego a mi casa. Cuando mis hijos llegan a la casa, yo puedo prepararles su comida, con las manos limpias.

Trabajadoras agrícolas como Isabel no solamente tienen que aceptar condiciones laborales que amenazan su salud sino que también, como todos los trabajadores agrícolas en Estados Unidos (documentados e indocumentados), se ven forzadas a aceptar una situación de exclusión de los beneficios que la legislación federal otorga a todos los demás trabajadores del país. Trabajar en el campo en los Estados Unidos equivale a no recibir seguro por incapacidad, tener solo un día de descanso a la semana, no recibir pago por horas extras ni ejercer el derecho a negociar colectivamente estipulaciones de contrato y otros acuerdos.

PATRONES MIGRATORIOS

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de las mujeres que emigran a los Estados Unidos y que realizan trabajo agrícola o en plantas procesadoras de alimentos es de origen mexicano. En su análisis de migrantes mexicanos a Atlanta (Georgia), Martha W. Rees y Jennifer Nettles trazan los ciclos migratorios de la población mexicana hacia los Estados Unidos:

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos data de finales del siglo XIX. Después de la finalización del programa bracero (1942-1964), la migración mexicana a Estados Unidos continúa, pero en una tasa reducida. Es recién a principios de 1980 que aumenta, y esto incluye la migración femenina. El contexto de esta nueva oleada de migración mexicana se debe a la crisis mundial y sus repercusiones en México y Estados Unidos en los años ochenta, incluyendo el Tratado de Libre Comercio de 1992, así como los procesos amplios de la globalización de la economía y las unidades domésticas (Rees y Nettles, 2000: 73-85).

Según Rees y Nettles, esta última oleada de migración mexicana tiene una composición diferente: más y más se dan casos de una migración de familias enteras y de mujeres que emigran solas. A pesar de la falta de estudios definitivos, uno de los factores que se cree han ayudado a precipitar la reciente migración femenina a los Estados Unidos es el establecimiento de redes sociales (Massey, 1994: 699-751). Rees y Nettles hacen referencia al trabajo de Katherine Donato, quien, según las dos estudiosas, relaciona "la migración femenina con la presencia de sus familiares en Estados Unidos" (84). Guadalupe, una de las trabajadoras agrícolas del condado de Yates en el Estado de Nueva York, menciona los tipos de lazos familiares y circunstancias que los amenazan como factor precipitador de la migración de mujeres de su pueblo en México:

Yo conozco varias señoras que tuvieron que venir a buscar a sus esposos porque no regresaron y aquí supuestamente tenían otra familia, pero me imagino que dejaban a la otra señora. Es que hay mujeres que no pueden dejar venir solos a sus maridos, porque siempre se sabe que aquí en el Norte ellos andan con otras mujeres. Me imagino que lo harán por la soledad que ellos sienten. Por eso yo decía yo no, yo no me quedo, yo me voy a ver qué pasa.

EL INSTITUTO DE LA TRABAJADORA AGRÍCOLA

Hace aproximadamente dos años, un grupo de mujeres en Rochester, Nueva York, se reunió para considerar la formación de una organización que abogara por las trabajadoras agrícolas del área y trabajara con ellas para, juntas, poder combatir la explotación y el aislamiento al que estaban sometidas en su vida cotidiana. Según especifica la misión declaratoria del Instituto:

Desarrollaremos programas educativos y sociales que promuevan la solidaridad, la acción y visibilidad social relevante de las trabajadoras agrícolas. Nosotras estamos comprometidas a que las trabajadoras agrícolas controlen las decisiones tomadas para el proceso del crecimiento y desarrollo de este Instituto.

Para cumplir con esta misión, el Instituto ha formado un grupo base y ha generado entusiasmo mediante un retiro de todo un día y reuniones mensuales. Con el tiempo, se han ido definiendo áreas claves, las cuales se han convertido en una especie de satélites en su relación al grupo base. En algunas de las áreas (Geneva/Stamley; Brockport; Sodus/Newark) se han establecido grupos que se reúnen regularmente y llevan a cabo actividades como clínicas legales, clases de inglés, costura, corte de pelo, talleres de autoestima y celebraciones culturales en familia, tales como la celebración del Día de Reyes, las Posadas y el festejo del Día de los muertos, entre otras. El Instituto produce su propio boletín, que circula dos o tres veces al año, y también está en el proceso de producir un libro con los testimonios de algunas de las trabajadoras agrícolas.

A pesar de que el cometido primordial es colaborar con las trabajadoras agrícolas, haber establecido lazos tanto con ellas como con la comunidad a la que intentan incorporarse ha tenido como resultado, al menos en el área de Geneva/Stamley/Dresden, el fortalecimiento de los lazos de la población femenina inmigrante en general. Hemos acogido calurosamente la llegada de mujeres sudamericanas y centroamericanas, del área urbana y área rural; con documentación legal y sin ella, etc. Este inesperado resultado subraya la necesidad de unificar esfuerzos de cara a la globalización. El fortalecimiento de los lazos entre mujeres inmigrantes puede verse transformado en una necesaria resistencia a la explotación y marginalización generadas por este nuevo sistema global.

BIBLIOGRAFÍA

- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino y J. Edward Taylor. "An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case", en *Population and Development Review*, No. 20.4. New York, diciembre de 1994, pp. 699-752.
- Rees, Martha W., y Jennifer Nettles. "Los hogares internacionales: migrantes mexicanos a Atlanta, Georgia", en Sara Poggio y Ofelia Woo, *Migración femenina hacia E.U.A.* México, Edamex, 2000.



MIGRACIONES, GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

*Julio Varela Jara**

INTRODUCCIÓN

Mi objetivo es abordar dentro de un contexto general aspectos relacionados con las migraciones, la globalización y los derechos humanos en la región latinoamericana.

En ese sentido, se pretende destacar que las migraciones son positivas tanto en los países de destino como de origen. En los países receptores se constituyen en un componente importante para los procesos de desarrollo económico, según la sectorización y dinámica de sus economías y de conformidad con el proceso de globalización que se está viviendo; en los países de origen el envío de remesas significa un aporte importante para familias que viven en condiciones de pobreza.

* Catedrático de la Universidad Nacional de Costa Rica. Experto y Consultor en las áreas de migración y derechos humanos. Miembro del Foro Permanente sobre Población Migrante en Costa Rica. Fue Director del Instituto de Estudios Sociales y Población de la Universidad Nacional de Costa Rica, IDESPO. Autor de varios estudios y publicaciones en este campo.

LA EMIGRACIÓN VIENE EN CRECIMIENTO

Según el último informe publicado en Ginebra por la Organización Internacional de las Migraciones (10 de junio de 2003), existían 175 millones de seres humanos que habían emigrado de sus países de origen. En otras palabras, una de cada 35 personas es un emigrante, lo que equivale a aproximadamente el 3% de la población mundial (ver anexo 1).

Los principales receptores migratorios, conforme a datos de la ONU (ONU, 2003) del año 2002, son Estados Unidos con 35 millones de inmigrantes (15 millones de latinoamericanos) y la Federación Rusa con 13,3 millones de inmigrantes.

Según Pedro de Vasconcelos,¹ la emigración latinoamericana se puede clasificar en olas: en primer lugar la ola de emigración de centroamericanos iniciada hace 15 años, posteriormente se encuentra la ola de emigrantes del Caribe y la ola de emigrantes de los países andinos, que data de cinco años aproximadamente y, por último, la ola más reciente son los emigrantes del Cono Sur.

Después del atentado del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de los Estados Unidos tomó mayores controles migratorios, fundamentado en la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo, lo que de hecho ha provocado un menor ingreso de extranjeros en condiciones regulares. Esto supone que los emigrantes latinoamericanos diversifiquen su abanico de opciones, donde cobran mayor importancia los países europeos como España e Italia y otros destinos, como Japón o Australia, así como la migración intrarregional.

A nivel intrarregional los países tradicionalmente considerados como receptores de población, Argentina y Venezuela, son actualmente países poco atractivos y más bien se están constituyendo en países expulsores de población. El pasado "boom" del petróleo venezolano y el esplendor argentino han decaído y, por lo tanto, el panorama migratorio ha variado.

Chile se vislumbra como un posible país receptor de población, en razón de sus salarios, la oferta de trabajos temporales (en especial en el campo de la agricultura) y su estabilidad política y económica.

1. Especialista en remesas del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo.

EL PAPEL DE LAS REMESAS EN AMÉRICA LATINA

América Latina se ha constituido en el destino más importante de los envíos de remesas a nivel mundial. Se calcula en más de 32 mil millones de dólares anuales las divisas que por concepto de remesas ingresaron en los países latinoamericanos en el año 2002, ingreso muy por encima de la asistencia internacional que los países de América Latina reciben.²

Los principales repectores, producto del envío de remesas, son México y Brasil. El Salvador es el principal destino de remesas sobre una base per cápita (Washington, 27 EP/AF).

El país que está a la cabeza desde donde se envía más dinero es Estados Unidos, seguido por Japón, España y resto de Europa y Canadá (cuadro 1).

Cuadro 1

REMESAS ENVIADAS HACIA AMÉRICA LATINA

País de origen	Nacionalidad de los emigrantes	USD millones
Estados Unidos	Mexicanos, salvadoreños, dominicanos, nicaragüenses, guatemaltecos, cubanos, colombianos, peruanos, otros.	25.000
Japón	Brasileños, peruanos, otros.	3.000
Europa	Ecuatorianos, colombianos, dominicanos, peruanos, argentinos, otros.	2.000
Canadá	Jamaiquinos, haitianos, otros	1.500
Intrarregional	Haitianos desde República Dominicana, centroamericanos desde México, bolivianos desde Argentina, otros.	1.000

Fuente: Fondo Multilateral de Inversiones, BID.

2. Informe Pulso Latinoamericano. www.pulsolatino.net.

A nivel intrarregional, los envíos de dinero remitido por haitianos desde República Dominicana, por guatemaltecos desde México y por nicaragüenses desde Costa Rica, donde hay 296.461 personas (ver anexos 2 y 3), han venido cobrando mayor importancia, en razón del crecimiento de inmigrantes en estos países desde donde emanan las remesas.

Según datos del FOMIN, se estima que alrededor de tres millones de latinoamericanos viven en otros países de la región latinoamericana diferente al de su destino y envían anualmente un aproximado de 1.500 millones de dólares a sus países de origen.

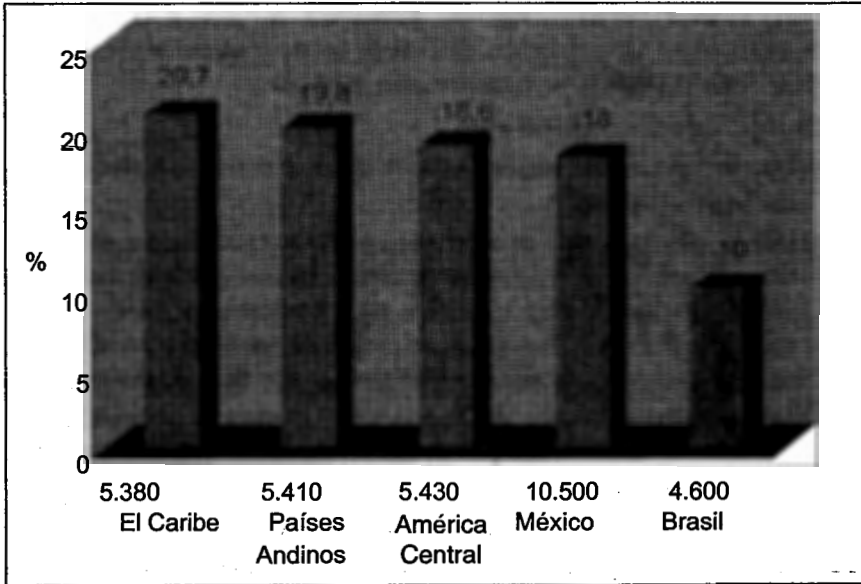
Cuadro 2

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
PRINCIPALES PAÍSES DE DESTINO DE LAS REMESAS**

País	USD millones
México	10.502
Brasil	4.600
Colombia	2.431
El Salvador	2.206
República Dominicana	2.111
Guatemala	1.689
Ecuador	1.575
Jamaica	1.288
Perú	1.265
Cuba	1.138
Haití	931
Honduras	770
Nicaragua	759
Venezuela	235
Argentina	184
Costa Rica	134
Guyana	119
Bolivia	104
Trinidad y Tobago	59
Total	32.044

Fuente: FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo.

Gráfico 1

CRECIMIENTO DE LAS REMESAS ENTRE LOS AÑOS 2000-2001

Fuente: FOMIN, BID.

Desde España, en el año 2002, más de 600.000 latinoamericanos enviaron más de 800 millones de dólares en remesas a sus países de origen.³ Sobresalen los ecuatorianos que realizaron el mayor aporte en este caso, con el 20%, seguidos de los grupos colombianos, peruanos y dominicanos.

En el caso de las remesas originadas desde Japón por inmigrantes latinoamericanos, estas provienen principalmente de grupos suramericanos, donde destacan Brasil, Perú, Colombia, Argentina, Paraguay y Bolivia.

Uno de los mayores problemas que enfrenta el envío de remesas, por ejemplo desde los Estados Unidos hacia los países latinoamericanos, es el elevado costo financiero que tienen que pagar por concepto de comisiones, el cual llega hasta un 20% del monto que envían. Así, empresas remeseras in-

3. Datos aportados por el Banco de España, según Pedro Vasconcelos, especialista en remesas del FOMIN.

ternacionales como Western Union y Money Gram, entre otras, y/o empresas nacionales, según cada país de origen, están lucrando a costa de los trabajadores emigrantes que envían remesas a sus familiares en sus países de origen.

Por tal razón, es importante que dentro de toda formulación de una política migratoria y su legislación, el tema de las remesas sea abordado, donde entre otros elementos, se consideren los siguientes:

1. En el país receptor de población

- a) Que se registren las empresas que se dedican al envío de remesas para que sean supervisadas.
- b) Que se instruya a quienes contraten a personas extranjeras para que realicen convenios tripartitos (contratante, empresas que se dedican al envío de remesas y trabajadores), con el fin de establecer mecanismos directos en el envío de sus remesas. Lo anterior permitirá la identificación de estas empresas, su registro y los montos que se están enviando.
- c) Que las empresas que se dedican al envío de remesas estén obligadas a hacer un depósito de garantía, de tal manera que no representen un riesgo para el usuario.
- d) Que se establezca un máximo de pago de comisión para las personas que hacen uso de los servicios de envío de remesas que ofrecen estas empresas.
- e) Que sobre el pago de esas comisiones se establezca un porcentaje para el Estado, pagadero por la empresa y no por el usuario.
- f) Que ese porcentaje se utilice para fortalecer programas que den cobertura a la población migrante y nacional (salud, vivienda, educación y capacitación).

2. En el país expulsor de población

- a) Que se brinden las facilidades necesarias para la recepción de las remesas, donde entidades bancarias públicas y/o privadas puedan formalizar convenios bilaterales a través del Estado para este propósito.
- b) Que se brinden estímulos a los familiares receptores de remesas para que inviertan parte de su dinero en inversión de desarrollo comunal a nivel micro empresarial, dinamizando así ciertos sectores de la economía nacional.

- c) Que se impulsen programas de capacitación a estos grupos familiares para su desarrollo micro empresarial.

EL CASO DE LA POBLACIÓN REFUGIADA

Seres humanos en todo el mundo, tanto a nivel individual como en masa, se han visto obligados a salir de sus países de origen por motivos bélicos, raciales, étnicos, religiosos, ideológicos y políticos. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, existían, al 20 de junio de 2003, 20 millones de personas bajo su protección, de las cuales el 35% son jóvenes, cuyas edades están comprendidas entre los 12 y 24 años de edad (Ruud, 2003).

Las soluciones que pretende brindar el ACNUR a los refugiados no son fáciles, en razón de que los obstáculos empiezan por la imposibilidad de regresar a sus países de origen, por las condiciones de inestabilidad sociopolítica y la inseguridad existente. Así, en primer lugar se requiere iniciar un proceso de redemocratización y/o pacificación de las zonas en conflicto, lo cual no se constituye en soluciones corto placistas. Por lo tanto, la integración en su país de destino y/o reasentamiento en un tercer país, se constituyen en las alternativas más viables que maneja el ACNUR, siempre y cuando exista una apertura en los países receptores de población refugiada y un apoyo de la comunidad internacional, sin distingos de raza, credo, religión, etnia y nivel de desarrollo.

Debe existir un ambiente de apertura, tolerancia y compromiso para brindarles las oportunidades de desarrollo e integración a los refugiados en sus países de acogida, tanto en el aspecto laboral, protección de sus derechos, seguridad ciudadana, educación, vivienda, salud e integración familiar, de tal manera que en el momento de regresar a su país de origen no sean más parte del conflicto existente, sino de su solución.

La sociedad civil, conjuntamente con el ACNUR y los Estados receptores de población, debe establecer redes de apoyo y atención a los refugiados. La academia tiene un compromiso fundamental en la generación de actividades de capacitación, inserción, sensibilización, denuncia y protección

de sus derechos, de tal manera que el refugiado sea una persona productiva y positiva, donde pueda no solo desarrollarse integralmente, sino cultivar sus costumbres, tradiciones y cultura en general.

En América Latina, el país que está expulsando población en condición de refugiado es Colombia. El resto de los países latinoamericanos son receptores de población colombiana. Por ejemplo, en Costa Rica existen más de 13.000 refugiados, de los cuales 8.000 son colombianos.

Pero de la cifra total de desplazados en el mundo (20 millones), solo el 10% ha encontrado protección en países desarrollados, el 90% restante ha sido acogido en países del tercer mundo (ACNUR, 2002).

En América Latina y el Caribe, al 2002, eran más de 380.000 personas quienes gozaban del estatus de refugiados; gran parte de ellos están en condiciones de gran vulnerabilidad y cada día "es más común que los Estados de la región implementen políticas y legislaciones restrictivas en contra de los solicitantes de la condición de refugiados" (CEJIL, 2003).

En este sentido, se debe reforzar sobre el derecho fundamental que tiene todo ser humano para solicitar asilo y/o obtener el estatus de refugiado. Este derecho reconocido por la normativa internacional genera obligaciones para los Estados, tanto expulsores como receptores. "Los estándares y los mecanismos de protección del sistema Interamericano de Derechos Humanos complementan el derecho internacional de los refugiados y fortalecen la protección internacional de los solicitantes de asilo y las personas refugiadas" (CEJIL, 2003).

LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, la legislación internacional en este campo (pactos, convenciones, protocolos y declaraciones) es significativa, por lo que puede decirse que desde el punto de vista de la defensa y protección de los derechos de los migrantes existe suficiente legislación, en especial para quienes tienen un estatus migratorio regular. El inmigrante indocumentado no debe ser discriminado de sus derechos bá-

sicos fundamentales como son el trabajo, la educación y la salud (ver anexo 4). Al contrario, deben darse amnistías migratorias para regularizar su estatus migratorio.

Es cierto que existen normativas globalizadas que definen los derechos y deberes de los migrantes, pero ¿se puede asegurar que esto se cumple, que las normativas internas en cada país de destino se guían en esta materia por la normativa internacional a la cual se han adherido, que han ratificado, de la que han sido garantes al firmar los tratados y convenios?

Los países deben impulsar una serie de acciones que: “deben tomar en cuenta el carácter estructural de este fenómeno migratorio, tomar en cuenta las tendencias internacionales en el campo laboral, así como el carácter binacional del fenómeno para poder avanzar en una solución” (Valverde, 2001) a lo cual debe sumarse el contexto político, social, cultural y psicológico de los países expulsores y receptores, así como de sus protagonistas.

El análisis del fenómeno migratorio y la coordinación de esfuerzos para alcanzar un tratamiento integral de esta temática deben enmarcarse dentro de los postulados de los distintos tratados relativos a los derechos humanos de la población migrante. Es importante también tomar como referencia la Declaración de las Américas, la Conferencia Regional en Santiago de Chile en diciembre de 2002, así como la Conferencia Mundial contra el racismo, discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica, donde se suscribió la Declaración y el Programa de Acción de dicha Conferencia y donde los Estados participantes reconocieron principios a favor del respeto de los derechos de los migrantes (por ejemplo ver los puntos 47 y 51).

LA VULNERABILIDAD DE LOS MIGRANTES

Las y los migrantes empiezan a ser vulnerables desde antes de ser migrantes. La estructura social y económica en que se desarrolla un ser humano le impone una serie de condiciones de subsistencia, pobreza, desempleo, salarios bajos, violencia política, inseguridad ciudadana, desastres naturales

y deseos de superación irrealizables en su país, por lo que se ve forzado a emigrar en búsqueda de mejorar su condición de vida y calidad humana.

Así, una persona o grupo de personas que se desplacen de un lugar a otro, en procura de satisfacer sus necesidades insatisfechas ya es vulnerable; su vulnerabilidad se acrecienta en el país de destino, dado que empieza por aceptar una serie de condiciones sociales y económicas para poder insertarse en el rol socio-laboral de la comunidad receptora.

A pesar de que logren esa inserción, existirán distinciones entre el nacional y el inmigrante que los harán ver como un extranjero desde el punto legal; ello, a pesar del compromiso del país para respetar los derechos humanos de los migrantes. Por esa razón el inmigrante enfrenta una serie de problemas y dificultades en su país de destino, que se pueden resumir en:

1. El solo hecho de ser extranjero genera reacciones de hostilidad por parte de cierto sector de la población, fundamentadas en la xenofobia.
2. El inmigrante, en especial el irregular o indocumentado, es objeto y sujeto de discriminación laboral: horarios extensos, labores intensas, bajos salarios y sin garantías sociales y maltratos.
3. Se estereotipa al migrante como una persona que viene a realizar labores complementarias (trabajo de segunda categoría) que ya los nacionales no desean realizar (servicios, construcción, agricultura).
4. Por la forma de su inmigración y su situación en el país viven en condiciones precarias, su inserción laboral no tiene las garantías sociales requeridas, son seres humanos que difícilmente logran realizarse a plenitud y por lo tanto su ciclo de pobreza no se rompe.
5. El inmigrante está expuesto o sometido a todo tipo de impedimentos, trabas, en especial los irregulares que buscan su invisibilidad, por lo que se le dificulta más su acceso a los servicios sociales.
6. La distancia de sus familiares y la lejanía de su tierra natal, además de sus temores a la deportación, les condicionan a vivir en soledad, con temores, a escondidas y, por lo tanto, vedados de ejercer el reclamo de sus derechos cuando le son violados.
7. Esa misma situación en muchas ocasiones les inhibe para celebrar sus tradiciones, por lo que se exponen a perder con el tiempo su identidad cultural.

8. Las mujeres inmigrantes están especialmente expuestas a sufrir maltrato físico y verbal, así como a ser abusadas sexualmente. La amenaza de despido y deportación son acciones cotidianas para los inmigrantes, en especial los indocumentados.
9. En muchas ocasiones la policía migratoria abusa de su poder; se dan maltratos físicos y verbales y detenciones arbitrarias, en condiciones inhumanas.
10. Normalmente el inmigrante se ve forzado a emigrar de su país de origen sin tener la mínima información sobre la situación real de su país de destino ni de las posibilidades reales de insertarse laboralmente.
11. Existe una tendencia de estigmatizar al inmigrante según su país de procedencia y perfil socioeconómico.

HACIA UNA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL E INTEGRADORA

Es importante que cada país formule una política migratoria integral acorde a la normativa internacional, que contemple tanto la emigración como la inmigración y la migración de tránsito y los desplazamientos internos, puntualizando en las características particulares de su propia sociedad y las características de las corrientes migratorias que ingresan a sus países, estableciendo un perfil migratorio que cuantifique y cualifique su aporte al desarrollo socioeconómico de cada país, según su edad, nivel educativo, inserción laboral, sexo y condición económica.

A su vez, esta política migratoria debe ser integradora, en el sentido de que debe estar sustentada en la realidad del país, con una visión prospectiva dentro de un enfoque de los derechos humanos, de tal manera que se establezcan condiciones de igualdad entre nacionales y extranjeros y de conformidad con las condiciones particulares de las regiones existentes en cada país.

Desde este punto de vista no se puede establecer una política migratoria general sin definir las particularidades de cada región según la movilidad poblacional definida en tiempo (duración) e inserción laboral. Se puede hablar

de una política migratoria de carácter fronterizo para trabajadores migratorios temporales que se inserten en actividades agrícolas por períodos de cosecha.

En los países receptores de población una política migratoria debe impulsar actividades de educación, sensibilización humana, tolerancia y respeto de la dignidad por intermedio de talleres, seminarios y conferencias con diversos grupos poblacionales que ejercen una influencia directa en la población, para que asuman una posición de aceptación y tolerancia. Dentro de estos grupos están políticos, educadores y periodistas, porque son quienes generan posiciones ideológicas, están formando a las nuevas generaciones y se constituyen en grupos de opinión al interior de cada sociedad.

No se puede tolerar que los inmigrantes sigan siendo vedados de su derecho al trabajo, del envío de remesas a sus familias sin mayores erogaciones, del ejercicio de sus derechos, del debido proceso para legalizar su estatus migratorio o que sean sujetos de los rigurosos procedimientos de deportación y rechazo y a los maltratos por parte de la policía migratoria (Méndez, 2000) y también de sus empleadores.

Asimismo, los inmigrantes, y en especial los fronterizos, se ven en muchas ocasiones en medio del narcotráfico y la violencia política entre países, donde las fuerzas de seguridad no siempre logran hacer la distinción entre las migraciones y la recepción del delito.

Una política migratoria debe derivar en programas, proyectos y acciones según la dinámica migratoria en cada país y las tendencias y políticas internacionales. Para impulsar una política migratoria, la misma debe derivarse a su vez de una etapa de diagnóstico y una propuesta de desarrollo nacional (Marmora, 1992), de donde se derivan los objetivos y programas de acciones en materia migratoria, como:

- Retención de población potencialmente emigrante.
- Fomento emigratorio.
- Retorno y/o vinculación.
- Promoción a la inmigración calificada y/o con capital.
- Regularización de la inmigración (amnistías migratorias).
- Integración migratoria.
- Una política, un programa o un proyecto según cada realidad.

George Martiné, frente a la realidad inmigratoria en países de destino, como es el caso de Costa Rica y donde no se visualiza un comportamiento inmigratorio diferente, en especial de la inmigración de nicaragüenses, señala que “Costa Rica debe facilitar la integración de los migrantes por medio de programas concretos de información previa, de facilitación al transporte de bienes, de reconocimiento de prestaciones y títulos, de ayuda de emergencia y de inserción laboral” (Martiné, 2000).

Por otra parte, se debe ser severo con el tráfico ilegal de migrantes que opera a nivel latinoamericano mediante el sistema de redes y coyotaje, así como en la trata de personas, dado que esto significa lucrar con seres humanos y vidas humanas, frente a una necesidad de sobrevivencia que tienen los migrantes y en razón de las políticas migratorias restrictivas y controlistas que existen en los países receptores y no receptores de población.

Es necesario que los sistemas de información sobre los migrantes establezcan cruce de información para fines políticos y académicos; pero, para ello, se debe empezar por homologar los sistemas de información estadística para que sean comparables, así como la fecha de realización censal y los registros de entradas y salidas.

Es necesario contar con la voluntad política para que, conjuntamente con la participación de la sociedad civil, sume esfuerzos en el abordaje integral del fenómeno migratorio.

Se hace necesario que el componente migratorio requiera de un abordaje integral según la realidad de cada país, donde se fortalezca el respeto de los derechos humanos, con particular importancia en los enfoques de género, etnia, edad, ideología, religión, entre otros. Se debe superar la visión tradicional restringida a criterios de seguridad y controles migratorios.

GLOBALIZACIÓN Y MIGRACIONES

Silvina Ribotta indica que:

En el siglo XX, entre la consolidación del modelo económico capitalista neoliberal, las dos guerras mundiales, la polarización política del mundo, el crecimiento sin precedentes de las diferencias entre ricos y pobres —norte y sur,

primer mundo y tercer mundo— la inestable y cambiante depresión de los países pobres, entre tantos otros conflictos, ven la luz las declaraciones de derechos humanos positivizados en el panorama internacional. (Ribotta, 2003).

Continúa señalando Silvina Ribotta que:

Así, con los paradigmas de la modernidad en crisis, con la post modernidad golpeando a la puerta, con un orden económico asfixiantemente capitalista y un sistema político neoliberal, el globo se globaliza desde el occidente rico.

Pareciera que el fenómeno de la globalización nos tomó por sorpresa, se extendió a todas las naciones del mundo y estableció y profundizó las diferencias socioeconómicas entre ricos y pobres, entre países desarrollados y países menos desarrollados y entre países menos desarrollados y países pobres.

Se está frente a un proceso de globalización de todo lo que implique beneficios económicos, ganancias exorbitantes, pero sin importar el actor principal de la globalización, el ser humano y, por lo tanto, el deterioro de su calidad de vida va en crecimiento, con lo que las desigualdades sociales, económicas y culturales se profundizan, la pobreza se incrementa y la movilidad poblacional aumenta en su volumen y dimensión y asume nuevos roles o tendencias migratorias según su ubicación geográfica y realidades nacionales y/o regionales, porque en cada ser humano está latente su sueño de dignificarse y mejorar su calidad de vida.

Como resultado de la globalización se ha venido dando un proceso de transformación que pasa por lo económico, lo tecnológico y lo social, donde los fundamentos del Estado benefactor dan paso a un Estado neoliberal, las políticas sociales son relegadas y las acciones de bienestar social empiezan a colapsar.

Dulce Fariñas, comentada por Ribotta indica que:

Estos procesos de transformación, lejos de interpretaciones positivas de expectativas hacia sus efectos, implican que mientras más se globalizan las relaciones jurídicas y económicas, más se localizan o se fragmentan las manifestaciones sociales, laborales y culturales en las cuales aquellos han de desarrollarse, produciendo además una relación desigual entre aquellos y estos. (Fariñas, 2003: 7).

Se entiende así la globalización como la permisividad para el tránsito libre de capital, mercancías y tecnología, que implica una redefinición de los estilos, apostando para la celebración de tratados y convenios multilaterales y bilaterales para garantizar las condiciones requeridas en la libre apertura a la inversión extranjera, aceptando así la imposición de un modelo de desarrollo neoliberal, donde los máximos establecidos son el “libre comercio, de regularización y eficiencia de los mercados financieros” (Ribotta, 2003).

Lo paradójico de la globalización es su pugna por el libre tránsito por las fronteras desde un contexto universal, pero para la movilidad poblacional, dueños del capital humano, no opera de igual manera: la legislación migratoria se vuelve más controlista, severa, selectiva; apela a una política de seguridad nacional. Se da así la contradicción que encierra la globalización, porque cuando se trata de personas, de seres humanos, quienes también buscan crecer en lo personal, social y económico, la eliminación de las barreras y la apertura de fronteras no opera y éstas son más rígidas e inhumanas.

Como consecuencia de la globalización en los países del sur en su relación norte-sur se da un proceso de ajustes económicos, tendientes a la privatización de las instituciones públicas y/o su disminución operativa, así como a la reducción del Estado benefactor, con lo cual el triángulo de la exclusión social se arraiga. Así son cada día menos los incluidos y más los vulnerables que pasan a ser excluidos. Indudablemente ello impulsa la movilidad humana, que puede ser de carácter regular o irregular, sellada por una deshumanización en el trato al migrante, tanto en los países expulsores como de atracción.

El movimiento de capitales genera tanto focos de expulsión de personas por falta de trabajo y oportunidades, como focos de atracción de mano de obra a través de nuevas inversiones. La fluidez con que se muevan los capitales de inversión ha dinamizado de una manera extraordinaria los movimientos de personas y las políticas públicas se han quedado muy rezagadas, tanto en términos de medidas para evitar la salida y el desarraigo, como medidas para permitir el flujo y entrada ordenada de personas para llenar necesidades del mercado de trabajo. (Méndez, 2000).

La globalización económica ha implicado “un cambio en los modelos de producción que contribuye al surgimiento de una nueva división internacional del trabajo, al desarrollo de los mercados de capitales establecidos más allá de las naciones y de sus fronteras, a una creciente expansión de las multinacionales con poder negocial a escala planetaria y a la importancia cre-

ciente de los acuerdos comerciales entre naciones que permitan la formación de grandes bloques económicos regionales que terminen imponiéndose a los derechos racionales basados en un derecho internacional del comercio” (Ribotta, 2003).

Los países del sur, en sus negociaciones con los países del norte, negocian con desventajas que se traducen a la clase trabajadora de sus nacionales, al verse disminuido el Estado benefactor a la pérdida de la seguridad social y laboral, a percibir salarios mínimos, al establecimiento de impuestos progresivos, a la privatización de servicios en salud, educación, banca y elevación de las tarifas en agua, luz, electricidad y telefonía, entre otros.

Uno de los sectores más golpeados en los países del sur es el sector agrícola, donde los costos de producción se ven encarecidos y deben competir en desventaja con productos agrícolas importados a menor costo para el usuario. El agricultor debe competir en términos de desigualdad con respecto a los productores, por ejemplo de los Estados Unidos en productos de la leche y sus derivados, productos hortícolas, legumbres, granos básicos y de la papa, entre otros.

Por esa razón, las propuestas de integración solidaria y complementaria, impulsada por los países sudamericanos, que conllevan a la formación de bloques regionales como la Comunidad Andina, se constituyen en acciones alternativas que deben constituirse en modelos de integración y negociación frente a los países del norte y entre sí, en condiciones de igualdad, equidad y justicia económica.

Es preciso llamar la atención que dentro de estas nuevas formas de negociación a las que nos impulsa principalmente Estados Unidos, mediante la celebración de tratados de libre comercio, no se vislumbran las negociaciones en el campo migratorio. Pareciera que los Estados Unidos, mediante la internacionalización de sus transnacionales, puede reorientar la tendencia migratoria a otros países, como los latinoamericanos.

De esta forma, la globalización está sustentada en un modelo económico de carácter neoliberal, donde el Estado benefactor no tiene cabida, donde por la venta sus activos están pasando a las empresas privadas y donde la asistencia social en salud, educación y vivienda, entre otras, está siendo reducida y donde la protección a la agricultura está siendo socavada para dar paso a importaciones según las condiciones establecidas por los sectores exportadores.

LA GLOBALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Se está frente a un modelo de globalización principalmente de carácter económico y jurídico, pero que no satisface el cumplimiento de las necesidades básicas de los seres humanos. Por esa razón, no es de extrañar que la pobreza en Latinoamérica como en el resto del mundo no ceda; así, en el 2002, 95 millones son indigentes. El 43,4% de los habitantes en América Latina vive debajo de los niveles de pobreza, cifra que superó en nueve décimas referente al 2001 (CEPAL, 2003), indudablemente ello genera desplazamiento de sus poblaciones.

Pareciera que los derechos humanos dentro de la lógica normativista están llamados, en un contexto de legitimación del poder, a brindar la protección social de las naciones y los migrantes, apelando a la normativa interna e internacional para su cumplimiento.

El problema es que los derechos humanos están debilitados frente a la normativa de cada Estado y frente al proceso de globalización que solo ve a los derechos humanos como una instancia para reclamar libertades individuales y universales inherentes al ser humano, pero que se contraponen en el contexto económico, laboral y cultural de libertad de movilización y respeto a la dignidad humana.

Existe un discurso de doble sentido frente a los derechos humanos, dado que por un lado se aceptan y se firman convenios y/o tratados internacionales para su cumplimiento, pero por otra parte las violaciones de los derechos humanos y las medidas jurídicas restrictivas, como por ejemplo a la movilidad humana, son permanentes y crecientes. Señala Ribotta que:

El ejemplo más claro de esta paradoja lo podemos encontrar en la política de los Estados Unidos, el Estado que se arroga el deber-derecho de proteger al mundo de las violaciones de los derechos humanos, pero desde el cual se vetan resoluciones del Consejo de Seguridad y se vota en contra de resoluciones de la Asamblea General cuando son condenados ellos o sus aliados. (Ribotta, 2003).

Frente a esta realidad discordante con la calidad humana y los derechos humanos, la sociedad civil organizada debe asumir roles de mayor participación, acción y presión, asumiendo una actitud de denuncia y divulgación de las violaciones de los derechos humanos, concertando redes nacionales e in-

ternacionales que fortalezcan sus acciones; o sea, es necesaria la globalización de la sociedad civil organizada en procura de defender sus legítimos derechos en el campo social, económico, cultural y político.

Las organizaciones no gubernamentales deben emprender acciones no solo en la defensa y cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos, sean éstos nacionales y/o migrantes, debe ir más allá y propiciar acciones emancipadoras en el campo laboral empresarial a nivel micro y de pequeña empresa para paliar en alguna medida la pobreza en sus países.

No basta con la denuncia y protección o el análisis, debe trabajarse en la capacitación, formación e inserción laboral de los más necesitados. Mientras esto no se haga, difícilmente el cumplimiento de los derechos humanos se abrirá espacios y la movilidad humana, tanto interna como internacional, seguirá en crecimiento, tanto de carácter regular como irregular, con su consabida deshumanización.

Los derechos humanos deben ser emancipadores de las desigualdades socioeconómicas, deben ser un instrumento de denuncia de los Estados que violentan la dignidad humana, deben estar fundamentados en la valoración del ser humano y la aplicación de la justicia.

Cierto es que:

... existe un recrudecimiento inquietante de la intolerancia, la discriminación, el racismo y la xenofobia, expresada en franca violencia contra los migrantes, que se dan prácticamente en todas las regiones del mundo. (Méndez, 2000: 44).

La estigmatización de los inmigrantes se da en todo lugar, en especial en países receptores de población, tal es el caso de Costa Rica en Centroamérica con respecto a la inmigración de nicaragüenses. En España, el Ministerio del Interior ha atribuido el crecimiento de la criminalidad a la creciente inmigración (Wagmen, 2003).

Se está dando una tendencia a relacionar el delito con inmigrantes, en especial quienes están en condición de irregulares. No es de extrañar que este tipo de estereotipos –de ver a los inmigrantes como potenciales criminales– es una de las razones para que los países receptores como Costa Rica pretendan formular leyes migratorias más severas, donde se pretende ver al inmigrante irregular como un delincuente.⁴

4. El proyecto sustituto de la Ley General de Migración y Extranjería pretende sancionar a quienes alojen a extranjeros (Capítulo II del Título IX).

No se debe permitir que existan legislaciones que discriminen en el campo migratorio según el país de origen y/o volumen de las migraciones, y perfil migratorio.

Uno de los grandes pasos que en este sentido se ha dado fue la creación de la Relatoría Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Resolución E/CN.4/1999/44), que tiene entre sus funciones: "Formular recomendaciones para impedir violaciones de los derechos humanos de los migrantes y para remediarlos donde quieran que se produzcan, así como promover la aplicación efectiva de las normas internacionales pertinentes".

Se debe exigir el cumplimiento de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que entró en vigor el primero de julio de 2003.

Pero, ¿de dónde debe provenir este compromiso universal para la protección de los derechos humanos de los migrantes? Es la academia junto con la sociedad civil organizada quien debe asumir este papel protagónico. De lo contrario, el fenómeno de la globalización económica y deshumanizante será cada día más hegemónico y los espacios para defender esos derechos cada día tendrán menos asidero y protagonismo.

Debe emanar de esta Conferencia una propuesta, para que la sociedad civil establezca un foro o mesa permanente para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Se debe trabajar en las áreas de incidencia política, análisis y acción y protección de los derechos humanos de los migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). *Informe*. Nueva York, Naciones Unidas, 2002.
- CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional). *Informe*. San José, junio 2003.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). *Informe*. Santiago de Chile, 2003.

- CIDE (Centro Interamericano para los Derechos Humanos). *Derechos humanos de los migrantes en Centroamérica. Prevención del tráfico de migrantes y la trata de personas*.
- Defensoría de los Habitantes. *Informe anual 2002-2003*, Segmento de Población Migrante. San José, 2003.
- Fariñas, Dulce. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid, Dykinson, 2000.
- Foro de Población Migrante. *Comentarios al texto sustitutivo del Proyecto de Ley de Migración*. San José, 2002.
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. San José, UNESCO, 1998.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). *IX Censo de Población 2000*. San José, agosto 2002.
- Marmora, Lelio. *Los programas de políticas migratorias. XIV Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales*. Buenos Aires, OIM / OEA / Gobierno de Argentina, octubre-noviembre 1993.
- Mastine, George. "Los movimientos entre Nicaragua y Costa Rica", simposio sobre Migración Internacional en las Américas. San José, OIM / CEPAL, 4-6 de diciembre de 2000.
- Méndez E., Juan. *Relatoría especial sobre trabajadores migratorios y sus familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Taller internacional sobre mejores prácticas relativas a trabajadores migrantes*. Santiago de Chile, CEPAL / OIM / CIDH, 19 y 20 de junio de 2000.
- Ministerio de Gobernación y Policía. *Ley de Migración y Extranjería. Texto Proyecto Sustitutivo de la Ley, presentado a la Asamblea Legislativa de Costa Rica*, Expediente 14296. San José, 2002.
- Organización de las Naciones Unidas, División de Población, Departamento Económico y Social. *Migración internacional 2002*. New York, Organización de las Naciones Unidas, 2003.
- Pulso Latinoamericano (www.pulsolatino.net).
- Ribotta, Silvina V. *Globalización versus derechos humanos. ¿Pueden configurarse los derechos humanos como una estrategia emancipadora en el actual contexto de globalización neoliberal?* Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003.
- Ruud, Lubbers (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). *Día Mundial del Refugiado*. Nueva York, ACNUR, 20 de junio de 2003.
- Valverde, José Manuel. *Globalización, desarrollo local e integración de la población migrante*. San José, Panel sobre Migración Internacional / Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2001.

- Varela, Julio. "El desarrollo humano de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica que trabajan en el sector servicios", tesis de grado, Maestría en Derechos Humanos. Universidad Internacional de Andalucía, 2001.
- *Datos sobre la inmigración colombiana*. Heredia, Costa Rica, IDESPO / Universidad Nacional, 2002.
- *Migraciones Costa Rica-Nicaragua: Una visión de desarrollo conjunto*. Heredia, IDESPO / Universidad Nacional, 2002.
- *Población y migraciones*. Heredia, IDESPO / Universidad Nacional, 2002.
- Vasconcelos, Pedro. *Las remesas*. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wagmen, Daniel. *Estadísticas, delito e inmigrantes*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2002 (www.iigov.org/seguridad/7/02/htm).

ANEXO 1

ONU: MIGRACIÓN INTERNACIONAL
EN EL MUNDO Y AMÉRICA 2002

Contry or area	Total population (thousands) 2000	Migrand stock		Number of refugees (thousands) 2000
		Number (thousands) 2000	Per cent of population	
	1	2	3	4
World	6'056.715	174.781	2,9	15.868
More developed regions	1'191.429	104.119	8,7	3.012
Less developed regions	4'865.286	70.662	1,5	12.857
Least developed countries	667.613	10.458	1,6	3.066
Latin America and the Caribbean	518.809	5.944	1,1	38
Caribbean	37.941	1.071	2,8	2
Anguilla	11	4	B 35,6	
Antigua and Barbuda	65	16	B 24,5	
Aruba	101	31	B 30,8	
Bahamas	304	30	B 9,8	0
Barbados	267	25	B 9,2	
Bristish Virgin Islands	24	8	B 35,5	
Cayman Islands	38	15	B 39,1	
Cuba	11.199	82	B 0,7	1
Dominica	71	4	B 5,3	

	Total population (thousands) 2000	Migrand stock		Number of refugees (thousands) 2000
		Number (thousands) 2000	Per cent of population	
Contry or area	1	2	3	4
Dominican Republic	8.373	136	B 1,6	1
Grenada	94	8	B 8,5	
Guadeloupe	428	83	B 19,4	
Haiti	8.142	26	B 0,3	
Jamaica	2.576	13	B 0,5	0
Martinique	383	54	B 14,2	
Monsetrrat	4		B 4,9	
Netherlands Antilles	215	55	B 25,3	
Puerto Rico	3.915	383	B 9,8	
Saint Kitts and Nevis	38	4	B 11,2	
Saint Lucia	148	8	B 5,5	0
Saint Vicent and Grenadines	113	8	B 6,7	
Trinidad and Tobago	1.294	41	B 3,2	
Turks and Caicos Islands	17	3	B 16,2	
United States Virgin Islands	121	35	B 28,8	
Central America	135.129	1.070	0,8	28
Belize	226	17	B 7,5	1
Costa Rica	4.024	311	B 7,4	6
El Salvador	6.278	24	B 0,4	0
Guatemala	11.385	43	B 0,4	1
Honduras	6.417	44	B 0,7	0
México	98.872	521	B 0,5	18
Nicaragua	5.071	27	B 0,5	0
Panamá	2.856	82	B 2,9	1
South America	345.738	3.803	1,1	9
Argentina	37.032	1.419	B 3,8	2
Bolivia	8.329	61	B 0,7	0
Brazil	170.406	546	B 0,3	3
Chile	15.211	153	B 1	0
Colombia	42.105	115	B 0,3	0
Ecuador	12.646	82	B 0,7	2
Falkland Islands (Malvinas)	2	1	B 45,2	
French Guiana	165	74	B 44,9	0
Guyana	761	2	B 0,2	0
Paraguay	5.496	203	B 3,7	0
Perú	25.662	46	B 0,2	1
Suriname	417	6	C 1,5	0
Uruguay	3.337	89	B 2,7	0
Venezuela	24.170	1.006	B 4,2	0

Contry or area	Total population (thousands) 2000	Migrand stock		Number of refugees (thousands) 2000
		Number (thousands) 2000	Per cent of population	
	1	2	3	4
Northern America	314.113	40.844	13	635
Bermuda	63	17	B 27,5	
Canada	30.757	5.826	B 18,9	127
Greenland	56	11	B 20,4	
Saint-Pierre-et-Miquelon	7	1	B 17,7	
United States of América	283.230	34.988	B 12,4	508

Fuente: ONU, División de Población, Departamento de Economía y Social.

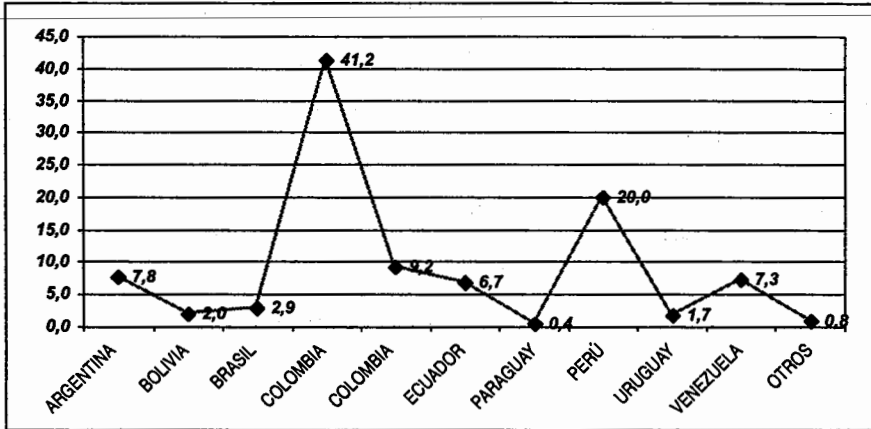
ANEXO 2

POBLACIÓN CENSAL NACIDA EN AMÉRICA DEL SUR QUE RESIDE EN COSTA RICA, 2000

País	Absoluto	Relativo
Argentina	1.102	7,8
Bolivia	277	2,0
Brasil	407	2,9
Colombia	5.844	41,2
Chile	1.302	9,2
Ecuador	955	6,7
Paraguay	62	0,4
Perú	2.840	20,0
Uruguay	235	1,7
Venezuela	1.037	7,3
Otros	119	0,8
Total	14.180	100,0

Fuente: INEC, *Censo Poblacional 2000*.

**POBLACIÓN CENSAL NACIDA EN AMÉRICA DEL SUR
QUE RESIDE EN COSTA RICA, 2000**



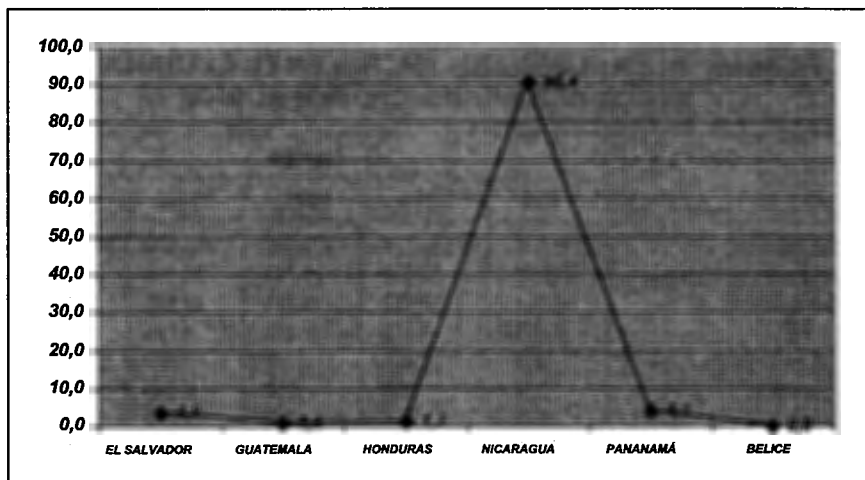
Fuente: INEC, *Censo Poblacional 2000*.

**POBLACIÓN CENSAL NACIDA EN CENTROAMÉRICA
QUE RESIDE EN COSTA RICA, 2000**

	Absoluto	Relativo
El Salvador	8.714	3,5
Guatemala	1.996	0,8
Honduras	2.946	1,2
Nicaragua	226.374	90,4
Panamá	10.270	4,1
Belice	104	0,0
Total	250.404	100,0

Fuente: INEC, *Censo Poblacional 2000*.

POBLACIÓN CENSAL NACIDA EN CENTROAMÉRICA QUE RESIDE EN COSTA RICA, 2000



Fuente: INEC, *Censo Poblacional 2000*.

ANEXO 2B

Cuadro

**POBLACIÓN EN COSTA RICA NACIDA EN EL EXTRANJERO
SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, 1950 AL 2000**

País	Censo				
	1950	1963	1973	1984	2000
Total país	800.875	1'336.274	1'871.780	2'416.809	3'810.179
Nacidos en el extranjero	33.251	35.605	22.264	88.954	296.461
Nicaragua	18.904	18.722	11.871	45.918	226.374
Panamá	2.064	3.255	1.598	4.794	10.270
Estados Unidos	956	2.001	2.151	5.369	9.511
El Salvador	574	769	766	8.748	8.714
Colombia	610	676	517	1.678	5.898
Otros	10.143	10.182	5.361	22.447	35.694
Porcentajes con respecto a la población total					
Nacidos en el extranjero	4,15	2,66	1,19	3,68	7,78
Nicaragua	2,36	1,40	0,63	1,90	5,94
Panamá	0,26	0,24	0,09	0,20	0,27
Estados Unidos	0,12	0,15	0,11	0,22	0,30
El Salvador	0,07	0,006	0,04	0,36	0,23
Colombia	0,08	0,05	0,03	0,07	0,16
Otros	1,27	0,76	0,29	0,93	0,94
Porcentaje con respecto a los nacidos en el extranjero					
Nacidos en el extranjero	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Nicaragua	56,85	52,58	53,32	51,62	76,35
Panamá	6,21	9,14	7,18	5,39	3,46
Estados Unidos	2,88	5,62	9,66	6,04	3,20
El Salvador	1,73	2,16	3,44	9,83	2,93
Colombia	1,83	1,90	2,32	1,89	2,00
Otros	30,50	28,60	24,08	25,23	12,05

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Costa Rica, *IX Censo de Población 2000*, agosto 2001.

ANEXO 3

**COSTA RICA: MOVIMIENTOS MIGRATORIOS DE NACIONALES
DE NICARAGUA, PERÍODO 1995-2003***

Años	Ingresos	Egresos	Saldo migratorio
Total	1'223.310	895.934	327.376
1995	100.705	81.805	18.900
1996	125.541	85.048	40.493
1997	99.088	76.606	22.482
1998	158.331	99.088	59.243
1999	154.184	117.141	37.043
2000	136.905	109.740	27.165
2001	171.358	132.631	38.727
2002	186.015	138.039	47.976
2003	91.183	55.836	35.347

* Datos incompletos registrados en el Sistema de Ingresos y Egresos hasta el 6 de agosto de 2003.

Fuente: Dirección General de Migración, Departamento de Planificación.

**COSTA RICA: DEPORTACIONES EFECTUADAS
A NICARAGÜENSES Y COLOMBIANOS, PERÍODO 1995-2003***

Año	Nacionalidad	
	Nicaragüense	Colombiana
Total	13.293	713
1995	1.624	45
1996	1.686	60
1997	23	19
1998	17	24
1999	311	61
2000	822	42
2001	4.383	131
2002	4.012	258
2003	415	73

* Datos hasta el 3 de agosto 2003.

Fuente: Dirección General de Migración, Dpto. de Planificación.

**COSTA RICA: MOVIMIENTOS MIGRATORIOS DE NACIONALES
DE COLOMBIA, PERÍODO 1995-2003***

Años	Ingresos	Egresos	Saldo migratorio
Total	236.732	214.641	22.091
1995	17.044	16.778	266
1996	19.273	18.401	872
1997	19.429	18.670	759
1998	22.418	21.312	1.106
1999	26.685	23.854	2.831
2000	39.592	33.936	5.656
2001	47.966	40.593	7.373
2002	35.966	33.799	2.064
2003	8.462	7.298	1.164

* Datos incompletos registrados en el Sistema de Ingresos y Egresos hasta el 6 de agosto de 2003.

Fuente: Dirección General de Migración, Departamento de Planificación.

**COSTA RICA: DEPORTACIONES Y RECHAZOS EFECTUADOS
A COLOMBIANOS, PERÍODO 1995-2003***

Año	Rechazos	Deportaciones
Total	775	722
1995	17	45
1996	31	60
1997	43	19
1998	17	24
1999	17	61
2000	35	42
2001	216	131
2002	255	258
2003	144	82

* Datos hasta el 3 de agosto 2003.

Fuente: Dirección General de Migración, Dpto. de Planificación.

ANEXO 4

CUADRO DE RATIFICACIONES DE CONVENCIONES INTERNACIONALES RELACIONADAS A TEMAS MIGRATORIOS POR PARTE DE LOS PAÍSES DE LAS AMÉRICAS*

INSTRUMENTOS
1. NACIONES UNIDAS
<i>General</i>
1. Carta de las Naciones Unidas.
2. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (vigente).
4. Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (vigente).
5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
6. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (vigente).
7. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (vigente).
<i>Derechos humanos</i>
8. Estatuto de la Corte Penal Internacional (vigente).
9. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (vigente).
10. Protocolo Facultativo sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (vigente).
11. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (vigente).
12. Convención de los Derechos del Niño (vigente).
13. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (vigente).
14. Convención contra la Esclavitud (vigente).
15. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (vigente).
16. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la explotación de la Prostitución Ajena (vigente).

* Este cuadro fue elaborado por el Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH) y actualizado y revisado por la Secretaría Técnica de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM).

17. Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (vigente).
18. Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada (no vigente).
19. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (no vigente).
20. Protocolo contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, mar y aire (no vigente).

Refugiados

21. Convención sobre el Estatuto de las Personas Apátridas (vigente).
22. Convención para la Reducción de los Casos de Apátrida (vigente).

Trabajadores migrantes

23. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (vigente).

Convenios OIT

24. Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las Peores Formas del Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su eliminación (vigente).
25. Convenio No. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación (vigente).
26. Convenio No. 29 de la OIT relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (vigente).
27. Convenio No. 105 de la OIT relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (vigente).
28. Convenio No. 100 relativo a la Igualdad de Remuneración (vigente).
29. Convenio No. 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (vigente).
30. Convenio No. 97 de la OIT relativo a los Trabajadores Migrantes (vigente).
31. Convenio No. 143 de la OIT sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (vigente).

2. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

General

32. Carta de la Organización de los Estados Americanos (vigente).

Derechos Humanos

33. Convención Americana sobre Derechos Humanos (vigente).

34. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (vigente).

35. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (vigente).

36. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para" (vigente).

37. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (vigente).

38. Convención Interamericana contra el Tráfico Internacional de Menores (vigente).

39. Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (vigente).

40. Convención Interamericana sobre el Conflicto de Leyes en Materia de Adopción de Menores (vigente).

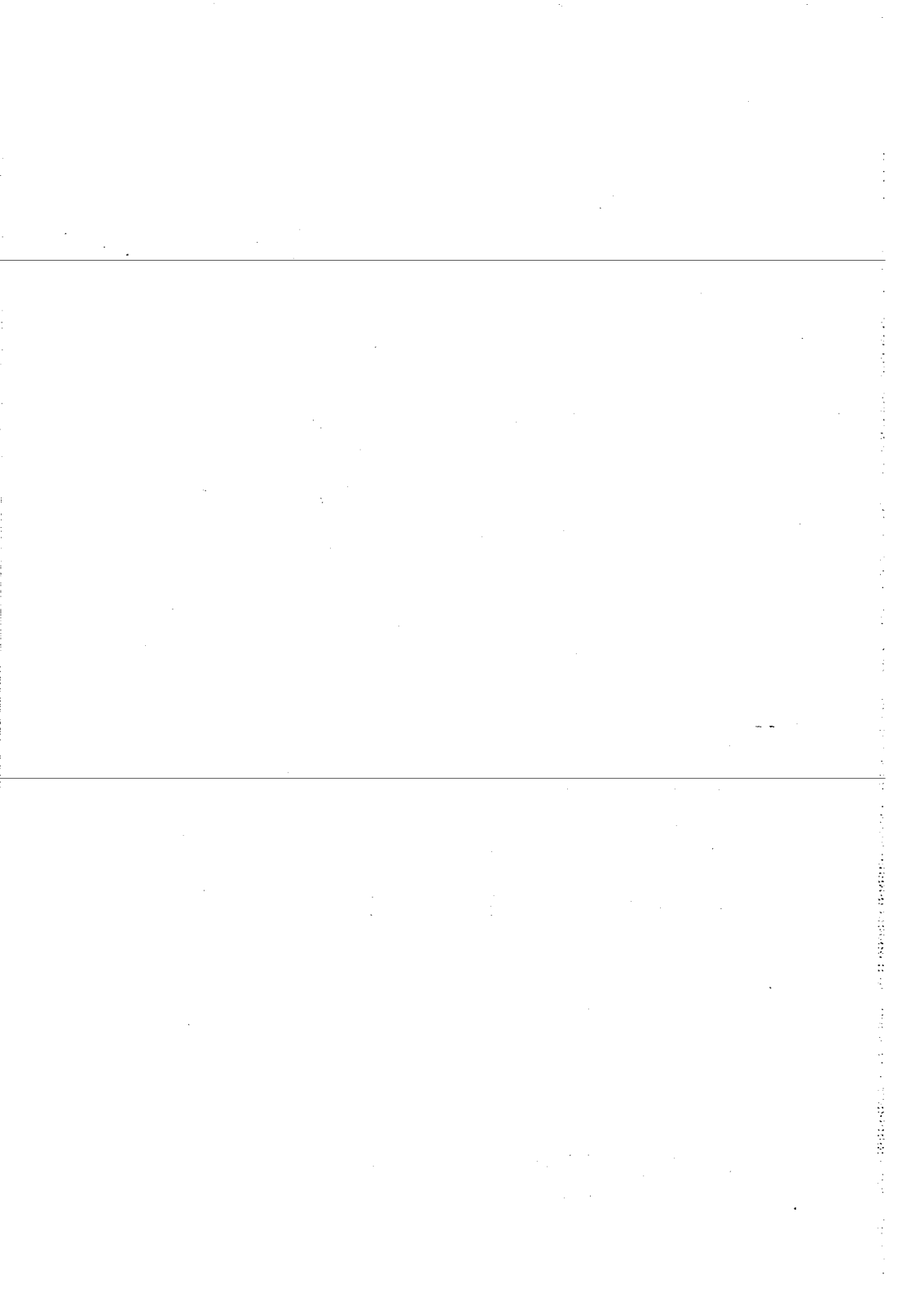
41. Convención Interamericana sobre Extradición (vigente).

42. Convención Interamericana sobre Asilo Territorial (vigente).

43. Convención Interamericana contra el Terrorismo (vigente).

**CUADRO DE RATIFICACIONES DE CONVENCIONES INTERNACIONALES RELACIONADAS
A TEMAS MIGRATORIOS POR PARTE DE LOS PAÍSES DE LAS AMÉRICAS**

País	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43						
Ant & Barb					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X			X				X	X	X	X	X	X			X								X		X							
Argentina	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X			X	X			X	X	X	X										
Bahamas					X	X	X	X	X		X	X		X										X	X	X	X	X			X																		
Barbados		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				X				X			X	X	X	X	X	X	X	X	X																	
Belice			X		X	X	X	X			X			X		X							X	X	X	X	X	X	X	X	X				X		X	X											
Bolivia			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X				X	X	X		X	X	X		X	X			X	X							X									
Brasil	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X				X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X						
Canadá	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X					
Chile	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Colombia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Costa Rica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Cuba	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Dominica			X	X	X	X	X	X			X			X		X								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Ecuador	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
El Salvador	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
EE.UU.	X	X			X	X	X	X			X	X	X											X	X		X			X																			
Grenada			X	X	X	X	X	X			X													X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Guyana			X	X	X	X		X			X			X										X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Haití	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X					X									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Honduras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					



CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA “GLOBALIZACIÓN, MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS”

GENERALES

1. Las paradojas, las contradicciones, los conflictos, están presentes y atraviesan la migración, el refugio y el desplazamiento forzado. La principal paradoja se expresa en que por un lado hay apertura de fronteras y flexibilización de las políticas para la circulación de capitales y productos, mientras que, por otro, se cierran fronteras y se endurecen las políticas migratorias para las personas.
2. El fenómeno de la migración es muy variable; un país de alta emigración puede pasar de un momento a otro, por una gran variedad de razones, a ser país con alta inmigración. Ambas situaciones deben ser asumidas responsablemente por el Estado y la sociedad civil de cada país.
3. Es imposible comprender las experiencias de marginación y persecución policial que sufren los denominados “sin-papeles” sino se analiza de forma articulada la construcción de la violencia estatal, en sus diferentes dimensiones de control social (jurídica, mediática y policial). La persecución y la violencia estatal pertenecen a un mismo circuito.
4. Las dinámicas económicas, políticas y culturales, globales y locales, tienen mucho que ver con las dinámicas de movilidad humana. Esta relación no es necesariamente determinante, sino interactuante y se la puede

identificar en los procesos de migración interna, migración internacional, migración sur-norte, en el refugio y el desplazamiento forzados.

5. El orden global tiene estrecha relación con las dinámicas locales. Las tensiones del orden global generan procesos de respuestas y propuestas expresadas, por ejemplo, en la mayor conciencia sobre la importancia de los derechos humanos.
6. La migración muestra uno de los rostros del neoliberalismo, que tiene como sinónimo a la extrema pobreza, la exclusión y la pérdida de la dignidad humana.
7. La migración, el refugio y el desplazamiento tienden cada vez más a desarrollarse en condiciones críticas, agravadas a partir del atentado del 11 de septiembre contra Estados Unidos.
8. Constituye un desafío conocer y explicar la complejidad de las dinámicas migratorias, de refugio y desplazamiento forzado, porque son multicausales y multidimensionales, con una simultaneidad global y local.
9. Se han producido cambios en las tendencias de la migración: países de emigrantes se tornan en receptores, como España, países receptores se tornan expulsores; hay una ampliación de lugares de destino, principalmente hacia países con más recursos y mejor nivel de vida.
10. Entre algunas de las características actuales de la migración se pueden señalar los procesos de desintegración familiar; de feminización de la migración. También el cambio de sentido del hecho, que ha dejado de ser un evento celebrado para convertirse en un hecho masivo y doloroso.
11. Hay una agudización de problemas migratorios que conducen a nuevas formas de esclavismo: el tráfico de personas, la trata —sobre todo de mujeres—, la exportación de migrantes. Las distintas formas de discriminación, racismo y sexismo toman características específicas en la migración, el refugio y el desplazamiento forzado. La xenofobia aumenta.
12. La simple distinción entre migración legal e ilegal no ayuda a enfocar el fenómeno, al no basarse en el respeto a los derechos humanos de las y los migrantes. Lleva a la denominación de “ilegal” sobre las personas, lo cual es un acto discriminatorio.
13. Es importante reconocer las diversidades del proceso migratorio en cuanto al género, la edad, las etnias, la clase social, la nacionalidad, la religión, etc.

14. La feminización de la migración se encuentra en estrecha relación con la feminización de la mano de obra a nivel global.
15. La teoría ha reconocido que las mujeres se movilizan con mayor autonomía que en décadas pasadas, se movilizan de acuerdo a los vaivenes del mercado y hacia donde consideran puedan encontrar mejores posibilidades económicas que les garanticen la mejora de su estatus social y económico. A cambio de ello se aceptan las pérdidas, pero es un sacrificio asumido voluntariamente. Quedan por explorar las subjetividades que se movilizan alrededor de la decisión de emigrar.
16. En los países desarrollados, los inmigrantes se convierten en la fuerza de trabajo barata y, por el hecho de ser "ilegales", "sin-papeles", son objeto de vejaciones y de formas neoesclavizantes por parte de los empresarios para los cuales trabajan.
17. El racismo en el contexto de globalización y movilidad humana se manifiesta en los tiempos actuales con características específicas, "...esa actitud racista de rechazo a la diferencia o miedo a 'la otra' cultura no es sintomática y universal, tiene ubicados a cierto tipo de seres humanos, casi siempre migrantes de países pobres; esta situación nos dice mucho sobre la persistencia de ciertos imaginarios sociales que contraponen una cultura progresista, modernizadora y universalista contra una particularista y supuestamente primitiva".
18. Hay una tendencia mundial al endurecimiento de las políticas migratorias en un marco de políticas de "seguridad democrática". Se articula la migración con la delincuencia, el terrorismo. Los países receptores establecen marcos jurídicos sin una visión de protección de los derechos humanos.
19. La violación de los derechos humanos de las personas que migran, que se desplazan o que buscan asilo en otros países es una constante en los países de origen, de destino e incluso en los de tránsito.
20. No basta con la denuncia y la protección ni con el análisis; debe trabajarse en la capacitación, formación e inserción laboral de los más necesitados. Mientras esto no se haga, difícilmente el cumplimiento de los derechos humanos se abrirá espacios. La movilidad humana regular o irregular, interna o internacional, seguirá en crecimiento con su consabida deshumanización.

21. Se debe exigir el cumplimiento de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que entró en vigor el primero de julio de 2003.

22. Es importante que las decisiones respecto a las solicitudes de declaratoria de la condición de refugiado o refugiada se fundamenten en un estudio detallado de las circunstancias individuales de cada caso, así como de las causas reales que han originado la huida en el país de origen o residencia. En tal sentido, las políticas públicas, la solidaridad y los compromisos de protección de los Estados deben estudiar la necesidad de ampliar la definición de refugiado o refugiada, subrayar el sentido de derecho subjetivo y no meramente discrecional de la institución, así como impulsar la adopción de medidas legislativas o de otro carácter que hagan posibles el autosostenimiento y la oportunidad de reconstruir sus vidas a los solicitantes, en un ambiente digno, no como carga sino como aporte humano y cultural.
23. Es una tarea urgente la de promover el mayor número de ratificaciones de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, particularmente las ratificaciones de los países receptores de migrantes.
24. Se debe fortalecer un trabajo organizativo que construya ciudadanía, que consolide la noción de sujetos de derechos, que aporte a la democratización y vigencia de los derechos humanos, que incida en políticas públicas tanto en los países expulsores como en los receptores de migrantes.

25. Uno de los desafíos a enfrentar es lograr la vigencia de los derechos a la libre circulación (libre tránsito) y a no verse obligado a migrar. El marco de protección debe resaltar la protección de la persona en su propio país, en los países de tránsito y en los de destino.
26. El fenómeno de la migración demanda un abordaje estructural, es decir, desde las dinámicas, los procesos histórico-sociales, las diversas manifestaciones, las consecuencias, etc.; un acercamiento, por lo tanto, que no se limite a una lectura lineal de causa-efecto.
27. Las nociones de nación, Estado, ciudadanía, cuando son analizadas desde la regulación de la migración, desde las normas jurídicas y las prácticas de control, producen tensiones y evidencian las relaciones de poder presentes en la sociedad y propuesta neoliberal, a través de instituciones

que se mueven entre la inclusión y la exclusión y operan en ámbitos públicos y privados de manera cotidiana.

PARA LA REGIÓN ANDINA

1. Los puntos señalados anteriormente se expresan en la región.
2. De manera particular se advierte que, en la región andina, confluyen procesos de violencia y conflictos internos con la implementación de medidas económicas de corte neoliberal y las reiteradas crisis económicas y sociales; estos factores junto a diversos procesos de construcción de subjetividades, aumentan y complejizan las distintas migraciones, el desplazamiento forzado y el refugio. Se destaca que el Plan Colombia genera militarización de la sociedad y el territorio no solo en Colombia sino en la región, por medio de la implementación de políticas de terror.
3. El contexto en el que se encuentran los países de la región andina está determinado por un orden mundial caracterizado por varios procesos de globalización (económica, política, tecnológica, comunicacional...); por la hegemonía del sistema capitalista, la implementación del modelo neoliberal y una tendencia creciente de salidas militares y violentas frente a los conflictos. Todo esto causa una profundización de las inequidades y mayor exclusión.
4. A pesar de que los países vecinos de Colombia han suscrito todos los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Refugiados, tienen distintas formas de interpretarlos. La ayuda militar para los países vecinos mediante lo que se ha llamado la Iniciativa Regional Andina muestra como el incremento de efectivos militares para contener la expansión del conflicto es una constante que está afectando las condiciones de protección para población que huye del conflicto: en el año 2003 ese incremento fue de más del 100% para el caso de Perú (176%) y Panamá (147%), y del 214% para Brasil, comparado con el promedio 2000-2001 (Center for Internacional Politics, 2003).
5. En Colombia es evidente la continuidad del desplazamiento forzado de la población campesina y el incremento de los procesos de expulsión en

calidad de desplazados, refugiados o exilados por amenazas y atentados, de líderes sindicales, educadores, funcionarios públicos. El contexto nacional es de absoluta precariedad para la atención y protección de esta población y el escenario internacional es cada vez más hostil con ella.

6. Es importante resaltar que en Colombia mujeres, niños y niñas, indígenas y negros constituyen el grupo más afectado por el desplazamiento forzado. El 33% de los desplazados (es decir, 957.000 personas) pertenecen a las comunidades negras: la tasa de expulsión de estas comunidades es un 20% mayor que la del resto del país.
7. Las fumigaciones (con glifosato) afectan el Derecho a la vida, el principio de solidaridad con los pueblos indígenas y campesinos. Se ha fumigado en zonas de parques naturales y reservas y resguardos indígenas, tanto en Colombia como Ecuador.
8. Los países andinos no pueden olvidar que también son receptores de inmigrantes, aunque en menos medida que los países del Norte. Pero el repensar la ciudadanía para los nuevos tiempos no es una cuestión de cantidad sino del proyecto de comunidad política que se quiera para la región. En esto ayudará el ver en la o el inmigrante no solo al individuo necesitado, objeto de nuestra hospitalidad y caridad, sino a un contribuyente más del bien común de nuestros países.
9. Debe ser tarea compartida implementar en las legislaciones andinas la normativa sobre el derecho de los/as migrantes, desplazados y refugiados a la luz de los estándares internacionales más elevados, como un ejercicio instrumental del cual nos podemos valer para demandar su protección y respeto.
10. Pese a que los movimientos migratorios son un fenómeno de hace varias décadas, las instituciones tanto públicas como no gubernamentales no han desarrollado propuestas para enfrentar esta problemática. Se han realizado actividades puntuales como campañas, seminarios, encuentros, pero no se han diseñado políticas ni estrategias que busquen alternativas para orientar la problemática para migrantes, familiares, países de destino y de origen.
11. La tenencia de la tierra se ubica como una de las temáticas centrales a trabajarse, pues su característica sigue siendo de alta desigualdad entre campesinos sin tierra y empresarios. Además se hace referencia, de manera general, a la redistribución de recursos.

12. Se confirma que hay una limitación en investigaciones sobre distintas aristas de las dinámicas migratorias, del desplazamiento y refugio, tanto en sus causas, como en las consecuencias.
13. Las estadísticas y los datos constituyen una referencia importante para precisar dinámicas; sin embargo, se advierte una gran dificultad de registrar las dinámicas migratorias; por otra parte, hay ámbitos que no son susceptibles de cuantificar (subjetividad, lo simbólico, lo imaginario...) o que presentan complejidades específicas (fronteras) y que demandan de abordajes metodológicos e instrumentales distintos y articulados.
14. Existen diversas experiencias de organizaciones de inmigrantes y/o de sus familiares; así como de quienes acompañan este trabajo. Hay distintos enfoques que requieren ser más debatidos y difundidos.
15. El marco de protección de los derechos humanos, a pesar de los importantes avances, es aún insuficiente. Es necesario ampliar el estudio para ver distintas posibilidades no solo en los instrumentos específicos para los/as migrantes, los/as refugiados y los/as desplazados, sino en todo el campo de protección a las personas.
16. La relación entre los medios de comunicación y la sociedad plantea responsabilidades específicas en la regulación de imágenes y contenidos que se transmiten, para lo cual se requiere de una ciudadanía que participe activamente y de que los medios sean espacios plurales. En varios medios hay permeabilidad, se recomienda a la academia hacer uso de estos espacios.
17. Lo expuesto debe permitir contribuir a una conciencia de la humanidad más amplia y plural, guiada por el respeto de los derechos de las personas, que contribuya a una convivencia con mayor equidad y justicia.

PROPUESTAS

1. Impulsar estrategias unificadas en la región andina y América Latina.
2. Se deben poner en marcha los acuerdos binacionales y destacar en ellos como prioridad el desarrollo humano, es decir, la vigencia de los derechos humanos y no solo el crecimiento de los sectores de la economía, haciendo viables las políticas de acogida.

3. Se pide trabajar y fortalecer las redes de organizaciones, instituciones, públicas y privadas, y de la sociedad civil en general.
4. Impulsar soluciones no armadas.
5. Todas las políticas migratorias deben tener perspectiva de género porque las condiciones, los riesgos y el impacto de la migración en las mujeres no son los mismos que en los hombres.
6. Es necesario trabajar en el acopio de información estadística para demostrar la magnitud del problema y definir las políticas necesarias para su prevención y establecer sistemas de atención a las personas afectadas.
7. Organizar un foro o conferencia con la participación de instancias gubernamentales.
8. Para la vigencia de los derechos humanos se requiere que sean permanentemente conocidos, reconocidos, sentidos, apropiados, conquistados, reconquistados, exigidos. Ello implica desafíos en la creatividad de acciones en el campo educativo, de información, etc.
9. Seguimiento de la conferencia, tomando en cuenta que la tendencia que se avizora es de aumento de migración, refugio y desplazamiento y de las problemáticas que conlleva. Las autoridades de los distintos países debieran estar en posteriores reuniones, en las que se traten temas no abordados, como: los derechos de los que emigraron pero que son detenidos en el trayecto; la situación de las mujeres que se quedan; la discriminación en los países de origen; resaltar la importancia de los aspectos culturales; continuar con el trabajo a nivel de juventud.

CONCLUSIONES DE LAS COMISIONES

COMISIÓN MIGRACIÓN INTERNA E INTRARREGIONAL

Migración Ecuador-Perú

Inicialmente se enfatizó en conocer los antecedentes históricos de la migración en Perú, así como en aclarar los datos del flujo migratorio del Perú al Ecuador. Esto último dado que no hay una referencia confiable, pues, de acuerdo a la Dirección Nacional de Migración del Ecuador, al país entra un número muy grande de personas y esto no solo no concuerda con el número de personas que salen, sino que no tiene proporción con el número de residentes extranjeros ni con las estadísticas que manejan las instituciones migratorias.

Al respecto, se destaca que la emigración desde el Perú se hizo más fuerte desde los años ochenta, justamente por la crisis económica, la hiperinflación y el terrorismo. En principio, fueron las personas que tenían posibilidades de pagarse el viaje al extranjero las que salieron; pero en los años 90 empieza a emigrar otro grupo de personas por la crisis económica.

En cuanto a la migración peruana al Ecuador, Quintanilla aclara que las cifras presentadas fueron extraídas desde la Dirección General de Migraciones, pero que ni en Ecuador ni en Perú se ha realizado un censo migratorio, simplemente se han registrado las salidas y entradas de personas a los respectivos países. Ello limita el uso de estadísticas, debido a lo cual, por ejemplo, no se puede conocer cuántas de las personas que salen permanecen en el extranjero ni cuántas personas de las que entran permanecen en el país. En todo caso, las cifras que se tienen son: en el año 2002, la salida de peruanos a Ecuador llega a 77.829, y en los años 2000 y 2001, a 55.111.

Ahora bien, con relación a estas cifras, se mencionaron otros dos aspectos interesantes: en los años, 2000 y 2001, un número considerable de los/as extranjeras que entraron al Perú -173.000- eran ecuatorianos y ecuatorianas. Con una proporción parecida ingresaron al Perú 175.788 bolivianos. Por otro lado, salieron 178.240 peruanos en el 2002, a Bolivia. Por lo tanto, si bien hay 2'600.000 fuera del país y alrededor del mundo, si se compara la cantidad de extranjeros que está en el Perú, se puede afirmar en términos generales que es un país muy receptivo.

También se señaló que se deben tomar en cuenta varios elementos a la hora de trabajar con estadísticas y con información en la zona de frontera. Por ejemplo, se dijo que pueden presentarse situaciones como contrabando, una de las formas de vida más naturales en toda frontera; o puede darse la existencia de mafias que falsifican documentos en ambos lados, con lo cual una persona de uno de los dos países tiene más de una nacionalidad legalizada; o puede ser que la persona esté casado o casada con una persona del otro país, puede ser que viva incluso en un lugar pero su actividad comercial o de trabajo la realice en el otro lado de la frontera, etc.

Mujer y migración

Hubo consenso sobre la necesidad de incrementar políticas de género en el problema migratorio. No obstante, se pidió profundizar en cuáles serían las características, los efectos sobre las mujeres que se van y en las mujeres que se quedan. También hay que ahondar en cuál debería ser el rol del movimiento de mujeres.

Se recalcó que lo que debe priorizarse es el cumplimiento de los derechos humanos de las personas que emigran y, en este sentido, es necesario prevenir la violación de derechos humanos específicos de la cual son víctimas las mujeres.

Se destaca que en los procesos migratorios internos las mujeres son las que han soportado las cargas familiares desde el punto de vista económico, social, etc. Ellas han tenido que realizar un doble y triple rol. En los procesos internacionales de migración, si bien los primeros que migraron fueron los varones, al quedarse las mujeres a cargo de la familia se produce una recarga y se incrementan los hogares jefaturados por mujeres, pues no en todos los casos se recibe la remesa mensual del esposo que está en el extranjero.

En Bolivia, a propósito del tema de la migración femenina, se está desarrollando desde hace unos ocho o nueve años, el fenómeno de las potosinas, mujeres del norte de Potosí y de una región de Oruro y la ciudad de Cochabamba, que son campesinas indígenas quechuas que se trasladan –sobre la base de decisiones colectivas comunitarias– a la ciudad en víspera de Navidad, del Año Nuevo y otras festividades, y que trabajan pidiendo limosna, dinero, juguetes, etc., que llevan a la comunidad y reparten. Su valor de la equidad es distinto, pues ponen las cosas en la mesa y cada uno alza lo que

cree que debe alzar, dejando para los demás, porque los demás tienen que coger también lo suyo. Así estas comunidades logran sobrevivir; sin embargo, su tarea colectiva, humanitaria de sobre vivencia, está muy estigmatizada y mal vista. Entonces, no solamente está en juego el sentimiento de desarraigo, de pérdida de una cultura, sino la vida misma, la dignidad, y es ahí donde se debe trabajar.

Por la gran demanda de mujeres para la prostitución en los países de destino en Europa, tales como España, Italia y Alemania, ellas han estado expuestas, hasta ahora, al riesgo de caer en manos de los traficantes, de los delincuentes, de la mafia internacional que pone en práctica la trata de personas.

Las mujeres víctimas de trata no ejercen ningún derecho porque son explotadas, están encerradas y a merced de los explotadores, de los proxenetas, a quienes deben pagar un monto fijo por día o por semana según la voluntad de éstos, viviendo de lo que le quede y, si les queda algo, enviándolo al país de origen. Además, en muchos casos son maltratadas, física, psicológica y sexualmente, por quienes las prostituyen y venden en el mercado.

Ante este tipo de situaciones, los Estados —como política migratoria— deberían facilitar las condiciones de vida de esas personas, dándoles la oportunidad de quedarse y legalizar su situación de tal forma que, amparadas por la ley, puedan denunciar a los traficantes, a los explotadores, a los proxenetas... Por otro lado, los países de origen deberían mejorar las condiciones socio económicas de su población, pues si al regresar las mujeres se encuentran con que sigue sin haber trabajo y no tienen qué comer, optan por volver a someterse a los traficantes.

Se resaltó que mientras más discursivas son las políticas migratorias más posibilidades se le da a la mafia, porque ello facilita la explotación a las y los migrantes. De ahí la importancia de unificar políticas laborales, para que las personas viajen por un trabajo digno, mejor remunerado, que garantice una mejor condición de vida, que posea estabilidad laboral y seguridad social.

Se planteó que los países de la región andina deben proponer políticas conjuntas, en bloque, pues además de vivir situaciones similares, hacerlo de forma aislada no tiene el mismo peso ni relevancia.

Migración como fenómeno económico

La comisión coincidió, en términos generales, en que la migración es un fenómeno económico, no es un fenómeno psicológico. La gente no sale de sus lugares porque quiere conocer otras tierras, otras formas de vida. Aunque esas razones existen, particularmente en los jóvenes, la razón central de la migración está relacionada con razones de subsistencia, de pobreza, de miseria, de falta de trabajo, de ausencia de servicios, etc.

La migración es básicamente un fenómeno económico porque sus causas son económicas, sus secuelas son económicas, una de las secuelas más importantes son las aglomeraciones en las ciudades, la emigración del campo a la ciudad con conflictos de salud, alcantarillado, agua, vivienda, seguridad ciudadana, etc. Y la mayoría de estos problemas están conectados con la forma en que está organizada la economía del país, con cómo están organizados los recursos naturales de un país y a quién sirven esos recursos...

Por otra parte se planteó que la migración tiende a ser una política laboral porque cada hombre o mujer que emigra va en busca de mejores condiciones de vida a través de un trabajo mejor remunerado, en relación al de su país de origen, pero que sobretodo beneficia al país receptor, porque obtiene mano de obra barata, sujeta a leyes de mercado discriminatorias e inequitativas.

En este sentido también, se expresó que un grupo significativo de personas que emigran, luego de encontrar trabajo, a costa de muchos sacrificios, deben desempeñarse en un oficio que no corresponde a su preparación profesional. Este recurso humano desvalorizado y desperdiciado lo asume tanto el país de destino como el país de origen, además de la propia persona, situación que puede cambiarse evitando las normas restrictivas a las y los migrantes, proponiendo políticas migratorias más humanas y justas, que no se centren únicamente en el intercambio o ganancia comercial.

Políticas migratorias

Se estableció la necesidad de realizar y exigir a los Estados un censo migratorio, tanto en cada país de la región andina, como en su conjunto, de tal forma que se pueda conocer la realidad del problema migratorio.

Se constató que la carencia de políticas socio económicas para mejorar las condiciones de vida de la población, obligan a sus habitantes a emigrar internamente —sobre todo del campo a la ciudad— y externamente, hacia Europa y Estados Unidos, sin que los Estados de la región andina asuman políticas que protejan y garanticen los derechos humanos de las y los migrantes.

Se expresó la necesidad de que las políticas de Estado sean políticas públicas y no sean de gobierno, pues los países andinos son demasiado dependientes y guardan actitudes y pensamientos neo coloniales. Si bien esto es un desafío enorme, que pasa por un proceso complejo de recomposición orgánica del movimiento social, un proceso de recomposición política, es necesario llevarlo a cabo.

Los Estados deberían propiciar políticas de inversión social y productiva con el dinero de las y los migrantes, así como facilitar el envío de la remesas, que deben pagar altas tasas de interés.

Se debe exigir la protección desde una perspectiva integral de derechos humanos de la población que migra o se ve obligada a desplazarse. Pero también hay que mirar la migración no solamente como desplazamiento de personas, sino como el intercambio de conocimiento, de saberes, intercambio más allá de personas como bienes o capitales, intercambio de tradiciones, etc.

COMISIÓN DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REFUGIO

En Venezuela

En Venezuela el contexto fronterizo implica mayor inseguridad. Los desplazados o refugiados colombianos son objeto de detenciones por parte de funcionarios militares venezolanos. En contrapeso a esta situación, hay una tolerable aceptación e inserción de la población en la sociedad receptora, dado que la xenofobia y exclusión es mínima, al menos en la región del Alto Apure. La red de solidaridad de base comunitaria en esta zona ha permitido una buena recepción y acogida de las familias y a que éstas sean incluidas dentro del auto-sostenimiento. El Estado venezolano es más discriminatorio, no proporciona una identificación que acredite a desplazados y/o refugiados como solicitantes de refugio. La norma general es que se los detiene, con un riesgo potencial de ser deportados, al ser considerados migrantes "ilegales".

De igual manera, en Venezuela el refugio urbano, tanto en Caracas como en otras ciudades, reporta mayor dificultad de inserción y sostén económico, pues las oportunidades son menores para obtener trabajo y subsistir. En este sentido, también, los márgenes de asistencia humanitaria se han agotado; a pesar de ello, en términos de seguridad, ésta es mejor que en la frontera.

En Colombia

Aunque el Estado colombiano, ha realizado esfuerzos para abordar el problema del desplazamiento interno y fronterizo, ha sido rebasado en su capacidad de respuesta. Creó el sistema nacional de atención a la población desplazada, con un despliegue institucional muy grande, sin embargo, como el mismo Estado lo reconoce, únicamente se ha logrado dar una respuesta de asistencia humanitaria. Así por ejemplo, solo el 10% de la población registrada (oficialmente) accedió a algún tipo de programa de restablecimiento o socioeconómico.

La población en situación de desplazamiento ha sido apoyada y sostenida por las organizaciones no gubernamentales, iglesias e instancias oficiales y privadas que actúan, pero que sobretodo han trabajado a nivel humanitario.

La única reivindicación que se ha obtenido para las y los desplazados colombianos es la expedición de una ley que congela la compra y adquisición de bienes de las tierras de las y los desplazados, que no pueden ser negociables ni comerciables.

Existe en Colombia estigmatización por parte de los propios colombianos hacia la población en situación de desplazamiento, a la que se percibe como una amenaza, un grupo de delincuentes, una extensión del conflicto al lugar de recepción, un ente que disputa los escasos bienes y servicios. Las y los desplazados han sido estereotipados como guerrilleros, delincuentes potenciales, etc., por lo que es necesario realizar un trabajo de sensibilización y formación de la población colombiana.

Las características y condiciones culturales de las y los campesinos e indígenas hacen que haya reticencia al refugio. Una de las razones para que esto ocurra es que muchas veces el refugio es una especie de confinamiento,

una negación de la vida en su territorio. El refugio pasa a ser una opción de quienes empiezan a ser expulsados por su trabajo como las/os defensores de derechos humanos, maestros, y alcaldes, etc. Esa gama de población busca el estatus de refugiado.

La capacidad bélica de la guerrilla en Colombia se ha incrementado notoriamente a partir de su incursión en los cultivos ilícitos de coca, dado que existen intereses y nexos económicos importantes, los mismos que han pervertido los ideales políticos de la guerrilla.

En Ecuador

El refugio ha propiciado que se realice un trabajo solidario de varios sectores sociales a través vínculos, de redes familiares y comerciales, etc.

Ecuador tiene un gran historial de acogida, particularmente con los refugiados y migrantes del cono sur, sobretodo de chilenos. En términos generales, las y los desplazados, refugiados y migrantes, especialmente colombianos, se sienten bien recibidos, gracias al apoyo y la acogida del pueblo ecuatoriano. La campaña xenofóbica proviene sobretodo de los medios de comunicación los cuales le están haciendo mucho daño a los refugiados y a la gente que viene al país. Es necesario abordar esta problemática de manera tajante e inmediata.

Existe una colombianización del fenómeno del refugio en Ecuador. En 1995, una de cada 54 solicitudes era colombiana, ahora, más de 9,5 solicitantes de cada 10 son colombianos.

Existe un proceso de urbanización del fenómeno de refugio o migración, como destino final, tanto por seguridad (al estar lejos de la frontera), como por las oportunidades de trabajo y mayor posibilidad de sobrevivencia. En el perfil de las/os solicitantes, de acuerdo a un estudio de 1.400 solicitudes, ocupan el primer lugar las/os comerciantes; después, las/os agricultores (probablemente desplazados); y, en tercer lugar, las/os profesionales.

Los argumentos que expresan los/as solicitantes colombianos de refugio y/o migrantes en Ecuador son: el 31% por causas de extorsión en país de origen, 20% por violencia generalizada, 14% por desalojos forzosos, 13% por migración económica y laboral, 12% por reclutamiento forzado, 6% por delincuencia común y 1% por problemas particulares o políticos.

En cuanto a la distribución geográfica de los refugiados, desplazados y migrantes en el Ecuador, ya no solo se ubican en la zona de frontera, sino en Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo de los Colorados, Esmeraldas, Ambato, Loja y Machala.

Hay una tendencia a la invisibilización del refugiado o refugiada en el Ecuador, fenómeno contrario a lo que pasa en otros países. Las y los refugiados no permanecen en los albergues que el Estado proporciona, solo son ocupados como lugar de paso, de permanencia temporal. Después, procuran camuflarse con la población local, por razones de seguridad y para mejorar sus condiciones socioeconómicas.

Se debe hacer un trabajo interno en el país, para percibir al refugiado o refugiada como un aliado en el proceso de desarrollo. Hay que propiciar el principio humanitario a favor de la población desplazada y refugiada a través de talleres, foros, seminarios y comunicación alternativa, así como buscar soluciones conjuntas a la problemática.

La responsabilidad del Gobierno ecuatoriano no es solamente moral: es una obligación constitucional garantizar un proceso eficiente y justo a las y los solicitantes de asilo.

Por la situación de extrema pobreza de las provincias fronterizas, y en general de todo el Ecuador, es importante fortalecer la coordinación interinstitucional para lograr una ayuda humanitaria integral y sostenible.

Acciones binacionales son necesarias frente al problema de los indocumentados en Ecuador, hecho real y numeroso, con un alto costo económico y burocrático. Se debe tener en cuenta que la población que se queda en las fronteras es la más pobre.

La inseguridad y la falta de responsabilidad de las autoridades nacionales y locales para afrontar el problema del refugio y desplazamiento, deben propiciar acciones conjuntas entre la sociedad civil ecuatoriana y colombiana para encontrar soluciones o respuestas a este fenómeno.

Frente a las graves consecuencias causadas por las fumigaciones en la frontera colombo-ecuatoriana, se debe presionar a las autoridades nacionales e internacionales por el cese de ese proceso.

Si bien el fenómeno de desplazamiento en la actualidad no es masivo, sino un constante goteo de personas que aprenden a convivir con el miedo y la incertidumbre, esta situación corre el riesgo de ser ignorada y minimizada.

COMISIÓN JUVENTUD Y MIGRACIÓN

La migración debe ser considerada como un fenómeno social, que ha estado presente en la historia de casi todos los pueblos; sin embargo, los éxodos migratorios de estos últimos tiempos no pueden ser entendidos de espaldas al modelo económico de globalización, ni distante a los procesos de desarrollo, democracia y derechos humanos.

Me pregunto hasta qué punto es voluntad propia que no tengan para sobrevivir o para vivir en un país y tengan que salir; cuál es la voluntad propia, el hecho de que no tengo las condiciones para sobrevivir o para vivir en un país y tenga que salir.

Existe una relación directa entre crisis económica y migración. La migración incide negativamente en la familia, siendo una primera consecuencia su desintegración. Para prevenir los efectos negativos de la migración, el Estado debe cumplir su obligación de garantizar a sus ciudadanos el derecho a una vida digna, lo que incluye tener un trabajo estable con una remuneración justa y equitativa, el acceso equitativo a la educación, y corregir la corrupción que afecta a la moral y a la economía. Existe una relación directa entre crisis económica y migración.

La migración trae como consecuencia que las y los jóvenes enfrenten más rápidamente la vida adulta, afectando sus naturales proyectos de vida.

Uno de los efectos, en el ámbito familiar, ha sido el tener que asumir ciertos roles, asumir nuevas responsabilidades, como por ejemplo, el caso de los hermanos mayores cuando consideran que deben ser un ejemplo para sus otros hermanos y sacar buenas notas o cuidarles. Cuando los jóvenes se quedan a cargo de otras personas, por ejemplo sus tíos, hermanos mayores, en algunos casos abuelos u otros familiares, en este sentido se identifican conflictos generacionales en donde los jóvenes muchas veces sienten que existe una falta de comprensión por parte de estas personas.

Resulta ilógica e injusta la estigmatización que identifica a las y los migrantes como terroristas, sujetos de sospecha y/o potenciales delincuentes; así como a los hijos e hijas de los/as migrantes con los fenómenos del pandillaje, drogadicción y otros similares. Conforme a investigaciones realizadas esta estereotipación no tiene una relación causa-efecto.

Hay un discurso que asocia el tema de pandillas con hijos de migrantes y no es así y lo primero que me parece que hay que hacer, es proponer dejemos de estigmatizar. Con respecto a la organización juvenil no identificamos pandi-

llas sino más bien jorgas, que son una forma de organización en donde los jóvenes se reúnen para realizar actividades recreativas, deportivas...

Nos corresponde mediatizar y visibilizar la migración como un derecho a la búsqueda de una vida digna, cuya incidencia debe ser tomada en cuenta en las políticas públicas, ya que es un tema en el que debe intervenir la sociedad civil en los ámbitos nacional e internacional, no por ser parte de un discurso sino de lo cotidiano.

Hay que demandar al Estado para que haga visible el fenómeno migratorio y asuma la parte de responsabilidad que le corresponde.

Actores privilegiados en este proceso de visibilización son las diversas organizaciones de los/as migrantes y sus familias. Su empoderamiento es otro de los retos urgentes.

En el marco de la integración regional, el tema migratorio debe ganar espacio. La capacidad de negociación de nuestros Estados frente a los Estados de destino migratorio estará en directa relación con la fuerza y unidad que podamos articular. Necesitamos ser reconocidos desde lo positivo, desde nuestra diversidad, por ejemplo, que propicia un encuentro válido de culturas y de esfuerzos. Necesitamos crear un horizonte, un imaginario que considere al/a migrante como portadores de saberes que potencializan las culturas. Desde este reconocimiento se deben construir políticas de respeto, de complementariedad, de reciprocidad.

En el fondo de esto hay pues personas que no están siendo tomadas en cuenta...

SUGERENCIAS

AL ESTADO

1. Implementar políticas estatales integrales, dirigidas a tres ámbitos: la familia, la comunidad y las instituciones estatales.
2. Establecer convenios bilaterales o multilaterales para la regularización y legalidad de las y los migrantes para que, de esta forma, ellas y ellos sean considerados como ciudadanos y gocen de todos los derechos en igualdad de condiciones, remuneraciones y propuestas laborales justas, transparentando la necesidad de mano de obra que tienen los países de destino y el derecho a emigrar y a la libre circulación que tienen las personas conforme los tratados internacionales.
3. Recordar su obligatoriedad de prestar mayor atención tanto a las familias de las y los migrantes como a éstos mismos. Las remesas, que constituyen el segundo rubro de ingresos al Estado, deben ser canalizadas para la formación de cooperativas y/o microempresas que generen empleo.
4. Incentivar políticas de retorno que faciliten la reinserción de los y las migrantes y potencialicen sus recursos y experiencias. En todo caso, debe tenerse como finalidad superior la recomposición de la familia, ya que ella constituye un derecho fundamental.
5. Apoyar a las organizaciones y redes de las familias de las y los migrantes y reconocerlas como las voceras e interlocutoras legítimas de sus demandas.
6. Regular las deudas que adquirieron las y los migrantes, para que sean cobradas de acuerdo a intereses legales, puesto que por la emergencia y la clandestinidad de la emigración se impusieron intereses usureros, que han convertido a esas deudas en impagables.
7. Los Estados latinoamericanos, sobre la base de sus compromisos adquiridos, deben exigir a los países receptores de migrantes que les den mayores beneficios sociales y retornen en ellos el aporte que hacen a sus economías, así como la expedición de leyes favorables a sus ciudadanos migrantes y la derogación de las desfavorables. Por ejemplo, en España se tienen datos referenciales que de cada 2,5 euros de aportes sociales de las y los migrantes, solo se les retorna 1 euro; dicha cobertura social, de-

be incluir el aumento de servicios en las respectivas embajadas extranjeras en nuestros países. De igual manera resulta importante la exigencia de políticas de recomposición o reagrupación familiar de las/os migrantes. Nuestros países deben hacerse respetar en las negociaciones que hubieren.

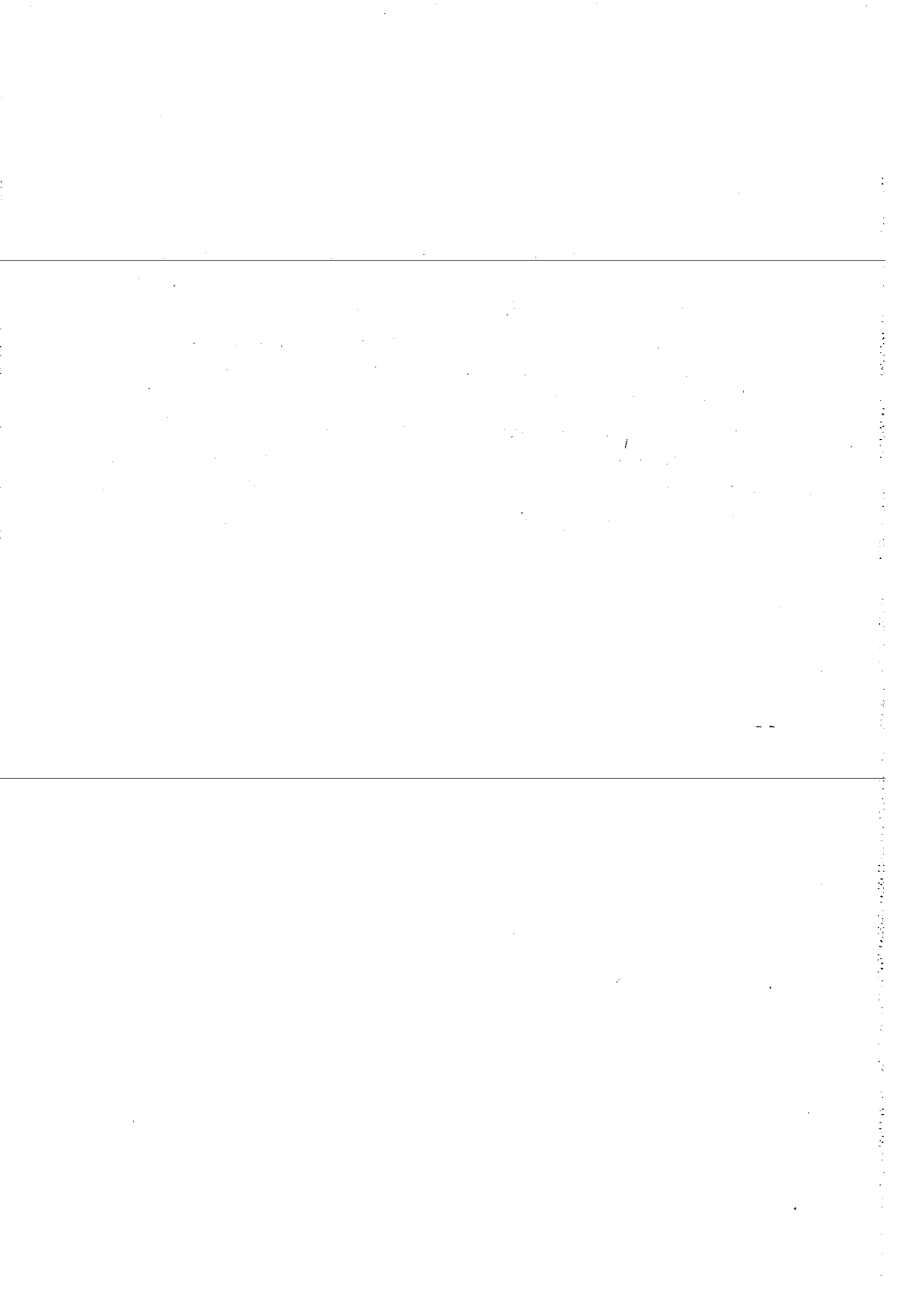
8. Los Estados, acorde con los tratados internacionales, deben homologar sus legislaciones sobre migración.
9. Los Estados deben propender a negociar la deuda externa con propuestas que integren el fenómeno migratorio.

A LAS INSTITUCIONES

1. Sensibilizar a los medios de comunicación social para que cesen las estigmatizaciones que vienen promocionando equivocadamente y que relacionan a las y los hijos de los migrantes con el pandillaje, la drogadicción, etc., puesto que ambos fenómenos no guardan necesariamente una relación de causa y efecto.
2. Insistir en la reingeniería administrativa que permita a las oficinas consulares direccionar sus funciones para una mejor atención a los problemas de los migrantes.
3. Que los ministerios de educación desarrollen iniciativas encaminadas a que la educación formal soporte una informal, que incorpore contenidos hacia el fortalecimiento familiar, el adiestramiento ocupacional y la vigencia de valores como el respeto y la tolerancia, que apuntan hacia una mejor comprensión de este fenómeno.
4. Entendiendo que uno de los actores de la migración son las empresas privadas, motivarlas a generar empleo para prevenir la migración.
5. Que en las instituciones que atienden el fenómeno migratorio se permita la representación de las/os migrantes en la toma de decisiones.

A LA COMUNIDAD

1. Promover foros, debates y todo tipo de oportunidades que permitan la información, el análisis y la sensibilización frente al fenómeno migratorio, para generar compromisos frente a esta realidad.
2. Apoyar al fortalecimiento de las organizaciones de los/as migrantes y de sus familias, para que se conviertan en espacios de poder para la exigibilidad de los derechos de las y los migrantes.
3. Comprometer al Estado, organismos internacionales, medios de comunicación, universidades, ONG, organizaciones políticas y sociales en la educación sobre los derechos de las/os migrantes y en la puesta en marcha de proyectos para su defensa.



UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Sus objetivos fundamentales son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la República el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la Constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre De-

mocracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS

El Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, de la Universidad Andina Simón Bolívar es una propuesta académica orientada al conocimiento y sensibilización de la problemática de derechos humanos en la región andina. A través del PADH la universidad ofrece un espacio abierto al debate e intercambio de opiniones y experiencias, en la expectativa de que el ejercicio de análisis, crítica y autocrítica estimulen procesos académicos creativos e innovadores y permitan la formación de profesionales especializados en derechos humanos. Esto último mediante cursos de posgrado con una perspectiva interdisciplinaria, que incorporan distintos enfoques en el tratamiento de este campo. El PADH se estructura a base de dos proyectos fundamentales: el Proyecto Andino de Formación e Información en Derechos Humanos, que cuenta con el auspicio del Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia 2002-2005 de la Unión Europea, y el Proyecto Regional de Capacitación en Derechos Humanos, que se realiza gracias al apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE.

El PADH ha promovido una Red Andina de Derechos Humanos, integrada por: la Universidad Andina Simón Bolívar, Oficina La Paz, en Bolivia; Universidad Nacional de Colombia; Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán en convenio con la Universidad Nacional de San Marcos, en Perú; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, en Venezuela. A esta red se han integrado organizaciones de la sociedad civil y derechos humanos, que han enriquecido los procesos de formación e información en la región.

A ello contribuye también el sitio web del PADH, espacio de encuentro y visibilización de las instituciones andinas, y socialización de la información sobre derechos humanos en la región: www.uasb.edu.ec/padh

En el contexto de globalización, la problemática acerca de la movilidad humana (migración, desplazamiento forzado y refugio) se prepara en medio de una contradicción creciente entre apertura y flexibilización a la circulación de capitales y productos, y restricción y represión a la circulación de personas. Además, en la región andina la implementación de políticas de apertura y ajuste económico y la puesta en marcha del Plan Colombia y el Tratado de Libre Comercio, han incrementado la conflictividad social, cultural y militar, afectando de manera directa a la movilidad humana.

Ello ha puesto en evidencia la necesidad de que la academia se involucre en estas temáticas como una manera de generar, a partir de la investigación y reflexión, políticas y mecanismos de protección que garanticen los derechos de las personas movilizadas en el marco de las nuevas realidades. En esta perspectiva, la presente publicación, recoge varios análisis referidos a la migración, refugio y desplazamiento forzado en los países andinos, que se trataron durante la Conferencia Regional en la Universidad Andina Simón Bolívar, los días 16, 17 y 18 de septiembre del año 2003.

Asuntos como globalización y migración, mujeres migrantes, Plan Colombia, refugio y desplazamiento forzado, políticas migratorias de la Unión Europea, tráfico y trata de personas, xenofobia y racismo, marco jurídico de protección de los derechos humanos, propuestas de las organizaciones de migrantes, son algunos temas analizados por académicos y activistas de la sociedad civil durante este evento.

