

UNIDOS PELAS MIGRAÇÕES UNIDOS POR LAS MIGRACIONES

III. TERCERA PARTE MESA DE TRABAJO 2 MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

Relator:

José Zalaquett

Co-Director del Centro de
Derechos Humanos. Facultad de
Derecho de la Universidad de Chile
Ex Presidente de la Comisión Interamericana
de Derechos Humanos

MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Ponente:

Jorge Bustamante

Relator Especial de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos de los Migrantes
El Colegio de la Frontera Norte y
Universidad de Notre Dame

Comentaristas:

Enrique Bernal

Director Ejecutivo, Comisión Andina de Juristas

Javier de Lucas

Catedrático de la Universitat de Valencia.
Director, Colegio de España en la Cité Internationale
Universitaire de Paris (CIUP)

Agni Castro-Pita

Representante del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
de España

MIGRACIÓN INDÍGENA

Ponente:

Pablo Espiniella

Oficial de Derechos Humanos, Oficina de la
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para
los Derechos Humanos

Comentaristas:

Manuel Medina

Miembro Fundador de la Asociación de Indígenas
Ecuatorianos Residentes en Valencia, Inti Ñan

Mateo Martínez

Secretario Técnico, Fondo Indígena

TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

Ponente:

Gabriela Rodríguez

Jefe de Misión, OIM Chile

Comentaristas:

Diego Beltrán

Jefe de Misión, OIM Colombia

Monseñor Álvaro Ramazzini

Obispo de San Marcos, Guatemala

MIGRACIÓN Y GÉNERO

Ponente:

Nafis I. Sadik

Asesora Especial del Secretario General de las
Naciones Unidas

Comentaristas:

María de los Ángeles Sallé

Presidente de la Fundación Directa, Coordinadora del
Proyecto Madrid Entre dos Orillas, España

Jorge Martínez

Experto, CEPAL/CELADE

III. TERCERA PARTE

MESA DE TRABAJO 2:

MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

PRESENTACIÓN DE LA MESA

MIGRACIONES Y DERECHOS HUMANOS

José Zalaquett⁽⁶⁸⁾

Co-Director del Centro de Derechos Humanos

Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

Ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Relator

I. Introducción: Propósito de este documento y precisiones conceptuales

La migración, entendida como el flujo de individuos, grupos o comunidades de un lugar a otro con el objeto de establecerse de manera transitoria o permanente, es un fenómeno muy antiguo.

Sus causas son múltiples: Pobreza, fenómenos naturales, ciclos económicos, sociedades excluyentes y discriminadoras, o, simplemente, el humano afán de buscar mayores oportunidades y mejores condiciones de vida.

El proceso migratorio pone a prueba la resiliencia y la capacidad de supervivencia de los migrantes quienes enfrentan dificultades de diversa índole. En algunos casos, deben lidiar con complejos y dispendiosos procedimientos administrativos; en muchos otros, la travesía misma constituye un riesgo para su vida e integridad. Quienes logran terminar el viaje enfrentan muchas veces un medio hostil, que hace patente su diferencia con los nacionales y en el que son discriminados en las condiciones laborales y en el acceso a bienes y servicios básicos.

La decisión de migrar, el proceso migratorio mismo y la adaptación al lugar de destino, son todos fenómenos estrechamente relacionados con la protección y garantía de derechos fundamentales de la persona humana. Una visión de este fenómeno desde el ángulo de los derechos humanos (incluida en éste la noción de ciudadanía, en lo que dice a derechos políticos, y la de igualdad, en la connotación de superación de la exclusión y la discriminación)



José Zalaquett

Relator de la Mesa de Trabajo 2

resulta particularmente útil para analizar la migración y preguntarse por la forma en que puede protegerse y promoverse la dignidad y derechos de los migrantes

Este documento tiene por objeto esbozar un análisis de la migración en Iberoamérica y ofrecer un marco normativo de carácter general desde una perspectiva de derechos humanos, seguridad humana y ciudadanía.

Antes de ello, es preciso clarificar algunos conceptos básicos:

⁽⁶⁸⁾El autor agradece sinceramente la colaboración de Helena Olea en la preparación de este documento.

Precisiones Conceptuales

Existen diversas formas de agrupar los fenómenos relacionados con las migraciones. No se trata meramente de distinciones académicas, sino de precisiones conceptuales que permiten distinguir entre el carácter voluntario o forzado del éxodo y determinan bajo qué jurisdicción se encuentran los migrantes, así como las respectivas potestades y obligaciones estatales para con ellos.

Las migraciones pueden darse dentro del territorio de un Estado o bien involucrar el abandono del territorio de un Estado e ingresar a otro. En la mayoría de los Estados, las migraciones internas están sujetas a pocos requisitos⁽⁶⁹⁾. Las migraciones internacionales, en cambio, están regidas a múltiples controles. Los Estados expiden documentos de viaje y tienen la potestad de impedir la salida del territorio nacional de personas con procesos penales pendientes o que se encuentren cumpliendo penas. De otra parte, el Estado al cual va a ingresar una persona extranjera tiene la potestad de establecer controles migratorios y de autorizar su ingreso y permanencia bajo ciertas condiciones.

Las migraciones también suelen diferenciarse entre voluntarias y forzadas, a partir de las razones que las motivan. En términos generales, las personas se ven forzadas a abandonar su lugar de residencia cuando son víctimas de persecución individual o cuando huyen de conflictos armados o de desastres naturales. Se suele llamar migraciones voluntarias o "económica" a los flujos que obedecen a la decisión personal o grupal de procurar obtener mejores condiciones económicas o laborales, o acceder a un régimen político de mayor libertad y tolerancia. El carácter voluntario de las migraciones fundadas en razones económicas es cuestionable. En muchos casos, las condiciones económicas son tan adversas que la migración se convierte en la única opción para sobrevivir. No obstante, para efectos del presente análisis, aceptaremos a esta caracterización.

A partir de las distinciones anteriores, conviene precisar la diferencia entre refugiados, desplazados internos y migrantes. Los refugiados son personas que, a partir de un temor fundado de ser objeto de persecución individualizada en razón de su raza o etnia, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social, se ven obligados a abandonar el territorio del Estado bajo cuya protección se encontraban o de no retornar a él, y a buscar

la protección de otro Estado⁽⁷⁰⁾. Los desplazados internos son personas que se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia como resultado o con el propósito de evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos y de desastres naturales o provocados por la mano del hombre y que no han cruzado una frontera internacional⁽⁷¹⁾.

Los migrantes son aquellas personas cuya condición o razón para migrar no se encuadra en las dos definiciones anteriores. Esto resulta problemático en la medida en que las personas que cruzan fronteras internacionales para evitar los efectos de conflictos armados, por situaciones de violencia generalizada o de violaciones a derechos humanos, o como resultado de desastres naturales o provocados por el hombre, son generalmente considerados como migrantes, pese al carácter forzado de su éxodo. Sin que ello sea el propósito central de este documento, vale la pena mencionar estas dificultades conceptuales e insistir en la importancia de crear mecanismos e instancias de protección para las personas que se ven forzadas a migrar y cuya situación no encuadra en los conceptos existentes⁽⁷²⁾.

En su sentido más amplio, "migración" comprende toda esta variedad de flujos de personas, nacional e internacionalmente. Sin embargo, respecto de fenómenos específicos como el de los refugiados y los desplazados internos, existen regímenes especiales de protección⁽⁷³⁾. Este documento se circunscribe a la migración en una connotación más precisa, con exclusión de los conceptos anteriores; más aún, se enfoca solamente en la migración internacional, la cual implica el cruce de fronteras entre dos estados soberanos y no se refiere a las migraciones internas, independientemente de su origen.

Estructura de este documento

El presente documento está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección, se describe sucintamente la migración en Iberoamérica a comienzos del siglo XXI, destacando los rasgos más importantes y su impacto. En seguida, se analiza el fenómeno migratorio desde una perspectiva de ética política democrática para lo cual se toman en cuenta varios aspectos, entre ellos: la condición de vulnerabilidad del migrante; los ideales de inclusión e integración socio-económica y política y de promoción

⁽⁶⁹⁾En general, las personas que se encuentran residiendo en un Estado pueden migrar al interior del mismo libremente. Algunos Estados, como Rusia y China, mantienen sistemas más estrictos de control de residencia, y, por lo tanto, los cambios de domicilio deben ser informados o autorizados por las autoridades estatales. Igualmente, en algunos casos a los migrantes internacionales se les autoriza su permanencia en un Estado sujeta a la obligación de residir en un lugar específico. Ver Alan Dowty, *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. New Haven: Yale University Press, 1987. (Alternate Selection, Lauwerys' Book Society, November, 1987).

⁽⁷⁰⁾Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 189 UNTS 150.

⁽⁷¹⁾Comisión de Derechos Humanos, *Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas, Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, 54° período de sesiones, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998-53-Add.2*

⁽⁷²⁾Ver, Arthur C. Helton & Eliana Jacobs, *What is Forced Migration?* en *Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers, Essays in Memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton* 3-13, Anne F. Bayefsky ed., *The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers*, 2005.

⁽⁷³⁾Más adelante se precisan estos conceptos.

de la solidaridad social; el desarrollo y la seguridad humana; y la condición jurídica-política del migrante. A continuación, se describe el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos relativo a los migrantes. Para ello, se consideran tanto áreas normativas específicas; como su relación con otras áreas del derecho internacional. Por último, se presenta el derecho emergente dirigido a proteger a los trabajadores migrantes y a controlar los fenómenos de crimen transnacional organizados con la migración. El documento pasa entonces a analizar puntualmente aspectos de particular relevancia en Iberoamérica relativos a la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes. Finalmente, se presentan concisamente algunas conclusiones.

II. El fenómeno de la migración en Iberoamérica en los albores del siglo XXI

a. Dimensión general del problema

Se estima que actualmente en el mundo alrededor de 190 millones de personas han abandonado su lugar de origen o residencia para buscar mejores condiciones de trabajo o de vida en otro país⁽⁷⁴⁾. Dentro de este universo, el número de refugiados se calcula en 9.2 millones de personas para el año 2004⁽⁷⁵⁾ y el de desplazados internos en 24 millones para el 2005⁽⁷⁶⁾. Lo anterior evidencia que la mayoría de las personas que abandonan su lugar de origen no son refugiadas o desplazadas, sino migrantes. Este dato refleja la importancia del tema que nos ocupa en razón del número significativo de personas que involucra y pone de manifiesto la necesidad de un marco jurídico internacional aplicable a los migrantes.

Los factores que provocan la emigración y que atraen la inmigración son múltiples y plantean la necesidad de entender la naturaleza cambiante de este fenómeno. Crisis económicas, demanda

de trabajadores con cierto tipo de conocimientos o destrezas, desastres naturales, recrudecimiento de conflictos armados internos, y cambios legislativos en materia migratoria, entre otros, pueden incidir de manera significativa en los flujos migratorios. Debe destacarse también el aumento significativo e incremental de la participación de las mujeres en los flujos migratorios y resaltar que en su mayoría los migrantes son personas jóvenes, muchas de las cuales tienen altos niveles de educación. Hay, también, una creciente incorporación de indígenas y afro-descendientes a la población migrante, lo cual plantea además otros desafíos en materia de no discriminación y de protección a los derechos culturales⁽⁷⁷⁾.

b. Principales flujos migratorios en Iberoamérica

En el contexto iberoamericano las migraciones representan una cifra considerable y constituyen una de las fuerzas más importantes en la reconfiguración social de la región⁽⁷⁸⁾. El fenómeno se ha intensificado y diversificado en los últimos años, incluyendo procesos de migración interna, transfronteriza y hacia Europa. Por otro lado, la región se ha convertido en escenario de transmigraciones de personas de todo el mundo que viajan rumbo a Estados Unidos.

Dentro de los flujos migratorios existentes dentro de Iberoamérica, las corrientes más numerosas son hacia los Estados Unidos, siendo las principales la mexicana⁽⁷⁹⁾, la centroamericana⁽⁸⁰⁾ y la caribeña (en particular la cubana, la dominicana y la haitiana); hay también flujos menores, aunque significativos, de peruanos, colombianos y argentinos. Canadá recibe un número significativo de caribeños, mexicanos y centroamericanos. En Europa, España y Portugal constituyen puertos de entrada para la migración latinoamericana que encuentra en estos países condiciones favorables para asentarse o continuar el periplo dentro del continente europeo. Destacan los flujos migratorios de peruanos, ecuatorianos y colombianos a España, así como los descendientes

⁽⁷⁴⁾United Nations Development Program. *World Migrant Stock: The 2005 Revision. Population Database*. (visitada Mayo 26, 2006) <<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>>.

⁽⁷⁵⁾Cifra del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (visitada Mayo 26, 2006). <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.htm?tbl=BASICS&id=3b028097c#Refugees>>.

⁽⁷⁶⁾Cifra de Global IDP Database of the Internal Displacement Monitoring Center (visitada Mayo 26, 2006) <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/\(httpPages\)/1DEE6B69E30F84A68025708F0058BE6D?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/(httpPages)/1DEE6B69E30F84A68025708F0058BE6D?OpenDocument)>.

⁽⁷⁷⁾Para más información ver, *The Age of Migration* 21-49, 220-254 (Stephen Castles & Mark J. Miller eds.) 3d. edition. New York: The Guilford Press, 2003.

⁽⁷⁸⁾Si bien es difícil encontrar cifras actualizadas resulta útil tomar algún estimativo con el ánimo de esbozar el volumen del flujo migratorio. De acuerdo a la base de datos poblacional de Naciones Unidas, en el 2005 el número de migrantes desglosado por país fue el siguiente: 52 mil en Andorra; 1.5 millones en Argentina; 116 mil en Bolivia; 640 mil en Brasil; 230 mil en Chile; 123 mil en Colombia; 440 mil en Costa Rica; Cuba con 74 mil; 156 mil en República Dominicana; 115 mil en Ecuador; 4 millones 790 mil en España; Guatemala 53 mil; México 640 mil; Panamá 102 mil; Paraguay 168 mil; Portugal 764 mil; Uruguay 85 mil; y Venezuela 1 millón diez mil. Otros países de la región con cifras de migrantes cercanas o inferiores a los 30 mil migrantes son El Salvador, Honduras y Nicaragua. La Base de Datos Poblaciones de Naciones Unidas define a los migrantes como los extranjeros que residen en ese país. United Nations Development Program. *World Migrant Stock: The 2005 Revision. Population Database*. (visitada Mayo 26, 2006), <<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>>.

⁽⁷⁹⁾Jorge Durand & Douglas Massey, *Clandestinos, Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2003.

⁽⁸⁰⁾Organización Internacional para las Migraciones, *Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos, Resultados Definitivos, Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 15*, Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones, 2003.

de inmigrantes españoles y portugueses nacidos en Argentina, Uruguay y Venezuela, quienes en los últimos años han resuelto probar suerte en la madre patria. Es importante mencionar el significativo flujo de migrantes africanos, en particular provenientes de la zona del Magreb, que ingresa a España por el estrecho de Gibraltar e Islas Canarias⁽⁸¹⁾.

Dentro de Latinoamérica existen también flujos migratorios significativos: haitianos a República Dominicana; guatemaltecos a México; nicaragüenses a Costa Rica; colombianos a Venezuela; argentinos, peruanos y bolivianos a Chile; chilenos, bolivianos, peruanos y paraguayos a Argentina; colombianos a Ecuador y Costa Rica. De otra parte, en algunos contextos Latinoamérica también ha recibido flujos migratorios importantes: españoles que llegaron a Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, y japoneses que migraron a Brasil y Perú. Por último, Latinoamérica se ha convertido en un punto de paso en la ruta a Estados Unidos de migrantes extra regionales provenientes de diversos lugares (Asia, Medio Oriente, Europa Oriental y África). Esta ruta es utilizada por redes de tráfico de migrantes y de trata de personas⁽⁸²⁾.

c. Consecuencias sociales, económicas y políticas

La migración no sólo tiene efectos para los Estados receptores, sino también para los emisores. En los países de origen, el éxodo de personas genera un vacío social, económico y político significativo que no siempre puede ser paliado satisfactoriamente. En los Estados de destino, los migrantes plantean retos sociales, económicos y políticos importantes. Los migrantes pueden ser integrados, asimilados o segregados. Las consecuencias en los países emisores y receptores no obedecen simplemente a procesos sociales dependientes de factores culturales, sino que corresponden al carácter de las políticas públicas respectivas o a la ausencia de las mismas.

En términos individuales, grupales y nacionales, el beneficio económico de la migración se relativiza frente a los costos financieros, familiares y psicosociales que ésta conlleva. Las remesas que envían los migrantes constituyen aportes macroeconómicos fundamentales que tienen una incidencia directa en la balanza de pagos y en el producto interno bruto de muchos Estados⁽⁸³⁾. Con frecuencia se enfatiza la importancia económica de las remesas y se soslaya la desintegración familiar y social que produce el

éxodo de personas. Igualmente, es importante considerar que la relación de los emigrantes con sus comunidades de origen no sólo tiene lugar a partir de las remesas de dinero enviadas, sino también a partir de otras transferencias materiales y simbólicas útiles para el mantenimiento de la identidad y cultura, y para la generación de una nueva cultura en la diáspora. No obstante, y a pesar de su fuerza económica y social, tanto en los países de destino como en los de origen, los migrantes carecen de poder político. En general, su participación política es muy limitada ya que no cuentan con la posibilidad legal de ejercerla o enfrentan varios obstáculos para ejercer su derecho a elegir y ser elegidos⁽⁸⁴⁾.

Por otra parte, es importante enfatizar que muchos migrantes son víctimas de racismo, discriminación y xenofobia. En muchos casos, la discriminación en el lugar de origen es una de las razones para migrar. Paradójicamente, sin embargo, esta situación se repite con frecuencia en el lugar de destino. En general, la discriminación contra la población migrante se concentra en el ámbito laboral y afecta de manera desproporcionada a las mujeres y las minorías étnicas. Además, muchos abusos quedan impunes por la inexistencia de instrumentos y organismos dirigidos a combatir algunas formas de discriminación y también porque éstas no son denunciadas por temor a represalias⁽⁸⁵⁾.

III. La Migración desde una perspectiva de ética política democrática

a. La condición de vulnerabilidad del migrante

Pese a la pasividad del impacto de los flujos migratorios, la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes es gravemente insuficiente en muchos países receptores y en el derecho y la institucionalidad internacionales. En numerosos casos, la violación de los derechos de los migrantes - tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales - en sus países de origen, ha sido el factor primordial que motiva la decisión de emigrar. A pesar de ello, con frecuencia las personas migrantes son víctimas de violaciones a sus derechos humanos tanto en los lugares de tránsito como de destino. La condición de no ciudadanos, pone a las personas migrantes en una situación de particular vulnerabilidad. El desconocimiento de la lengua, las costumbres, la legislación y las prácticas administrativas del lugar de arribo les dificulta su relación con las autoridades estatales y

⁽⁸¹⁾*The Age of Migration* 123-8 (Stephen Castles & Mark J. Miller eds.) 3d. edition. New York, The Guilford Press: 2003.

⁽⁸²⁾*The Age of Migration* 144-52 Ibid.; Miguel Villa & Jorge Martínez Pizarro, Trends and Patterns in the Americas, in *International Migration and Development in the Americas, Symposium on International Migration in the Americas*, San Jose, Costa Rica, 21-57, September 2000, Santiago, Chile: United Nations Publication, December 2001; *International Human Rights Law Institute*, De Paul University College of Law, In *Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas*, Chicago: The Paul University, International Human Rights Law Institute, De Paul University College of Law, October 2002.

⁽⁸³⁾Manuel Orozco, Remesas hacia Latinoamérica y el Caribe: Cuestiones y Perspectivas acerca del Desarrollo, Informe Comisionado por la Organización de Estados Americanos, 14 de julio de 2004. (fotocopia).

⁽⁸⁴⁾Para un análisis del caso de los derechos políticos de los mexicanos ver, Victor Alejandro Espinoza Valle, *El Voto Lejano*, Cultura Política y Migración México-Estados Unidos, México: El Colegio de la Frontera Norte, 2004.

⁽⁸⁵⁾Ver, *United to Combat Racism, Dedicated to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance* (UNESCO, World Conference against Racism and United Nations High Commissioner for Human Rights, eds.), France: Unesco, 2001; y *Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live*, Adopted by the General Assembly Resolution 40/144 of 13 December 1985..

limita o pone trabas en su acceso a servicios y programas estatales, resultando en menoscabo de sus derechos fundamentales y de la satisfacción de sus necesidades básicas⁽⁸⁶⁾. Igualmente, las situaciones de vulnerabilidad de los migrantes adquieren connotaciones específicas en el caso de las mujeres, los niños y los indígenas.

Para garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes es preciso empoderar a estas personas. Con ese fin, resulta indispensable identificar los obstáculos o trabas institucionales sociales y económicas que inciden negativamente en la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes.

El grupo de trabajo sobre los derechos humanos de los migrantes identificó los siguientes obstáculos: (i) A nivel institucional: la ausencia o no aplicación de normas y estándares nacionales específicos a los migrantes; la dispersión de normas y estándares de derecho internacional o la falta de ratificación de los instrumentos existentes; la debilidad de los mismos migrantes para organizarse y exigir que se respeten y garanticen sus derechos; la impunidad y negación de mecanismos de justicia para las víctimas de violaciones de derechos humanos; y entrenamiento inadecuado a los funcionarios responsables del control migratorio. (ii) En materia social, el grupo de trabajo subrayó la exclusión social; racismo y xenofobia; y prejuicios y estereotipos. (iii) Por último, se identificaron los siguientes obstáculos económicos: discriminación en el mercado laboral; condiciones relativas al trabajo sexual, el trabajo doméstico, los trabajadores agrícolas y al sector informal; y el impacto de la globalización⁽⁸⁷⁾.

b. La migración y la noción moderna de ética democrática y ciudadanía

La idea de los Derechos Humanos encuentra sus raíces en el pensamiento de la Ilustración y los principios de filosofía moral que afirman la soberanía popular sobre la base de igual dignidad y derechos de todos los miembros de la familia humana.

La noción de igualdad, inicialmente enfocada en la igualdad ante la ley (que proscribió la sociedad de clases o estamentos), la prohibición de la esclavitud y el consiguiente reconocimiento de la personalidad jurídica de toda persona, y la igualdad en derechos, se extendió más tarde, desde mediados del siglo XIX, a un cuestionamiento de la paridad legalista o formal, que no tomaba en cuenta el peso de factores sociales, políticos y económicos, ni la carga de una historia de desigualdades y privilegios. La lucha

por una mayor igualdad de hecho, en oposición a la meramente jurídica, dio lugar a propuesta y soluciones políticas de corte estatista cuyo fracaso histórico es ampliamente reconocido. El ideal de la igualdad real renace, sin embargo, en décadas recientes, bajo la noción, no siempre claramente definida, de igualdad de oportunidades⁽⁸⁸⁾. El discurso prevaleciente sobre los elementos constitutivos de este concepto incluye, sistemáticamente, la superación de la discriminación, la exclusión y la marginación social. Esto último supone el deber de los Estados de adoptar políticas tendientes a asegurar que todos cuenten con las herramientas mínimas para poder desarrollar sus potencialidades y, en particular, medidas especiales que procuren superar situaciones de vulnerabilidad, sea ésta de carácter objetivo (como la situación de los discapacitados) o bien provocada por procesos histórico-culturales de discriminación y marginación (como la que afecta a mujeres, poblaciones indígenas y migrantes, entre otros grupos o categorías de personas).

Los ideales de la inclusión e integración socio-económica y política de todos (superando la exclusión, la marginación y la discriminación) y de promoción de la solidaridad social, han llegado, así, a incorporarse plenamente como valores propios de una ética política democrática. En lo que toca a los migrantes, así como es inaceptable pensar que haya personas privadas de personalidad jurídica, no es posible aceptar como lícito que se encuentren en calidad radical de no ciudadanos, excluidos del goce de derechos e incluso del reconocimiento mismo de su existencia y condición, por la sociedad en que viven y laboran. Ciertamente, como lo aceptan los instrumentos que se mencionan más adelante en la sección IV de este documento, los Estados pueden reservar la plenitud de los derechos políticos sus nacionales o residentes documentados, limitándoles respecto de los indocumentados, quienes pueden ser afectos también a otras restricciones, pero siempre que todo ello responda a medidas razonables, objetivas, proporcionales, y no entrañen violación de los derechos humanos. No obstante, en muchos países que reciben migrantes, se acepta implícitamente la conveniencia de contar con su mano de obra, pero se ignora deliberadamente la realidad y extensión del fenómeno migratorio. Esta actitud supone obtener las ventajas del trabajo de los indocumentados a quienes, al mismo tiempo, se niega derechos y beneficios. Ello supone una violación del imperativo Kantiano de tratar a las demás personas como fin y nunca como medio, una de las bases de la moral deontológica que se halla en la raíz (conceptual e históricamente) de la ética política moderna.

⁽⁸⁶⁾El grupo de trabajo sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas reconoció esta condición como "vulnerabilidad estructural". *Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Report of the Working group of intergovernmental experts on the human rights of migrants, submitted in accordance with Commission on Human rights resolution 1998/16. E/CN.4/1999/80 (March 9, 1999).*

⁽⁸⁷⁾*Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Report of the working group of intergovernmental experts on the human rights of migrants, submitted in accordance with Commission on Human rights resolution 1998/16. E/CN.4/1999/80 (March 9, 1999).*

⁽⁸⁸⁾En el plano de la filosofía moral contemporánea, la referencia más señera a la igualdad de oportunidades se encuentra en el desarrollo que hace John Rawls, en su obra seminal *Una Teoría de la Justicia*, del segundo principio de justicia, relativo a la diferencia y la igualdad. En el ámbito normativo internacional, el Preámbulo a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, resolución 41/128, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986, emplea la noción de "igualdad de oportunidades para el desarrollo".

c. La migración y los conceptos de desarrollo y seguridad humanos

A lo largo de las seis décadas de vida de las Naciones Unidas, el concepto de desarrollo ha experimentado una constante evolución, desde ser identificado con mero crecimiento económico, hasta las nociones más amplias y multifacéticas que prevalecen en la actualidad, como queda de manifiesto en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, titulado "Un Concepto Más Amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos".⁽⁸⁹⁾

Esta evolución se ha hecho eco de los desarrollos académicos, las experiencias nacionales e internacionales y las demandas de los Estados y los pueblos, a lo largo de las últimas décadas. Por cierto, dada la naturaleza misma de las Naciones Unidas, la evolución del concepto tiende a la expansión por la vía de incorporar todas las preocupaciones de la comunidad internacional (tal como el título del Informe recién citado indica), lo cual inevitablemente deriva hacia la formulación de todas ellas como prioridades simultáneas y, por lo mismo, siempre arriesga deslizarse hacia la ineficacia retórica.

Con todo, tal proceso es índice claro de los avances en materia de expectativas y exigencias éticas de la comunidad internacional, especialmente de los países más desfavorecidos. En tal sentido, marca una tarea por hacer, comenzando por la necesidad de alcanzar mayores precisiones sobre contenidos y prioridades, como se desprende de los pronunciamientos oficiales sobre estas materias.⁽⁹⁰⁾

La migración, como fenómeno social y económico, incide de manera directa en el desarrollo y la seguridad humana. Por ello, todo análisis de estos temas y de su interrelación, debe considerar la condición de los migrantes y el impacto de la migración en las sociedades de origen y de destino.

d. Status jurídico-político del migrante: relación entre nacionalidad, situación migratoria regular e irregular y condición de sujeto de derechos del migrante.

El derecho internacional de los derechos humanos ha empezado a emplear el término no ciudadanos como una categoría inclusiva que abarca a migrantes y refugiados. Resulta importante

diferenciar entre ciudadanos y no ciudadanos en la medida en que los segundos enfrentan diversas formas de limitación de sus derechos y libertades. De otra parte, dentro de los no ciudadanos, se comprueba que la condición migratoria regular o irregular repercute también en la protección y garantía de los derechos humanos. La situación de desprotección se agrava aún más para los migrantes no autorizados o en situación migratoria irregular. Los migrantes no autorizados no se atreven a denunciar las violaciones de las que son objeto por temor a represalias que resulten en su expulsión o deportación. En algunos países los migrantes no autorizados no tienen la posibilidad de denunciar abusos ante las autoridades, de requerir la protección de éstas o incluso de solicitar servicios públicos como educación o salud, ya que las autoridades tienen el deber de denunciarlos ante la autoridad migratoria.

IV. Desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos relativo a los migrantes

El derecho internacional de los derechos humanos incluyó desde un principio a los inmigrantes en sus instrumentos básicos. No obstante, al estudiarse la materia y conocerse denuncias de violaciones más en detalle, se fue haciendo evidente la necesidad de explicitar la condición de vulnerabilidad de los migrantes y de desarrollar instrumentos específicos. De manera esquemática se presenta a continuación el desarrollo del derecho internacional en la materia.

a. Áreas normativas específicas

1. Derechos Civiles y Políticos

La protección y garantía de los derechos civiles y políticos juega un papel central en la dignidad humana de los migrantes. La libertad de movimiento, que incluye el derecho a salir del territorio del Estado del cual se es nacional y volver a ingresar a éste⁽⁹¹⁾, es esencial para los migrantes. Es importante recalcar que los instrumentos internacionales extienden la garantía de esta libertad a los extranjeros solamente si se encuentran en el territorio de manera documentada o autorizada. Es decir, la condición migratoria regular o regularizada es un presupuesto para la protección de la libertad de movimiento y residencia, en toda su extensión.⁽⁹²⁾

⁽⁸⁹⁾ Ver <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>

⁽⁹⁰⁾ El más reciente de ellos, consultado antes de concluir este documento, es el Informe " Migración Internacional y Desarrollo", preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas para ser presentado a la Asamblea General y fechado el 18 de mayo de 2006.

⁽⁹¹⁾ Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 13.2, Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 (III) (A), U.N. GAOR, 3d Sess., Supp. No. 127, U.N. Doc. A/810 (1948) (en adelante Declaración Universal); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 12, International Covenant on Civil and Political Rights, Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 171 (en adelante PIDCP); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo VIII, American Declaration of the Rights and Duties of Man, O.A.S. Res. XXX, at 7, O.A.S. Doc. OEA/ser.L/V/II.4, rev. XX (1948) (en adelante Declaración Americana); Convención Americana de Derechos del Hombre artículo 22, American Convention on Human Rights, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 entered into force July 18, 1978, reprinted in Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 25 (1992) (en adelante Convención Americana).

⁽⁹²⁾ Así lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos en sus Comentarios Generales No. 15 par. 5 y 6 y No. 27 par. 4. Human Rights Committee, General Comment No. 15: The position of aliens under the Covenant, April 11, 1986; Human Rights Committee, General Comment No.27: Freedom of movement (Art.12), Noviembre 2, 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

Además del derecho de salir y entrar al Estado del cual se es nacional, hay otros derechos cuya protección y garantía es esencial para los migrantes y que se encuentran directamente relacionados con el control migratorio y con la garantía de los derechos humanos en general.

- Derecho al debido proceso

El derecho al debido proceso tiene un papel primordial en la dignidad humana de los migrantes, ya que los protege de la violación de otros derechos en los procedimientos migratorios y en cualquier otra actuación judicial o administrativa ante las autoridades del país de destino. Es importante subrayar que dentro del sistema universal y en el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho al debido proceso tiene aplicación en los procedimientos migratorios⁽⁹³⁾. No es así en el sistema europeo, cuya Corte determinó que los procedimientos migratorios no se encuentran protegidos por el derecho al debido proceso.⁽⁹⁴⁾

A este respecto, es importante mencionar que el derecho al debido proceso de los migrantes no se limita a los procedimientos migratorios, sino que tiene aplicación más amplia y abarca toda actuación judicial. En este sentido, se ha determinado que el derecho a la protección consular hace parte del derecho al debido proceso.⁽⁹⁵⁾

- Libertad personal

En muchos Estados la legislación migratoria ordena la detención administrativa de las personas sujetas a procedimientos migratorios con el propósito de garantizar su comparecencia en el proceso y la efectividad de la decisión final del mismo. En desarrollo de la protección a la libertad personal, la privación de la misma debe estar expresamente permitida por la ley y la persona debe permanecer en un lugar especialmente previsto para ello. También es necesario que los recursos de habeas corpus estén disponibles en los procedimientos migratorios y además deben garantizar condiciones adecuadas de detención⁽⁹⁶⁾. El sistema universal y el sistema regional de derechos humanos han hecho hincapié en la importancia de proteger los derechos de los migrantes privados de la libertad⁽⁹⁷⁾. Sería un avance importante considerar medidas de seguridad diferentes a la privación de la libertad que garanticen la comparecencia del migrante en el proceso administrativo.

- Derecho a la no discriminación

Como se mencionó previamente, los migrantes enfrentan discriminaciones en diversos ámbitos. Las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales crean barreras entre los nacionales y los migrantes que en muchos casos no son superadas, y que, por el contrario, contribuyen a la vulneración de los derechos humanos de estos últimos. En muchos casos, confluyen normas o prácticas discriminatorias con conductas racistas y xenófobas que vulneran la dignidad humana de los no nacionales.

⁽⁹³⁾Declaración Universal art. 10; PIDCP art. 13 y 14; Declaración Americana art. XVIII; Convención Americana art. 8; Comité de Derechos Humanos Comentario General No. 15 par. 9 y 10. El Comité de Derechos Humanos ha protegido a los extranjeros contra expulsiones arbitrarias, entre otros, en los siguientes casos: *Maroufidou v. Sweden* (58/79); *Hammel v. Madagascar* (155/83); *V.M.R.B. v. Canada* (236/87); *Giry v. Dominican Republic* (193/85). En términos más amplios, respecto de las garantías judiciales en procedimientos administrativos se ha pronunciado el sistema interamericano de derechos humanos, *Constitutional Court Case, Judgment of 31 January 2001, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No.71 (2001) at paras. 68-71.*

⁽⁹⁴⁾Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales artículo 6, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 November 1950, (ETS No. 5), 213 U.N.T.S. 222 (en adelante *Convenio Europeo*). Ver *European Court of Human Rights, Ringeisen Case, Judgment of 16 July 1971, Series A, Vol.13, para 94.*

⁽⁹⁵⁾Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Internacional de Justicia se han referido a este derecho. *The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of Guarantees of the Due Process of Law, Advisory Opinion OC-16/99, (1 October 1999), Inter-Am. Ct. H.R.,(Ser A) No. 16 (1999); y Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States), 2004 I.C.J. 128 (Mar. 31).*

⁽⁹⁶⁾Declaración Universal art. 9; PIDCP art. 9, 10, 11; Declaración Americana art. XXV; Convención Americana art. 7; Comité de Derechos Humanos Comentario General No. 8: *Derecho a la libertad de las personas* (Art. 9) Junio 30, 1982; Asamblea General, *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, 9 de diciembre de 1988, A/Res. /43/173.

⁽⁹⁷⁾El Comité de Derechos Humanos se ha referido a la detención en procedimientos migratorios en los siguientes casos: *Torres v. Finland* (291/88) y *A v. Australia* (560/93); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de Admisibilidad y Fondo N° 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros (Estados Unidos)*, 4 de abril de 2001; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de Admisibilidad N° 7/02, Petición 11.661, Manickavasagam Suresh (Canadá)*, 27 de febrero de 2002.

El derecho a la no discriminación es un elemento central para la protección de los demás derechos de los migrantes⁽⁹⁸⁾. Diversos órganos de los sistemas universal y regionales de derechos humanos se han referido a esta problemática⁽⁹⁹⁾. En muchos casos, no basta simplemente con garantizar un tratamiento igualitario, sino que se hace necesario desarrollar medidas de discriminación positiva para proteger a grupos como los migrantes quienes han sido discriminados y se encuentran en una condición de desventaja o inferioridad frente a los nacionales. Esta situación se hace todavía más patente en el caso de los grupos poblacionales que son objeto de discriminación por otros factores tales como las mujeres e indígenas migrantes. Igualmente, los niños migrantes enfrentan una situación de especial vulnerabilidad que merece especial atención.⁽¹⁰⁰⁾

- Derecho a la personalidad jurídica

El derecho a la personalidad jurídica⁽¹⁰¹⁾ es un elemento esencial para garantizar una efectiva protección de los demás derechos humanos. En el caso de los migrantes se trata de un aspecto central, ya que del ejercicio de este derecho depende que tengan la posibilidad de denunciar violaciones a otros derechos y de obtener protección jurídica.

2. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Como se enunció anteriormente, en el origen de la decisión de migrar se encuentran con frecuencia la inobservancia o insatisfacción de derechos económicos sociales y culturales. En la práctica, los migrantes continúan sufriendo diversas formas de violaciones a estos derechos en los lugares de destino. Esta situación pone de manifiesto las repercusiones y alcances de la vulnerabilidad de los migrantes. Además y como se enunció al comienzo de este documento, es importante considerar la situación de las familias de los migrantes, las cuales, en muchos casos, quedan en una situación de mayor vulnerabilidad en el lugar de origen, sufriendo los efectos de la desintegración familiar y social.

- Derechos laborales

Como se sabe, en las relaciones laborales existe una asimetría de poder entre empleador y trabajador. De allí que las normas laborales procuren proteger a los trabajadores. Esta condición desigual se hace más patente en el caso de los trabajadores migratorios. Los empleadores suelen aprovechar la desesperación de los migrantes por trabajar y la falta de regulación de las prácticas laborales para imponer condiciones violatorias de los derechos laborales. Pese a que el derecho internacional⁽¹⁰²⁾ y, en general, el derecho interno, protege a los trabajadores migratorios al igual que a los trabajadores nacionales, en la práctica se hace necesario desarrollar mecanismos concretos que garanticen la efectividad de esta protección. En muchos casos los trabajadores toleran condiciones laborales abusivas y se ven inhibidos de denunciarlas por su propia condición migratoria irregular.

- Derecho a la seguridad social

La protección y garantía del derecho a la seguridad social para los migrantes es muy limitada en la práctica y, en muchos casos inexistente. Pese a la consagración de este derecho en instrumentos internacionales⁽¹⁰³⁾, distintos factores determinan que su observancia sea, las más de las veces, ilusoria. De una parte, los Estados son reacios a ofrecer seguridad social a los no nacionales, y de otra, muchos trabajadores migratorios cotizan en los sistemas de seguridad social de más de un país y no les es posible cumplir los requisitos para hacerse acreedores de los beneficios en ningún Estado.

- Derecho a la educación

Los instrumentos internacionales que consagran el derecho a la educación no hacen distinciones entre nacionales y extranjeros⁽¹⁰⁴⁾. No obstante, los niños migrantes y los hijos de migrantes en algunos casos enfrentan obstáculos que les dificultan e, incluso, impiden acceder a la educación. La exigencia de documentos de identidad, condición migratoria, certificados escolares

⁽⁹⁸⁾Declaración Universal art. 7; PIDCP art. 26; Declaración Americana art. II; Convención Americana art. 24.

Además, existen instrumentos específicos referidos a ciertos patrones de discriminación y exclusión tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

⁽⁹⁹⁾Comité contra la Discriminación Racial, Recomendación General N. 30: Discriminación contra los No Ciudadanos, Enero 20, 2004; Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 18: No Discriminación Noviembre 10, 1989; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 59/04, Petición 292/03, Margarita Cecilia Barbería Mirando (Chile), 13 de octubre de 2004; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, 17 de septiembre de 2003.

⁽¹⁰⁰⁾Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 18: No Discriminación Noviembre 10, 1989; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General N° 13, Igual remuneración por trabajo de igual valor, Octavo período de sesiones, 1989.

⁽¹⁰¹⁾Declaración Universal art. 6; PIDCP art. 16; Declaración Americana art. XII; Convención Americana art. 3.

⁽¹⁰²⁾Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6, 7 y 8, International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights, Dec. 16, 1966, 993 U.N.T.S. 3 (en adelante PIDESC); Declaración Americana art. XIV; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" O.A.S.T.S. No. 69 art. 6, 7 y 8, (en adelante Protocolo de San Salvador).

⁽¹⁰³⁾PIDESC art. 9; Declaración Americana art. XVI; Protocolo de San Salvador art. 9.

⁽¹⁰⁴⁾PIDESC art. 13; Declaración Americana art. XII; Protocolo de San Salvador art. 13.

u otros, en muchos casos impide a los niños migrantes educarse.

- Derecho a la salud

De igual forma, los migrantes encuentran obstáculos que les impiden acceder a los servicios de salud. Si bien existe, por lo general, una distancia entre la garantía del derecho a la salud establecida en los instrumentos internacionales⁽¹⁰⁵⁾ y la práctica, esta brecha aumenta de manera considerable en el caso de los migrantes y sus familias. En muchos casos, los migrantes, particularmente los no autorizados, no cuentan con la posibilidad de recibir atención médica y mucho menos pueden interponer recursos judiciales para proteger este derecho. En algunos Estados, incluso, los migrantes irregulares temen acudir a un hospital por temor a ser denunciados a las autoridades migratorias.

- Derecho a la no discriminación

Como se indicó anteriormente, los migrantes afrontan obstáculos normativos y prácticos que les impiden acceder a los servicios y programas estatales y privados dirigidos a garantizar sus derechos económicos y sociales. Esta situación constituye una forma de discriminación. Si bien el derecho internacional de los derechos humanos busca proteger el derecho a la no discriminación⁽¹⁰⁶⁾, hacen falta múltiples acciones y reformas que lo garanticen. De otra parte, deben además tomarse acciones afirmativas para atender a grupos tradicionalmente discriminados como las mujeres migrantes.

b. Ciertas superposiciones de sistemas normativos en lo que atañe a los migrantes

Las diferentes áreas del derecho internacional se encuentran relacionadas. En la práctica, esto deviene en superposiciones de normas y principios. En lo que respecta a los migrantes, las siguientes son las superposiciones más relevantes.

1. Derecho internacional de los refugiados

Esta rama del derecho internacional se desarrolló normativamente a partir de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967. Cabe destacar dos

elementos centrales del derecho internacional de los refugiados que tienen aplicación para los migrantes.

El primero de ellos es el principio de *non-refoulement* que establece que un Estado no puede expulsar o deportar a un refugiado a un país en el que su vida o libertad se encuentren amenazadas en razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política⁽¹⁰⁷⁾. La Convención contra la Tortura retomó este principio y lo desarrolló estableciendo la prohibición de expulsión de una persona cuando existan elementos que establezcan que existe el peligro de que esa persona sea torturada⁽¹⁰⁸⁾. Actualmente, este principio tiene el carácter de *ius cogens*⁽¹⁰⁹⁾. En términos prácticos, el principio de *non-refoulement* se debe incorporar a los procedimientos migratorios permitiéndole a los no nacionales que lo aleguen y que en virtud de su aplicación no sean expulsados o deportados a un Estado en el que teman fundadamente por su vida, libertad o integridad personal.

El segundo elemento hace referencia a la protección y garantía del derecho al debido proceso en los procedimientos para el otorgamiento del asilo o el reconocimiento de la condición de refugiado que establecen los Estados. La Convención establece que la decisión de un Estado de expulsar a un refugiado debe ser el resultado de un procedimiento en el que se le permita contravenir los cargos en su contra y se le garantice el derecho al debido proceso⁽¹¹⁰⁾. Los estándares de debido proceso aplicable a los procedimientos para el establecimiento de la condición de refugiado deben ser acordes con los establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos⁽¹¹¹⁾.

Igualmente es oportuno destacar los esfuerzos de algunos Estados por ampliar el concepto de refugiados y concebir mecanismos de protección internacional a partir de la superposición de las diferentes áreas del derecho internacional. Tal es el caso de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.⁽¹¹²⁾

2. Derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario contiene algunas provisiones aplicables a los no nacionales. Concretamente, el Convenio IV de la Convención de Ginebra se encarga de regular lo relativo a la protección de las personas que en virtud de un conflicto armado

⁽¹⁰⁵⁾ PIDESC art. 12; Declaración Americana art. XII; Protocolo de San Salvador art. 10.

⁽¹⁰⁶⁾ PIDESC art. 2.2; Protocolo de San Salvador art. 3; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

⁽¹⁰⁷⁾ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados art. 33.

⁽¹⁰⁸⁾ Convención contra la Tortura art. 3. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, A.G. res. 39/46, anexo, 39 U.N.GAOR Supp. (No. 51) p. 197, ONU Doc. A/39/51 (1984), entrada en vigor 26 de junio de 1987.

⁽¹⁰⁹⁾ Antônio Augusto Cancado Trindade, *Reflexiones sobre el Desarraigo como Problema de Derechos Humanos Frente a la Conciencia Jurídica Universal*, 56-62, en ACNUR, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI*, San Jose, Costa Rica: ACNUR y Corte Interamericana de Derechos Humanos: 2003.

⁽¹¹⁰⁾ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados art. 32.

⁽¹¹¹⁾ Juan Méndez, Helena Olea and Andreas Feldmann, *Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers. In Essays in Memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton*, ed. Anne F. Bayefsky, 459-473, op. Cit. (2005).

⁽¹¹²⁾ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

u ocupación se encuentren bajo la autoridad de un parte de dicho conflicto de la cual no sean nacionales⁽¹¹³⁾. En un extenso catálogo de prohibiciones y descripciones, el Convenio IV busca proteger a quienes en una situación de conflicto armado se encuentren bajo el dominio de una fuerza estatal que no sea la propia, y a quienes denomina personas protegidas. En términos muy generales, se prohíbe la expulsión de personas protegidas, se regula de manera detallada la internación o residencia forzosa en un lugar específico de personas protegidas, se prohíben las deportaciones y traslados, y se regulan las condiciones y manera en que deben llevarse a cabo las evacuaciones.

c. Derecho emergente dirigido a proteger al trabajador migrante

Como se dijo anteriormente, las consideraciones laborales constituyen una de las razones más importantes que lleva a las personas a migrar. De allí que una forma efectiva de proteger a los migrantes es mediante el desarrollo del derecho internacional dirigido a proteger a los trabajadores migratorios. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha jugado un papel central, desarrollando diversos instrumentos relativos a los trabajadores migratorios⁽¹¹⁴⁾. No obstante, estos desarrollos se han visto limitados, en buena medida por la presión de los Estados receptores de trabajadores migratorios.

De otra parte, en el marco de Naciones Unidas fue adoptada y entró en vigor la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁽¹¹⁵⁾. La convención incluye un amplio y ambicioso catálogo de derechos, distinguiendo entre todos los trabajadores migratorios y los trabajadores migratorios autorizados. Algunos derechos se garantizan solamente al segundo grupo. En gran medida, esta convención constituye una reiteración de derechos consagrados en otros instrumentos. La convención, empero, ha tenido pocas ratificaciones en comparación con otros tratados: la mayoría de los Estados que la ha ratificado son países emisores de migrantes, lo que ha privado de fuerza al instrumento.

En el plano de la jurisprudencia consultiva, es particularmente destacable la Opinión Consultiva 18/03 sobre "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados" emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (con votos concurrentes de los Jueces Cançado Trindade, García Ramírez, Salgado Pesantes y Abreu Burelli), con fecha 17 de septiembre de 2003, a solicitud del Estado de los Estados Unidos Mexicanos, y luego de recibir numerosas presentaciones a modo de *amicus curiae* y de sostener audiencias sobre la materia. En consonancia con su línea de interpretación progresiva del Derecho

Internacional de los derechos Humanos, la Corte se pronunció sobre la materia consultada, recordando y ampliando su propia jurisprudencia sobre las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana; el principio de no discriminación (al que reputa dentro del *jus cogens*); los derechos de los trabajadores indocumentados; y las obligaciones estatales en la determinación de las políticas migratorias a la luz de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. En su Opinión Consultiva la Corte reconoce que los Estados pueden otorgar un trato distinto a los trabajadores indocumentados respecto de otros trabajadores, pero siempre que tal distinción respete los principios de razonabilidad, objetividad y proporcionalidad, y que no lesione los derechos humanos⁽¹¹⁶⁾. Entre otros importantes alcances, la Corte reconoce el derecho a debido proceso de los migrantes, en todo lo que toque a su condición migratoria, en el sentido de que las garantías mínimas que se le brinden estén de acuerdo con los estándares señalados por el derecho internacional.

d. Derecho emergente dirigido a la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en el año 2000, cuenta con dos protocolos. Estos son: Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Como sus nombres lo indican, estos instrumentos tienen por objeto promover la cooperación para prevenir y combatir tales delitos, por lo que ofrecen lineamientos bastante generales en materia de protección a las víctimas de los mismos.

V. Algunos aspectos de particular importancia y relevancia en Iberoamérica

Luego de esta revisión de la normativa internacional, vale la pena detenerse en algunos aspectos centrales para la protección a los derechos humanos de los migrantes de Iberoamérica

a. Protección y garantía del derecho al debido proceso en los procedimientos de control migratorio

Los migrantes, independientemente de que su situación migratoria sea autorizada o irregular, enfrentan procesos de control migratorio. La protección y garantía del derecho al debido proceso en estos procedimientos es fundamental para proteger la dignidad de los migrantes. La existencia de falencias normativas y prácticas en estos procedimientos muchas veces resulta en la violación del derecho al debido proceso de los migrantes. Por ello es

⁽¹¹³⁾ *Geneva Convention [IV] Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of August 12, 1949, adopted Aug. 12, 1949, 75 U.N.T.S. 281.*

⁽¹¹⁴⁾ *Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949), No. 97; Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (1975) No.143; Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 No. 86; Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 No.151.*

⁽¹¹⁵⁾ *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares A.G. res. 45158, anexo, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) p. 262 ONU Doc. A/45/49 (1990).*

⁽¹¹⁶⁾ *OC 18/03, párrafo 119.*

necesario examinar, revisar y adecuar el derecho migratorio a los estándares internacionales en materia de debido proceso. Elementos como la presencia de un adjudicador imparcial, la protección al derecho a ser oído, contar con un traductor o intérprete, con un abogado, tener la posibilidad de interponer un recurso judicial contra la decisión de la autoridad migratoria y la garantía del derecho a la protección consular deben ser elementos mínimos presentes en todo proceso migratorio. Los controles migratorios encuentran un límite en el derecho internacional de los derechos humanos y deben propender a establecer procedimientos que limiten la discrecionalidad de los funcionarios de manera que las acciones de estas personas no resulten en la conculcación de los derechos de los migrantes.

b. Aplicación y respeto del principio de non-refoulement

A pesar de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados tiene más de 50 años, aún es necesario insistir en el carácter de norma de *ius cogens* del principio de non-refoulement. Los controles migratorios no pueden desconocer acuerdos básicos de humanidad, como el de no expulsar o deportar a una persona a un Estado en el cual teme por su vida, libertad o integridad personal. En este sentido, son particularmente preocupantes las operaciones en aguas internacionales que tienen por objeto impedir que embarcaciones que transportan a migrantes o refugiados lleguen a algunos países o desviarlas a terceros países. Los esfuerzos por hacer más estrictos los controles migratorios y por controlar las organizaciones de crimen organizado y terrorismo no pueden devenir en la violación de este principio. Es fundamental que a los refugiados se les reconozca su condición y que se de aplicación al principio de non-refoulement.

c. Protección a las víctimas del tráfico de migrantes y la trata de personas

Es necesario insistir en la necesidad de protección de las víctimas del tráfico de migrantes y la trata de personas. En la medida en que los controles migratorios aumentan, más personas están dispuestas a acudir a un traficante de migrantes o pueden caer en un esquema de trata de personas. La desesperación por migrar lleva a las personas a obviar los riesgos para su vida e integridad personal y someterse a condiciones inhumanas que muchas veces llevan a la muerte o a lesiones de consideración. Los esfuerzos estatales e internacionales suelen centrarse en el control de estos delitos, y se deja de lado a las víctimas, a menos de que puedan colaborar en la persecución penal de los traficantes y responsables de la trata. Es necesario que se atiendan a las víctimas y se les ofrezca la protección que requieren.

d. Desarrollo institucional

La dimensión e implicaciones de las migraciones para los Estados reflejan la urgencia que debería tener la definición y ejecución de una política migratoria. En este sentido, es evidente que la pregunta no es sólo por el control de la migración irregular, sino que debe incluir la protección y garantía de los derechos humanos en los procedimientos migratorios, la inclusión de los migrantes en la sociedad de destino y la contención de los efectos de la migración en las

sociedades de origen.

Igualmente, las acciones y políticas estatales en materia de derechos humanos, y en particular aquellas dirigidas a combatir la discriminación, necesariamente deben incluir a las migraciones. Por último, es necesario que este grupo poblacional haga parte de las acciones de los ombudsmen o comisiones de derechos humanos. Los migrantes deben ser una prioridad en la agenda nacional de derechos humanos.

VI. Conclusiones

De lo expuesto en este documento se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a. El fenómeno de las migraciones y las dimensiones que alcanza hoy en el mundo y, en particular, en Iberoamérica, incide seriamente en el goce de los derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de millones de migrantes, en la economía y calidad de la democracia de los países receptores de las corrientes migratorias, y en la economía, cultura y cohesión comunitaria de los países de origen.

b. Si bien el orden internacional se basa, en gran medida, en la soberanía de los Estados, incluyendo su derecho a regular quienes ingresan y permanecen en sus territorios, el ejercicio de tales potestades no debe resultar en una trasgresión de los derechos humanos, en un cuadro de acogencia implícita de la inmigración (hasta cierto punto) a la vez que se margina y se desconocen derechos y necesidades básicas de los migrantes.

c. En el concierto internacional, se acepta crecientemente la interrelación entre libertades y derechos fundamentales, desarrollo (entendido ampliamente) y seguridad humana. Asimismo la situación de flujos masivos de personas, grupos y comunidades, dentro de los países e internacionalmente, es **materia** de antigua preocupación internacional, en el orden normativo e institucional, en lo que dice a los refugiados, y de una atención creciente, pero aún muy insuficiente en materia de migrantes (entendiendo que en esta categoría no se incluyen los refugiados ni los desplazados internos).

d. Sin perjuicio de ello, del análisis de los principios de derecho internacional y normas internacionales existentes sobre derechos humanos, se puede concluir claramente que la ley internacional reconoce a los migrantes, incluso los indocumentados, derechos fundamentales, entre ellos, los de *non-refoulement*, derechos laborales, debido proceso y la protección general de no discriminación. Así lo ha señalado ilustradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC 18/03. Con todo, es preocupante que los países receptores de corrientes migratorias de resistan a sumarse a la Convención respectiva de Naciones Unidas, debilitando de este modo su fuerza normativa y práctica.

e. La tarea por hacer, en el orden académico y político, para concordar criterios que permitan avanzar en una comprensión común del problema y de las alternativas de solución de sus principales aristas, así como en una mayor protección de los derechos de los migrantes, es, sin duda ardua. En el concierto Iberoamericano esta tarea ha comenzado a ser abordada por actores estatales, no gubernamentales y académicos y también ha sido objeto de pronunciamientos por parte de órganos jurisdiccionales del sistema americano. Esta cumbre puede proveer un impulso para un esfuerzo más intenso en esa misma dirección.

III. TERCERA PARTE

MESA DE TRABAJO 2:

MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y VULNERABILIDAD LA MIGRACIÓN DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS; DE LA COYUNTURA AL FONDO

Jorge A. Bustamante

Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes.

El Colegio de la Frontera Norte y Universidad de Notre Dame
Ponente



(El autor de este trabajo es Relator Especial de la ONU para los derechos humanos de los migrantes, pero no escribe a nombre de la ONU ni de alguna otra institución sino a título personal, asumiendo la responsabilidad exclusiva de este texto)

Introducción

Este trabajo se refiere a la relación que hay entre los fenómenos de las migraciones internacionales y los derechos humanos. Esa relación se enmarca en el contexto teórico dentro del cual se trata de explicar la **vulnerabilidad*** de los migrantes como sujetos de derechos humanos y laborales. Dado que Estados Unidos es el país de acogida más importante en el mapa de los flujos migratorios desde los países de iberoamérica, se inicia este trabajo con el enfoque de los procesos de toma de decisión de la política migratoria de ese país con una perspectiva de los desarrollos más recientes y mas relevantes de ese proceso. De la dimensión coyuntural del proceso legislativo que esta teniendo lugar en Estados Unidos sobre su política de inmigración, se hace un avance hacia el fondo de la cuestión para hacer referencia a las condiciones de vulnerabilidad de los inmigrantes centroamericanos en México. Si bien los flujos migratorios de México y Centroamérica a Estados Unidos son los más numerosos del hemisferio, el examen de las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes no debe soslayar los movimientos poblacionales de Sudamérica, particularmente por la importancia que tiene el crecimiento de la emigración a España desde la República Dominicana y, últimamente desde Ecuador. Estos países latinoamericanos están substituyendo a la emigración desde los países del Magreb en los primeros lugares en los números de inmigrantes a España. Esto tiene relevancia para un enfoque sobre la vulnerabilidad de esos inmigrantes como sujetos de derechos humanos y laborales. Hay otros movimientos migratorios importantes en el cono sur del hemisferio como son los de Bolivia y Paraguay hacia Argentina y Brasil. Aunque en diferentes grados,

en todos esos movimientos hay problemas de violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Si se hiciera un mapa del hemisferio occidental sobre la intensidad de esas violaciones, encontraríamos una correspondencia con los volúmenes de sus flujos migratorios, pero, encontraríamos también un patrón geográfico en el que, entre mas al norte se encuentre el país de destino de las migraciones en el hemisferio, mas intensidad encontraríamos en las violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

Por definición, ningún fenómeno de migración internacional se puede enfocar desde una perspectiva unilateral de país alguno. Sobre todo en los casos de migraciones laborales, estas son resultado de procesos de interacción de factores ubicados, tanto en los países de origen, como en los de destino. Usualmente en correspondencia a los factores que constituyen los mercados de trabajo entre dos o mas países. Entre ellos encontramos que las demandas de la fuerza laboral de los migrantes, responde a factores endógenos de los países de acogida, tanto como las ofertas laborales corresponden también a factores endógenos de los países de origen de esas migraciones. Sin embargo, encontramos un patrón desafortunado -por que no corresponde a factores objetivos sino ideológicos- de una resistencia de los países de acogida por reconocer oficialmente la naturaleza endógena de sus respectivas demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes, particularmente de sus inmigrantes irregulares o indocumentados. A este patrón de resistencias pertenece el hecho de que ningún país de acogida importante de inmigrantes en el mundo, haya ratificado la Convención Internacional de la ONU para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. -

* Véase nota 117.

La idea de estas resistencias es recogida en la recomendación que se propone al final-, después de abundar sobre un marco teórico de la vulnerabilidad.

La cultura política de Estados Unidos y el proceso legislativo hacia su política de inmigración

En Estados Unidos esta ocurriendo algo que desafía los esquemas teóricos con los que se suelen explicar los fenómenos de la realidad en las ciencias sociales. Para entenderlo, es necesario hacer un recorrido por sus antecedentes. En este recorrido se harán entradas a la cultura política del país, tanto como a sus estructuras de poder.

El impasse que detuvo el proceso legislativo en la indecisión del Senado de Estados Unidos sobre el proyecto que debían de aprobar, para luego ser confrontado en el comité bi-cameral (Conference Comité) en el que se dirimen las diferencias entre los proyectos aprobados por cada Cámara Legislativa, fue resuelto en la segunda semana de mayo de 2006, según las declaraciones de los líderes de la mayoría -Senador Bill Frist- y de la minoría, Senador Harry Reid, publicadas en el diario *New York Times* del 12 de mayo de 2006.

Los diversos proyectos que se discutieron en el Senado cubrieron un espectro que se fue reduciendo. En un extremo estuvo el proyecto Sensenbrenner, también conocido por su registro como HR-3447, orientado hacia la criminalización de la inmigración, el control policial y del ejército en las fronteras, en nombre de la seguridad nacional y de la guerra al terrorismo. Si en un extremo de esa política es válido colocar al proyecto Sensenbrenner como representativo de lo más xenófobo o anti inmigrante de la política migratoria que se discute en el Congreso de Estados Unidos, en el otro extremo del espectro se ubicarían virtualmente los proyectos más amigables para los inmigrantes, pero ese espectro político se fue reduciendo, no solo sin modificar el extremo anti inmigrante marcado por el Proyecto Sensenbrenner sino corriéndolo virtualmente más a la derecha con medidas como la de enviar a la Guardia Nacional a la frontera con México. Si bien el Presidente Bush se mostró preocupado por no correr el péndulo político tan a la derecha, advirtiendo que la Guardia Nacional "no es el ejército de Estados Unidos pues esta compuesto por voluntarios", -como si el resto de las fuerzas armadas no estuviera compuesto por voluntarios en su entrada- y advirtiendo que sus soldados no harían tareas policiales (law enforcement) sino administrativas y de logística, esa preocupación se hizo menos creíble al ser criticada en declaraciones, como las del Gobernador de Nuevo México, Bill Richardson quien no solo confirmó que la decisión presidencial se trataba de una movilización del ejército de Estados Unidos hacia la frontera con México, sino que llamó la atención sobre el sesgo que representó hacerlo solo hacia la frontera sur. Ese espectro político está siendo tan dinámico como clara es la dirección hacia donde se está moviendo. Esto quedó claro con la votación del 22 de mayo en contra de la enmienda propuesta por la Senadora Feinstein del Partido Demócrata, sobre la creación de una nueva tarjeta-visa que legalizaría a millones de indocumentados. La línea dura del Partido Republicano se confirmó al aprobar enmiendas cuya relación con

la inmigración era solo indirecta, como la aprobada por el Senado, del inglés como idioma nacional. El proyecto HR-3447 del congresista de Wisconsin, James Sensenbrenner, del Partido Republicano, había recogido el sentimiento de un sector desusualmente amplio de legisladores rebeldes de su partido en contra de la idea del Presidente Bush sobre un programa de "trabajadores huéspedes". Esta fue una propuesta de política migratoria con la que el Presidente de Estados Unidos estaba tratando de responder al clamor mostrado por todas las encuestas de opinión a favor de una reforma a las leyes de inmigración que incluyera un control más efectivo sobre las fronteras nacionales, en particular sobre la frontera con México. El Presidente Bush hizo esa propuesta desde principios de su primera administración, cuando los niveles de aceptación de su gobierno habían rebasado el 80 por ciento de la población de su país, en concomitancia con la aprobación de la invasión de Irak y de su liderazgo en la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo. La exacerbación de los sentimientos nacionalistas provocados por los eventos del 11 de septiembre de 2001, se habían derivado hacia una corriente xenófoba que veía en todo elemento extranjero una potencial amenaza a la seguridad nacional. En ese contexto fueron aprobados abrumadoramente por el Poder Legislativo de Estados Unidos, tanto los incrementos presupuestales para gastos de guerra, que llevaron el déficit presupuestal de Estados Unidos a niveles sin precedente en su historia, como a la reforma legislativa que aumentó el poder presidencial -mediante la llamada "Ley Patriótica" (Patriot Act)- en desmedro de algunos derechos civiles de protección de los individuos contra actos de autoridad y a favor de la privacidad, que ya estaban consignados en las leyes de Estados Unidos. El fervor con el que fue abrazada toda la política a favor de la guerra y en contra del terrorismo, en paralelo con el liderazgo del Presidente Bush en contra de los "enemigos" de Estados Unidos, fue tal, que produjo efectos de boomerang en contra de la propuesta de política migratoria del propio Presidente Bush, de parte de miembros de su propio partido, encabezados por el congresista Sensenbrenner, cuyas críticas en contra de su propio Presidente fueron, que su propuesta de "trabajadores huéspedes" era una "amnistía" disfrazada que "premiaba" a violadores de la ley. El Congresista Sensenbrenner, desde su importante puesto de Presidente del Comité de lo Judicial de la Cámara de Representantes, se subió al tren de la xenofobia del post septiembre 11, para presentar el proyecto HR 3447, que fuera aprobado por una gran mayoría en la Cámara de Representantes en diciembre de 2005.

Este proyecto legislativo no solo se convirtió en la mayor expresión de rebeldía de miembros de su propio partido, en contra de la propuesta del Presidente Bush de "trabajadores huéspedes", sino que recogió las propuestas más radicales en contra de los migrantes, superando los records de xenofobia de la "propuesta 187" de California de 1994 y de la "Ley 200" de Arizona, contra todos los migrantes, tanto indocumentados como documentados. Tal incremento de los sentimientos anti-inmigrantes en la política de Estados Unidos, encontró como el impresionante espectáculo de las marchas multitudinarias de protesta contra los proyectos legislativos antiinmigrantes en general y del Proyecto Sensenbrenner en particular. La mayor parte de las marchas en más de cien ciudades de Estados Unidos fueron organizadas por grupos locales de migrantes mexicanos y simpatizantes de iglesias

y de muchos migrantes de diversos orígenes. Nunca antes en la historia de Estados Unidos (país de inmigrantes) habían ocurrido marchas de protesta, a favor de los inmigrantes, más numerosas que las ocurridas entre marzo y mayo de 2006.

En síntesis, los marchistas protestaron en contra de medidas como: a) la elevación a crimen federal de la entrada o permanencia en Estados Unidos sin autorización gubernamental, que hasta ahora esta penalizada como una falta menor de carácter administrativo; b) la facultad para cualquier policía de Estados Unidos para arrestar y expulsar de inmediato del territorio de Estados Unidos a cualquier extranjero que le pudiera parecer sospechoso a un policía, de ser un "illegal alien" (extranjero ilegal). -con esta disposición se hace susceptible de arresto y expulsión inmediata a cualquier persona que, por el color de su piel, se le haga sospechosa de ser un "indocumentado" a cualquier policía estadounidense-; c) de convertirse en ley el proyecto Sensenbrenner haría un delito federal de cualquier acción de ayuda o asistencia a un inmigrante indocumentado -esta fue la disposición que motivó al Arzobispo Mahoney de Los Ángeles a declarar que pediría a los sacerdotes de su Arquidiócesis (la mas grande de Estados Unidos) que desobedecieran las disposiciones del proyecto Sensenbrenner en caso de convertirse en Ley; d) también este proyecto legislativo autoriza la construcción de muros fronterizos en gran parte de la frontera con México. e) establece, además, un incremento de la Patrulla Fronteriza a niveles sin precedente. Cabe aclarar que la construcción de los muros en la frontera con México, ciertamente representan simbólicamente un gesto hostil y de rechazo a los mexicanos, pero, desde el punto de vista del Derecho internacional, Estados Unidos tiene el derecho soberano, como cualquier otro país, de construir muros en sus fronteras.

La organización de las marchas de protesta fue un ejemplo de civilidad de los migrantes y sus simpatizantes y una primera vez en la historia de Estados Unidos que se moviliza a tanta gente en protesta por los proyectos legislativos anti-inmigrantes. Fueron dos millones de marchistas en total, contando desde la primera en Chicago el 10 de marzo de 2006 en la que se juntaron mas de 300 mil marchistas, hasta las del primero de mayo en Los Ángeles, para las que se movilizaron cerca de un millón de marchistas en dos manifestaciones a diferentes horas del mismo día. Esta movilización demostró una capacidad de organización que muy probablemente se traducirá en una expresión de fuerza política que producirá efectos mediatos sobre la asimetría de poder entre los patrones y los migrantes en un grado que, hacia mediados del mes de mayo del 2006, aun estaba pendiente de dilucidarse por el impasse de la decisión de política migratoria que se derivará del proyecto legislativo que finalmente sea aprobado por el Comité de Conferencia -para cuya conformación aun no se habían nombrado a sus integrantes que representarían a cada Cámara a finales de septiembre de 2006. A pesar de la incertidumbre provocada por esta ausencia de decisión, por estas fechas nadie duda que las marchas producirán algún efecto político que podría no hacerse notable en el corto plazo, pero que muy probablemente lo será en las elecciones intermedias de noviembre del 2006. La hipótesis más plausible a partir de las marchas, es que estas produjeron un efecto de politización sobre suficientes jóvenes con derecho y con edad de votar, como para resultar en un incremento espectacular

de lo que se entiende en Estados Unidos por el "voto latino". Si este sigue las tendencias establecidas en las últimas elecciones (noviembre de 2005) de California, el incremento del "voto latino" representará malas noticias para los candidatos del Partido Republicano en las elecciones de noviembre próximo. La estrategia de posponer la decisión del Comité de Conferencia hasta después de las elecciones de noviembre tendría por objeto disminuir el riesgo para el Partido Republicano de perder esas elecciones intermedias al posponer ese riesgo dos años y medio mas, hasta la próximas elecciones presidenciales. Esto traería como consecuencia el tener que replantear el juego político de las propuestas sobre la inmigración, totalmente diferente a lo que se juega actualmente, pues un nuevo proyecto de política migratoria, derivado de un cambio en el control político de la Cámara de Representantes, ya no incluiría a las propuestas del proyecto Sensenbrenner.

Al mismo tiempo que se aprobaba el proyecto Sensenbrenner en diciembre de 2005, apareció la publicación de un estudio sobre los efectos de la inmigración indocumentada en la economía de California. El diario *Los Angeles Times* editorializó la noticia de esta publicación con el encabezado: "La verdad acerca de los inmigrantes ilegales" con una nota firmada por Michael Hiltzik (<http://www.americas.org/item 23783>) donde se destaca la oportunidad de la publicación de este estudio realizado por el Centro de Estudios Continuos del Estado de California ubicado en Palo Alto, California. En una irónica coincidencia por lo contradictorio de los hallazgos de una investigación científica con las conclusiones de un proyecto legislativo, los resultados de este estudio fueron presentados casi en coincidencia con la aprobación del proyecto Sensenbrenner en la Cámara de Representantes, ante un panel del gobierno estatal de California denominado "de estrategia económica". En síntesis, los hallazgos derivados de la investigación científica de este instituto de Palo Alto, concluyen que, la inmigración proveniente de México, aun la de indocumentados, representa una ganancia para la economía de California y la de Estados Unidos. Afirma que es un mito la creencia de que los trabajadores migratorios produzcan un efecto negativo para la economía de California. Afirma que el 86 por ciento de los 2.4 millones de inmigrantes indocumentados que residen en California actualmente, llegaron después de 1990 y que se encuentran concentrados en solo unos cuantos sectores de la economía del Estado donde se pagan los salarios mas bajos. Señala que, en 2004, los migrantes indocumentados constituyeron el 19% del total de los empleos en la agricultura del Estado; el 17% en los servicios de limpieza y el 11 al 12% en la preparación de alimentos y en la industria de la construcción en California. Señala este estudio que no encontró evidencia alguna de que la inmigración indocumentada haya tenido algo que ver con las causas del desempleo en el Estado o que haya tenido efectos depresivos sobre los salarios en los sectores de la economía donde fueron empleados. Este estudio recomienda que cualquier política migratoria de Estados Unidos debe reconocer el efecto positivo que la inmigración produce sobre la economía de California. -Exactamente al revés de lo que hace el proyecto Sensenbrenner-. Recomienda el otorgamiento de "tarjetas verdes", lo que equivale a la regularización -o a lo que los legisladores del Partido Republicano llaman con horror, "amnistía". En fin, este estudio ofrece datos que muestran la ausencia de bases

empíricas que sustenten al proyecto Sensenbrenner. Si hubiera alguna racionalidad en la motivación y en la persistencia de una propuesta legislativa anti inmigratoria, los hallazgos de este estudio serían suficientes para abandonarla. Sin embargo, las probabilidades aparecen cada día que pasa, mas altas que en el día anterior, de que triunfe la xenofobia. Esto hace predecible que finalmente triunfe esta orientación ideológica sobre el papel de la ciencia en la búsqueda de la verdad y en la identificación de lo razonable.

Para complicar aun mas la vida en las ciudades de la frontera norte de México, a finales de mayo de 2006, el Presidente Bush se comprometió a mandar a la frontera con México a las tropas de la Guardia Nacional el 1o de junio. A principios de junio ya habían llegado los primeros soldados a algunas ciudades de Texas aledañas con México. Estas tropas del ejército de Estados Unidos llegaron a un ambiente muy contaminado por una creciente xenofobia estimulada todos los días en Estados Unidos por programas de radio que se dirigen a los sectores de opinión más recalcitrantemente antiinmigratorios y antimexicanos. Hal Turner, locutor de radio de New Jersey exhortó a sus radioescuchas a que mataran a cada uno de los "extranjeros invasores". Según los hallazgos de una investigación del Southern Poverty Center (SPL) y de la Liga Antidifamación (ADL), "los grupos de odio" han tenido un crecimiento del 33% en los últimos cinco años. Una declaración de Susy Buchanan, investigadora del SPL ilustra este crecimiento de la xenofobia diciendo: "En todo el país el movimiento anti inmigrante está expandiéndose como un incendio sin control y un grupo de activistas está alimentado esas llamas". Entre las organizaciones que promueven el odio en contra del inmigrante en general y de los mexicanos en particular, están los Minuteman, American Border Patrol, Ranch Rescue y Save our State. Según Angélica Salas, directora de la Coalición por los derechos humanos de los inmigrantes en Los Ángeles (CHIRLA) el monitoreo que su organización hace de esos grupos anti- inmigrantes ha descubierto y documentado la relación que mantienen con el Ku Klux Klan y los neonazis.

Jim Chase, de 59 años de Ocean Side, California, veterano de la guerra de Vietnam, quien es dirigente del grupo anti inmigrante California Border Watch, hizo un llamado a través del Internet para que se unieran a el, "todos aquellos que no quieren que sus familias mueran a manos de Al Qaeda o de delincuentes indocumentados o, de los punks de Aztlán que visten camisetas del Che Guevara". La base de operación de este agitador ha sido Campo, California.

Las acciones de estos grupos anti-inmigrantes representan una dimensión que no ha sido contemplada en los debates de las 45 enmiendas que precedieron a la aprobación del proyecto SB 2611 aprobado por el Senado el pasado 26 de mayo. No es casual que la gran mayoría de esas enmiendas pretendían hacer más duras las propuestas anti-inmigratorias de ese proyecto SB 2611. Ha habido un claro proceso de retroalimentación entre las acciones legislativas anti-inmigrantes y las acciones de los grupos anteriormente citados. La fuerza creciente de esta combinación sugiere la imposibilidad de que se logre una conciliación de los proyectos HR 4437 y SB 2611, aprobados por cada Cámara del Congreso

de Estados Unidos. El encono de las argumentaciones anti- inmigrantes ha llegado a un punto que hace muy probable que no se logre acuerdo alguno en el mecanismo parlamentario llamado "Comité de Conferencia" y que sus discusiones se prolonguen más allá de las elecciones internas del próximo mes de noviembre. Es muy posible que en esas elecciones de noviembre aumente de manera espectacular el llamado "voto latino"; particularmente el de los jóvenes nacidos en Estados Unidos de origen mexicano que llegarán a la edad de votar antes de esas elecciones, después de haber experimentado un proceso de politización intensiva en su muy conspicua participación en las marchas de protesta. De ser así, es muy probable que eso resulte en un triunfo de los candidatos del Partido Demócrata con lo cual lograrían el control de la mayoría en la Cámara de Representantes. Esta eventualidad forzaría un replanteamiento del debate sobre la política migratoria de Estados Unidos.

Bush no sería el primer político estadounidense que apela a los sentimientos más negativos de xenofobia de la población de su país, para promover su popularidad. Ese fue el recurso que siguió Pete Wilson para remontar los bajos niveles de popularidad que había alcanzado como gobernador de California en 1993, apoyando medidas anti-inmigratorias como la Propuesta 187, apelando al sentimiento anti-mexicano y racista de un amplio sector de la población de California. Antes de Pete Wilson, George Wallace, de Alabama, se había apoyado en los prejuicios raciales contra los Afro-americanos para sostener sus aspiraciones para ser nominado como candidato del Partido Demócrata a la presidencia de Estados Unidos, recurriendo al dramatismo con que pronunció aquellas frases de: "Segregation today... Segregation tomorrow... Segregation for ever". Lo cierto es que el envío del ejército a la frontera con México es una medida aun más radical que algunas de las incluidas en el proyecto Sensenbrenner que ya provocó las marchas y el boicot de las semanas pasadas. No faltará quien interprete la movilización del ejército de Estados Unidos a la frontera con México como una escalada de una política anti-inmigratoria que provocará nuevas manifestaciones públicas de protesta. El hecho es que la militarización de la frontera decretada por el Presidente Bush estará empeorando el ambiente político sobre la solución a la cuestión migratoria. Ya era notable la tensión provocada por la indecisión del Senado de Estados Unidos que había dejado latente el proyecto Sensenbrenner como la única acción legislativa que hasta entonces había producido el Congreso estadounidense sobre el futuro de la política de ese país en materia migratoria. Ante ese ambiente de tensión, la medida de militarizar la frontera con México podría resultar en el destapamiento de una virtual "caja de Pandora" de la que podrían salir males hasta ahora desconocidos. Ciertamente esa decisión presidencial representa un claro rompimiento del **status quo** en las relaciones bilaterales, que en estricto Derecho internacional, podría justificar el retiro del Embajador de México en Washington para consultas de la Cancillería, orientadas al estudio de la delicada situación en la que esa medida presidencial del país vecino esta colocando al Gobierno de México.

Es muy elocuente que el mensaje del Presidente Bush se haya presentado como "el primero que se refiere a una *"cuestión de política interna"* (a domestic issue) al que se refiere el Presidente Bush

en un discurso desde su oficina (Oval office) de la Casa Blanca. Esta formalidad representa la manera tradicional con la que el Gobierno de Estados Unidos ha visto a la cuestión migratoria, como una cuestión de política interna. En el fondo se trata de una manifestación de esa asimetría de poder por la que Estados Unidos se ha negado atávicamente a admitir la naturaleza internacional de un fenómeno conformado por factores ubicados en ambos lados de la frontera.

Es muy probable que la fuerza política derivada de la capacidad de organizar las movilizaciones de protesta como las que se vieron en los meses de marzo, abril y mayo del 2006, se exprese nuevamente en actos de protesta en contra de la nueva militarización de la frontera con México. La probabilidad de que esto suceda estaría basada en el hecho de que los objetivos para los cuales se originaron las marchas no solo no se han logrado sino que han crecido en su justificación con el surgimiento de nuevas medidas anti-inmigrantes. Si bien el presidente Bush recurrió a toda clase de manipulaciones del idioma para desvirtuar la gravedad de su decisión como la de que los soldados desplegados en la frontera no arrestarán a los migrantes indocumentados pues solo se limitarán a auxiliar a la policía fronteriza, hace difícil creer que la presencia de soldados armados para la guerra y entrenados para el uso de sus armas en combate, no harán nada para detener física o legalmente a los inmigrantes que se encuentren tratando de trasladarse al norte de la frontera de Estados Unidos. Desafía la lógica más elemental que el envío de tropas de la Guardia Nacional que días antes estaban operando en los escenarios de guerra de Irak y de Afganistán y que de pronto se encuentren en la frontera con México frente a un grupo de inmigrantes indocumentados, sólo acaben siendo testigos pasivos de la manera en que los indocumentados sean arrestados por la policía fronteriza después de ser referidos a ella con posterioridad a un encuentro físico entre tan disímiles actores del nuevo escenario de la política migratoria de su gobierno. El problema que surge con el discurso del Presidente Bush el pasado 15 de mayo no es solo de credibilidad en sus planteamientos de acción, sino de conceptualización y entendimiento básico del fenómeno de migración al que se refirió en su discurso televisado desde la Casa Blanca. Empezando por la definición de la inmigración mexicana como un problema de carácter interno (a domestic issue) tal como se definió para enfatizar la importancia del tema de su discurso pronunciado desde su oficina (Oval Office) de la Casa Blanca. El hecho de que el presidente de Estados Unidos ignore la naturaleza internacional del fenómeno migratorio, que se deriva de la presencia de nacionales de otro país (México) que han entrado a Estados Unidos con autorización gubernamental y sin ella, en respuesta a una demanda laboral endógena de Estados Unidos, lo ha llevado a ignorar las implicaciones internacionales de su decisión de enviar tropas de Estados Unidos a la frontera con un país vecino. Para tener un parámetro de la gravedad de su decisión, el presidente Bush o sus asesores deberían de saber que, en la doctrina del Derecho Internacional, el envío de tropas de un país a la frontera de otro país vecino, se considera como un acto de pre-guerra. Esto no sugiere que vaya a ocurrir una guerra, sino la gravedad con la que

en Derecho Internacional se puede ver el despliegue de tropas hacia la frontera de un país vecino. Estas implicaciones de Derecho Internacional fueron totalmente ignoradas por el discurso del presidente Bush. Por otra parte, es claro que los interlocutores a los que se dirigió este discurso fueron los legisladores de la ala más conservadora del Partido Republicano, sin consideración alguna hacia el gobierno de México, no obstante que éste es una parte obvia en las consecuencias que tendrá esa decisión presidencial en el contexto internacional en el que ocurre la migración internacional de trabajadores migratorios hacia Estados Unidos. Cabe anotar que, detrás de la insistencia del presidente Bush en un rechazo a una "amnistía" está en realidad un rechazo a la idea de que los migrantes adquieran la ciudadanía y con ella el poder del voto en consiguiente empoderamiento que los hiciera salir de las condiciones de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos en que han sido colocados por la sociedad y por las leyes de Estados Unidos.

Quien fuera gobernador de Texas, oyó desde muy joven que los "braceros" eran algo conveniente para los intereses de los empresarios agrícolas de su Estado. La razón de que lo era, estaba en la asimetría de poder tan abismal que caracterizaba la relación entre los patrones tejanos y los "braceros", lo cual los colocaba en un grado cercano a la esclavitud, como lo documentó en varios de sus libros el Dr. Ernesto Galarza*. No es casual que el presidente Bush siga interesado en una legislación que mantenga a los trabajadores migratorios temporales a los que corresponde su programa de "trabajadores huéspedes", en la condición de vulnerabilidad análoga a la que caracterizó la explotación de los braceros de 1942 a 1964.

La Circularidad de la Migración de México a Estados Unidos.

En la gráfica siguiente se muestran algunas características socioeconómicas de los trabajadores migrantes mexicanos, derivadas de un modelo de análisis multifactorial de los flujos migratorios hacia el norte y hacia el sur que han sido ordenados según la importancia de su ponderación en la probabilidad de que se dirijan a los Estados Unidos o regresen a México. Es decir, a) en la comparación global de la dirección de los flujos migratorios, se determinó que el porcentaje de trabajadores migrantes que iban a los Estados Unidos era superior al de los que regresaban a México, lo que queda demostrado en el eje horizontal de la gráfica por el punto de inflexión del modelo con referencia a un punto indexado de cada 100 personas que se desplazaban hacia los Estados Unidos entrevistadas en un punto de cruce de la frontera mexicana; b) entre quienes se dirigían a los Estados Unidos, el factor de mayor ponderación en los modelos estadísticos fue el cruce a través de la ciudad de Tijuana (sin una inspección gubernamental). Esta conclusión confirma la dimensión espacial del proceso circular de migración asociado con la dinámica de un mercado laboral internacional en que la atracción de California se ha documentado extensamente; c) el predominio de los flujos migratorios estacionales durante el segundo trimestre (abril?mayo?junio) en cuanto a la ponderación de la varianza de los flujos migratorios,

* Véanse: Galarza Ernesto, *Merchants of Labor: The American Bracero History*, Santa Barbara, Ca.: McNally y Lottin, 1964: *Spiders in the House and Workers in the Field*, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press. 1971.

observándose nuevamente una tendencia que corresponde al momento u ocasión de la demanda de mano de obra desde los Estados Unidos, especialmente California, donde los trabajadores migrantes mexicanos constituyen más del 90% de la fuerza laboral contratada para la producción agrícola del Estado, equivalente a la tercera parte de la producción agrícola de todo el país; d) la creciente importancia que la demanda de mano de obra del sector industrial estadounidense tiene en la ponderación del factor que determina los flujos migratorios desde México, especialmente si se la compara con las labores agrícolas, está impulsando levemente el regreso de los trabajadores migrantes desde México; e) las cohortes de edad más productiva en un mercado laboral tan internacionalizado y el sexo masculino, aparecen en la lista de factores asociados con su presencia en la frontera rumbo a los Estados Unidos. En la gráfica 1 aparecen algunas tendencias de la demanda anual en los Estados Unidos de mano de obra de inmigrantes mexicanos indocumentados, por sector de la economía del país y luego por ciudad de ingreso a los Estados Unidos, Tijuana es la ciudad fronteriza mexicana próxima a San Diego, por donde se produce un poco más del 50% del total de cruces fronterizos de inmigrantes indocumentados.

El costo de la migración consiste en todo lo que el trabajador migrante debe pagar desde que abandona su hogar hasta que recibe su primer sueldo en los Estados Unidos.

Índice de volumen del flujo migratorio representa cambios en términos de porcentajes respecto de semestres de 1988.

La gráfica 2 debe interpretarse como una visión virtual de los factores de demanda y oferta de mano de obra en los Estados Unidos y en México, respectivamente, como dos lados de un mercado laboral internacional de facto. En el lado derecho de la gráfica, aparecen las características socioeconómicas asociadas con los factores de atracción para que los trabajadores regresen a México, según los tiempos de las encuestas EMIF (1995).

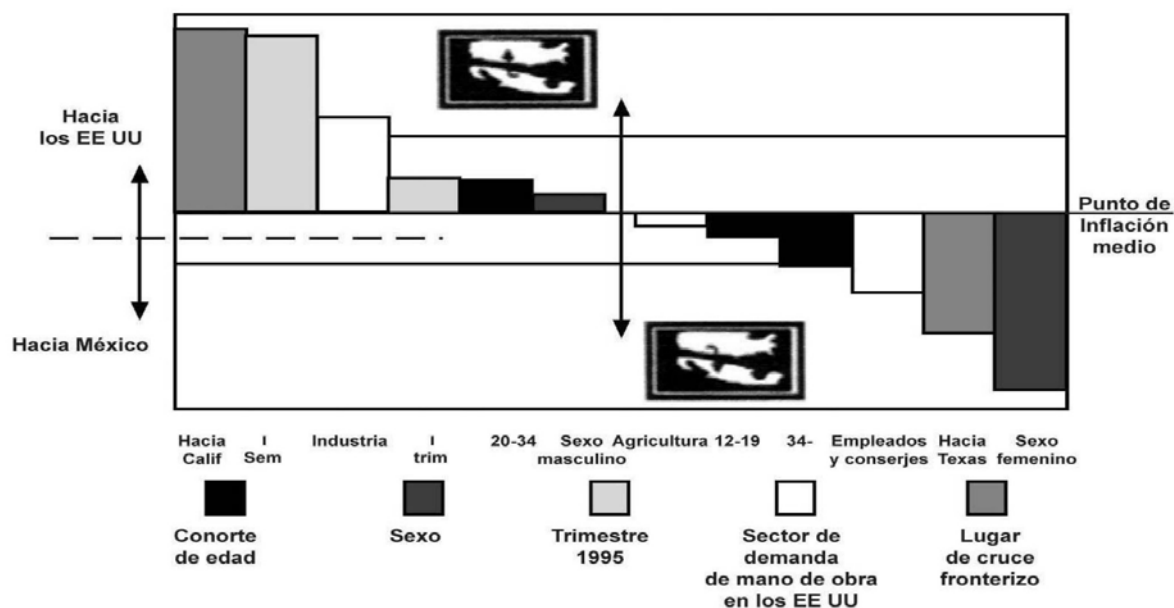
Los datos del presente documento apoyan el concepto de que el desplazamiento de trabajadores documentados e indocumentados desde México hacia los Estados Unidos es un proceso circular de migración puesto en marcha por las "fuerzas" de la oferta y la demanda de un mercado laboral internacional de facto. Es un "mercado" imperfecto, tal como fue conceptualizado por Max Weber⁽¹¹⁷⁾, donde los salarios y las condiciones de trabajo son más el resultado de una asimetría de poder entre los protagonistas principales de una relación laboral que el resultado de la interacción clásica entre la oferta y la demanda. El modo en que se desarrolla la asimetría de poder entre los protagonistas principales de

dicha relación social y económica tiene que ver con valores e ideologías que pertenecen a una dimensión diferente de la realidad migratoria acerca de la cual se han presentado algunos datos en el presente documento. Por consiguiente, la conclusión que se puede sacar de estos datos es todavía incompleta, a pesar de la producción de estimaciones directas de la migración de trabajadores documentados e indocumentados desde México, que fue logrado por primera vez por el COLEF.

La vulnerabilidad de los inmigrantes centroamericanos en México

Hace varias décadas que México dejó de ser un país solo de emigración, para convertirse en un país de inmigración y trans migración de quienes pretenden acudir a la demanda de fuerza de trabajo que se origina en Estados Unidos atravesando para ello el territorio mexicano. El fenómeno migratorio tradicional de México se ha internacionalizado. Hay todavía una gran escasez de investigación en México sobre la inmigración y trans migración de centroamericanos. Menos datos hay aun que nos permitan saber a ciencia cierta el nivel de violaciones a los derechos humanos de los centroamericanos en México; sin embargo, hay suficientes datos que sugieren que esas violaciones podrían ser iguales y aun mas graves que las que se cometen en Estados Unidos en contra de los mexicanos. Fundamento esta aseveración en el trabajo de varias fuentes: Primero, del trabajo periodístico de Sonia Nazario -galardonada con varios Premios Pulitzer en Estados Unidos, tanto por su trabajo de investigación como de fotografía periodística y como escritora de un libro de "non fiction" titulado *Enrique's Journey*, (publicado por Random House de Nueva York, en 2006)-; además, por la investigación que dio lugar a una nota periodística publicada por el diario español El País del 16 de agosto de 2005, titulada "El tren que huele a muerte"; además, por el informe de investigación una ONG mexicana titulado "Primer Informe de los Derechos Humanos del Migrante", al que tuve acceso mediante mi oficina en la ONU en Ginebra a donde fue enviado por los autores, para la atención del Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Migrantes; además, por los hallazgos de investigadores de El Colegio de la Frontera Norte, en un informe aun sin publicar por lo que les agradezco la deferencia de facilitarme sus hallazgos preliminares- sobre una investigación, la primera en su género, que describe las características socio-económicas de los migrantes y transmigrantes centroamericanos. En ningún caso, los autores de estas fuentes son responsables de manera alguna de este texto, del que lo es en exclusiva, quien esto escribe.

⁽¹¹⁷⁾Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, pp 23-54, citado por Dirk Kasler en *Max Weber: An Introduction to his Life and Work* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), En esta cita, Mommsen se refiere a los detallados estudios que hizo Weber sobre la agricultura en la región del río Elba, en los que analizó ¿en más de doce publicaciones aparecidas entre 1892 y 1894 (aún no se han traducido del alemán)? las condiciones de los obreros agrícolas, incluidos los trabajadores migrantes polacos. Muchas de las ideas de Weber especialmente pertinentes para los sociólogos laborales aparecen en esta serie de obras, encargadas por la Verein für Sozialpolitik en 1890 para que las dirigiera Weber, junto a Thiel, Conrad y Sering. Mis conocimientos de este aspecto de la teoría social y económica, en que Weber elabora muy cabalmente su concepción sociológica de un mercado laboral, provinieron de la lectura del libro de Dirk Kasler, citado anteriormente, y la obra posterior de Wolfgang J. Mommsen, *The Political and Social Theory of Max Weber* (Chicago: University of Chicago Press, 1989).



Gráfica 1

MIGRACIÓN CIRCULAR DE MANO DE OBRA ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS SEGÚN LA DIRECCIÓN DEL FLUJO Y LAS PONDERACIONES DE LOS FACTORES DE ATRACCIÓN (DEMANDA) DE MANO DE OBRA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE LOS FACTORES DE ATRACCIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO HACIA MÉXICO, 1995

Fuente: Encuesta del EMIF Colegio de la Frontera Norte, para CONAPO y STPS. 1994-1995.

El libro de Sonia Nazario, como lo sugiere su título, se refiere a la saga de un niño hondureño que sale de Tegucigalpa, Honduras hasta Estados Unidos, para buscar a su madre en Estados Unidos. La narración de sus tribulaciones, no solo es conmovedora por su sentido humanista, sino de gran valor educacional como un riguroso estudio de caso sobre las condiciones de vulnerabilidad extrema de un niño migrante que le impusieron los sistemas, los gobiernos y las sociedades de los países de su jornada, estimulada por el amor por su madre a quien extrañaba a tal grado que lo motivó a superar obstáculos increíbles para un niño de 12 años.

La nota citada publicada en *El País*, en dos entregas empieza diciendo: "Miles de emigrantes centroamericanos sufren asaltos y accidentes que los dejan inválidos tratando de llegar a Estados Unidos en trenes mexicanos. Algunos pierden la vida en el intento" (Pág. 12 de la edición del 16 de agosto). Los datos de esta publicación no solo corroboran los datos recogidos y explicados por Sonia Nazario en su libro citado sino que exponen un escenario de corrupción y de criminalidad dentro de las agencias del Gobierno de México que tienen que ver con la inmigración de centroamericanos que, al mexicano que esto escribe, le provoca vergüenza el oír al Presidente Fox y a su Canciller Derbez, presumir del cumplimiento de los compromisos internacionales sobre Derechos humanos suscritos por México.

Después de comentar esos datos en la columna semanal que publico en el diario *Milenio diario* el 22 de agosto de 2005, escribí: "Es obvio que hay datos suficientes para justificar una queja contra el Gobierno de México por no proteger los derechos humanos mas elementales de los migrantes centroamericanos. Hace mas de diez años advertí, ante el Presidente Zedillo, de la necesidad de que el gobierno de México mostrara congruencia entre los reclamos que se hacen a Estados Unidos y lo que se les hace a los inmigrantes centroamericanos en México". Terminé entonces diciendo: Seguimos solo viendo la paja en el ojo ajeno. Es lamentable que tal comentario sea tan válido para el presente como lo fue para entonces.

Al concluir esta sección, no deseo omitir un comentario acerca de la lentitud con la que se esta dando dentro del Gobierno de México, la reforma a la Ley General de Población, que rige las cuestiones tratadas en este texto. Se trata de una normatividad reconocida ampliamente en México como obsoleta e insuficiente para que se consideren cumplidos los compromisos adquiridos por México respecto de la obligación que le impone haber, primero, promovido, luego, suscrito y finalmente ratificado la *Convención Internacional de la ONU sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*. Esta normatividad de la ONU entró en vigor hace cinco años, después de haber sido ratificada por el mínimo de 20 países establecido por ese instrumento que representa la normatividad

mas completa de validez universal que existe, sobre la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes internacionales. En estricto Derecho, una reforma a la Ley General de Población no podrá ser menos que lo ya comprometido con la entrada en vigor de la Convención de la ONU de 1990. De acuerdo con la Constitución mexicana, esta normatividad debe ser considerada como una ley interna vigente en México, de la más alta jerarquía de las que jura el Presidente de México cumplir y hacer cumplir al tomar posesión como titular del Poder Ejecutivo de la Nación. De particular urgencia para el Poder Legislativo mexicano es producir una legislación que cubra las omisiones en las leyes de México respecto de la "trata" de migrantes, particularmente de niñas, en correspondencia con los Protocolos de Palermo sobre tráfico y trata de migrantes internacionales.

Un Marco Teórico para Explicar la Vulnerabilidad de los Migrantes

La condición estructural básica que determina la condición social de los migrantes irregulares en el país de destino, es su condición de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos y laborales. El entendimiento de esta premisa teórica adquiere relevancia en la definición que hizo la ONU de los migrantes internacionales como "grupo vulnerable". Las premisas básicas que se examinarán a continuación se refieren al concepto de vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos⁽¹¹⁸⁾.

En un discurso pronunciado en la Universidad de Oxford en 1997, la Sra. Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluyó una noción de esos derechos que es fundamental para entender el concepto de vulnerabilidad en la forma en que se emplea en el presente trabajo. Dijo ahí que: "una enseñanza que tenemos que aprender y reflejar en nuestro enfoque es que los derechos tienen por esencia su calidad habilitadora o de empoderamiento⁽¹¹⁹⁾. Siguiendo esta línea de pensamiento, se entiende aquí por **vulnerabilidad** la condición personal impuesta a un inmigrante/extranjero de extrema carencia de poder⁽¹²⁰⁾. Es fundamental en este enfoque conceptual entender esa carencia de poder como una **construcción social**⁽¹²¹⁾ que se impone como si fuera una etiqueta⁽¹²²⁾ sobre el o la inmigrante.

El proceso social que supone la imposición de tal condición de vulnerabilidad de una persona a otra, implica una asimetría de poder entre tales personas. Al identificar paradigmáticamente a esas personas para los efectos de este trabajo, como un inmigrante o extranjero⁽¹²³⁾, en interacción social con un nacional del país de recepción, se hace necesario profundizar sobre la naturaleza de esa relación y el origen de la asimetría de poder que la caracteriza.

Para el entendimiento de esa relación recurriremos a la teoría de las relaciones sociales de Max Weber⁽¹²⁴⁾. Una ventaja importante de esta teoría del sociólogo alemán es que entiende la relación social en dos dimensiones: una objetiva, consistente en la conducta observable de los actores que interactúan en el proceso de configurar una relación social y, otra subjetiva, consistente en

(118) Véase: Bustamante, J.A. "Immigrants' Vulnerability as Subjects of Human Rights", *International Migration Review*, Vol.36, num. 2, pp.333-354. Una referencia empírica de la vulnerabilidad como se entiende en este trabajo, se puede encontrar en la resolución de finales del mes de abril de 2004 de un juez federal en Portland, Oregon, quien calificó de "condiciones de esclavitud", en un juicio contra el dueño de las "granjas De Coster", ubicadas en el estado de Maine en las que se encontraban secuestrados más de ochocientos inmigrantes indocumentados mexicanos. Difícilmente se podría encontrar una ilustración de algo peor que una **"extrema carencia de poder"** que las "condiciones de esclavitud" a las que se refirió ese Juez Federal en el citado juicio. El nivel de abstracción de este concepto y el de **Vulnerabilidad** al que se refiere esta sección, corren el riesgo de perderse en el escepticismo cuando se alude en su aplicación a la realidad de un país democrático como Estados Unidos y, a una temporalidad de principios del tercer milenio.

(119) Robinson, Mary, *Human Rights*, No. 1 (invierno) 1997/1998, pag.6

(120) Véase la Nota No. 7

(121) Berger L. Peter y Thomas Luckmann, *La Construcción Social de la Realidad*, Buenos Aires, Biblioteca de Sociología-. Amorrortu Editores, 1970.

(122) Se usa este termino en el sentido sociológico en que lo uso **Howard S. Becker** en *Outsiders Studies in the Sociology of Deviance*, Nueva York, N.Y. The Free Press. 1968. Pp. 17 y18. Una premisa básica en la teoría de etiquetamiento" de Beker puede encontrarse en las palabras siguientes: "Los grupos sociales crean desviaciones estableciendo las normas cuya infracción constituye una desviación, aplicándolas a personas concretas a las que se califica de intrusas. Desde este punto de vista, la desviación no es una cualidad del acto que comete una persona sino una consecuencia de la aplicación por otros de normas y sanciones a un "infractor". La persona desviada es aquella a la que le han aplicado con éxito esa etiqueta. La conducta desviada es la de las personas así etiquetadas" Becker, *Outsiders*, pág.9

(123) Se usan indistintamente en este trabajo los términos "inmigrante" o "extranjero" en tanto que, por inmigrante se entiende un migrante internacional que, por definición, es extranjero en el país de acogida.

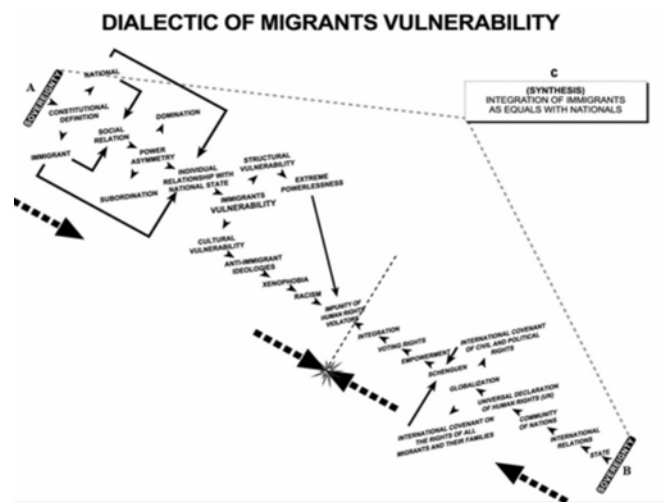
(124) Una premisa básica de la teoría del etiquetado de Becker puede encontrarse en las palabras siguientes: "Los grupos sociales crean desviaciones estableciendo las normas cuya infracción constituye una desviación y aplicándolas a personas concretas a las que califica de intrusas. Desde este punto de vista, la desviación no es una cualidad del acto que comete una persona sino una consecuencia de la aplicación por otros de normas y sanciones a un "infractor". La persona desviada es aquella a la que han aplicado con éxito esa etiqueta. La conducta desviada es la de las personas así calificadas". Becker, *Outsiders*, pág.9.

el "sentido" intersubjetivo (**Gemeinten Sinn**)⁽¹²⁵⁾ que los actores le dan a las conductas que respectivamente orientan hacia los actores de la relación.

La distinción que hace Weber entre la conducta observable de los actores y la dimensión intersubjetiva de lo cultural, es aprovechada aquí como base teórica para diferenciar entre una **vulnerabilidad estructural** y una **vulnerabilidad cultural**.

La primera se refiere a la diferencia entre un nacional y un extranjero/inmigrante en sus relaciones con el Estado⁽¹²⁶⁾ en el país de acogida. Esta diferencia se deriva del derecho soberano que cada país tiene para definir quien es un nacional y quien no lo es. En esa diferenciación legítima, que aparece en las leyes constitucionales de la mayor parte de los países, está el origen estructural de una desigualdad en el acceso a los recursos del Estado entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes. Al entrar los unos en relación social con los otros, esa desigualdad se convierte, en la práctica, en un valor entendido que va evolucionando gradualmente con rumbo a convertirse en un criterio normativo de observancia en círculos sociales cada vez más amplios por la experiencia reiterada de las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes. En esta dinámica, los nacionales transfieren al contexto social de sus relaciones con los inmigrantes/extranjeros, la diferenciación que hace el Estado entre nacionales y extranjeros. Esa diferenciación acaba siendo convertida en un criterio o base normativa de una asimetría de poder **de facto** en las relaciones entre inmigrantes y nacionales. Esa asimetría de poder en las relaciones entre unos y otros, se va poco a poco convirtiendo, como resultado de la reiteración de su práctica con los mismos resultados, en lo que Weber llamó un "contenido de sentido". Este se va insertando gradualmente como un elemento del bagaje cultural de ambos actores principales de las relaciones sociales entre inmigrantes y nacionales. Como elemento cultural, ese "contenido de sentido" adquiere un papel muy importante en la reproducción de esas relaciones sociales, mediante los procesos de socialización a través de los cuales se incorporan nuevos actores que repiten los mismos papeles que jugaron sus antecesores, porque ya han aprendido el **Gemeinten Sinn** de sus relaciones sociales. Ese proceso de socialización permite no sólo la reproducción de esas relaciones sociales sino su perpetuación. Una, en la que se mantienen constantes ambas, la **vulnerabilidad estructural** y la **vulnerabilidad cultural**.

A lo largo del proceso que da lugar a la vulnerabilidad hay una dialéctica que se origina en una aparente contradicción entre dos diferentes ejercicios de **soberanía**. Esa dialéctica está representada en el diagrama que aparece a continuación.



Gráfica 2

El diagrama parte de la noción hegeliana de un proceso dialéctico en el que se contraponen dos ejercicios de soberanía con objetivos diferentes a manera de **tesis** y **antítesis**, cuya **síntesis** es un cambio cualitativo de la condición de vulnerabilidad. Uno de los ejercicios de soberanía consiste en la definición que hacen, por lo general, las Constituciones de los países, respecto de lo que se debe entender por **nacional** y lo que se debe entender por **extranjero**. Aunque el legítimo derecho de soberanía del que se deriva el hacer esta definición no implica colocar al extranjero en una situación de subordinación en todas las relaciones sociales que establece con los o las nacionales del país de acogida, en la práctica de esas relaciones, la distinción que hace la definición legal entre unos y otros es convertida o socialmente construida en un criterio de discriminación **de facto** mediante el cual los extranjeros acaban siendo colocados en una condición de subordinación respecto de los nacionales, que es igual a la imposición de una condición de desigualdad o de **asimetría de poder** en las relaciones sociales entre unos y otros. Esta

(125) **Gemeinten Sinn** es un concepto fundamental de la teoría de las relaciones sociales de Max Weber. Aquí se entiende que en las traducciones más conocidas de Weber al inglés, en que este concepto se vuelve de carácter psicológico al ser traducido por Talcott Parsons como "significado subjetivo". En el presente texto, el concepto de Weber de **Gemeinten Sinn** se entiende en su sentido sociológico original, como el significado cultural o el significado compartido intersubjetivamente por los miembros de la misma comunidad en calidad de agentes de interacciones sociales estructuradas. Max Weber desarrolló este concepto en el primer capítulo de su obra publicada postumamente, titulada *Grundriss der Sozialökonomie, III Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft*, Verlag Von J.C.V. Mohr (Paul Siebeck), Tübinga, 1925

(126) Como se analiza más adelante, la naturaleza "interna" de la relación del individuo con el Estado en su país de origen, lo diferencia de la condición de inmigrante/extranjero, que adquiere como consecuencia de su inmigración; condición desde la cual entra en relación con el Estado del país de acogida. Esta última relación es la que es relevante para el Derecho Internacional en cuyo contexto se analiza la vulnerabilidad de los migrantes internacionales en este trabajo.

desigualdad se hace concreta en la diferencia con la que extranjeros y nacionales son tratados por el Estado del país de acogida de los inmigrantes. Esta diferencia de trato incluye el acceso diferenciado que unos y otros tienen a los recursos de bienes y servicios que el Estado ofrece a sus nacionales. Esto es gradualmente modificado conforme, en un país de acogida, el Estado abre el acceso a sus recursos también a los extranjeros. De las diferencias de hecho o de derecho antes conceptualizadas, se deriva el proceso en el que es socialmente construida la condición de vulnerabilidad de los inmigrantes internacionales como sujetos de derechos humanos. Esta condición de vulnerabilidad tiene dos dimensiones. Una objetiva, que se conceptualiza como **estructural** y otra subjetiva que se conceptualiza como **cultural**. La primera se caracteriza por una "carencia extrema de poder". Esta es una condición entendida de la manera en que Max Weber entendió un **tipo ideal** en su teoría de las relaciones sociales. Es decir, una construcción teórica, que no tiene necesariamente una referencia empírica. Algo así como en la Física se entienden conceptos como el de "vacío perfecto", que es una construcción teórica definida y expresada por una ecuación, cuyo uso en la práctica de la investigación no depende de que el "vacío perfecto" sea susceptible de comprobación empírica. De la misma manera, la "carencia extrema de poder" es una construcción teórica que representa el extremo de la desigualdad que caracteriza a los inmigrantes internacionales como sujetos de derechos humanos. Esta construcción teórica adquiere relevancia al convertirse en el punto de referencia a partir del cual debe entenderse la noción de **empoderamiento o habilitación** como un elemento crucial en el entendimiento de las nociones de derechos humanos y de integración (más adelante se elabora sobre este concepto) que se usan en este trabajo.

Una de las expresiones empíricamente demostrables de la "carencia extrema de poder" es la "impunidad", entendida ésta como consecuencia de la condición de "carencia extrema de poder". Aquí se entiende por impunidad la ausencia de sanción a la violación de los derechos humanos de los inmigrantes.

En el proceso dialéctico de la vulnerabilidad es de crucial importancia el entendimiento de la dimensión subjetiva, llamada aquí "cultural". Esta consiste en la justificación ideológica de la existencia y de la práctica de la condición de vulnerabilidad como es aquí entendida, de la cual se deriva la **impunidad** de los violadores de los derechos humanos de los inmigrantes. Tal impunidad existe en la práctica porque está alimentada por los elementos ideológicos con los que se justifica subjetivamente la desigualdad que se impone a los inmigrantes **vis a vis** los nacionales del país de acogida. Una manifestación objetiva de esa dimensión ideológica es la "propuesta Sensenbrenner", aprobada en diciembre de 2005 en la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense. La parte de esta propuesta legislativa que revela más claramente tal dimensión ideológica es la que otorga a cualquier policía de Estados Unidos la facultad de arrestar y expulsar del país de inmediato, a cualquier persona que a primera vista, le parezca sospechosa de ser un "extranjero ilegal" (illegal alien). Esta propuesta, que aun no es ley, implica una habilidad imputada a todo policía, de distinguir **a priori** quien podría ser un "extranjero ilegal" (llamado aquí migrante indocumentado o irregular). Tal distinción apriorística sólo puede derivarse del significado **ideológico** que el funcionario

gubernamental le dé a la apariencia que él o ella asocian con su definición de un "illegal alien". En un Estado en el que más del 90 por ciento de los arrestos de "illegal aliens" realizados por las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, ha sido por varias décadas, de mexicanos, es el color de la piel el elemento de la apariencia que resulta más **a priori** para "distinguir" quien "podría ser" un "illegal alien". Visto así, la "propuesta Sensenbrenner" implica una "criminalización" **a priori** de todo aquel que por el color de su piel "parezca" mexicano. Luego, implica una "criminalización" **a priori** de todo un grupo étnico en Estados Unidos. Toda proporción guardada, eso es algo semejante al proceso de "criminalización" del que fueron víctimas los judíos en la Alemania nazi después de ser aprobadas las "Leyes de Nuremberg" en 1934. No se sugiere aquí una comparación entre las experiencias históricas del pueblo judío con las de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Se sugiere una comparación jurídica entre las Leyes de Nuremberg y la "propuesta Sensenbrenner". La impunidad con la que se llevó a la práctica la criminalización de los judíos en la Alemania Nazi, es de la misma naturaleza sociológica que la "criminalización" **a priori** de todo aquel que por el color de su piel parezca mexicano, para los efectos de lo establecido por la "propuesta Sensenbrenner". Como se sabe, esta propuesta legislativa fue casi copiada del texto de la "propuesta 187" que fue la base de la exitosa campaña de reelección del Gobernador Pete Wilson quien siguió la estrategia de apelar a los sentimientos más anti-inmigratorios del electorado de California para obtener su reelección a partir de ofrecer su apoyo a lo que constituyó la ley más racista y más anti mexicana de la historia de las relaciones entre Estados Unidos y México. Esta ley, aprobada plebicitariamente en 1994, fue suspendida antes de su puesta en práctica por una orden judicial, por el mismo tribunal federal que luego falló, declarándola inconstitucional con base en el principio de exclusividad que la Constitución de Estados Unidos establece a favor del gobierno federal en materia de inmigración. Es decir, sin entrar a la discusión de otros aspectos de dicha propuesta. Quien quiera que examine los textos de las varias propuestas anti-inmigratorias presentadas ante el Congreso de Estados Unidos en vísperas de las elecciones de 1996, a la luz de algunos acontecimientos recientes del debate interno sobre la política de inmigración de Estados Unidos, podría caracterizar a ese año como un parte aguas que bien podría representar el punto crítico de la contradicción dialéctica propuesta en el diagrama. Quizá, más que nada, por la impresionante expansión de la economía estadounidense en los últimos años del Siglo XX, el hecho es que dos acontecimientos a principios del año 2,000 marcaron un agudo contraste con la predominancia anti-inmigratoria del ambiente político de Estados Unidos. Una fue la declaración de Alan Greenspan, a cargo de la Reserva Federal y de la política monetaria de Estados Unidos, proponiendo la apertura de las fronteras de Estados Unidos a la fuerza de trabajo de los inmigrantes como condición de una continuación de la expansión de la economía de ese país. El otro acontecimiento fue la decisión unánime del Comité Ejecutivo de la AFL-CIO adoptada en la reunión anual de su comité directivo en Nueva Orleans el 17 de febrero de 2000, demandando del gobierno de su país la regularización total de los inmigrantes indocumentados con cierta antigüedad de residencia en Estados Unidos. Quizá aún más que las declaraciones de Alan Greenspan, esta recomendación de la AFL-CIO marcó un

cambio de 180 grados en la política migratoria de la federación sindical con más miembros en ese país. De ser los campeones de la anti-inmigración en su apoyo a propuestas legislativas de esa orientación, como fue el caso de los varios "proyectos Simpson-Rodino", a ser los principales proponentes de una regularización masiva de los "illegal aliens" como propusieron hacia la mitad del año 2,000. De esta manera, la AFL-CIO dio un salto abismal. Aún es muy pronto para saber si este salto tuvo que ver más con objetivos de sobrevivencia política al incorporar de un golpe a un numeroso contingente de nuevos miembros reclutados en las filas del creciente proletariado de origen "latino" o, tuvo que ver con una nueva visión de los procesos de globalización bajo la mira de seguir los pasos de la internacionalización del comercio y las finanzas con una nueva orientación de internacionalización de las organizaciones sindicales. El hecho es que el cambio de orientación hacia la inmigración dado por la AFL-CIO a principios del año 2,000, fue en dirección contraria a la que caracterizó a la "propuesta 187" en 1994. Ese virtual parteaguas resulta muy útil para explicar las bases teóricas del proceso dialéctico de la vulnerabilidad al que se refiere el diagrama.

En sentido opuesto al flujo virtual de izquierda a derecha, vemos en el diagrama iniciar el flujo virtual opuesto, en la noción de soberanía. En ambos extremos del diagrama se alude a la misma noción de soberanía conocida desde el surgimiento de los estados-nación en los años de Bodino y Vitoria como principio del Derecho Internacional. Se trata de la misma noción en que se apoya el derecho de los países para definir quien es nacional y quien es extranjero, sólo que en esta otra orientación, dialécticamente opuesta, se trata del derecho soberano de los países para autolimitar el ejercicio de su propia soberanía al comprometerse a aceptar, promover y proteger los derechos humanos de los habitantes de su país, sin restricciones de nacionalidad, origen étnico, creencias religiosas, género, edad, etc. tal y como fuera consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. Es decir, un compromiso soberano de entender los derechos humanos sin distinción de nacionalidad de origen, estableciendo condiciones de igualdad entre nacionales y extranjeros/inmigrantes. Algo dialécticamente opuesto a la decisión soberana de distinguir constitucionalmente entre nacionales y extranjeros/inmigrantes. La noción de soberanía de la que parte el flujo virtual de derecha a izquierda en el diagrama encuentra su expresión más clara cuando un Estado decide ratificar los compromisos sobre derechos humanos para los migrantes/extranjeros, establecidos en instrumentos normativos internacionales. Tal es el caso de la **Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos** aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 2200A (XXI) el 16 de diciembre de 1966, mismo instrumento normativo que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Del rango de ley suprema de la nación, que la mayor parte de las constituciones de los países democráticos conceden a los tratados y convenciones internacionales debidamente ratificados por sus órganos legislativos, surge la aparente contradicción entre un ejercicio de soberanía que, por una parte, discrimina entre nacionales y extranjeros, de lo cual se deriva un proceso de **desempoderamiento** de los inmigrantes que culmina en la imposición de una condición de "vulnerabilidad estructural" y, por otra parte, otro ejercicio de soberanía del cual se deriva un proceso de **empoderamiento o habilitación** que

puede culminar en una integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida, entendida tal **integración** como una síntesis de la oposición dialéctica entre los extremos señalados por los puntos A) y B) en el diagrama; es decir, como una condición del migrante que sería teóricamente la opuesta a la de una "carencia extrema de poder" que resulta del ejercicio de soberanía opuesto en el diagrama. La condición estructural del migrante que se deriva del ejercicio de soberanía indicado por el punto B) del lado derecho del diagrama, resulta de la evolución propulsada por el proceso de globalización sobre las relaciones internacionales, del cual se deriva el principio de igualdad ante la Ley y ante el Estado para todos los seres humanos sin distinción de origen nacional consignado entre otros principios, por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU. Si entendemos esta normatividad como resultado de un proceso de globalización, se podrá entender que tal proceso no ocurrió ni produce efectos en el corto plazo. Piénsese en el tiempo transcurrido desde los "Acuerdos de Roma" hasta la admisión reciente de los países de Europa del este en la Unión Europea, en relación con la evolución que llevó a las recomendaciones de integración de los inmigrantes contenidas en los acuerdos Schenguen, a la luz de la rigidez de una definición constitucional entre nacionales y extranjeros. En este contexto, parecería haber una contradicción entre dos ejercicios de soberanía. En realidad no hay tal, ni ocurren simultáneamente. Se trata más bien de la conceptualización de un proceso evolutivo que ocurre de acuerdo con los cambios que produce la globalización. Uno de esos cambios lleva a los países involucrados a la necesidad de hacer ajustes a la noción tradicional de soberanía. Se trata de un proceso evolutivo en el que el "interés nacional" tiene que ajustarse a nuevas reglas de convivencia internacional en las que surge un nuevo principio de "accountability" (rendimiento de cuentas) sobre el respeto a la ley interna y a las normatividades de la convivencia internacional) que ya no puede ser limitado ni condicionado por la noción tradicional de soberanía.

Quizá el parte aguas entre la validez de la noción tradicional y la nueva noción de soberanía fue el caso del **apartheid** en Sudáfrica en el que la comunidad internacional lo definió como intolerable por considerarlo flagrantemente violatorio de los derechos humanos definidos consensualmente por la comunidad internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a partir de lo cual, la comunidad internacional decidió entonces actuar en consecuencia, por encima de los alegatos que hiciera el gobierno de Sudáfrica de violación de soberanía e intervencionismo externo sobre asuntos internos etc.

A partir de entonces, los procesos de globalización han llevado consigo el entendimiento para los países interesados en participar de sus ventajas, de que no hay noción de soberanía que valga frente a patrones de recurrencia de violaciones de derechos humanos. Tal ha sido la tesis detrás de las intervenciones internacionales en Somalia, Kosovo y Timor y hacia allá apuntan las críticas al gobierno Ruso respecto de su trato a Chechenia y al gobierno Chino respecto del trato a sus disidentes políticos. Está muy lejos de desaparecer el principio de no intervención extranjera en asuntos internos de los países. Este sigue siendo una regla básica del Derecho Internacional. Sin embargo, no cabe duda de que este principio ya no es lo que era antes, sobre todo cuando se

trata de pedir rendimiento de cuentas a un país sobre patrones de violencia recurrente de los derechos humanos dentro de su territorio.

Uno de los factores del cambio que ha sufrido la noción clásica de soberanía es la globalización. Conforme los intercambios comerciales, la producción industrial y las comunicaciones han producido un efecto de internacionalización de marcos normativos bajo los cuales avanzan los procesos de globalización, las desviaciones de esos marcos normativos que llegan a conformar patrones de conducta en un país que desea participar de la globalización, se convierten en obstáculos para participar en sus beneficios, generalmente asociados real, o perceptualmente, a mejores niveles de vida. Este fenómeno se aprecia claramente en la creciente lista de países que aspiran a ser aceptados como miembros de la Unión Europea. Sobre todo en aquellos países de Europa del Este que salieron del socialismo y que están encontrando dificultades para adaptarse a los marcos normativos bajo los cuales operan los países que actualmente conforman a la Unión Europea.

Uno de esos marcos normativos relevantes para el entendimiento de la vulnerabilidad como condición de los inmigrantes como sujetos de derechos humanos está representado por los llamados "acuerdos de Schenguen". El espíritu de estos acuerdos es el de lograr condiciones de igualdad o de "integración completa" de los inmigrantes/extranjeros en el acceso a los recursos públicos y privados para la mejoría de los niveles de vida y para la protección de sus derechos humanos. Los "acuerdos de Schenguen" representan un marco normativo bajo el cual los países interesados en ser aceptados como miembros de la Unión Europea son medidos. Esto no quiere decir que los que actualmente la integran los hayan cumplido en cabalidad. Los países aspirantes critican a los ya miembros de un doble criterio al pedir rendimiento de cuentas o un "accountability" sobre la observancia de ese marco normativo en cada país miembro de la Unión Europea. El hecho es que varios países de dicho sistema están a la vanguardia en sus niveles de observancia y protección de los derechos humanos de los inmigrantes. Esos niveles de observancia de esos marcos normativos de carácter internacional han tenido un efecto de empoderamiento o habilitación de los inmigrantes/extranjeros como sujetos de derechos humanos cuya mas clara expresión esta implícita en la recomendación de que se otorgue el voto en las elecciones locales a todos los inmigrantes legales.

Este efecto es concomitante a un alejamiento de la condición de "carencia extrema de poder" en la que se encuentran los inmigrantes en países de acogida que no han aceptado el compromiso que representan esos marcos normativos de derechos humanos en cuyo origen esta la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU.

Si fuera factible construir una escala de "integración" de los inmigrantes/extranjeros como miembros de las sociedades de los países de acogida en igualdad de derechos que los nacionales, equivaldría a contar con un criterio de medición de la situación de "empoderamiento" de que gozan los inmigrantes en cada país

como sujetos de derechos humanos. **A contrario/ sensu** se contaría con un criterio para medir la condición de vulnerabilidad de los migrantes internacionales. En el extremo más positivo de tales mediciones es probable que se encontraría a los países que han concedido el derecho de voto a los inmigrantes con residencia legal, en las elecciones locales. Actualmente este es el caso de España, Suecia, Dinamarca y Portugal. Es inescapable hacer comparaciones entre esos y los países que reciben las corrientes mayores de inmigrantes en el mundo. De tal comparación surge una idea desalentadora de lo que falta por lograr respecto a las condiciones de vulnerabilidad en la que viven la gran mayoría de los 190 millones de migrantes internacionales que pululan por el mundo cruzando fronteras internacionales con y sin documentación migratoria. Esta reflexión nos hace volver al diagrama para entender que la integración, como aquí es definida, representa la vía más racional para combatir la impunidad que es la consecuencia más injusta e irracional de los procesos de vulnerabilidad de los inmigrantes como sujetos de derechos humanos.

En la medida en que, en la práctica de las relaciones sociales, el extranjero/inmigrante no tiene poder suficiente para retar exitosamente la imposición de esa asimetría de poder como condición de su relación social con un nacional, la desigualdad que esto implica va adquiriendo una naturaleza normativa a partir de la cual se repiten y se perpetúan las relaciones subsecuentes de esos inmigrantes con esos nacionales.

La recurrencia de relaciones sociales entre nacionales y extranjeros en las que esa asimetría de poder adquiere "contenido de sentido" en términos weberianos, lleva consigo un proceso de "construcción social" de una asimetría de poder como inherente a las relaciones sociales entre unos y otros. Ese proceso social implica la metamorfosis de la vulnerabilidad estructural en una vulnerabilidad cultural que, de un "valor entendido" logrado en el origen de las relaciones sociales entre inmigrantes y nacionales, se ha llegado a convertir en una construcción social equivalente a lo que Bourdieu llama un **habitus**⁽¹²⁷⁾. Es decir, un marco normativo **sui generis** al que los inmigrantes quedan sujetos en los contextos sociales de sus interacciones con los nacionales del país de su recepción.

Al llevar el análisis a niveles de mayor profundidad se hace necesario elaborar sobre el carácter "estructural" de la vulnerabilidad. Ese carácter se deriva de la existencia de una estructura de poder que se da en toda sociedad nacional en la que unos tienen más poder que otros. El concepto de poder como factor que configura las relaciones sociales aquí utilizado, es consistente con el uso que da a este concepto el sociólogo norteamericano Howard S. Becker tal como lo incluyó en su desarrollo teórico de la explicación de la conducta desviada en los siguientes términos:

La diferente capacidad de formular normas y aplicarlas a los demás son diferencias fundamentalmente de poder (legal o extralegal). Los grupos cuya posición social les proporciona armas y poder son los que mejor pueden conseguir que se cumplan sus normas. La distinción en cuanto a sexo, la edad, el origen étnico y la clase social está relacio-

(127) Bourdieu Pierre, *Meditations Pascaliennes*, Paris, Editions du Seuil. 1997. Pp. 158-193)

nada con las diferencias de poder, que explica las diferencias en cuanto al grado en que los grupos así distinguidos pueden formular normas para los demás.⁽¹²⁸⁾

En este enfoque sociológico de las diferencias de poder entre quienes "configuran normas" y "los demás" que las acatan, están implícitos los actores que interactúan para configurar "normas para los demás". El carácter cultural de la vulnerabilidad se deriva del conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional) con significados despectivos que tienden a justificar las diferencias de poder entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes.

La combinación de: a) las diferencias de poder basadas en una estructura en la que el inmigrante es colocado en un nivel inferior a los nacionales; y de b), el conjunto de elementos culturales que lo justifican, tiene por resultado diversos grados de impunidad en casos de violación de los derechos humanos de los inmigrantes. Esta impunidad se convierte por tanto en una indicación empírica de la falta de poder del migrante, igual a su vulnerabilidad. Se entiende aquí por "impunidad"⁽¹²⁹⁾ la ausencia de costos económicos, sociales o políticos del que viola los derechos humanos de un inmigrante.

Recomendación

El hecho de que ningún país de los de mayor inmigración haya ratificado la Convención Internacional de la ONU para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, aprobada en 1990, que entrara en vigor en 2002, es suficientemente elocuente como para hablar de una resistencia de los países de acogida a reconocer los beneficios que reciben de la inmigración. Ese hecho no deja lugar a dudas de que en los países de mayor acogida de inmigrantes hay una resistencia a reconocer el carácter endógeno de su demanda de la fuerza de trabajo de sus inmigrantes. Es muy posible que, de no existir esa resistencia, si, por el contrario, hubiera un reconocimiento oficial de la manera en que la fuerza laboral de los inmigrantes responde a las condiciones endógenas de su respectiva demanda

laboral, tal reconocimiento tendría un efecto neutralizador de las ideologías anti-inmigrantes que promueven la xenofobia y justifican la discriminación de los inmigrantes. Tal reconocimiento de parte de los gobiernos de los Estados miembros de la ONU consistiría en la producción de estadísticas anuales de la demanda laboral de inmigrantes por sectores de la economía. Una normatividad que comprometiera a todos los países a enviar a la ONU una información cuantitativa de la realidad de sus demandas anuales de fuerza de trabajo de sus inmigrantes, podría convertirse en un incentivo para que los países de acogida buscaran la vía de la negociación con los países de origen de sus inmigrantes, para la concertación de acuerdos internacionales por medio de los cuales se propiciara la co-responsabilidad de los países de origen con los de acogida para combatir más racionalmente la inmigración irregular. El crecimiento de la inmigración irregular en el mundo está clamando por nuevas estrategias que hagan posible que las migraciones internacionales sean compatibles con el principio de legalidad y de Estado de Derecho sin el cual se pierde la racionalidad de los mercados y de la convivencia internacional. La aceptación de una norma de la ONU que comprometa a los estados miembros a producir información cuantitativa anual sobre sus respectivas demandas de fuerza laboral de inmigrantes, no contravendría el derecho soberano de cada país de decidir quien puede y quien no, entrar a su territorio, ni daría derecho a persona alguna a entrar a un país ajeno sin la autorización correspondiente del gobierno de ese país. Tal normatividad tendría por objeto el inhibir el surgimiento y proliferación de ideologías anti-inmigrantes que tienden a alimentar la xenofobia y a justificar las prácticas discriminatorias en contra de los inmigrantes. La producción y disponibilidad de tales estadísticas de las demandas endógenas de la fuerza laboral de los inmigrantes podrían hacer posible la confrontación de posiciones ideológicas anti-inmigratorias con la objetividad de los hechos.

Por estas razones se recomienda el apoyo de esta Conferencia para la creación de una norma de la ONU que comprometa a los Estados miembros a producir un informe anual con mediciones y estadísticas sobre la realidad de sus demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes.

⁽¹²⁸⁾ El párrafo siguiente alude de manera muy elocuente a la aplicación de la teoría del etiquetado a los inmigrantes: "En el análisis de Hughes hay otro elemento que podemos aplicar con provecho: la distinción entre la condición de amo y subordinado. En nuestra sociedad, como en las demás, algunas condiciones superan a las demás y tienen cierta prioridad. La raza es una de ellas. La pertenencia a la raza negra, tal como se define socialmente, tendrá mayor importancia que otras consideraciones sociales en la mayoría de los casos. El hecho de ser médico, o de clase media, o ser mujer, no impedirá ser tratado ante todo como negro, quedando en segundo lugar esas otras consideraciones. La condición de desviado (que depende del tipo de desviación) corresponde a ese tipo de relación amo y subordinado)

⁽¹²⁹⁾ En la primera semana de mayo apareció por Internet un mensaje anónimo en el que se invitaba a una "cacería de indocumentados" en los ranchos de Arizona. Uno de estos rancheros de nombre Roger Barnett dijo que estaba dispuesto a defender su propiedad del deterioro que le ha causado el paso de los "extranjeros ilegales" quienes dijo al diario **US Today**, que dejan basura a su paso y destruyen las tuberías de agua por lo que dijo que estaba dispuesto a impedirlo con las armas y que estaba dispuesto a matar mexicanos si fuera necesario (véase **Los Angeles Times**, del 9 de mayo. Nota de Sergio Muñoz). El contexto de impunidad en el que se dan este tipo de expresiones de xenofobia adquirió matices de tragedia el 13 de mayo cuando el migrante José Vega Bastida fue baleado por un agente de la Policía Fronteriza de Estados Unidos a unos pasos de la barda metálica fronteriza, en territorio mexicano a la altura del lugar llamado "el bordo" (véase: diario de Mexicali **La Voz** del 18 de mayo, pág.23-A). Otro mexicano muerto de un balazo en el pecho por un agente de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, ocurrió en la madrugada del domingo 21 de mayo, en Brownsville, Texas. En la misma semana murieron cinco migrantes mexicanos en acciones violentas ocasionadas por asaltantes estadounidenses (Diario **Frontera** de Tijuana, 23 de mayo, pág. 1)

Bibliografía

Almaguer, Tomas. *Racial Fault Lines: The Historical Origins of White Supremacy in California*. Berkeley: University of California Press, 1994.

Bartelson, Jens. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Becker, Howard S. *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press, 1966.

Bendix, Reinhard. *Kings or People: Power and the Mandate to Rule*. Berkeley, California: University of California Press, 1978.

Bourdieu, Pierre. *Méditations Pascaliennes*. Paris: Editions du Seuil, 1997.

Bustamante, Jorge A. "Undocumented Immigrations: Research Findings and Policy Options," in: *Mexico and the United States: Managing the Relation* edited by Riordan Roett. Boulder, Colorado: Westview Press, 1988.

----- "Measuring the Flow of Undocumented Immigrants" in *Mexico to the United States: Origins, Consequences and Policy Options* edited by W. Cornelius and J. A. Bustamante. La Jolla, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989.

----- "Undocumented Migration to the United States: Preliminary Findings of the Zapata Canyon Project" in *Undocumented Migration to the United States* (three volumes) edited by Frank Bean et al. Mexico City: Secretaría de Relaciones Exteriores; Washington, D.C.: U.S. Commission on Immigration Reform, 1998.

Feagin, Joe R., Hernan Vera, and Pinar Batur. *White Racism*. 2d ed. New York: Routledge, 2001.

Feagin, Joe R. and Clairece Booher Feagin. *Racial and Ethnic Relations*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 1999.

General Accounting Office (GAO). *Illegal Immigration: Status of Southwest Border Strategy Implementation*. Washington, D.C.: GAO, 1999.

Giddens, Anthony. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

Goodwin-Gill, Jenny and Richard Perruchoud. "Basic Humanitarian Principles Applicable to Non-Nationals," *International Migration Review* 19, 1988, pp. 556-58.

Haas, Michael. *Institutional Racism: The Case of Hawaii*. Westport: Connecticut: Praeger Publishers, 1992.

Immigration and Naturalization Service. *1997 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1998.

Inter-American Commission on Human Rights, American Civil Liberties Union of San Diego & Imperial Counties and California Rural Legal Assistance Foundation v. United States of America (pending case, filed May 9, 2001).

International Organization for Migration (IOM). "IOM and Effective Respect for Migrant Rights," presented at the Round Table on Effective Respect for the Rights and Dignity of Migrants: New Needs and Responses. February, 1996. *Los Angeles Times*, July 19, 2000 and May 24, 2001.

Mailman, Stanley. "California's Proposition 187 and its Lessons," *New York Law Journal*, January 3, 1995, 3.

Miles, Robert. *Racism after Race Relations*. London: Routledge, 1993.

Robinson, Mary. *Human Rights*, No. 1 (Winter) 1997/1998.

Romo, Ricardo. *East Los Angeles: History of a Barrio*. Austin: University of Texas Press, 1983.

Saavedra, Pablo. "Protección Consular a la Luz de la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos," paper presented at the "Workshop on Best Practices Related to Migrant Workers," organized by the IOM and CEPAL in Santiago, Chile, June 19-20, 2000. *San Diego Union-Tribune*, various issues.

Smith, Claudia. "Border Safety Is Doublespeak," <http://stop-gatekeeper.org/English/index.html>, July 3, 2001.

U.S. Department of Labor. *Migrant Farmworkers: Pursuing Security in an Unstable Labor Market*, Research Report No. 5. Washington, D.C.: 1994.

U.S.-Mexico Migration Panel. *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace and the Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001.

U.S. *News & World Report*, September 23, 1996.

Waters, Malcolm. *Globalization*. London: Routledge, 1995.

Nazario, Sonia, *Enrique's Journey*, New York, N.Y.: Random House, 2006.

MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS, MIGRANTES ANDINOS A ESPAÑA

Enrique Bernalles Ballesteros

Comisión Andina de Juristas

Profesor principal de la Pontificia Universidad Católica
del Perú

Comentarista



1. El fenómeno migrante

La migración es un fenómeno social tan antiguo como la humanidad misma. Las razones que impulsan a seres humanos a moverse de un sitio a otro son múltiples aunque la principal gira en torno a la necesidad de cambiar la situación de pobreza actual por otra que encierre perspectivas de mejora importante. Hay diversos tipos de migración, dentro del territorio de un Estado, las personas en zonas caracterizadas por la pobreza del medio, especialmente zonas agrícolas campesinas, suelen migrar hacia los centros urbano industriales en busca de mejores condiciones de vida. No obstante, el presente trabajo trata, de las migraciones internacionales, fenómeno migratorio más complejo, que se refiere a aquella modalidad en la que se migra de un Estado a otro y muchas veces de un continente a otro.

A similitud de la ponencia presentada por el Relator Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Jorge A. Bustamante, es en este contexto que se analizarán aspectos de los derechos humanos de los migrantes y en particular su vulnerabilidad. La abundante información y sistematización que ofrece la ponencia de Bustamante en el caso de la migración de México a Estados Unidos y cómo son afectados los derechos de estas personas al punto de ser víctimas de violencia, persecución y actitudes xenófobas me exime de mayor comentario sobre el punto. Comparto plenamente su análisis y su rechazo a la política norteamericana sobre este tema, la misma que se ha agravado a partir de las reacciones producidas en ese país a consecuencia de los hechos del 11 de septiembre del 2001. Por tanto, emplearé como una de las referencias de este trabajo el marco teórico que Bustamante usa en la segunda parte de su ponencia para explicar la vulnerabilidad de los migrantes. Pero en este caso el grupo al que intentaré explicar en su condición de migrante y de grupo vulnerable, es al proveniente de los países andinos, cuya ruta migratoria es Europa y principalmente España.

Entre las múltiples definiciones que se refieren a este fenómeno, seleccionamos en primer lugar una de carácter general, según la cual, las migraciones son desplazamientos de grupos humanos que los alejan de sus residencias habituales. Esta definición permite englobar fenómenos demográficos muy diversos, puede referirse a movimientos pacíficos o agresivos (refugiados), voluntarios o involuntarios muy diversos, pero desde la perspectiva de análisis de este trabajo tomamos el concepto como referencia para enten-

der el desplazamiento de migrantes voluntarios que se alejan de sus países por razones específicas como son la búsqueda de trabajo, la obtención de un empleo remunerado en mejores condiciones del que se tiene en su lugar de origen o por razones de reunificación familiar.

Por lo demás, el movernos dentro de este concepto nos permite una mejor utilización de instrumentos internacionales como: La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, los informes de la Relatoría especial sobre migrantes y los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la parte pertinente a trabajadores migratorios y miembros de sus familias.

Según la profesora Gabriela Rodríguez Pizarro que fuera Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, se puede considerar migrante entre varias opciones: las personas que están fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no sujetos a su protección jurídica y se encuentran en el territorio de otro Estado. Deriva del texto de la Relatora que estas personas al salir de su país de origen han perdido el marco protector de su Estado y no necesariamente han adquirido protección jurídica del otro Estado en cuyo territorio se encuentran. En la actualidad los países sometidos a una presión migratoria muy grande han desarrollado leyes relativas al régimen jurídico de las personas migrantes. Estas leyes, sin embargo, establecen algún tipo de limitaciones o condiciones en cuanto a la residencia y tránsito de una persona de otra nacionalidad, lo cual significa que aun en las mejores condiciones legales esa persona tiene una situación de protección jurídica siempre inferior a la que le otorga su país de origen.

Se ha señalado que la motivación principal de la migración a países distintos al de origen es el trabajo. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos define que el proceso de migración en el caso de los trabajadores comprende "la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual".

Al respecto el artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios

y de sus familiares define en su inciso 1 como "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional; propone a continuación un conjunto de tipos y modalidades de trabajadores migrantes con la finalidad de hacer lo más amplia posible la protección jurídica a estas personas por parte de los estados miembros.

Es importante precisar que los instrumentos internacionales no hacen diferencia entre los trabajadores migrantes según que estos estén considerados como documentados y en situación regular o indocumentados, situación que en todo caso obligaría a un proceso de regularización en los términos dispuestos por la ley nacional del país en que se encuentren.

En todo caso es importante resaltar lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares que señala: "Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición".

La parte III detalla con amplitud los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, los mismos que derivan principalmente de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y algunos otros como por ejemplo los relativos a salud, condiciones de trabajo, seguridad social, etc. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin perjuicio de un mayor análisis sobre otras partes de este tratado, puede concluirse que desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe una preocupación por otorgar una protección jurídica a las personas migrantes y sus familias, en el entendido en primer lugar de que se trata de un fenómeno humano vasto y extenso que no debe quedar legalmente desprotegido y en la previsión de incluir en el marco de la protección lo que pueden y deben hacer tanto los países de origen como los países de empleo y acogida. En ningún caso es un problema interno de un solo país; es binacional o multinacional y en ese contexto, el migrante es una persona humana no solamente motivada por la necesidad de encontrar trabajo, sino también estimulada por la existencia de una oferta y un mercado de trabajo en los países donde finalmente se instalan.

No obstante, la vigencia del instrumento de Naciones Unidas son muy pocos los Estados que lo han ratificado y son precisamente los países de mayor inmigración quienes no lo han hecho. Esta Convención, aprobada en 1990, recién entró en vigor el año 2002, pero el número de 20 estados miembros y más obtenidos ese año y siguientes, está compuesto principalmente por los países emisores. Por tanto, coincido con lo que sostiene el Relator Bustamante en su ponencia, al comentar que esta ausencia de

países de mayor inmigración de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, "no deja lugar a dudas en cuanto a su resistencia a reconocer el carácter endógeno de su demanda de la fuerza de trabajo de sus inmigrantes". Que los trabajadores provengan del África, de Marruecos, de México, de Centroamérica o de los países andinos, no cambia centralmente la cuestión: las leyes internacionales le reconocen derechos que los instrumentos y los procedimientos jurídicos de los países de mayor inmigración rebajan, no reconocen o demoran en reconocer.

2. Migraciones y globalización

Existen periodos históricos donde el fenómeno migratorio se hace mas intenso. Esto es debido principalmente a la aparición de condiciones objetivas que estimulan a grupos humanos que residen en sus países de origen a tentar fortuna en otras zonas o regiones. En esos lugares las ofertas de cambiar o mejorar los niveles de vida se presentan como posibilidades reales.

Un fenómeno de este tipo es el de la globalización, que entre otros aspectos tiende a relativizar las fronteras nacionales y a promover procesos complejos de integración mundial. La primera globalización en la época moderna se produce en el siglo XVI a propósito del descubrimiento de América y su incorporación al mundo conocido. Allí empezó a gestarse una suerte de globalización del mundo. La nueva conexión Europa-América generó un importante flujo migratorio que no se detuvo durante varios siglos en la dirección: Europa-América.

La colonización marca una primera etapa; españoles, ingleses, portugueses y luego italianos y alemanes se afincan en tierras americanas produciendo un mestizaje cultural, económico y comercial de gran intensidad y reciprocidad. No obstante, una diferencia marcada con las migraciones modernas es que los siglos XVI al XVIII significaron un proceso de incorporación de los migrantes a las tierras nuevas al punto de convertirse ellos y sus descendientes en nacionales con una identidad diferente a la europea y fundadores de sociedades que con el tiempo se constituirían en nuevos estados al cortarse los vínculos de protección regulados desde las metrópolis europeas. Son los migrantes europeos convertidos en colonos los que unidos a los nativos americanos dan lugar al mestizaje fundador de lo que hoy se conoce como América Latina o Iberoamérica.

Las migraciones del siglo XX y las de comienzos del siglo XXI, tienen como aquellas una raíz económica, pero se diferencian en que carecen de motivaciones políticas o culturales, respondiendo casi exclusivamente a los problemas de pobreza que afectan a más de dos terceras partes de la población mundial. Es un hecho que se vive en la actualidad un fenómeno de globalización que ha puesto su insistencia principal en el carácter internacional del mercado y en la aceleración de los procesos económicos, financieros y comerciales. La extraordinaria revolución científica y tecnológica y la gran producción del conocimiento que caracterizan a la globalización actual han puesto su principal énfasis en los aspectos antes mencionados y dejado en un plano secundario asuntos como los derechos humanos, la cultura o la situaciones de marginación y

exclusión que se generan en los cientos de millones de personas que no pueden acceder al mercado. Por esta razón la globalización actual también se caracteriza porque los países pobres exportan ciudadanos que renuncian a las ventajas de su condición nacional para huir de la pobreza y el desempleo en sus países de origen.

En la perspectiva moderna, las migraciones se producen desde Estados constituidos a Estados constituidos y no obedecen a la colonización en su sentido histórico sino a necesidades de trabajo y de mejores ingresos. El patrón antiguo hasta inicios del siglo XX era el flujo de migrantes europeos hacia América del Sur y América del Norte, en contexto de grandes crisis. El patrón a lo largo del siglo pasado fue principalmente la migración desde América Latina a los Estados Unidos, donde dada una importante oferta de trabajo, como señala adecuadamente el Relator Bustamante, densas columnas migratorias provenientes en su mayor proporción de México se instalaron en territorio norteamericano, sea con trabajos estables o temporales como los del sector agrícola. Sin dejar de ser los Estados Unidos un gran foco de atracción para potenciales migrantes latinoamericanos, a partir de las últimas décadas del siglo XX Europa ha pasado a ser también un destino de interés para estos latinoamericanos en busca de trabajo. Es de notar al mismo tiempo, que Europa ha tenido tradicionalmente como principal contingente migratorio a personas provenientes de África.

Las migraciones según su densidad pueden configurar fenómenos de multiétnicidad; es decir generan situaciones de convivencia (culturas en movimiento), en un mismo territorio o ciudad de personas procedentes de diversas áreas del mundo, que paulatinamente se incorporan al país receptor, aportando algunas de sus mejores tradiciones y costumbres en tanto reciben trabajo, ingresos y protección jurídica.

Los países tradicionalmente emisores de migrantes (antes de la segunda guerra mundial), como son los de Europa Central y Occidental y el Japón, son ahora países receptores de migrantes que provienen de países del hemisferio sur (desde la década de 1960 aproximadamente). Contrariamente, algunos de los países del hemisferio sur, que en sus orígenes recibieron inmigrantes, se han convertido ahora -en el contexto de la actual globalización- en países emisores de emigrantes que se movilizan y distribuyen a través de las nuevas redes transnacionales.

Pese a la realidad actual de la "aldea global", hay Estados que desarrollan posiciones tendientes a la exclusión en el sentido de cerrar fronteras a las migraciones, poner exigencias más duras para aceptarlos o establecer normas de regularización que endurecen la situación de aquellos que en los plazos establecidos no logran regularizarse. En este contexto se dan también situaciones sociales de hostilización a los migrantes.

Un ejemplo extremo de esta degradación es el de los Estados Unidos, país tradicionalmente receptivo a la migración y donde en los últimos años se observa la tendencia a endurecer las leyes migratorias, como una manera sobre todo de detener o limitar el impresionante flujo de personas que migran tratando de cruzar la

frontera a través de México (8000 personas diarias aproximadamente). Estas leyes y medidas de seguridad interna son promovidas principalmente desde el Partido Republicano. En la actualidad existen cuatro iniciativas en discusión, una de ellas es la más resistida: La H.R. 4437 (Acta para Control de Inmigración, Antiterrorismo y Protección de las Fronteras de 2005 -- The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005) fue una iniciativa aprobada por la Asamblea Legislativa de Estados Unidos el 16 de diciembre de 2005 con 239 votos a favor y 182 en contra. También se conoce como "Sensenbrenner Bill" (Proyecto de Ley Sensenbrenner), pues su patrocinador en la cámara de representantes fue Jim Sensenbrenner. Este proyecto ha sufrido algunas enmiendas propuestas por el Comité Judicial del Senado y actualmente se encuentra sometido al trámite de Comisión de Conferencia.

Estas iniciativas legales han dado origen a intensos debates en el parlamento, donde se han registrado tendencias a morigerar los extremos y a proporcionar un estatuto legal que reconozca efectivamente los derechos de los migrantes.

Independientemente de si se aprueba una fórmula de conciliación, es imposible ocultar que las posiciones antiinmigración, en cuyo contexto se dan posiciones netamente xenófobas, han creado un clima de hostilidad y agudización de contradicciones con la población inmigrante, la misma que ha desarrollado una extraordinaria capacidad de movilización en defensa de sus derechos.

Situaciones tan extremas como la descrita no se dan en Europa y actitudes o sentimientos racistas y xenófobos contra los migrantes carecen en absoluto de soporte legal y son contrarias al espíritu de Schengen. En todo caso, el racismo se da como focos aislados que son socialmente condenados. Pero las leyes migratorias o de extranjería de estos países tienden a establecer restricciones.

España país que interesa a este trabajo por ser el principal polo de atracción de los migrantes provenientes de los países andinos y otros latinoamericanos como Argentina ha dispuesto en los últimos años varios procesos de regularización. Por ejemplo desde febrero de 2005, los extranjeros "sin papeles" dispusieron de tres meses para regularizar su situación si un empresario les contrataba por un periodo mínimo de seis meses, demostraban una estancia en España de, al menos, medio año y carecían de antecedentes penales.

La normalización buscaba aflorar la economía sumergida y que los inmigrantes que se beneficiaban de servicios como la sanidad o la educación y no cotizaban a la Seguridad Social, ni pagaban impuestos, sí lo hicieran y contribuyeran a su financiación.

Algo más de un año después del cierre de aquel proceso pasajero, los inmigrantes que no legalizaron su situación sólo disponen de las siguientes fórmulas para hacerlo: el régimen general para contratar a un extranjero (ocupaciones de difícil cobertura por parte de los nacionales); contingente (que define anualmente la contratación programada de trabajadores que se necesitan para determinados sectores); reagrupación familiar; arraigo social (tres

años viviendo en España); y arraigo laboral (residencia durante un mínimo de dos años).

3. De dónde vienen y adonde van los migrantes andinos

La tesis de esta ponencia es que la migración es un fenómeno mundial que se caracteriza por el permanente flujo de personas provenientes de países pobres (África, Asia y América Latina) que se mueven de sus países de origen por falta de oportunidades, que a continuación buscarán en los países ricos, cuyas economías ofrecen puestos de trabajo excedentes, dada la alta movilidad laboral ascendente de sus propios habitantes. Los puestos de trabajo que estos ya no desean, son apetecidos por los migrantes sin trabajo en sus países de origen.

Si bien se trata de un fenómeno de carácter general o mundial, nos interesa en este trabajo relevar la especial incidencia que la migración tiene en la región andina. En efecto países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, vienen siendo afectados las últimas tres décadas por una intensificación de migrantes.

Tradicionalmente la migración de los nacionales andinos se orientaba hacia los Estados Unidos. Hoy en día sin dejar de ser ese país un referente de gran atracción, las severas restricciones puestas en sus fronteras han influido en la búsqueda de zonas alternativas. Hoy el migrante andino ha establecido varias rutas; una es hacia países fronterizos en mejor situación económica, por ejemplo bolivianos y peruanos hacia Chile; o colombianos a Ecuador, donde hay una relativa mayor tranquilidad. Al mismo tiempo, bolivianos, colombianos y peruanos migran a Europa, donde principalmente España y luego Italia, se han convertido en focos de atracción.

Aunque varíen las cifras según las estadísticas consultadas, se estima que alrededor de millón y medio de personas procedentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú migran anualmente. De hecho bolivianos y peruanos son los principales migrantes en Chile; los ecuatorianos lo son en España y los grupos de migrantes peruanos y colombianos en ese país suman también varios miles. Al respecto fuentes españolas consultadas informan que ese país concentra la mayor cantidad de migrados latinoamericanos hacia Europa. Según el Instituto Nacional de Estadística de España (INE), al 2005 el número de extranjeros era de 3'730,610, personas, es decir el 8.5% de la población total. La mayor parte de esta cantidad corresponde a migrantes y si bien la comunidad extranjera procedente de un solo país es la marroquí, la de mayor crecimiento es ahora latinoamericana. Esta según datos del Boletín de Estadística e Inmigración alcanzó, a diciembre del 2005, la cantidad de 986,178 personas, siendo definitivamente la primera por encima de los procedentes de África, de la Europa Comunitaria y del resto de Europa. Esta suma puede ser inclusive mucho mayor si se tiene en cuenta las facilidades de adquirir la nacionalidad española que tienen varios países latinoamericanos, en razón de convenios de doble nacionalidad con España.

Los países latinoamericanos con mayor cantidad de emigrantes a España son Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia y más alejados Argentina que en todo caso tienen una cuota significativa de

retorno a su país. Así pues, estamos hablando de un fenómeno migratorio básicamente andino que coincide con problemas de pobreza o de inestabilidad social y falta de seguridad que se manifiestan precisamente en estos países. Los puntos de la geografía española donde principalmente se concentran estos trabajadores migrantes son: Madrid, Cataluña, Murcia y Canarias. Otro dato relevante es que se trata de personas mayoritariamente menores de 35 años, es decir personas jóvenes, y con un fuerte componente femenino que en promedio alcanza al 46%, situación que modifica la tendencia histórica de la migración latinoamericana compuesta hasta hace muy pocos años por una abrumadora mayoría de varones.

Con relación a este último aspecto, debe señalarse que la oferta para la migración femenina, no consiste en grandes oportunidades de trabajo, sino en la mayor cantidad de oferta con relación a la que tienen en sus países de origen. Las mujeres migrantes en España se ocupan principalmente en el trabajo doméstico, que representa un alto componente de la inserción laboral femenina seguida de ocupaciones como enfermería, atención de ancianos, de niños y en menos proporción trabajos en servicios turísticos. Este crecimiento de la migración femenina va lamentablemente acompañado de situaciones de vulnerabilidad y alto riesgo para las mujeres, las mismas que se exponen a ser víctimas de discriminación, explotación y severas restricciones cuando no violaciones a las libertades y derechos fundamentales. Muchas de estas mujeres dejan en su país a la pareja, con la esperanza de un pronto retorno o de una reunificación. Dejan también a los hijos al cuidado de las abuelas. Pero la situación de vulnerabilidad que las acompaña imposibilita el retorno y hace en ocasiones muy difícil la reunificación familiar.

Los números proporcionados son suficientes para indicarnos la magnitud y la importancia del fenómeno de la migración andina a España. Pero al mismo tiempo no puede ni debe ignorarse lo que esto significa en términos de impacto para los costos en el desarrollo, los problemas que viven los migrantes y las tensiones que se producen tanto en el Estado receptor como en los países de origen por los intereses y expectativas que se configuran en torno a la situación de su población migrante.

Pese a la dimensión del fenómeno migrante y a la existencia de instrumentos internacionales que tratan de establecer disposiciones de protección de derechos y de regularización, así como de disposiciones de las leyes españolas la situación concreta de los migrantes dista mucho de ser aquella establecida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, orientada al cumplimiento de obligaciones internacionales para asegurar la protección y respeto de los derechos humanos de los migrantes.

En realidad hay que reconocer que el tema de las migraciones plantea problemas que escapan a los esfuerzos que se vienen realizando en el terreno jurídico. Estos problemas surgen como el resultado de la inseguridad que inicialmente acompaña al migrante y la desconfianza en el interior de la sociedad receptora. Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría de Migrantes tanto del Sistema Interamericano como de la Comisión de Derechos Humanos refieren situaciones

de: sentimientos nacionalistas, prejuicios de larga data y la sensación entre parte de la población del país receptor de que los trabajadores migrantes competirán por puestos de trabajo de los propios nacionales afectando principalmente a los no calificados. Asimismo, los informes citados (2003 al 2005) de la Comisión Interamericana se refieren a una cierta tendencia a imputar al migrante conductas proclives al delito, en razón de la sospecha que acompaña a quienes tienen la condición de migrantes. Es de anotar en este contexto que las oficinas consulares de los países de origen de los migrantes en los países receptores poco o nada hacen por brindar protección a sus nacionales manteniendo al día sus antecedentes legales, documentos de identidad u otros como generación de oficinas Ad Hoc para la información y la adaptación de sus nacionales a los países receptores.

No obstante, las migraciones importan otros impactos, que pueden generar el espejismo de ser altamente positivas. Por ejemplo el que los trabajadores encuentran en los países receptores el trabajo remunerado del que carecen en sus países de origen o el de las remesas a sus familiares. Si bien es cierto esta ponencia no desarrolla directamente este último aspecto es inevitable referirse a él. En el Informe 2005 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se sostiene en su párrafo 145 lo siguiente: "Hoy en día los envíos de dinero de nacionales radicados en el extranjero a sus Estados de origen representan una de las fuentes de ingreso de divisas más importantes para muchos países, incluso, los ingresos por concepto de remesas son superiores o ligeramente inferiores a los ingresos por el producto de mayor exportación. Las Américas es una de las regiones en el mundo que más se beneficia por la existencia de remesas. De las veinte principales naciones receptoras de remesas del mundo, seis se encuentran en la región: México, República Dominicana, El Salvador, Brasil, Ecuador y Perú. A este respecto, se estima que para el año 2004, las remesas en América Latina y el Caribe alcanzaron la suma de 45,8 miles de millones de dólares".

En el mismo informe se señala que parte de estas remesas se utilizan para pagar balanzas de pagos deficitarias y que también son usadas por los particulares que las reciben para adquirir bienes de consumo, vivienda y pagar servicios de salud así como para desarrollar pequeños proyectos productivos y de infraestructura. Por lo tanto, ese dinero que como envíos se estima en aproximadamente la quinta parte de lo que gana el migrante, tiene un gran impacto en las comunidades económicamente deprimidas (países como Perú y Ecuador reciben anualmente un promedio de 1500 millones de dólares por concepto de remesas de sus trabajadores migrantes. El rubro es en ambos países el segundo de los ingresos totales que su economía recibe del exterior).

No obstante los datos anteriores, no deja de ser preocupante la creciente dependencia de las familias, de las remesas que reciben para subsistir, produciéndose al mismo tiempo situaciones también anómalas de "parasitismo" de familiares que abandonan el trabajo para vivir exclusivamente de las remesas.

En todo caso el dato de las remesas lo que indica es la vinculación que los migrantes tienen con los Estados de los que son nacionales, a pesar de lo cual no reciben la debida protección y

garantía de sus derechos por parte de esos estados. En efecto según el Informe de la Comisión Interamericana "a pesar de la creciente importancia adquirida por los trabajadores migratorios muchos estados responden de manera tardía o ineficiente a las necesidades de protección y garantía de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familias".

En síntesis, las migraciones actuales, llaman la atención de la comunidad internacional, sea por la afectación de derechos que reporta o por las remesas que se envían. Dada la magnitud del fenómeno, se puede decir que América Latina y en particular la región andina, exporta un significativo número de población pobre, mano de obra poco calificada y mal remunerada según los estándares del país de destino, aunque por encima, del promedio en el país de origen; pero también experimenta pérdidas de población de elevada calificación desde hace décadas, cuyo potencial beneficio a través del retorno no parece materializarse de manera visible. En todo caso el fenómeno no deja de expresar una notoria falta de política de recursos humanos en el país de origen, así como una descapitalización de su población que puede condicionar y aumentar la dependencia en cuanto a las perspectivas futuras de desarrollo.

Por ejemplo, en el caso de los niños, peruanos, ecuatorianos y colombianos que logran ser reunificados con su padre o madre o ambos que son trabajadores migrantes en España, algunas observaciones directas permiten sostener que mientras la incorporación de los padres es lenta, difícil y en ocasiones con problemas de rechazo, la resocialización de los niños es más rápida, menos traumática y con varios indicadores positivos. Lo que estos niños reciben en calidad educativa, espacios lúdicos, alimentación y atención de la salud no lo recibirían en su país de origen. El contraste que puede afectarlos es más bien el ambiente protegido y de calidad que viven en las escuelas que es muy diferente con las condiciones en ocasiones de hacinamiento de varias familias en viviendas precarias al momento de retornar a sus hogares. Sin embargo, para estos niños migrantes que naturalmente adquirirán la nacionalidad española el retorno al país de origen es improbable. España está educando y calificando una nueva generación de americanos españoles, que los países de origen han perdido.

Según datos de las Naciones Unidas en las últimas cuatro décadas, los migrantes han crecido en número estable hasta 175 millones en el año 2000, lo que significa que una de cada 35 personas en el mundo es migrante.

Uno de los principales desafíos del siglo XXI para los Estados andinos frente al tema de los migrantes es el cumplimiento de las obligaciones que han asumido como Estados Partes de la "Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias" y en esta línea, el establecimiento de políticas de migración y sistemas que respeten los derechos humanos de los migrantes. Al respecto, cabe subrayar que Chile y Perú ratificaron la Convención en el 2005, siendo Venezuela a la fecha de redacción de esta ponencia el único país de la región andina que no ha firmado ni ratificado la Convención. Por su parte España, que es hoy en día país receptor, no ha ratificado esta Convención. Es importante que los Estados cumplan

con sus obligaciones internacionales para respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran dentro de sus respectivas jurisdicciones.

4. La vulnerabilidad del trabajador migrante

Todos los informes internacionales disponibles en materia de migrantes coinciden en señalar que estos viven en condiciones de vulnerabilidad que pueden llegar a afectar sus derechos fundamentales. No se trata de analizar la cuestión desde el punto de avances legislativos en la materia que evidentemente existen; tampoco de desconocer la preocupación de gobiernos democráticos en países receptores por expresar un punto de vista, que sin descuidar los temas nacionales brinde una posibilidad de incorporación al migrante, en términos que respete la dignidad de la persona humana. Igualmente hay que tener en cuenta el trabajo de esclarecimiento y concientización que realizan las ONGs de Derechos Humanos y el tratamiento que sobre el tema llevan a cabo los grupos de prensa más ilustrados y liberales.

Pero todo esto no basta para cambiar una realidad que en términos de relaciones concretas de situación y de posibilidades ubican al migrante, no inexcusablemente pero tal vez por mucho tiempo en una situación de vulnerabilidad donde la mejora y la promesa de un futuro diferente puede llegar, si cave para los hijos reagrupados en el país receptor, pero no necesariamente para él.

Retomamos aquí la ponencia del Relator Especial Jorge Bustamante, para recordar que la vulnerabilidad es en esencia esa "condición personal impuesta a un inmigrante extranjero de extrema carencia de poder", que de alguna manera expresa una construcción social que se impone como si fuera una etiqueta sobre los migrantes. Es decir, se es vulnerable porque se carece del poder para defender el ejercicio de los derechos que le corresponde. Se es vulnerable por la existencia de una asimetría de poder que afecta todos los espacios, todos los momentos y todas las situaciones de la interacción social, como dice Bustamante entre lo nacional del país de recepción y del inmigrante

La precariedad de la situación descrita proviene de la situación y la desventaja de no estar en su país. El migrante es diferente, es ajeno derivando de ello sino un rechazo, una cierta desconfianza encarnada grosso modo por la población de los países receptores de migrantes. Su condición de tal no necesariamente le significa trabajo y si lo obtiene es sin garantías laborales. La situación se agrava más si el migrante es indocumentado. Puede ser explotado o despedido arbitrariamente sin poder recurrir a autoridad alguna. El acceso al goce de los derechos sociales es una posibilidad, nunca una certeza.

Estas personas muchas veces ignoran las leyes y el idioma del país receptor y en ocasiones deben enfrentar abierta hostilidad por parte de la población, incluso de las autoridades del país receptor o región.

La vulnerabilidad en el trabajo

Los migrantes latinoamericanos, se dedican generalmente a buscar trabajos que los naturales desdeñan o rechazan por ser socialmente considerados de bajo estatus o nivel. Sin embargo, los apremia de tal modo la necesidad, que desde sus países de origen se interesan por estas plazas para trabajos menores. Obviamente este interés estimula el constante crecimiento de la masa migrante.

Según la OIT "La demanda de mano de obra migrante no declina, sobre todo en los países desarrollados cuyas tendencias demográficas y el envejecimiento de la fuerza de trabajo indican que muchas naciones dependerán económicamente, en buena medida, de trabajadores extranjeros. Se busca mano de obra barata y con bajas calificaciones en los países industrializados, sobre todo para labores relacionadas con la agricultura, la alimentación, la construcción, la manufactura (sobre todo en la industria textil) y sectores poco o nada regulados como el servicio doméstico, trabajo en condiciones de servidumbre en plantaciones y el sector del sexo".

En la actualidad, España es el país de gran atracción para los migrantes latinoamericanos principalmente provenientes de los países andinos. La vía legal para llegar a ella, es el contrato de trabajo. Esta vía viene definida por la concepción de una inmigración útil desde el punto de vista económico. Interesan los migrantes en la medida que sean una fuerza de trabajo barata, útil, rentable y que contribuye al bienestar promedio del país receptor.

El permiso de trabajo puede obtenerse a través de los contingentes o cupos: el visado de trabajo se trae desde el país de origen, como una migración de temporeros controlada que ofrece todas las ventajas de las migraciones nuevas para la sociedad receptora sin tener que aportar ninguna contraprestación a los trabajadores en tema de derechos y permanencia.

También el permiso de trabajo puede obtenerse a través de una oferta de empleo. Esta vía de acceso a los permisos de trabajo y residencia está basada en la figura del "breadwinner" o cabeza de familia sustentador económico del núcleo familiar, el hombre. Pero la mayoría de las mujeres migrantes que llegan a España es para tentar un trabajo en el servicio doméstico, un sector económico donde se parte de la no-exigencia de un contrato escrito para legalizar la relación laboral por parte de la legislación española. Esto complica bastante sus posibilidades de regularización.

Esta legislación laboral se debe a que en nuestra sociedad el trabajo doméstico no ha sido nunca considerado trabajo real: no produce ni se proyecta a un mercado de terceros donde el empleador puede obtener beneficios. Los únicos beneficios son beneficios sociales. Por lo tanto es un trabajo mal visto, mal regulado y mal remunerado.

La legislación vigente que regula el trabajo doméstico establece unos mínimos que unidos a la inexistencia en la mayoría de los casos de un contrato escrito da lugar a situaciones de abuso y desprotección de las trabajadoras.

La jornada sólo establece un máximo de 9 horas de trabajo efectivo pero el tiempo de presencia se pactará entre trabajadora y empleador, con la única obligación de respetar un mínimo de 8 horas de descanso entre jornada y jornada (esto puede llegar a jornadas reales de trabajo abusivas)

El salario mínimo es el salario mínimo interprofesional del que se puede restar hasta un 45% en conceptos de manutención y alojamiento (esta condición permite contratar a una verdadera esclava que vive, come, duerme y trabaja día y noche en un hogar español por un salario bajo).

Además para lograr regularizar a una mujer inmigrante que trabaje como empleada del hogar se necesita un aval de más de 36.060 € y una oferta nominativa de empleo.

En cuanto al trabajo profesional existen convenios de homologación de títulos profesionales. Por ejemplo, el Perú tiene convenio de reciprocidad con España y otros países. En el primer caso una vez homologados los estudios extranjeros según procedimiento establecido (no universitarios) o habiendo presentado correctamente la solicitud de homologación, habrá que inscribirse para realizar las Pruebas de Acceso a la Universidad (PAU), comúnmente llamada Selectividad. La figura de la homologación permite a muchos profesionales desarrollar sus habilidades y encontrar empleo calificado en España.

La vulnerabilidad en otros ámbitos

De acuerdo a los Informes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se puede cruzar la información y componer un cuadro que nos presenta los siguientes derechos que con mayor frecuencia están expuestos a situaciones violatorias:

- Arrestos arbitrarios y ausencia de debido proceso;
- Deportaciones masivas;
- Discriminación para concesión de la nacionalidad o para acceder a servicios sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley;
- Condiciones de detención inhumanas;
- Apremios ilegítimos por parte de autoridades como policías y funcionarios de inmigración;
- Indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos.

Estas situaciones afectan de forma particular a las mujeres y niños migrantes, quienes están además expuestos a excesos como acoso sexual, golpizas y condiciones de trabajo deficiente.

Un fenómeno preocupante, no necesariamente vinculado con los Estados, pero que vulnera de modo directo la situación de los

migrantes, es el aumento de las mafias dedicadas al tráfico de personas. Esta violencia contra el migrante suele comenzar en sus países de origen donde las mafias se las ingenian para conseguir documentación falsa, estafar con grandes exigencias de dinero y organizar viajes donde la meta perseguida es el ingreso legal por alguna frontera del país escogido como presunto receptor. Esto expone a las personas y principalmente a mujeres, ancianos y niños, a peligros innecesarios que a veces terminan de forma fatal.

De otro lado, de forma creciente, las fronteras, sobre todo las caracterizadas por grandes flujos de personas, se han transformado en lugares muy peligrosos donde operan una serie de bandas criminales. Estos grupos aprovechan la condición de vulnerabilidad de los migrantes para cometer todo tipo de fechorías como robos, asaltos, violaciones, extorsión, pillaje y asesinatos.

Más aún, deben soportar evidente hostilidad por parte de la población local. En su forma más nociva, dicha oposición se transforma en estigmatización social: los migrantes muchas veces son injustamente asociados a toda clase de actividades delictuales o bien son tildados de haraganes, abusivos que tratan de sacar provecho de los servicios prodigados por el Estado receptor.

Por otro lado, se dan situaciones en que los trabajadores migratorios y sus familias son hostigados o maltratados por las propias autoridades. Por otra parte hay que reconocer las dificultades de estas personas en cuanto a integración con el conjunto de la sociedad, sea por la persistencia en costumbres originarias que no son toleradas o por el rechazo y la resistencia de la sociedad receptora. Una situación extrema en este contexto es la marginación racista, que se presenta en algunos espacios de la sociedad norteamericana y europea con relación a latinoamericanos y africanos. En muchos casos la respuesta de los migrantes son violentas, por obra de organizaciones eventuales que toman la forma de, pandillas juveniles, mini ghettos o comportamientos antisociales, que sirven como mecanismo de defensa y agresión a la sociedad hostil.

En varios países, la policía controla de manera regular la documentación de los trabajadores migratorios. También se dan casos en que sin motivación aparente se organizan redadas en lugares donde migrantes se reúnen o residen. Existen igualmente denuncias sobre migrantes que son arrestados en repetidas ocasiones sin motivo, golpeados o insultados por las autoridades. Peor aún, muchas mujeres migrantes, denuncian regularmente que han sido violadas por la policía.

En general en todos los países, los trabajadores migratorios se encuentran sometidos a diversos procedimientos judiciales o administrativos, ya sea para dirimir controversias sobre salarios, vivienda, atención de salud u otros beneficios, o bien en el contexto de la determinación de su estatus migratorio. En algunos casos, los migrantes deben enfrentar procedimientos penales, ya sea como acusados, como víctimas o como testigos. Sobre esta materia, la CIDH recomienda un debate sobre las normas mínimas de debido proceso aplicables a determinaciones de estatus, exclusiones y deportaciones.

De esta manera, queda claro que son varios los problemas por lo que atraviesan los trabajadores migrantes y sus familias provenientes de América Latina; los mismos que también se presentan en la región andina y que esperan la adopción progresiva de medidas tendientes a revertir tales situaciones.

Lo que antecede llama a cuatro tareas concretas:

- Fortalecimiento de la labor de los organismos estatales a favor de la protección de los derechos de los migrantes, tanto en los países de origen como en los países receptores y en los países de tránsito.
- Difusión de los compromisos y estándares internacionales en materia de derechos de los migrantes.
- Propuesta de medidas, legislativas o de otro tipo, orientadas a la protección de los derechos de los migrantes.
- Acciones de promoción y difusión de los derechos de los migrantes encaminadas a facilitar mecanismos de interrelación y mutua aceptación entre los migrantes y los países de acogida, de modo tal que prevalezcan por un lado el respeto a la legalidad y los usos y costumbres del país receptor y por el otro la integración horizontal y el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Estas acciones deberán también orientarse a lograr que los funcionarios de todos los países de origen cuya labor se relaciona con los migrantes, pero especialmente de la región andina, por ser esta la zona donde hemos ubicado nuestro análisis, evalúen el grado de cumplimiento de sus obligaciones respecto a ellos y adopten medidas para fortalecer la protección de los mismos. Asimismo, que las Defensorías del Pueblo, a través del Consejo Andino de Defensores -adscrito a la Comunidad Andina de Naciones-, evalúen el desarrollo de actividades individuales y conjuntas a favor de los derechos de los migrantes nacionales en el extranjero y extranjeros en sus respectivos países. (Ecuador y Perú tienen una experiencia positiva sobre esto) También se debe coadyuvar a que los problemas centrales relacionados con la situación de los migrantes hayan sido difundidos al público en general y los medios de comunicación. Al mismo tiempo, que se sensibiliza a la opinión pública y a los medios de comunicación en relación a la situación de los migrantes.

Adicionalmente tiene gran importancia la recomendación del Relator Especial, formulada en la página 32 de su ponencia para este Encuentro Iberoamericano sobre Migración, que pide el apoyo de la Conferencia, "para la creación de una norma de la ONU que comprometa a los Estados miembros a producir un informe anual con mediciones y estadísticas sobre la realidad de sus demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes.

5. Instrumentos internacionales de protección de los migrantes

Como punto final, de este trabajo, conviene presentar el panorama de la actual situación jurídica de las personas migrantes.

Es preciso en primer lugar señalar que tanto a nivel del Sistema Universal de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano y el Europeo se ha avanzado significativamente en materia de legislación que protege a los migrantes. El cuadro es el siguiente:

a) Sistema universal:

Instrumentos internacionales de alcance general en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas - ONU

Instrumentos Convencionales

- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Instrumentos Declarativos

- Declaración y Programa de Acción de Copenhague
- Declaración y Programa de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo (1994)
- Declaración y Programa de Acción de Beijing
- Declaración y Programa de Acción de Durban
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

Mecanismos de protección existentes

- Comité Especial para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias
- Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos del migrante
- Grupo de trabajo sobre migraciones

Instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo - OIT

- Convención N° 97 OIT. Convenio sobre los trabajadores migrantes. 1949
- Convención N° 143 OIT. Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias). 1975

b) Sistema Interamericano:

Instrumentos internacionales en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos - OEA

Instrumentos Convencionales

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 24)
- Convención de Belén do Pará (art. 9)

Instrumentos Declarativos

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVII)

Mecanismos de protección existentes:

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Relatoría Especial sobre migrantes
- Corte Interamericana de Derechos Humanos

c) Sistema Subregional:

Instrumentos internacionales en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones - CAN

- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos
- Decisión 116. Instrumento andino de migración laboral
- Decisión 397. Tarjeta andina de migraciones (TAM)

Como se puede apreciar, existen marcos internacionales y regionales para la protección de los derechos del migrante y se registra un avance jurídico significativo en la materia, aunque la Convención Internacional de la materia vigente desde 1997 tiene aun muy pocos países que la han ratificado. A todo esto se suma la legislación nacional de los países donde es preciso reconocer que hay mayores progresos en el Derecho Internacional en los países receptores que en los países de origen.

Lo preocupante del caso es que independientemente de si la legislación vigente es abundante o no, pertinente a la materia o insuficiente es que ella a todas luces carece de eficacia jurídica para proteger del mejor modo posible al migrante. La vigencia de los instrumentos internacionales en lo que a derechos del migrante se refiere adolece de una falta de vigencia real.

Reflexión final

Los diversos asuntos que han sido materia de este trabajo, nos llevan a concluir con palabras que quieren ser una alerta a los problemas que vienen afectando al migrante, a sus derechos y los de su familia. El fenómeno es evidentemente mundial y dentro de tal dimensión América Latina y particularmente los países andinos vienen siendo cada vez más afectados por movimientos migratorios masivos de personas que se trasladan a países desarrollados dispuestos a actuar al menos temporalmente como receptores. España es hoy en Europa el principal país receptor de migrantes andinos. Las últimas normas de regularización abren una puerta de mayor comprensión a la problemática migrante y la necesidad de su regularización. Por otro lado, sin que esto signifique la inexistencia de una estructura de vulnerabilidad que afecta al migrante, las relaciones entre migrantes andinos y españoles en términos generales son aceptables, siendo hasta el momento aislados y puntuales los focos de rechazo y hostilidad a las personas que llegan a España desde América Latina y especialmente de los países andinos en busca de mejor horizonte.

Pero este panorama puede ser irreal o engañoso y ocultar una verdad más brutal e inhumana cuyo itinerario comienza en

los países de origen. Es rigurosamente cierto que se trata de países pobres y con crecientes poblaciones excedentarias en lo que a trabajo y servicios básicos se refiere. Sin embargo, la pobreza no es excusa para señalar el comportamiento irresponsable de gobiernos que se exceden en gastos superfluos o que se someten a rigurosas exigencias neoliberales que les maniatan en cuanto a mayores compromisos en políticas sociales y de empleo obtenidos en base a una mejor distribución de la riqueza. En estos países de origen la legislación a favor de poblaciones emigrantes no existe. Como tampoco existen propuestas, programas y políticas de retención en los que la persona entienda que tiene mayores y mejores ventajas de aceptar ofertas de trabajo en su propio país por lo que ello le significa de estabilidad, de seguridad y de mejor futuro para él y para su familia. Estos países de origen no tienen políticas de recursos humanos ni están interesados en generar programas de desarrollo que vinculen más dinámicamente al campo con la ciudad y al agro con la industria, la minería y la pesquería.

Por lo tanto, lo que prolifera es la pobreza y gente en una alta proporción de la población que a partir de los 16 años manifiesta su desapego del país y su deseo de buscar futuro en el exterior. Lo increíble es que no solo no se hace nada por retenerlos sino que adicionalmente existe hoy en día una propaganda cada vez más evidente que empuja a la migración por la expectativa creciente de las remesas. Estas se están convirtiendo en un próspero negocio para los países de origen que resultan así extrañamente receptores de beneficios provenientes de poblaciones a las que más bien maltrataron y expulsaron.

Pero como se ha dicho también en este trabajo la situación de los migrantes en los países de acogida es altamente vulnerable y expuesta a situaciones de riesgo. Conseguir trabajo en el extranjero y tener un ingreso mensual no significará para muchos que se llegó a la tierra prometida si no la resignación de aceptar las labores menos apreciadas como precio inevitable para sobrevivir con dignidad. ¿Qué pasará cuando los países que ahora son receptores declaren que esta cubierta la cuota de este tipo de trabajadores?, ¿caso los hijos menores que ya han logrado reunificarse familiarmente no son la cuota con la cual estos países cubrirán a mediano plazo las plazas previstas para un determinado tipo de trabajo?, ¿qué harán a su vez los países de origen que hoy parasitan y festejan el regalo de las remesas de los trabajadores en el extranjero por cientos de millones de dólares?

Estos son algunos de los problemas reales que en el ámbito del interés expuesto por las Cumbres Iberoamericanas deben ser abordados en su exacta dimensión y profundidad. En medio de tensiones e inseguridades los migrantes de los países andinos y países latinoamericanos en general que hoy miran hacia Europa y especialmente a España son un nuevo puente, un nuevo lazo para trabajar de manera conjunta en asuntos de modernización y desarrollo, en los que programas de inversión por ejemplo puedan por un lado mejorar las condiciones de vida del trabajador en el país de acogida, pero hacer principalmente que éste se interese en proyectos de desarrollo humano en los países de origen, de modo que éstos puedan convertir a la mayor parte, si no a la totalidad de su población, en el principal factor de su desarrollo.

IGUALDAD JURÍDICA E INCLUSIÓN POLÍTICA: POR EL EMPOWERMENT DE LOS INMIGRANTES

Javier de Lucas

Catedrático de la Universitat de Valencia

Director

Colegio de España en la

Cité Internationale Universitaire de Paris (CIUP)

Comentarista



I. Comentario a la Ponencia

1. La ponencia del Profesor Bustamante muestra con acierto el déficit fundamental que afecta a buena parte de las actuales políticas migratorias. Arranca de un contexto preciso -la respuesta de los EEUU frente a los flujos migratorios desde México y Centroamérica- para mostrar la incapacidad de análisis y los prejuicios mostrados por la administración norteamericana y también por no pocos de sus legisladores, como lo muestra el Proyecto Sensenbrenner respecto al significado y alcance de los flujos migratorios. Ese análisis concreto le sirve para proyectar el marco teórico que ofrece los déficits e incoherencias conceptuales y metodológicas que afectan en buena medida a nuestra mirada, a nuestra teoría y nuestra praxis política sobre la inmigración. Déficit e incoherencias que se deben a que esa política, esa mirada, insiste en la construcción social de la inmigración, por decirlo en términos teóricos, como un problema-obstáculo, es decir, una cuestión que no se problematiza para resolverla, sino para justificar una respuesta con la que se pretende lograr adhesión electoral, en términos de seguridad, o, mejor dicho, de obsesión securitaria: se trata de ganar legitimación a base de ofrecer firmeza frente a las supuestas amenazas de gran envergadura y carácter criminal que afectarían al orden público. La inmigración es abordada en clave estatal, como una cuestión doméstica, un problema de mercado interno y de orden público. Se trata de una mirada inconsistente -ineficaz y falta de legitimidad- cuando sabemos de las características globales, integrales, complejas, del fenómeno migratorio, que imponen como condición previa de cualquier análisis la dimensión internacional, tal y como viene insistiendo la propia ONU (por ejemplo, en el informe de la *Global Commission on International Migration* publicado en octubre de 2005⁽¹³⁰⁾), y la UE, sobre todo a instancia de España en el último año⁽¹³¹⁾. Esa dimensión internacional, por cierto, implica el carácter central del vínculo entre el tratamiento de la inmigración, el respecto a los derechos humanos y las políticas de desarrollo.

2. La categoría central propuesta en la ponencia para definir la condición de los derechos humanos de los inmigrantes, es la de

vulnerabilidad, entendida como vulnerabilidad estructural y como vulnerabilidad cultural. Utilizando el análisis de Weber, Bustamante explica cómo el principio jurídico aparentemente obvio de la diferencia de trato entre ciudadanos y extranjeros permite la construcción social de los inmigrantes como un colectivo sustantivamente ajeno y amenazante y justifica el proceso de asimetría de poder, la ausencia de *empowerment* que define su status y propicia las violaciones de derechos humanos. Este análisis coincide con las tesis formuladas por buena parte de la crítica jurídica de los instrumentos del Derecho de inmigración y extranjería en los países de la UE, que ha denunciado el proceso que lleva a la vulnerabilidad como condición jurídica del inmigrante en tanto que infrasujeto de Derecho, rasgo que alcanza su máxima expresión en el caso de los denominados inmigrantes irregulares. En efecto, de acuerdo con esa crítica, las legislaciones de inmigración ofrecen ejemplos de la creación jurídica de la vulnerabilidad, de la discriminación y del prejuicio que son consecuencia del objetivo de extranjerización de los inmigrantes. Todo eso es coherente con el modelo imperante de inmigración deseada: no queremos inmigración, sino trabajadores inmigrantes que cumplan unas determinadas tareas, con plazo fijo y retorno obligado a sus países de origen. Por eso la prioridad no puede ser la integración de quienes nos negamos a admitir que puedan tener el proyecto de quedarse entre nosotros, ni definitiva, ni aun establemente. De ahí las prioridades de nuestra política de inmigración: control policial de flujos migratorios y de fronteras, con especial atención a la denominada inmigración ilegal, en aras del equilibrio del mercado laboral interno.

3. Lo más grave de esa visión es la necesidad de justificar el trato de diferencia, mediante la congelación en su perfil de extranjeros de los inmigrantes que se encuentran entre nosotros legalmente, lo que exige su extranjerización, es decir, lo que Bustamante explica como vulnerabilidad cultural. Esa extranjerización impide los proyectos de estabilidad, impone un laberinto administrativo para conseguir los permisos de residencia y trabajo y dificulta la estabilidad en el status de residente legal. Aún más, exige la creación de una categoría específica de sujetos de

⁽¹³⁰⁾ *Migration in a interconnected World. New directions for action*, en www.gcim.org. Más recientemente, el informe del Secretario General de la ONU, *Migración internacional y desarrollo*, presentado el 18 de mayo de 2006 (A/60/871).

⁽¹³¹⁾ Un penúltimo ejemplo, el informe de 17 de mayo de 2006 de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior del Parlamento Europeo, sobre *Las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE* (2006/2056 (INI)). La cumbre de julio de 2006 en Rabat es la última iniciativa adoptada para un tratamiento internacional multilateral.

Derecho, o, por decirlo mejor, la creación de dos categorías jurídicas de sujetos de Derecho y de dos lógicas jurídicas diferentes que supone la quiebra de los principios del Estado de Derecho o, al menos, el doble rasero: a través de las leyes de inmigración se imponen criterios diferentes en torno a cinco aspectos clave del Estado de Derecho: los principios de igualdad, seguridad jurídica (como seguridad en el status y como certeza o previsibilidad), legalidad, presunción de inocencia y tutela judicial efectiva. Por si fuera poco, el Derecho de inmigración se muestra como un Derecho que crea género, tal como lo acredita el status jurídico de las mujeres inmigrantes. Se trata de una lógica jurídica perversa. Una lógica jurídica que respecto a los derechos conjuga el principio del regateo, de segmentación: reconocer sólo los derechos estrictamente necesarios para trabajadores inmigrantes, ni uno más. Una lógica jurídica que instituye una especie de carrera de obstáculos en la que además cabe la marcha atrás, la caída en la ilegalidad debido al círculo vicioso de permiso de residencia y trabajo y a la apuesta por el dogma de que todos los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación desde los países de origen. Una lógica jurídica de la discrecionalidad de la administración, de los poderes públicos (si no la arbitrariedad), y no del control de esos poderes por parte de los administrados (los inmigrantes) y de la garantía jurisdiccional de los derechos. En suma, una lógica de la discriminación y no de la igualdad, de la inseguridad y no de la previsibilidad, de la precariedad y no de la estabilidad, que propicia las situaciones que Bustamante califica de impunidad⁽¹³²⁾. La consecuencia es la construcción del inmigrante como infrasujeto, ergo como infraciudadano, un status jurídico que se basa, pues, en la negación a los inmigrantes de las reglas del Estado de Derecho que valen para el ciudadano. La clave de la justificación de ese status de dominación/subordinación y desigualdad/discriminación, junto a esa visión instrumental (el inmigrante es sólo un trabajador), es el vínculo entre heterogeneidad social (cultural, nacional) del inmigrante y desigualdad ante el Derecho. Las diferencias culturales significan incompatibilidad social y por ello, incompatibilidad jurídica y política.

4. La ponencia concluye con la apuesta por la integración de los inmigrantes en sentido fuerte, y denuncia la contradicción constitutiva que supone la ausencia de ratificación por la mayor parte de los países receptores de inmigración de la norma básica de legalidad internacional en este ámbito⁽¹³³⁾. Finalmente, recomienda que la ONU comprometa a los Estados miembros a proporcionar un informe anual sobre la realidad de sus demandas de

trabajadores inmigrantes.

5. En realidad, el análisis que Bustamante realiza, basándose en buena medida en las categorías weberianas, nos permite ir más allá de la crítica sobre los derechos humanos en las políticas de inmigración e incidir sobre la **cuestión política radical** que la inmigración nos obliga a afrontar, un problema de exclusión/inclusión política. Se ha dicho que la inmigración y, muy concretamente, la integración social que los flujos migratorios plantean como un reto, constituye el verdadero *tema de nuestro tiempo* en este siglo XXI. Creo que es así, sobre todo porque proporciona el escenario más claro de un debate central, el de las condiciones de la democracia de nuestro tiempo, que es la democracia en sociedades, a la par, multiculturales y globalizadas. El desafío que nos plantean los actuales movimientos migratorios es mucho más importante que la dificultad de acomodar estadísticas y recursos en relación con las necesidades del mercado laboral, o las medidas a adoptar para mantener el standard de orden público. Hay que mirar más allá y entender que los flujos migratorios son el catalizador que nos sitúa ante la necesidad de volver a pensar a radice nuestras respuestas a la construcción democrática del vínculo social y político, porque estas comportan hoy un déficit de inclusión y pluralidad en la medida en que institucionalizan la exclusión de los inmigrantes como sujetos del espacio público, su imposibilidad conceptual de llegar a ser titulares de ese espacio, de la soberanía, en suma, ciudadanos, en el centro de las políticas públicas, y no en su periferia, como una cuestión de asistencia a grupos marginados o vulnerables.

6. Se advierte así el significado profundo de la cuestión de la integración y de la vulnerabilidad. Porque no se trata de integrar a los inmigrantes en nuestra sociedad (en todo caso, la integración social es una cuestión recíproca, de ambas partes, no unidireccional), sino de la integración de todos, de la **integración política**, en el sentido de la terminología propuesta por Phillips y que otros podrían llamar simplemente participación en la vida pública, profundización en la democracia participativa de todos los que forman parte de la comunidad política y en la sociedad civil: todos, también los inmigrantes. Si no hay integración política, si no hay sentimiento y conciencia de identidad, de pertenencia y junto a ello, si no se dan las condiciones para un protagonismo/competencia efectivos de los inmigrantes en la elaboración y toma de decisión de lo que llamamos políticas públicas, difícilmente cabe hablar de integración social. Aún más, si no se logra crear el vínculo social y

⁽¹³²⁾ Son abrumadores los testimonios sobre las violaciones de derechos humanos básicos que sufren los inmigrantes, en particular en el para muchos aventurado y peligroso proceso de desplazamiento. Por referirme tan sólo a los informes documentados sobre las condiciones de los inmigrantes que tratan de llegar a Europa desde el continente africano, cfr. el Informe Derechos humanos en la frontera sur 2006 de APDHA en www.apdha.org, el informe de CEAR 2005 en www.cear.es, el informe World Migration de la OIM, en www.oim.int, el informe sobre violencia e inmigración de origen subsahariano de la ONG MSF, www.msf.es, que desarrolla el de CIMA-DE de octubre de 2004 a ese respecto (www.cimade.org), el de AI, de octubre de 2005, www.es.amnesty.org, El Consorcio Euromediterráneo para la investigación aplicada sobre Inmigración Internacional (CARIM) dependiente de la Comisión Europea cifra por ejemplo en 10000 inmigrantes los desaparecidos entre 1989 y 2003 en el intento de entrar a España desde Marruecos (www.carim.org).

⁽¹³³⁾ La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y de sus familiares, adoptada por el Asamblea general de la ONU en su Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, y que entró en vigor el 1 de junio de 2003. Hasta hoy, sólo la ha ratificado una treintena de Estados, a diferencia de lo que ocurre con los otros seis tratados que constituyen el núcleo de los tratados sobre derechos humanos.

político, la conciencia de que no sólo se pertenece sino que se es reconocido como sujeto en condiciones de igualdad, no habrá integración. Menos aún si pretendemos hablar en términos proactivos, desde una perspectiva de la integración como proceso que implica a todos los agentes presentes y protagonistas de las redes de relaciones sociales, es decir, no una integración unidireccional, sino mutua y global.

7. No podemos seguir ignorando el déficit de legitimidad, la erosión de los principios del Estado de Derecho, que subyacen al dramático contraste entre el proclamado universalismo de nuestra cultura jurídica y política, y la institucionalización de la desigualdad jurídica y de la subordinación política de los inmigrantes que se traducen en manifestaciones casi aporéticas de institucionalización de la exclusión. Es un contraste, si cabe, más estridente cuanto más se insiste en las premisas del patriotismo constitucional como fórmula mágica que permitiría incluir a todos, desde la pluralidad real. Porque éste es el problema real, la exclusión institucionalizada de los inmigrantes del espacio público, justificada en términos axiomáticos (no son ciudadanos: ¿cómo podrían serlo si son extranjeros?) o, en todo caso, con argumentos paternalistas (pobres inmigrantes, víctimas, incapaces de los requisitos de la democracia). La experiencia comparada nos muestra que desde el punto de vista de la integración política buena parte de los inmigrantes, más que sujetos políticos transnacionales, como propone Bauböck, son sobre todo sujetos desnacionalizados (Sassen) y con ello, sujetos no políticos, pues como transterrados pierden la efectividad de su condición política en su país de origen y no son reconocidos como sujetos políticos en la comunidad a la que de hecho pertenecen, esto es, el país de destino.

8. Esa exclusión representa un déficit constitutivo de legitimidad política, desde dos puntos de vista. En primer lugar, porque no cabe integración política cuando la dimensión etnocultural es su condición y la única justificación de esa condición es a su vez la radical diferencia atribuida al extranjero, como extraño a la comunidad política a causa de su nacionalidad - nacimiento ? o de su identidad cultural. En segundo lugar, porque se bloquea el acceso del inmigrante a la esfera pública, condenándolo a una condición atomística, exacerbadamente individualista. De esta forma, se le niega el reconocimiento de los derechos que permiten el acceso a la esfera pública a través de la acción colectiva: reunión, asociación, huelga, etc. Esta visión restrictiva del alcance político de la inmigración tiene el objetivo de monopolizar la libertad de acoger o expulsar la mano de obra extranjera a bajo coste y eso siempre es más fácil si se dificulta a los inmigrantes entrar legalmente y sobre todo, si se les dificulta durante su permanencia la adquisición de un status jurídico seguro, estable. Paradójicamente, esas "políticas de inmigración" generan ilegalidad, lcondenan a tantos inmigrantes a la marginalidad, a la exclusión, a la ilegalidad, y les obligan a negociar con las mafias y a aceptar cualquier trabajo, en cualquier condición. Y así, justifican su estigmatización.

9. Es evidente que la participación política es un elemento clave y básico del proceso de integración de los inmigrantes que, en ese sentido, podemos definir como el desarrollo de la participación de los nuevos ciudadanos en las diferentes esferas de la vida social, en igualdad de derechos y obligaciones y sin que se les

impongan el precio de la asimilación forzada. Por tanto, la pregunta es cómo promover otra concepción del vínculo social y del contrato político, otra relación entre comunidad social y comunidad política, entre etnos, populus y demos, que evite esa aporía de la legitimidad democrática. A mi juicio, tal concepción debe arrancar de dos exigencias: la concreción del principio jurídico de igualdad compleja para los inmigrantes y, en segundo lugar, la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva, que requiere redefinir los criterios de pertenencia, las condiciones y los procedimientos para hacer accesible a los inmigrantes el status de ciudadanía o un status político equiparable a él. Y sobre ello versa mi intervención.

II. Inmigración y Empowerment: La Hora de las Políticas de Ciudadanía

Creo que puede afirmarse que en la Unión Europea, pero también en España, nos encontramos en condiciones de poder afrontar un cambio cualitativo en la dimensión más decisiva, la más relevante, del proceso de transformación social que implica la presencia de los inmigrantes de forma estable. Un cambio que supone un paso adelante respecto al tradicional objetivo de las políticas de inmigración, centradas en los procedimientos y modelos de reclutamiento, circulación y primera acogida de los flujos migratorios y en los de devolución, repatriación y expulsión, lo que se concreta en la prioridad de la lucha contra la inmigración ilegal o clandestina. Como es cada vez más aceptado, ha llegado la hora de las políticas de *presencia y pertenencia*, que suelen remitir a un concepto tan común como las más de las veces impreciso, el de *integración* que, como he anticipado, sugiero que entendamos en términos de *integración política*. Al hablar de los elementos de la integración política, el punto de referencia es (1) la transformación de la noción de ciudadanía y, junto a ello, (2) los cauces e instituciones de participación y presencia pública de los inmigrantes, sobre todo en el ámbito local y con especial atención al reconocimiento y garantía de los derechos políticos, que no son sólo el derecho al sufragio. Esos son los dos aspectos a los que presto atención en mi contribución.

(1) Inicialmente, como es bien sabido, la ciudadanía denotaba la condición de miembro, la pertenencia de un sujeto a una comunidad política que en su origen es la ciudad. La revolución de 1789 introduce, como recuerda Balibar, una fuerte dosis de ambigüedad al identificar ciudadanía con "nacionalidad", es decir con la pertenencia a la nación (más que al pueblo) entendida como sujeto de la soberanía. En su momento dotada de fuerza emancipadora, esta vinculación cerrada -auténtica ecuación de identidad- se revela hoy como el límite o, peor, su contradicción constitutiva, por su incompatibilidad con una idea de ciudadanía inclusiva y plural, que es el desafío que afronta esta categoría (y la democracia misma) desde finales del siglo XX. Además, la identificación de la comunidad política con la comunidad cultural -del *demos* con el *etnos*-, sobre la que reposa la identidad nacional de los Estados modernos, impuso la negación del pluralismo cultural ya *existente* en el interior de los Estados y la correlativa asimilación o eliminación (en el menos duro de los supuestos, segregación) de poblaciones con peculiaridades culturales y lingüísticas, las minorías. En suma, consagró un modelo en el que la plena ciudadanía sólo está al alcance de quienes se identifican con el sujeto político tout court,

que, aunque pretendidamente abstracto, tiene todos los rasgos de la identidad nacional fundacional o hegemónica.

Lo cierto es que lo que podríamos llamar el contrato de ciudadanía está cada día más lejos del *ideal-typen* de ciudadanía definido por Weber y de la clásica noción grecorromana de ciudadano. Se ha dicho, y creo que con razón, que asistimos hoy a un proceso de desagregación de los tres elementos de la ciudadanía como categoría política propia de las comunidades políticas que son los Estados nacionales, es decir, como vínculo de pertenencia e identidad (la condición de miembro de una comunidad nacional, portador de una cultura homogénea), como título de soberanía (la condición de sujeto de los derechos políticos, el núcleo duro de la condición de ciudadano) y como título de beneficios sociales (la condición de ciudadanía social). La destrucción del trabajo formal y estable como elemento básico del vínculo social, consecuencia del modelo de globalización del mercado, unida a la implosión de la homogeneidad cultural (que es condición implícita de la cohesión social) consecuencia a su vez de la creciente multiculturalidad, uno de cuyos factores sería precisamente la presencia estable de inmigrantes ajenos a nuestra comunidad cultural, transforman radicalmente esos viejos supuestos. Y con ello transforman también la razón de ser de la distinción entre ciudadano y el que no lo es. Alteran el dogma de que el que viene de fuera no sólo no es, sino que muy raramente puede pretender llegar a ser ciudadano, porque su interés y sus necesidades lo sitúan como ajeno a nuestra comunidad política. Y por eso alteran la tesis de que esa dimensión de la integración le sería ajena por completo, sería extraña a su naturaleza de otro, que es la de inmigrante.

Pero la verdad es que, en lugar de avanzar en esa revisión, nuestras democracias han privilegiado la dimensión jurídica de la ciudadanía, su función estática y adscriptiva, que enfatiza la barrera entre los que son sujetos plenos *qua* ciudadanos (*qua* nacionales) y los extranjeros, haciendo así visible la condición creciente de privilegio que adquiere la ciudadanía en el contexto de este mundo globalizado. Haciendo visible, además, el contraste con otra dimensión, la política, dinámica, activa, que remite a un proceso, a una praxis orientada a definir y regular la convivencia colectiva a través del ejercicio de los derechos que le son propios, los derechos políticos y muy concretamente los de participación y comunicación.

Precisamente por ello, aunque la teoría supone que la atribución de la ciudadanía moderna es un proceso de "formalización" universal de todos los sujetos individuales como titulares de iguales derechos, la exigencia de hacer abstracción de las determinaciones que los cualifican en el interior de los subsistemas o ámbitos primarios de la existencia, produce un efecto excluyente. Como han recordado los estudiosos de la historia de los derechos humanos (por ejemplo, Peces-Barba), la extensión de los derechos recorre un difícil proceso de inclusión de individuos o grupos

(los dependientes, los trabajadores, las mujeres, los extranjeros aunque sean residentes: los inmigrantes como arquetipo) que, precisamente debido a la abstracción de la condición ciudadana, habían quedado excluidos *de iure* o *de facto* de la titularidad y/o del ejercicio de los derechos.

Aparece así la insuficiencia clave, la privación de derechos fundamentales por la condición de extranjería, que afecta a los inmigrantes (no sólo, pero en primer lugar a los trabajadores inmigrantes), que participan en la vida social de los países de destino y contribuyen al desarrollo (no sólo económico), pero quedan sometidos a un status de infraciudadanos, a la condición de "pertenencia sin ciudadanía"⁽¹³⁴⁾. Por eso hoy parece evidente que las discriminaciones aparentemente justificadas de las que son objeto los inmigrantes en el reconocimiento y garantía de derechos, ponen en entredicho que la ciudadanía sea la herramienta emancipadora, el remedio contra las desigualdades. Y lo que es más importante quizá, la transformación que produce el proceso de globalización en la dimensión de generalización de los flujos migratorios, de la condición estructural de estos movimientos que permiten hablar de un desplazamiento del mundo (y de un mundo en constante desplazamiento⁽¹³⁵⁾), que hacen surgir las comunidades transnacionales, relativizan la vieja dicotomía ciudadanía/extranjería y con ello la utilidad de esta categoría, salvo que se someta a una profunda transformación⁽¹³⁶⁾, pues todas esas manifestaciones de la desnacionalización de la ciudadanía obligan a revisar del sentido de pertenencia exclusiva y de lealtad sobre las que se han construido las identidades nacionales en sentido moderno, por no decir la básica identificación entre *ethnos* y *demos* que nutrió la conformación de la ciudadanía como elemento de cohesión social y cultural. Fenómenos como el incremento de las identidades subestatales (la multiculturalidad endógena), contribuyen junto a los movimientos migratorios a introducir variaciones sustanciales en la concepción tradicional de la relación del ciudadano con el Estado tanto en el plano jurídico-político como en el simbólico-cultural. La exclusividad del vínculo de pertenencia es puesta en entredicho desde el momento en que se constata el mantenimiento de vínculos jurídicos con el país de origen. Todo ello apunta hacia pertenencias políticas múltiples y afiliaciones no excluyentes que alteran los presupuestos tradicionales de la lealtad a una comunidad prepolítica cohesionada en torno a los vínculos primarios que constituyen la descendencia, la tradición compartida y la lengua común. ¿Cómo construir esa nueva ciudadanía? ¿Ha de institucionalizarse la igualdad en los derechos característicos de la ciudadanía, los derechos políticos, o basta con la equiparación en el resto de los derechos, lo que permitiría mantener la distinción básica entre ciudadanos y extranjeros?. Dicho de otro modo: ¿para qué necesitan los inmigrantes la ciudadanía? Insistir en la ciudadanía de los inmigrantes ¿no sería acaso otra forma de asimilación, de imposición, incluso una forma de ocultar un proyecto si no homogeneizador si al menos paternalista? ¿acaso la prioridad no es otra, la satisfacción de las necesidades básicas en

(134) W. R. Brubaker, "Membership without citizenship: the economic and social rights of citizenship", en W. R. Brubaker (ed.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Nueva York, University Press of America, 1989, p. 162.

(135) Permitase la remisión a Naïr/De Lucas, *Le déplacement du monde*, Paris, Kimé, 1998.

(136) G. Zincone, "Procesos migratorios y transformaciones de los derechos de ciudadanía", en G. Aubarell y R. Zapata (eds.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*, pp. 237 ss

condiciones de igualdad, y la garantía de la no discriminación en los procesos sociales sobre los que se construye la vida cotidiana, como el acceso a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la escuela?

Debemos reconocer que hoy por hoy en la UE, el acceso (a fortiori, la igualdad) a los derechos políticos, a la ciudadanía se plantea poco más que como un desideratum. Incluso en el caso de los llamados *denizens*⁽¹³⁷⁾ (los inmigrantes regulares permanentes no nacionalizados), la tendencial equiparación en derechos con los nacionales no alcanza en la mayoría de Estados a la clase de derechos que definen la práctica ciudadana, a los derechos políticos. Así lo muestra la directiva de 2003 de la UE sobre el estatuto de los inmigrantes residentes de larga duración y, más recientemente hemos asistido al punto de inflexión del propio Parlamento europeo, que rechazó en el mes de enero de 2006 una moción que reiteraba una postura constante del propio Parlamento a favor del reconocimiento de la extensión del derechos al sufragio para los extranjeros residentes en los Estados miembros de la UE. Pero trataré de hacer ver que esta imposibilidad de su acceso a alguno de los elementos distintivos de la ciudadanía y, a fortiori, a la ciudadanía misma, es un dogma que envenena la posibilidad misma de transformarnos en democracias inclusivas y plurales.

En todo caso, hay que precisar el alcance de la propuesta. Cuando hablamos de hacer accesible la ciudadanía a los inmigrantes y lo vinculamos a la igualdad en el reconocimiento y garantía de los derechos políticos, suele entenderse esta propuesta en los términos más estrictos del derecho al sufragio (incluso aunque sea en las dos dimensiones, activo y pasivo), comenzando, gradualmente, por la escala municipal. La discusión sobre el derecho al voto en las elecciones municipales adquiere así la condición de test de esta propuesta. Pero no tiene por qué aceptarse esta visión restrictiva. Los derechos políticos pueden entenderse también en un sentido amplio para incluir algunas de las tradicionalmente entendidas como libertades negativas que tienen una clara proyección participativa, y, además, como se ha dicho, los derechos de representación y tutela específica de determinadas clases de sujetos cuya positivación constitucional se enmarca en el proceso de composición del conflicto de clases en la sociedad industrial. Precisamente por lo que se refiere a los inmigrantes parece más adecuada esta noción amplia de derechos políticos como "derechos de participación", de intervención en la vida pública. Incluiríamos así todas las manifestaciones de la llamada "libertad positiva" o democrática que podríamos concretar en cinco grandes categorías:

- a) los derechos políticos en sentido estricto (sufragio activo y pasivo y acceso a cargos públicos);
- b) los derechos de dimensión participativa reconocidos en los textos constitucionales cuya titularidad y ejercicio resulta modulada por la regulación legal de las situaciones del extranjero en el Estado receptor: los derechos de asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación y huelga

c) los derechos relativos a la libre expresión e información (en particular, las previsiones constitucionales relativas a la transmisión y recepción de una información veraz) y las medidas promocionales orientadas a facilitar el acceso de los inmigrantes a los medios de comunicación y la creación de plataformas propias de expresión habida cuenta de la incuestionable relevancia de los medios de comunicación en la política actual y la necesidad de que transmitan una imagen no distorsionada del fenómeno migratorio

d) las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos y otros dispositivos de participación y consulta de tipo genérico o específico creados bajo la cobertura jurídica e institucional de las administraciones estatales, regionales o locales en los que se canalizan las demandas y recomendaciones de los inmigrantes sobre el diseño y la gestión de programas y políticas que les afectan

e) otros mecanismos de participación e intervención de los inmigrantes en la vida pública cuya catalogación individualizada como "derechos" resulta tal vez problemática, bien porque constituyen iniciativas y acciones puntuales desarrolladas al amparo del ejercicio de alguno de los derechos constitucionales, bien porque se trata de mecanismos de lucha política articulados al margen de (y aun contra) toda mediación jurídica e institucional.

Si se examinan estas cinco categorías, el juicio sobre la situación actual del acceso a los derechos políticos por parte de los inmigrantes no debería ser tan unilateralmente negativo. Al margen de lo que podría denominarse el núcleo duro de los derechos de participación (sufragio y acceso a cargos públicos), normalmente reservado a los nacionales, existen diversas formas de participación y también diversos ámbitos y esferas en los que la intervención política de los inmigrantes (y, con ella, la integración cívica) en la sociedad receptora puede hacerse efectiva. En mi opinión, como he tratado de sostener en otros trabajos, el proceso hacia el pleno reconocimiento de ese contenido complejo de derechos para los inmigrantes puede realizarse a través de una noción de ciudadanía multilateral, gradual, que empieza desde lo local, desde la ciudadanía como vecindad.

Esa es la perspectiva desde la que abordaré la traicional objeción según la cual insistir en la necesidad de abrir la ciudadanía para los inmigrantes es desviar la cuestión porque "ciudadanizar" a los inmigrantes no es lo que ellos mismos necesitan, ni siquiera lo que desean. Esa es por ejemplo la posición tradicionalmente sostenida desde concepciones liberaldemocráticas⁽¹³⁸⁾, pero también desde otras situadas más a la izquierda, como las de Sandro Mezzadra y Saskia Sassen⁽¹³⁹⁾, que abordan desde una perspectiva crítica el análisis de los modelos de políticas de migración, en el que se concentran importantes dosis de uno y otro tipo de argumentos que *-extrema se tangunt-* tantas veces coinciden en un mismo resultado, la tranquilidad de las buenas conciencias y el mantenimiento del *statu quo*. Mezzadra opta por cuestionar lo que

⁽¹³⁷⁾Vid. T. Hammar, *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Avebury, Aldershot, 1990.

sólo unos pocos se han atrevido a denunciar, con el coste casi inevitable de ser denunciados como irresponsables, ingenuos incurables o presas de una enfermedad infantil: el derecho de movilidad en serio, provocativamente planteado desde la fórmula "derecho de fuga" y muy lejos, obviamente, de la selectiva movilidad impuesta por el modelo de mercado global que mientras abate todas las fronteras para el capital y las mercancías, se empeña en construir canales estrechos y muros de contención a los inmigrantes que son a la vez prófugos. Este planteamiento es quizá más interesante, pues rehuye los dos extremos habituales en el análisis crítico de las políticas migratorias, el de idealización de los inmigrantes que llegan a ser presentados como el nuevo sujeto revolucionario universal, y el que los presenta como víctimas de la nueva fase de colonización emprendida por el capitalismo global. La tesis más interesante para el debate sobre la ciudadanía, es la que, en línea con Sassen, trata de argumentar que el ideal del acceso o inclusión de los inmigrantes a través de la ciudadanía presenta no pocos riesgos, comenzando por el de romper el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio, que no pasa necesariamente por el establecimiento definitivo (e incluso ni aun estable) en el país del destino. Mezzadra, como Sassen, trata de ir más allá de una lectura ingenua del *mensaje progresista* que se centra en la inevitable crítica sobre el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía para construir una política de la ciudadanía que venza el lastre de la naturalización como rito obligado, pero no advierte el riesgo de que así se propicie lo que califica como un proyecto de *ciudadanización* que no puede no ser alienante, una forma más de domesticación⁽¹⁴⁰⁾.

Esta crítica sería complementaria de la denunciada por Sassen, quien, asimismo más allá de lo que hoy parece un lugar común en la izquierda (la defensa del voto municipal como derecho de los inmigrantes residentes) advierte que antes de la cuestión de ciudadanía y residencia habría que plantear la crítica del discurso homogeneizante que pasa por alto cómo la política de inmigración y sus instrumentos (el derecho de inmigración) crean género, y refuerzan los mecanismos de discriminación, jerarquización y dominación que sufren las mujeres inmigrantes. Porque en el núcleo de esa contrageografía de la globalización a la que se refiere, se encuentran no sólo nuevos territorios, sino sobre todo nuevos sujetos, nuevos agentes (no tan nuevos en realidad): en primer lugar, las mujeres, y ello explica la feminización creciente de la fuerza de trabajo y de la pobreza, presentes en los modelos de gestión de los flujos migratorios. A mi juicio, no les falta razón si se examina la óptica paternalista, unilateral, que subyace a buena parte de las expresiones de ese proyecto europeo, incluso cuando se atreven a hablar de ciudadanía y derechos de participación. Pero creo que no conviene generalizar.

Por mi parte, he defendido reiteradamente la legitimidad de un proceso de acceso a la ciudadanía -a la integración cívica, que es política- que comienza en el ámbito municipal y que debe entenderse en términos de inclusión, pluralidad y gradualidad, como un derecho en todo caso, no como una obligación, pero ni mucho menos un privilegio ni una coartada para proletarizar y domesticar a esos sujetos. Un proyecto que arranca de la noción de los inmigrantes como vecinos, residentes y por ello ciudadanos de esas primeras comunidades políticas que son las ciudades, con todos los derechos y deberes de los demás vecinos, de los habitantes de las ciudades que llegaron antes que ellos y al ser nacionales del estado son naturalmente ciudadanos. Ese proyecto contribuye a revisar las condiciones de reconocimiento y garantía de los derechos políticos en lo que se refiere a esos *new comers* que son los inmigrantes. Pensar de nuevo en los criterios para definir la pertenencia, el título de soberanía y de derechos. Y eso significa volver a examinar nuestras respuestas acerca de los derechos de participación política. Una parte importante de esa respuesta, a mi juicio, pasa por incentivar los instrumentos de asociacionismo de y por los inmigrantes. En otros lugares me he ocupado de esa cuestión.

Se trata por lo demás de un argumento que cuenta con un considerable respaldo social y ciudadano, a través de movimientos e iniciativas de amplio espectro que coinciden en los siguientes elementos de reflexión:

- Necesidad de anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres/cinco/siete años), en lugar de la nacionalidad
- Formulación de la ciudadanía como proceso, *ciudadanía gradual*: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después.
- La primera fase del proceso de ciudadanía, decisiva, se sitúa en el ámbito local, es decir, *ciudadanía como vecindad*, con derechos políticos plenos en el ámbito municipal (lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto),
- desde una concepción de la ciudadanía como *ciudadanía multilateral* (doble, y aún más, cuádruple dimensión de la ciudadanía)

⁽¹³⁸⁾Cfr. por ejemplo Elena García Guitián, *Los derechos políticos de los inmigrantes*, en VV.AA., *Inmigración, un desafío para España*, Pablo Iglesias, Madrid, 2005. En un sentido coincidente, el trabajo de F Vallespín *Inmigración y derechos: un enfoque liberal*, en el mismo volumen. También en ese colectivo, pueden verse los trabajos de Maíz y Ovejero, que se sitúan en la concepción republicana, pero que coinciden en la perspectiva sobre la ciudadanía.

⁽¹³⁹⁾Mezzadra, *Derecho de fuga*, Madrid, Traficantes de sueños, 2005. Asimismo, Sassen, S., *Contrageografías de la globalización*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003

⁽¹⁴⁰⁾Cfr. Mezzadra, 2005: 31 y ss y 100 y ss...

Esta concepción puede apoyarse en la noción de ciudadanía cívica que trata de construir la UE, a partir, de las recomendaciones de Tampere y de algunos pocos instrumentos -casi todos no normativos- de política de inmigración de la Comisión⁽¹⁴¹⁾, el Parlamento europeo⁽¹⁴²⁾ y el Comité Económico y Social⁽¹⁴³⁾. Y que puede resumirse en la afirmación de que "el fin último de la integración es un camino claro hacia la ciudadanía", como asegura recientemente el Parlamento Europeo en el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, de 17 de mayo de 2006, sobre integración de los inmigrantes⁽¹⁴⁴⁾.

Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) con su presencia como *vecino* y no sólo como trabajador y en la medida -aunque este es un argumento muy discutible- en que paga impuestos y contribuye con su trabajo, contribuye a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, y por tanto debe tener no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal. A mi juicio, como he apuntado, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local⁽¹⁴⁵⁾.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional⁽¹⁴⁶⁾,

para definir la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros -los ciudadanos de la ciudad, los vecinos- las tareas, las necesidades, los deberes y por tanto también los derechos propios de ésta.

La dificultad estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano. Podemos discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un período consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5, o más años) o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dispuesto en los EEUU se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución, de la cultura y de las prácticas sociales de la sociedad de destino). Desde la perspectiva soberanista de los Estados, se asume que la inclusión del extranjero en el cuerpo electoral requiere un cierto compromiso con la comunidad política y un cierto grado de lealtad hacia las instituciones del país receptor, que exige el arraigo

⁽¹⁴¹⁾Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 ("Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración", del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino), (reiterada en la COM 2002 262 final de 30 de mayo de 2002)

⁽¹⁴²⁾Aunque recientemente, el 16 de enero de 2006, el Parlamento ha rechazado por primera vez después de haber acordado en tres ocasiones anteriores recomendaciones en ese sentido (y con los votos determinantes del Grupo Parlamentario Popular Europeo para este rechazo) una recomendación a favor de la extensión del derecho a voto para los inmigrantes residentes estables - a partir de 5 años- en la UE en las elecciones municipales y europeas, tal y como lo proponía el informe Catania (Motion for a European Parliament Resolution on the Commission's Fourth report on Citizenship of the Union (1 May 2001 - 30 April 2004) (2005/2060 (INI)).

⁽¹⁴³⁾Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, "Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada", en relación con el establecimiento del Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes. Con posterioridad, el Dictamen 593/2003 de 14 de mayo de 2003 "Incorporación a la ciudadanía de la UE"

⁽¹⁴⁴⁾Informe sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE (2006/2056 (INI)), en relación con la Comunicación de la Comisión (COM (2005) 0389). El informe, en sus puntos 22 a 25, pide desarrollar el paquete de derechos de la ciudadanía cívica, insta a que se fomente la participación política de los inmigrantes y examine la forma de conceder a los inmigrantes residentes de larga duración el derecho a votar en las elecciones municipales, junto a procedimientos rápidos y transparentes de acceso a ese estatuto, a incentivar el fomento de la naturalización para ese tipo de inmigrantes y sus hijos, y a "animar a los partidos políticos y sindicatos y a la sociedad civil en su conjunto a escala nacional a que acepten a los inmigrantes como miembros de pleno derecho en todos los niveles de sus respectivas estructuras".

⁽¹⁴⁵⁾A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada por Phillips, en relación con los grupos "desposeídos de poder", como propone Sassen, y en particular los inmigrantes, las mujeres. Se trata de abrir esas dos **jaulas de hierro** que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad-trabajo formal-ciudadanía, y la de ciudadanía-espacio público-género, para crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como "derecho a la ciudad", "derecho a la movilidad", "derecho a la presencia".

⁽¹⁴⁶⁾Cfr. Bauböck, R., 2004. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de "integración" que considera etnoculturales, cfr. Rubio, R., 2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara Soysal, 1996.

social y la permanencia estable en el territorio. Ahora bien, estas exigencias deben tener también sus límites. En los últimos años, coincidiendo con las reformas de las legislaciones de extranjería en distintos países europeos, se están introduciendo medidas que tratan de contrastar o certificar la voluntad de integración mediante la exigencia no sólo de la residencia estable, sino también de una suerte de "disposición ciudadana" o "lealtad constitucional" que sería comprobable a través de tests de conocimientos (del idioma, de la Constitución y las leyes, de las instituciones y las costumbres básicas) y que parece apuntar hacia la integrabilidad social. Este tipo de medidas, que siguen la experiencia del servicio de inmigración de los EEUU, se han instrumentado tanto para el trámite de obtención de la residencia permanente y de la nacionalidad⁽¹⁴⁷⁾, como para el acceso al sufragio⁽¹⁴⁸⁾. La exigencia del conocimiento del idioma, que podría imponerse a través de medidas promocionales y no necesariamente mediante técnicas de sanción negativa, es un requisito razonable y justificado. Sin embargo, no parece justificado que a los extranjeros se les impongan determinados deberes que no son exigidos ni siquiera a los nacionales. No todos los nacionales superarían un test de conocimiento constitucional. Nuestras propias constituciones "imponen no imponer" a nadie ninguna creencia, valor u opinión, ni siquiera los valores y los principios constitucionales. No se entiende muy bien, entonces, que a los extranjeros se les exija una aceptación incondicional de instituciones, valores y costumbres y prácticas sociales de la sociedad de recepción⁽¹⁴⁹⁾. Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto casi automático derivado de la estabilidad de residencia y, por tanto, del reconocimiento legal de esa condición. Más allá del carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, como la competencia lingüística, no puede ignorarse que todo lo que excede un principio simple, la libre aceptación del ordenamiento jurídico-constitucional, bordea peligrosamente un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política: a los inmigrantes, como a los ciudadanos, lo que se les debe exigir es el respeto, o, mejor, el cumplimiento de la legalidad jurídico-constitucional. Ni más, ni menos. Esa es la muestra más clara de voluntad de integración.

(2). En cuanto a la importancia de la ciudadanía local, es obvio que el entorno urbano (el lugar donde los inmigrantes se establecen mayoritariamente) es el espacio inmediato de inserción en el país de acogida, el primer lugar en el que el inmigrante se percibe como sujeto perteneciente a una comunidad cívica diversa a la de su lugar de origen y el ámbito donde resulta más previsible la identificación con las instituciones y donde los incentivos

para involucrarse en los asuntos de interés común son mayores. La mayor accesibilidad y proximidad de las instituciones de gobierno locales favorece el planteo de demandas relativas a las necesidades e intereses de los inmigrantes y el acceso a las áreas y procesos públicos de adopción de decisiones. Los contextos urbanos tienen, en suma, una gran repercusión en el modo en que los inmigrantes desarrollan formas de participación política o modos de ciudadanía⁽¹⁵⁰⁾.

La conciencia de que la participación de los inmigrantes en la vida municipal es un elemento clave para la integración ha tenido reflejo en la legislación interna de los Estados (todos aquellos países europeos, miembros o no de la UE, que han reconocido el derecho al sufragio activo y pasivo a los extranjeros residentes no naturalizados lo han hecho en los comicios locales), pero también en determinados instrumentos de Derecho internacional (por ejemplo, el Convenio Europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, firmado en el marco del Consejo de Europa el 5 de febrero de 1992 en Estrasburgo y en vigor desde 1997, al que hasta hoy se han adherido formalmente Dinamarca, Noruega, Holanda Italia y Suecia), en los debates de las instituciones de la UE en torno a la política migratoria común y al contenido de la "ciudadanía cívica" y en las recomendaciones periódicas de entidades como la CLRAE (Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa)⁽¹⁵¹⁾.

En las últimas décadas, las ciudades han dado lugar a una gran variedad de desarrollos políticos y formas emergentes de ciudadanía concretadas en la multiplicación de mecanismos de participación y deliberación pública no estrictamente electorales: foros temáticos, asambleas, audiencias, jurados ciudadanos, consejos consultivos, encuestas deliberativas, presupuestos participativos, referéndum, círculos de estudio, gestión asociativa de servicios municipales y de centros cívicos, etc. Las nuevas formas de participación ciudadana han hecho del ámbito urbano una especie de laboratorio de la democracia en el que se abren espacios para compensar las insuficiencias de la lógica de funcionamiento de los sistemas de representación tradicionales. Muchas de las experiencias de este tipo (regionales, pero sobre todo locales, y también inframunicipales, es decir, en ámbitos como los barrios o distritos), puestas en marcha en distintos países europeos y en España, tienen como objetivo canalizar la participación política de los inmigrantes. Los organismos orientados a facilitar esa participación son muy heterogéneos, si bien el referente son las estructuras ad hoc de tipo consultivo (habitualmente designadas como consejos consultivos) o las comisiones mixtas, que tienen una trayectoria

⁽¹⁴⁷⁾La Ley danesa de mayo de 2002, por ejemplo, amplió de 3 a 7 años el plazo para obtener la residencia permanente y exige pasar un examen de danés y otro de ciudadanía para otorgar la nacionalidad. En 2002 se aprobó en Austria la Ley que impuso la obligatoriedad de aprender alemán a partir de enero de 2003 y retroactivamente a los residentes desde 1998, que llega a imponer como sanción la pérdida de la residencia en el caso de no aprender el idioma en 4 años.

⁽¹⁴⁸⁾La ley de 2004 que en Bélgica reconoce el derecho de sufragio (sólo activo) a los extranjeros exige no sólo la residencia por 5 años y otros requisitos documentales, sino la firma de una declaración en la que el extranjero se comprometa a observar la Constitución y la Convención Europea de Derechos Humanos.

⁽¹⁴⁹⁾Sobre todo esto, vid. J. de Lucas, "Los inmigrantes como ciudadanos", *Gaceta Sindical*, 3, 2003.

⁽¹⁵⁰⁾Vid. J. Holsten y A. Appadurai, "Cities and citizenship", *Public Culture*, 8, 1996, pp. 187 ss.

⁽¹⁵¹⁾Vid. CLRAE (Standing Conference of Regional Authorities of Europe), *Europe 1990-2000: Multiculturalism in the City: The integration of Immigrants*, Estrasburgo, Consejo de Europa, Estudios y textos, 25, 1992.



Mesa de Trabajo 2. *Migración y Derechos Humanos*

más prolongada en países como Alemania, Bélgica, Holanda, Austria, Luxemburgo o Italia. Con independencia de sus limitaciones políticas (principalmente, su carácter no vinculante) y de los problemas organizativos, de funcionamiento y de representación, este tipo de instrumentos visibilizan a los inmigrantes en la esfera de los asuntos de interés comunitario, contribuyen a que los autóctonos perciban la inmigración como un tema propio, y facilitan la identificación de los inmigrantes con la comunidad cívica local, regional o barrial, colocándolos en la línea de partida del acceso a la ciudadanía.

Así, han aumentado el número de Consejos o Foros Municipales de Inmigración, Integración o Convivencia, organismos consultivos, de base asociativa y que reúnen a representantes de organizaciones de inmigrantes, de acogida y del consistorio, técnicos y políticos. Este tipo de organismos se inscriben en la política de fomento de la participación ciudadana y la ciudadanía local que, en la última década, ha adquirido una relevancia creciente en España. De hecho, desde hace años ya funcionan consejos de estas características para otros grupos de vecinos (jóvenes, mujeres, tercera edad). Los Consejos o Foros de Inmigración, que se rigen por la Ley de Bases de Régimen Local, tienen atribuidas una diversidad de funciones. Por un lado, se constituyen como un instrumento institucionalizado de participación de un grupo de población determinado: los vecinos inmigrantes que, mediante los representantes de sus asociaciones, pueden plantear sus necesidades y problemas. Por otro lado, y al mismo tiempo, se trata de

organismos de asesoramiento para la Corporación y de debate y coordinación entre los diferentes actores que intervienen en el proceso de inserción urbana de los nuevos vecinos (administración local, inmigrantes y sociedad civil). Con la excepción de algún Ayuntamiento pionero, como el de Barcelona, la experiencia práctica de este tipo de organismos es aún escasa y su incidencia real y práctica parece muy desigual entre unos municipios y otros. Se trata de organismos meramente consultivos cuya vitalidad y dinamismo dependen, de forma decisiva, de la voluntad política de la corporación y de los medios y recursos asignados.

Cuando se habla de participación local, el fomento del asociacionismo inmigrante ha constituido otra línea de actuación desde las corporaciones locales, aunque llama la atención la diferencia entre la importancia proclamada del tema y los recursos y actuaciones más bien modestas que se han dedicado. Este fomento del asociacionismo se ha concretado como apoyo al surgimiento, consolidación y actividad de organizaciones de inmigrantes mediante formulas como la cesión de locales, subvención de algunas actividades y formas concretas de reconocimiento (la inclusión en el consejo municipal, participación en determinados programas, etc.). Por otro lado, tenemos una migración muy reciente que, como ha sucedido en otros países, privilegia el asociacionismo en organizaciones propias. Así, en una parte de nuestras ciudades han surgido en los últimos años un conjunto de asociaciones de inmigrantes modestas, de ámbito local y con escasos recursos, en su inmensa mayoría, pero que cumplen importantes

funciones para sus miembros y personas de sus colectivos de referencia. Hoy por hoy, estas asociaciones constituyen una realidad muy modesta, con una potencialidad de participación social poco desarrollada y cuya concreción práctica va a depender del arraigo y consolidación de estas organizaciones, de su relación con el tejido asociativo local y las instituciones de la ciudad de recepción.

Además de actuaciones específicas, como la creación de consejos municipales de inmigración y el fomento del asociacionismo, la cuestión de la participación de los vecinos inmigrantes se relaciona con otros aspectos del proceso de inserción. Así, por ejemplo, se subraya la repercusión negativa del importante número de vecinos inmigrantes indocumentados, una situación que hace muy difícil hablar de participación como un vecino más. Otro problema que se destaca son las dificultades de acceso a la vivienda, las deficiencias en términos de habitabilidad y hacinamiento que presentan muchas viviendas inmigrantes y las repercusiones negativas de esta situación, tanto para los propios inmigrantes como para las relaciones vecinales, dado que las deficiencias de la vivienda inmigrante constituye una base material que tiende a magnificar las tensiones y/o problemas que puedan darse. Particularmente interesantes son las iniciativas que se denominan políticas de convivencia y/o de ciudadanía, como orientaciones emergentes y de creciente influencia en la gestión local de la inmigración, que centran su atención en el desarrollo del proceso de inserción de los nuevos vecinos y en su participación cotidiana en la vida diaria de la ciudad. Las políticas de convivencia constituyen un conjunto de medidas de sensibilización, fomento de la educación cívica en referencia al uso de los espacios públicos y servicios y actuaciones de mediación intercultural, que persiguen prevenir conflictos, incidir en la mejora de las relaciones vecinales y las que se generan en parques y jardines, así como fomentar normas comunes de urbanidad y "acomodar" las especificidades que puedan presentarse. Otro aspecto de las políticas de ciudadanía afecta a los servicios públicos y se concreta como "ciudadanía de calidad". Muchos servicios ubicados en barrios populares, particularmente centros de servicios sociales y colegios públicos, padecen las consecuencias de un aumento de la demanda con los mismos recursos generándose así dinámicas negativas entre vecinos de un origen u otro (de "competencia por recursos escasos" en algunos centros de servicios sociales o el "fenómeno huida" que afecta a colegios públicos con un alto número de alumnado inmigrante). Así la "ciudadanía de calidad", que podemos identificar como calidad de los servicios públicos, pretende con un aumento de recursos y prestaciones evitar los problemas señalados. Otro aspecto común de estos planteamientos es que se presentan como la necesaria transición entre la etapa de las políticas de inmigración, de carácter específico, a otra etapa marcada por políticas de ciudadanía, de carácter más general, que se dirigen hacia el conjunto de la población para conseguir una mejora de la convivencia, la participación y la responsabilidad de todos, y un compromiso cívico con la ciudad, en términos de implicación y de cohesión social.

En todo caso, parece evidente que la plena participación de los vecinos inmigrantes requiere medidas en los diversos planos: político, social y cívico. No es posible ignorar que las condiciones legales del proceso de participación no bastan de suyo. Las condiciones materiales de vida y de trabajo son deci-

sivas a la hora de hacer posible proyectos de arraigo que permitan el desarrollo de mecanismos y cauces de participación en el espacio público y, sobre todo, que venzan la barrera del confinamiento, de la reducción al ámbito privado (a lo sumo, el laboral, en el que hay un primer paso de participación y presencia a través de la sindicación) en el que se encuentran buena parte de los inmigrantes residentes. La participación en el espacio público empieza en la dimensión vecinal y laboral: los barrios (las propias viviendas, las asociaciones de vecinos), las escuelas (las asociaciones de padres y madres, las AMPAS, porque la escuela es una institución que debe preparar y educar en la participación a todos los elementos de la comunidad escolar, a los estudiantes y a las familias) y los centros de trabajo (la afiliación y participación sindical) son los tres primeros escalones de participación, junto a la presencia, organización y participación de los inmigrantes en las organizaciones y entidades -y redes- religiosas, porque no hay que pensar sólo en redes formales e institucionales de participación. No se trata de incentivar sólo una vía propia de participación. La creación (y el apoyo) de asociaciones propias de inmigrantes no puede ser el único objetivo. Se trata de remover las barreras que dificultan que estos se integren en las diferentes manifestaciones del tejido asociativo y participativo, hasta incluir a las dos instituciones básicas: sindicatos y partidos. Pero para que hablemos de participación política en serio, es necesario que se reconozca capacidad de decisión en la elaboración y diseño de políticas públicas locales, municipales, autonómicas y estatales: el modelo de instituciones consultivas o asesoras (foros, consejos consultivos) que puede servir en una primera etapa, parece hoy ya abiertamente insuficiente. Junto a ello, el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito local (a fortiori en el autonómico, el estatal, el europeo) continúa constituyendo una asignatura pendiente.

La igualdad política en el ámbito local es un aspecto clave, una condición necesaria aunque no suficiente, para evitar una división vecinal, para impulsar la participación e implicación con su entorno de los nuevos vecinos, facilitar la negociación de los necesarios ajustes entre todos los grupos de vecinos y fomentar, así, una cohesión social más igualitaria y respetuosa con la diferencia. Pero desde el convencimiento de que la participación es siempre un proceso, y además implica como mínimo negociación y las más de las veces conflictos que pueden llegar a sustanciarse en sede jurisdiccional o, al menos administrativa. En el caso de la participación política de los inmigrantes no será de otro modo. Y hay que advertir que, pese a la vertiginosa rapidez con la que se está produciendo la transformación de España en un país de inmigración, los cambios que exige el reconocimiento de la participación política de los inmigrantes remiten a un proceso que implicará a varias generaciones.

PREOCUPACIONES Y DESAFÍOS DEL ACNUR RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS FORZADOS DE PERSONAS

Agni Castro Pita

Representante del Alto Comisionado de
Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
en España

Comentarista



En nombre del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados deseo expresar nuestro agradecimiento por permitirnos compartir en esta mesa, las preocupaciones y los desafíos del ACNUR en lo relacionado con los movimientos forzados de personas.

En la reunión inaugural de este evento, Don Enrique Iglesias mencionaba una anécdota en la cual alguna vez alguien dijo: solicitamos trabajadores pero llegaron personas. Nosotros proponíamos: solicitaron asilo pero también eran personas.

La problemática de los refugiados requiere un análisis adaptado a un mundo globalizado y en constante mutación, el cual tiene dos fases: Por un lado, los bienes y el capital circulan alrededor del globo con gran facilidad. Por el otro, la circulación de personas se vuelve más restrictiva, en particular aquella de los estratos más vulnerables incluyendo los refugiados y solicitantes de asilo.

Aunque en las Américas se hayan superado las crisis políticas y humanitarias que originaron afluencias masivas de solicitantes de asilo y refugiados, subsisten en la región situaciones que generan el desplazamiento forzado de personas. Los métodos como los agentes de persecución han variado, pero aún existen víctimas que requieren y merecen protección internacional.

En la actualidad, ciertas corrientes tienden a presumir que todos los extranjeros que ingresan al territorio nacional son migrantes, sin hacer diferencias entre éstos y los solicitantes de asilo y refugiados. Bien es cierto que en ciertos casos los refugiados comparten con los migrantes las vías de acceso, y en muchos casos son víctimas de las mismas redes de traficantes y ven vulnerados sus derechos fundamentales. Pero en el caso de los refugiados hablamos de víctimas de una migración forzada para salvar la vida, la seguridad o la libertad ante un temor fundado de persecución, ante una situación conflicto armado y violaciones de derechos humanos.

1. Relación entre el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La protección internacional se basa en tres grandes vertientes del derecho internacional, a saber: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

La compartimentación originaria de estas tres ramas del Derecho se debió fundamentalmente a cuestiones derivadas de su origen histórico.

La convergencia de estas tres vertientes se manifiesta de un modo inequívoco, cada una de ellas con medios específicos y diferenciados en cuanto a su implementación, supervisión o control.

El Derecho Internacional de los Refugiados no puede concebirse fuera del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es en la violación de los derechos humanos donde radica la causa fundamental por la que las personas se ven obligadas a abandonar su país de origen y solicitar asilo.

El Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos es el sustento normativo de la institución del asilo, concepto recogido en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

En América Latina, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 estableció un vínculo clarísimo entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de Refugiados. Posteriormente el documento jurídico adoptado en el marco de la conferencia sobre los Refugiados, retornados y Personas Desplazadas (CIREFCA 1989) profundizó esas relaciones, dando énfasis a cuestiones tales como el desplazamiento forzado y el derecho al asilo en su dimensión más amplia.

Hablamos entonces de derechos humanos en tres aspectos, a saber: *nexo causal, sujetos y soluciones*.

Los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano han reiterado el derecho soberano que asiste a los Estados de adoptar políticas migratorias, pero igualmente han subrayado que este derecho soberano debe respetar los límites establecidos por los instrumentos de derechos humanos. Es claro que la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son parte de esos límites.

El ACNUR subraya la importancia de garantizar el respeto de los derechos de todos los refugiados y migrantes. Los principales instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos Humanos son de aplicación universal y por ende se aplican por igual a nacionales y extranjeros.

Señoras y señores,

Como consecuencia de los ataques en Nueva York, Madrid y Londres, las políticas migratorias a nivel internacional y regional, se han impregnado de mayores consideraciones en materia de seguridad. El ACNUR, respalda todos los esfuerzos multilaterales o regionales dirigidos a eliminar y combatir, de manera efectiva, el terrorismo internacional. Sin embargo, en este proceso se debe garantizar un equilibrio adecuado entre las necesidades legítimas de los Estados y la protección de los derechos humanos en particular el derecho fundamental de toda persona de solicitar asilo.

Los instrumentos internacionales en materia de refugiados no ofrecen protección a terroristas ni los protegen del enjuiciamiento penal. Por el contrario, prevén su exclusión de la condición de refugiado y no los protegen contra enjuiciamiento penal ni la expulsión.

La preocupación del ACNUR incluye dos aspectos:

- 1) que el solicitante de asilo bona fide sea convertido una vez más en víctima como producto del prejuicio público y las medidas administrativas o legislativas restrictivas, y
- 2) que las normas de protección a los refugiados que han sido cuidadosamente cimentadas, se desgasten vulnerando así principios básicos y en particular el principio de no-devolución.

Dicho principio se traduce en la obligación de los Estados de no expulsar, repatriar o devolver a los refugiados a territorios en los que su vida o su libertad corren peligro. Es un principio de protección consagrado en la Convención de 1951 que no admite reserva y se ha convertido en norma del derecho consuetudinario internacional e incluye a los solicitantes de asilo cuya situación todavía no se haya determinado. El principio de no-devolución es la piedra angular de dichos instrumentos, principio que está directamente vinculado con el goce y garantía de una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, todos inherentes a la dignidad del hombre.

El Consejo de Seguridad a través de varias resoluciones (como la N° 1373) insta a los Estados a trabajar en conjunto para suprimir y prevenir los actos terroristas. Sin embargo, dicha Resolución no debe ser interpretada y utilizada para privar a los inocentes de sus derechos básicos.

Señoras y Señores,

Ante el incremento de movimientos migratorios irregulares, los Estados han incorporado mecanismos de control migratorio aunado a prácticas restrictivas de asilo, sin las debidas salvaguardas para quienes son víctimas de persecución.

Sin embargo, la otra cara de la medalla, es el fomento del tráfico de migrantes, lo que pone en riesgo a los genuinos solicitantes de asilo y la naturaleza misma del asilo: brindar protección al perseguido. El desafío del ACNUR es justamente el de **fortalecer y**

preservar la institución del Asilo.

El ACNUR recomienda que las políticas, procedimientos y prácticas para el reconocimiento de la condición de refugiados se construyan sobre la base de los instrumentos internacionales (universales y regionales) en la materia y que se utilicen las normas y estándares de derechos humanos para complementar la protección de solicitantes de asilo y refugiados.

Recomienda también que dichos procedimientos se transformen en herramientas efectivas para encontrar un equilibrio entre las necesidades de protección de los solicitantes de asilo y refugiados y el legítimo interés de los Estados de prevenir que sus procedimientos de asilo sean utilizados en forma indebida o abusiva, como un medio alternativo para conseguir la residencia en sus territorios por personas que de otro modo no podrían obtenerla por carecer de una genuina necesidad de protección.

Debemos ser parte de un esfuerzo consolidado evitando que los solicitantes de asilo y refugiados vuelvan a ser victimizados y evitando también el debilitamiento de los estándares de protección de los refugiados, cuidadosamente construidos a lo largo de los últimos 50 años.

Señoras, señores

Los refugiados tienen necesidades y derechos específicos. Los refugiados son una categoría distinta de personas en virtud de su necesidad de protección internacional. La protección de refugiados y la gestión migratoria son actividades diferentes pero a la vez complementarias.

El ACNUR comparte el interés y preocupación de los Estados en combatir el tráfico y la trata de personas. Sin embargo, es necesario distinguir las medidas que tienen por objeto combatir dichos fenómenos de aquellas que tratan de disuadir a los solicitantes de asilo y refugiados de buscar protección en un territorio dado. De allí la urgente necesidad de que en las medidas de control migratorio se dejen abiertas las salvaguardias respectivas. Los denominados protocolos de Palermo, en tanto que herramientas de cooperación internacional para combatir el tráfico de personas, los incorporan.

En muchas partes del mundo los refugiados y los migrantes se enfrentan al racismo y la xenofobia, y corren el riesgo de ser marginados por la sociedad. Se generan situaciones peligrosas no solo para los refugiados y los migrantes, como para la cohesión de las sociedades mismas en las que viven.

Parafraseando al Presidente Rodríguez Zapatero en su intervención en la sesión inaugural de este encuentro, al enfocar el problema se hace imprescindible evitar la confrontación social. El enfoque debe tender a facilitar la integración y a fortalecer la construcción comunitaria.

Dicho enfoque contribuirá al robustecimiento de la ciudadanía, a la construcción de la *Paideia* griega, a la construcción de espacios de convivencia en donde el hombre pueda vivir en paz,

en seguridad y desarrollando en armonía sus potencialidades.

Esperamos que estas preocupaciones sean tomadas en consideración al momento de elaborar el Plan de acción que se adoptará en la Cumbre Iberoamericana que tendrá lugar en Montevideo.

El ACNUR reitera una vez más su disposición e interés en cooperar con los Estados para encontrar soluciones justas y viables a la problemática del asilo y de los refugiados, en general. El nexo entre asilo, refugiados y paz no debe ser desestimado. Al garantizar un acceso justo a los procedimientos de asilo, al garantizar una vida digna y el acceso a los derechos básicos de la persona, estamos poniendo todos, nuestro grano arena en la construcción de la paz y la seguridad.

Quizás en el momento por el que atraviesa el mundo, estas palabras suenan a utopía. Mas quizás sería oportuno recordar a Eduardo Galeano, el gran poeta uruguayo que hablando sobre la utopía nos dice:

**"Ella está en el horizonte: me acerco dos pasos,
ella se aleja dos pasos,
camino 10 pasos y ella se aleja 10 pasos más allá.
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.**

¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar".

Nuestra propuesta es: Caminemos juntos y como dice Machado, hagamos el camino al andar.





III. TERCERA PARTE

MESA DE TRABAJO 2:

MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

MIGRACIÓN INDÍGENA

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA ANTE EL FENÓMENO MIGRATORIO: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Pablo Espiniella

Oficial de Derechos Humanos de la Oficina del
Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos
Ponente



Nota: Las opiniones incluidas en el presente documento sólo son atribuibles a su autor y no necesariamente coinciden con opiniones formales de la Institución.

I. Introducción

Según datos del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas⁽¹⁵²⁾, se estima que hoy existen en el mundo unos 370 millones de personas que podrían ser considerados como miembros de las diversas poblaciones indígenas, aunque muchos grupos, que se auto-identifican como tales, todavía no están reconocidos oficialmente como indígenas en varias regiones del mundo.

Las estimaciones que maneja Naciones Unidas señalan que alrededor de un 2,5 por ciento de la población mundial vive temporal o permanentemente fuera de sus países de origen y que una de cada 50 personas es considerada como trabajadora migrante, refugiada o demandante de asilo; o inmigrante viviendo en un país extranjero, sin considerar el gran número de desplazados internos que se estiman existen en el mundo ni de migrantes internos dentro de los confines de los diferentes países.

A pesar de la falta de datos concretos sobre la incidencia de la migración en las comunidades y pueblos indígenas, las informaciones provistas por los propios pueblos indígenas ante los distintos foros internacionales demuestran que esta es una variable real que necesita de atención especial con una visión multidimensional, debido a sus causas y consecuencias en materia de desarrollo y de protección de los derechos humanos. La incidencia de los conflictos, la pobreza, la falta de acceso a la tierra, la falta de oportunidades, la

exclusión y las violaciones de sus derechos humanos son solo algunas de las causas que empujan a un gran número de indígenas a abandonar sus comunidades de origen para adentrarse en el flujo migratorio en busca de nuevas oportunidades.

Diversos estudios señalan además que la migración internacional en general y la indígena en particular ha tendido a feminizarse en los últimos años como respuesta, entre otros, a la incorporación de las mujeres a la actividad productiva y remunerada.

Aunque para muchas mujeres y hombres indígenas el proceso migratorio pueda ser una experiencia positiva, existen grandes desafíos que deben ser atendidos. La situación global de las mujeres indígenas se presenta como particularmente desoladora. Debido a la discriminación de la que son víctimas, las mujeres indígenas se encuentran en una situación de vulnerabilidad persistente que en el circuito migratorio las sitúa como presa fácil de redes de trata y tráfico así como de innumerables abusos en el ámbito laboral.

El trabajo desarrollado en la esfera internacional en este campo durante el último decenio internacional sobre las poblaciones indígenas del mundo (1995-2005) ha servido, sin duda alguna, para elevar el nivel de preocupación y atención sobre las cuestiones que preocupan a los pueblos indígenas del planeta y en particular a los pueblos indígenas de la región de América Latina y el Caribe en este campo.

⁽¹⁵²⁾ ¿Quiénes son los pueblos indígenas?. Versión 2006. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

La Comunidad Internacional no se ha mantenido inoperativa ante los desafíos que presenta una cuestión de tales dimensiones como la migración y se encuentra actualmente inmersa en el estudio y el análisis de respuestas apropiadas ante un fenómeno migratorio que responde a los retos de un mundo cada vez más globalizado e interdependiente y que tiene una dimensión de derechos humanos que no puede, en ningún momento, dejar de ser atendida. De la misma manera, la necesidad de ofrecer un marco de protección ante los desafíos en materia de derechos humanos que enfrentan los pueblos indígenas ha estado permanentemente en la agenda de trabajo de los gobiernos en el seno de Naciones Unidas.

Este compromiso con los derechos humanos adquirido por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial de 2005⁽¹⁵³⁾ junto al reconocimiento del importante nexo entre la migración internacional y el desarrollo, ponen de manifiesto la multidimensionalidad del fenómeno migratorio, una característica esencial a tener en cuenta en la búsqueda de medidas adecuadas para maximizar sus beneficios en materia de desarrollo y minimizar sus impactos negativos. La Asamblea General tendrá la posibilidad de atender estas cuestiones en el contexto del diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo previsto para este año. Además, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron específicamente su compromiso para continuar progresando en la evolución de los derechos humanos de los pueblos indígenas local, nacional e internacionalmente, y en consulta y colaboración con ellos. Una acción que incluye la reciente adopción del proyecto de declaración sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas por el nuevo Consejo de Derechos Humanos para la posterior consideración y adopción por parte de la Asamblea General.

Esta presentación se basa únicamente en las experiencias adquiridas acompañando al mandato del Relator Especial, en particular en la región de América Latina y el Caribe⁽¹⁵⁴⁾, y su propósito es poner sobre la mesa de discusión algunas de las cuestiones que han sido llevadas a la atención del Relator Especial durante los últimos años, incluyendo prácticas que podrían ser de relevancia en el estudio de la cuestión migratoria, sus causas y consecuencias en los pueblos y comunidades indígenas así como en la búsqueda de soluciones duraderas.

II. Los estándares internacionales de protección y su incidencia y alcance en la región de América Latina y el Caribe

Durante gran parte del siglo pasado hemos asistido a una transformación paulatina de los derechos humanos. Estos han ido abandonando el carácter abstracto inicial que les caracterizaba, tal y como fueron incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), para convertirse en derechos propios de los individuos, estableciendo obligaciones legales específicas para los estados. Este desarrollo no ha sido fortuito sino resultado de un largo proceso de elaboración de tratados, durante el cual, los Gobiernos, conjuntamente, definieron los derechos que debían ser protegidos creando, asimismo, mecanismos específicos para asegurar un efecto directo de éstos mediante la adopción de legislación y políticas nacionales acordes.

Como resultado de este largo proceso de negociación, hoy en día gozamos de la existencia de siete tratados principales de derechos humanos, dos pactos generales que protegen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y cinco convenciones sobre los derechos de los niños, de género, para los trabajadores migrantes, contra la discriminación racial y contra la tortura.

Estos tratados han sido aceptados por un gran número de estados miembros de Naciones Unidas como obligaciones legales que deben ser respetadas por las legislaciones nacionales y que protegen tanto a los ciudadanos como a los no ciudadanos. Alguno de estos tratados, como es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, que contiene importantes provisiones relevantes para la protección y promoción de los derechos de los niños indígenas y para los niños de familias migrantes, ha sido ratificado por la práctica totalidad de los miembros de Naciones Unidas, lo que convierte a su norma en un derecho casi universal, en materia de protección de los derechos del niño⁽¹⁵⁵⁾.

En este proceso, los Gobiernos han reconocido que algunos individuos y grupos son particularmente vulnerables. Aunque pudieran tener acceso a la misma protección universal como la tiene cualquier persona, deberían también disfrutar de ella en igualdad. En el caso de pueblos indígenas, aunque sus derechos individuales y algunos en cuanto grupos están cubiertos por el lenguaje universal de los tratados de derechos humanos, al no estar mencionados específicamente sus derechos han recibido poco reconocimiento y se hacen invisibles habitualmente. Este ha sido uno de los motores para el establecimiento de un proyecto de declaración específica sobre los derechos de los pueblos indígenas.

⁽¹⁵³⁾ 59/314. Proyecto de documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de septiembre de 2005A/RES/59/314 26 de octubre de 2005

⁽¹⁵⁴⁾ En 2002 visitó Guatemala (E/CN.4/2003/90/Add. 2), en 2003 México (E/CN.4/2004/80/Add.2) y Chile (E/CN.4/2004/80/Add.3), en 2004 Colombia (E/CN.4/2005/88/Add.2), y en 2006 Ecuador.

⁽¹⁵⁵⁾ Estos siete tratados fundamentales de derechos humanos son: la Convención sobre los derechos del Niño [192 ratificaciones: 'CRC'], la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer [183 ratificaciones: 'CEDAW']; Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial [170 ratificaciones: 'CERD']; Pacto internacional de los derechos civiles y políticos [156 ratificaciones: 'ICCPR']; Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales [153 ratificaciones: 'ICESCR']; la Convención contra la Tortura y otros tratos inhumanos o degradantes [141 ratificaciones: 'CAT'] y la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias [34 ratificaciones: 'CMW'] .

Este proyecto, que ha sido recientemente adoptado por el Consejo de Derechos Humanos y que deberá ser considerado para su adopción final por la Asamblea General, contiene importantes provisiones en temas claves para el desarrollo de los pueblos indígenas y la protección de sus derechos humanos, por ejemplo, en áreas como el acceso a la tierra y a los recursos naturales así como en materia de luchas contra la exclusión, elementos fundamentales con una gran incidencia en las causas de la migración indígena.

Particularmente relevante en este contexto es el artículo 10 de la declaración que dice: "Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras y territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción de regreso"⁽¹⁵⁶⁾.

Los refugiados y los migrantes, grupos dentro de los cuales encontramos un gran número de personas pertenecientes a pueblos indígenas, han sido considerados como grupos que enfrentan necesidades específicas de protección. Los refugiados se distinguen de los migrantes, fundamentalmente, por la falta de protección por parte de sus propios gobiernos y por esta razón se creó un régimen especial de protección en 1951.

Los migrantes, y por lo tanto los migrantes indígenas, tienen derechos bajo dos tipos de instrumentos internacionales: primero, a través de los tratados fundamentales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, cuyas provisiones se aplican universalmente y por lo tanto protegen a los migrantes y, en segundo lugar, a través de las Convenciones específicamente dirigidas a proteger los derechos de los migrantes, como la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias y los Convenios de la OIT que se aplican a los migrantes y específicamente a los trabajadores migrantes.

La adopción de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y los miembros de sus Familias (CTM), adoptada por la Asamblea General en 1990, ha supuesto un hito en la materia. Sin embargo, a pesar de la adopción de la Convención, el sistema de protección de los derechos de los migrantes permanece todavía mucho menos desarrollado que el sistema de protección de los refugiados.

La Convención reúne derechos existentes en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes que ya han sido aceptados por la mayoría de los Estados en los tratados fundamentales de derechos humanos. Además, los Estados tienen el deber de adoptar medidas apropiadas para facilitar la reunificación

familiar. Encontramos el derecho al trato igualitario entre todos los trabajadores migrantes y los nacionales respetando los derechos económicos y sociales básicos, en áreas como la cuestión salarial, las condiciones de empleo y de trabajo, acceso a la seguridad social, a la atención médica de urgencia o a la educación de los hijos de los trabajadores migrantes tanto en situación regular como irregular.

La Convención enfatiza que estos derechos deben aplicarse a todos los trabajadores migrantes, tanto en situaciones regulares como en situación irregular, obligando a los estados miembros de la Convención a asegurar que los trabajadores migrantes no están desprovistos de ningún derecho por razón de su situación en el país o su situación laboral. Existen importantes referencias a los derechos culturales como es, por ejemplo, el respeto por su la identidad cultural de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias. También nada en la Convención prohíbe que mantengan sus lazos culturales con el Estado de origen (Art.31).

Además, los derechos de los migrantes como resultado de situaciones de extrema gravedad como conflictos armados, habiendo ejemplos en un gran número de comunidades en el mundo, se encuentran protegidos bajo el derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario. A ello hay que sumar que la comunidad internacional cuenta con dos protocolos adicionales de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado que protegen los derechos de los migrantes ante situaciones de tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas.

Los países de la región han ratificado casi en su totalidad el elenco de pactos y convenciones internacionales de derechos humanos y se han obligado a las normas en ellos enunciadas en su totalidad o en parte. Incluso el joven convenio sobre los derechos de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias ha recibido una buena acogida en la región respecto al número de ratificaciones, aunque en número limitado, depositadas hasta la fecha. El órgano creado por la Convención para su vigilancia ha comenzado a estudiar los informes periódicos de los estados parte en esta Convención⁽¹⁵⁷⁾.

El Comité sobre los Trabajadores Migrantes incluye generalmente cuestiones sobre la situación de los migrantes indígenas. Por ejemplo en la lista de cuestiones correspondientes al informe inicial de México, presentado con arreglo a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares CMW/C/MEX/Q/1, 26 de junio de 2006, el Comité pidió información sobre las medidas adoptadas, en su caso, para combatir las actitudes discriminatorias hacia los trabajadores migratorios y sus familiares, en particular las

⁽¹⁵⁶⁾ Proyecto de declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 2006/2.

⁽¹⁵⁷⁾ A fecha de 1 de julio de 2006, son estados parte de la Convención Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Belice, Benin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Cabo Verde, Chile, Colombia, Islas Comores, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guayana, Honduras, Indonesia, Kirgizstan, Lesotho, Liberia, Libia, Malí, México, Marruecos, Nicaragua, Paraguay, Perú, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka, Siria, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Turquía, Uganda y Uruguay.

mujeres y los migrantes indígenas, y para evitar su estigmatización.

México en su informe inicial ante el Comité señaló que era importante notar que dentro de la población migrante, los indígenas constituyen un grupo vulnerable que de manera recurrente sufre discriminación y carecen de espacios y apoyos para la difusión y reproducción de sus manifestaciones artísticas. Por ello, en el marco de las acciones del Programa de Desarrollo Integral de las Culturas de los Pueblos y Comunidades Indígenas se está implementando la línea de trabajo Apoyo a la Cultura de los indígenas migrantes cuyo objetivo es contribuir a fortalecer la cultura y la identidad de esta población. El informe presentado incluye información sobre actividades y programas para dar respuesta a los desafíos que se presentan en estos campos y en particular, por ejemplo, algunos de los que enfrentan los trabajadores migrantes centroamericanos que llegan al país.

A pesar de las obligaciones contraídas y de los esfuerzos para cumplir con la normativa internacional en materia de presentación de informes a los diversos cuerpos encargados de la vigilancia del cumplimiento de los mencionados tratados, muchos expertos como el Relator Especial han señalado que existe una brecha importante entre la normativa vigente y la realidad cotidiana de los individuos, lo que pone de manifiesto un retraso considerable en materia de implementación.

Esta apreciación no escapa al área de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, un área donde se necesita un esfuerzo importante para dar una traducción concreta a los principios legales existentes en la materia.

La falta del disfrute pleno de los derechos humanos por parte de los pueblos indígenas continúa revelándose, a pesar de los desarrollos acontecidos, como uno de los obstáculos más graves para la mejora de sus condiciones de vida, lo que empuja a muchos y muchas indígenas a entrar en la espiral de la migración y les arrebató, en muchos casos, las posibilidades de sacar el máximo provecho de esta experiencia. Sus derechos son, a menudo, vulnerados en el tránsito y en los países de recepción y por ello es crucial aplicar un enfoque de derechos humanos en todo el proceso migratorio. Así, el gran desafío en este nuevo siglo será conseguir traducir estas normas en acciones concretas que conduzcan a un cambio visible en las vidas de los pueblos indígenas.

III. Algunas cuestiones de relevancia en el estudio de la migración indígena en la Región de América Latina y el Caribe.

Desde su origen, las Naciones Unidas han atendido las preocupaciones de los pueblos indígenas en materia de derechos humanos. Respondiendo a esta preocupación y como complemento a un número de mecanismos existentes en la materia, la ahora extinta Comisión de Derechos Humanos decidió establecer el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos

humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en abril de 2001. El Sr. Rodolfo Stavenhagen, de México, fue nombrado en julio de ese mismo año para servir el mandato de la Comisión.

A pesar de no haber sido la migración hasta la fecha una área temática específica de estudio del Relator Especial, debido principalmente a una estrategia para evitar duplicaciones con el trabajo de otros mandatos de la Comisión encargados específicamente de los derechos humanos de los migrantes, la cuestión migratoria, sus causas y consecuencias en las comunidades indígenas fue incluida en el programa de trabajo del Relator Especial presentado a la Comisión en 2002⁽¹⁵⁸⁾ como un área que necesitaba atención especial en el marco de los derechos económicos y sociales. Esta inclusión no fue fortuita, sino que respondía a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas presentadas ante los diversos foros internacionales.

Durante el primer decenio internacional de los pueblos indígenas del mundo hemos asistido a un número importante de progresos en el ámbito nacional e internacional en materia de reconocimiento y promoción de los derechos humanos de los indígenas tales como la ratificación de instrumentos cruciales como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales o la adopción de legislación nacional relevante en este terreno, como ha sido enunciado por el Relator Especial en todos y cada uno de sus informes ante los diversos organismos de las Naciones Unidas.

En el continente americano, donde durante mucho tiempo no se reconoció a los pueblos indígenas como categorías específicas de la población nacional, se produjeron en las últimas décadas numerosas reformas constitucionales o se adoptaron legislaciones específicas relativas a los pueblos indígenas. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela realizaron reformas constitucionales en las que han sido reconocidos algunos derechos de los pueblos indígenas⁽¹⁵⁹⁾. Estas reformas legislativas abarcan numerosas cuestiones, como son los derechos a la propiedad de la tierra y el territorio, al uso del idioma propio, a la educación y a la cultura y, en algunos casos, a la autonomía y al gobierno propio, y también al derecho consuetudinario.

Durante la última década del siglo pasado casi todos los países andinos cambiaron sus constituciones, reconocieron el pluralismo jurídico y ratificaron el Convenio n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT (Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999)). Chile tiene una ley de 1993 sobre esta problemática y está pendiente una reforma constitucional (E/CN.4/2004/80/Add.3).

Este reconocimiento ha sido clave en la pavimentación del camino hacia la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas cuyas violaciones han sido y son el motor que empuja a muchos individuos a dejar sus comunidades.

⁽¹⁵⁸⁾ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión E/CN.4/2002/97 4 de febrero de 2002

⁽¹⁵⁹⁾ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen E/CN.4/2006/78 16 de febrero de 2006



Mesa de Trabajo 2. Migración Indígena

Estas buenas prácticas podrían ser observadas por otros muchos países donde el reconocimiento supone todavía un obstáculo importante para el avance de los pueblos indígenas.

En este contexto, aunque los pueblos indígenas se enfrentan a las mismas presiones que llevan a la población en general a migrar y a buscar nuevas y mejores oportunidades fuera de sus comunidades y fuera de los territorios donde han vivido tradicionalmente, en el transcurso de los últimos años y como resultado del análisis de la documentación llevada a la atención del Relator Especial, hay que resaltar que en muchas ocasiones los indígenas se enfrentan a estas presiones en una situación de mayor vulnerabilidad debido a las condiciones de pobreza, exclusión y discriminación a las que tienen que enfrentarse diariamente. Particularmente difícil es la situación de las mujeres, y las niñas y los niños indígenas.

En la región de América Latina y el Caribe donde la cuestión del reconocimiento ha sido ampliamente superada como hemos visto y aunque todavía existen importantes rezagos en la aplicación efectiva de este reconocimiento, se observan patrones migratorios que engloban a un gran número de poblaciones indígenas y que podrían dividirse para una mejor comprensión del fenómeno en migraciones hacia el extranjero fuera de la región, migraciones al interior de la región y migraciones dentro de las fronteras de los diversos países de la región desde las zonas rurales a los centros urbanos. Al analizar las causas y las consecuencias, parece no

haber grandes diferencias entre la migración internacional y la nacional. Atendiendo al enfoque específico de este seminario nos referiremos únicamente a los dos primeros patrones. La mayoría de los indígenas se incorporan habitualmente al flujo migratorio fuera de los canales regulares, lo que tiene un evidente impacto sobre sus condiciones de vulnerabilidad ante la explotación y el abuso en todo momento del proceso migratorio.

Los avances en materia estadística todavía no nos permiten completamente hacer frente a una de las dificultades a las que se enfrenta el mundo en general y la región de América Latina y el Caribe en particular en el diseño de políticas específicas en materia de migración y su incidencia en los pueblos y comunidades indígenas y que se refiere precisamente a la falta de información. Hasta el momento, existen grandes dificultades para establecer el tamaño y la estructura exacta de la población indígena, debido, principalmente, a que los censos que se han llevado a cabo arrojan datos incompletos que son habitualmente contestados por las comunidades indígenas. Si a ello sumamos las dificultades técnicas para conseguir datos que reflejen en detalle el número y el origen de los migrantes del mundo, se nos complica aun más la operación.

Los representantes indígenas han venido en el transcurso de los años llamando la atención de la comunidad internacional, ante foros como el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas o el Foro Permanente para las Cuestiones

Indígenas de las Naciones Unidas, sobre la necesidad de dar atención específica a estas limitaciones así como sobre la necesidad de atender al impacto de la cuestión migratoria en sus pueblos y comunidades como una cuestión fundamental de derechos humanos y de desarrollo. Tanto el Relator Especial como los organismos mencionados han venido dando seguimiento a la cuestión migratoria atendiendo a sus diversas facetas, presentando recomendaciones para responder a los desafíos que se presentan y coordinando sus respuestas. En este contexto, el impacto de la denominada cuestión migratoria en la vida de las comunidades en la región no ha sido desdeñable.

Aunque los orígenes de la migración entre los pueblos indígenas en la región la encontramos en la época colonial, el deterioro de las economías rurales y campesinas acompañado de un exponencial crecimiento de la economía informal donde se dan numerosos abusos, los conflictos armados, la pérdida progresiva de las tierras comunitarias, la falta de acceso a los servicios sociales básicos y la pobreza generalizada vivida de forma creciente durante todo el siglo XX y los inicios del presente siglo, hacen que observemos el mayor impacto en este último periodo.

La situación de los migrantes indígenas desde sus regiones de origen, principalmente rurales, a las zonas urbanas dentro de los límites fronterizos de sus países así como las migraciones internacionales y los desafíos en materia de derechos humanos a los que se enfrentan, desde la salida y el tránsito, hasta la llegada a los países de destino, han estado presentes en cada una de las visitas del Relator Especial a los países y a las comunidades. En cada uno de los países visitados, el Relator Especial ha hecho un llamamiento sobre la importancia de manejar datos que reflejen con exactitud las realidades de los pueblos indígenas en el proceso de identificar políticas y acciones eficientes. El Relator Especial, además, ha incluido en sus informes de país referencias específicas a las situaciones de migración causadas por los conflictos, los grandes proyectos de desarrollo, la pobreza o la exclusión así como a los desafíos a los que se enfrentan los migrantes indígenas centroamericanos en los países de tránsito o de acogida. Particularmente preocupantes se revelan las situaciones que se viven en las zonas fronterizas de la región.

Como lo avanzaba el Relator Especial en sus primeros informes y como ha sido corroborado en el Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y Migración llevado a cabo en Ginebra los días 6 y 7 de abril de 2006 en respuesta a la recomendación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, una de las cuestiones a tener en cuenta dentro del estudio de la migración indígena diferenciada de la tendencia migratoria general, es que es difícil considerar la migración indígena como un proceso puramente voluntario empujado por la pobreza, la falta de educación o las disparidades en las oportunidades en el empleo, como señalaba al inicio de esta presentación. Existen también importantes consideraciones ligadas a la pérdida de sus tierras tradicionales que convergen en la compleja decisión de emigrar.

El carácter involuntario de la migración indígena hace que cuando las oportunidades para el retorno florecen, la mayoría de los indígenas busquen volver a sus lugares de origen. Esto se debe principalmente al importante enlace que los pueblos indígenas tienen con la denominada madre tierra y la naturaleza de los territorios donde han vivido tradicionalmente⁽¹⁶⁰⁾.

Por lo tanto al estudiar la migración indígena hay que considerar ambas aristas, la migración puramente voluntaria, que parece tener menos incidencia entre las comunidades debido a su arraigo tradicional con la tierra y la migración forzada. Ambas cuestiones están presentes en el fenómeno migratorio también en la región de América Latina y el Caribe.

Las situaciones de conflicto armado desde los territorios tradicionalmente indígenas son alguna de las causas mas graves que conllevan la migración indígena y su desplazamiento forzoso, y tienen efectos devastadores tanto en los individuos como en las comunidades enteras. Muchas situaciones de conflicto han hecho y hacen todavía peligrar la existencia misma de algunas comunidades con culturas milenarias, no solo debido al éxodo de sus miembros como migrantes o desplazados sino debido a la pérdida de numerosas vidas. Esta ha sido y es una cuestión prioritaria demandante de acción inmediata en la que el Relator Especial ha hecho un llamamiento urgente para la aplicación imperativa del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Por ejemplo, en su informe de visita a Colombia el Relator Especial llamo la atención sobre las difíciles situaciones a las que se enfrentan los indígenas desplazados en el país.

El Sr. Stavenhagen, en su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2004 (A/59/258), hizo referencia a otra de las cuestiones principales que empujan a la migración indígena y que había sido objeto de uno de sus estudios temáticos anuales: el impacto de la construcción de los grandes proyectos de desarrollo en las comunidades indígenas.

El Relator Especial señaló ante los miembros de las Naciones Unidas que los principales efectos de estos proyectos sobre las comunidades y pueblos indígenas están relacionados, entre otros, con las pérdidas de tierras y territorios tradicionales, desalojo y eventual reasentamiento, empobrecimiento de los recursos necesarios para la supervivencia física y cultural, destrucción y contaminación del medio ambiente tradicional y el desmembramiento de la organización social. Todas ellas consecuencias que empujan a muchos indígenas a incorporarse al movimiento migratorio.

El Relator quien hizo referencia en su informe a algunas experiencias en este campo en la región, recomendó, entre otros, que se llevaran a cabo estudios sobre los efectos sociales, económicos y culturales a largo plazo de estos proyectos en las formas de vida, la identidad, la organización social y el bienestar de los pueblos y las comunidades indígenas. Uno de los elementos claves para mitigar los efectos negativos de estos grandes proyectos es la necesidad de consulta con las comunidades sobre los efectos de estos proyectos.

⁽¹⁶⁰⁾ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión E/CN.4/2002/97 4 de febrero de 2002 §39.

En este tema es crucial para la región la importancia del Convenio n° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, que es reconocido cada vez más como una norma internacional ineludible para la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Si bien este Convenio ha sido ratificado hasta la fecha solamente por 17 Estados Miembros de las Naciones Unidas, tiene hoy una decisiva influencia regional puesto que ha sido ratificado por casi todos los países de la zona latinoamericana y caribeña. Algunos países de la región han emprendido importantes iniciativas para dar respuesta a la necesidad de consulta, aunque los desafíos que se presentan, incluyendo la cuestión de la representación dentro de las propias comunidades indígenas, hacen difícil la consecución de procesos aplicables de forma generalizada a todas las situaciones.

Otra cuestión relevante y que puede ser motor de migración según la experiencia reflejada por el Relator Especial en sus informes se refiere a la falta o las pérdidas de tierras comunitarias. En este contexto, por ejemplo, la experiencia de algunos organismos e instituciones internacionales parece demostrar que cuando las tierras indígenas de tenencia común se dividen y asignan a particulares o terceros, el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas tiende a debilitarse y, por lo general, éstas acaban perdiendo todas las tierras o gran parte de ellas con la consiguiente reducción general de los recursos de que disponen los pueblos indígenas cuando conservan sus tierras en comunidad. Ante esta situación, muchos miembros de las comunidades deciden buscar otras oportunidades a través de la migración hacia los centros urbanos e incluso a través de las fronteras del estado donde viven.

Desde su nombramiento en 2001 el Relator Especial ha venido señalando incesantemente que los indígenas se encuentran muy a menudo entre los estratos más pobres de la sociedad, estimando que su nivel de vida está por debajo de los no indígenas dentro de las fronteras del mismo estado. Existen altos niveles de mortalidad infantil, falta de acceso a los servicios públicos básicos, los niveles nutricionales son habitualmente más bajos que los del resto de la población, en definitiva, los famosos indicadores de desarrollo humano sitúan a los indígenas muy por debajo del resto de la población en aquellos países donde se ha estudiado diferencialmente esta variable. En su visita a Chile, el Relator Especial dio la bienvenida al informe realizado para estudiar los desafíos específicos a los que se enfrentaban los mapuche en la región de la Araucanía en este campo.

La necesidad de salir de la pobreza y de la exclusión hace que muchos indígenas se vean obligados o decidan dejar las tierras donde han vivido tradicionalmente. En su informe sobre su visita a Guatemala, el Relator Especial hizo un llamamiento sobre la incidencia de la pobreza en el país centroamericano y su peso en las comunidades. La pobreza, añadida a la falta de oportunidades para los pueblos indígenas de acceder a una educación de calidad y culturalmente apropiada, han, en muchas ocasiones, perpetuado las situaciones de exclusión. Además, la falta de vías para la representación y la participación política se presenta como un obstáculo a la salida de una exclusión histórica en la que han vivido tradicionalmente los pueblos indígenas.

Muchos estados de la región visitados por el Relator Especial han reconocido estos problemas y se encuentran inmersos en procesos de promoción de políticas públicas dirigidos a mejorar el nivel de vida de los pueblos indígenas y a luchar contra la exclusión y la discriminación. A pesar de estos esfuerzos, la situación en muchos países de la región continúa siendo difícil. Una situación que se ha visto empeorada debido a las tormentas económicas y financieras de los últimos años y que han hecho que estos programas y políticas recibiesen escasos recursos para su implementación. En algunos países de la región, los pueblos indígenas continúan en situación de pobreza como resultado además de la falta de oportunidades de empleo. Como consecuencia muchos indígenas no han visto otra posibilidad que salir a buscar oportunidades fuera de los confines del estado.

Sin embargo, la salida migratoria, que abre un mundo de posibilidades, a menudo se convierte en una nueva puerta a la exclusión, la discriminación y la xenofobia en los países de tránsito y recepción. El mercado de trabajo para muchos indígenas ha sido tradicionalmente una fuente de discriminación étnica y racial. Muchos de los indígenas entrevistados en el curso de las misiones del Relator Especial denuncian diferencias importantes en el nivel salarial y en el trato debido a su condición indígena, lo que se complica al ser migrantes.

La débil respuesta en el ámbito global y nacional de las estrategias de desarrollo ante los problemas acumulados de falta de ingreso y de empleo de las comunidades indígenas ha contribuido a fomentar el creciente fenómeno migratorio irregular en el que se ven involucrados miembros de estas comunidades. A la pobreza rural se adjunta de manera creciente la pobreza de los indígenas en el sector urbano.

La emigración de los miembros de los pueblos indígenas aunque fortalece el conocimiento de sus culturas y conocimientos fuera de sus territorios y ofrece oportunidades que no existen en las comunidades indígenas, repercute en una pérdida de capital humano en las comunidades de origen y en una mayor vulnerabilidad de los derechos de estas personas en los destinos migratorios. Al mismo tiempo la migración les abre oportunidades para incrementar su nivel de vida en los países de destino y el de sus comunidades a través del envío de las conocidas remesas. Estas oportunidades incluyen el acceso también a la formación laboral incrementando su conocimiento tecnológico, un área de difícil acceso en las comunidades.

Sin embargo, a la llegada se observan frecuentemente serios obstáculos en materia de integración y las posibilidades de empleo tampoco son tan evidentes como se vislumbraban. Los indígenas que entran dentro del circuito de la migración internacional, debido a las causas mencionadas, hacen frente por lo tanto a importantes desafíos que aunque no se diferencien mucho de los que enfrentan los migrantes en general, tienen particularidades específicas ligadas, por ejemplo, al enlace de estos con su tierra madre, la falta de oportunidades en los lugares de recepción para el desarrollo de su cultura y lengua o los cambios en la salud debido a los cambios de costumbres alimenticias.

Una de las mayores preocupaciones del Relator Especial ha sido y es la situación de las mujeres indígenas. Las cifras actuales utilizadas por algunos organismos especializados de las Naciones Unidas revelan que de los casi 180 millones de migrantes internacionales en el mundo, cerca de la mitad son mujeres, muchas de las cuales ya no viajan exclusivamente como acompañantes, como solía suceder anteriormente, sino que cada vez más lo hacen por su propia cuenta, en general, en busca de mejores mercados laborales. Esta es una realidad también para las mujeres indígenas. Por ello el Relator Especial, en cada una de sus misiones, ha mantenido reuniones temáticas específicas solo con mujeres indígenas con el fin de escuchar directamente sus reclamos y sus visiones sobre las soluciones necesarias.

La gran mayoría de mujeres dice tomar su decisión de emigrar, aparentemente, de manera voluntaria aunque finalmente detrás de la decisión de cruzar las fronteras encontramos situaciones de conflictos armados o persecución, condiciones graves de pobreza, el deterioro ambiental, los desastres naturales y otras que afectan su bienestar y el de sus familias. Dentro de la migración indígena femenina no se pueden descartar otros factores que, aunque menos conocidos, están presentes en la toma de decisiones de muchas mujeres indígenas como son la presión familiar o de su entorno, la violencia intrafamiliar y la discriminación intracomunitaria, el abuso sexual o costumbres que ponen en peligro su desarrollo personal.

Muchas de estas mujeres entran en el mercado laboral del país de destino como trabajadoras domesticas, un sector que, en muchos países, está reglamentado bajo normativas especiales que limitan ampliamente la protección otorgada por los códigos laborales a otras categorías de trabajadoras. En la mayoría de los países, el trabajo domestico, por el hecho mismo de tomar lugar dentro del ámbito privado del hogar donde la inspección de trabajo se hace imposible, se caracteriza por su desprotección ante la ley, abriendo así puertas a situaciones de discriminación, explotación y abuso.

Al aislamiento físico en el que se encuentran en el lugar donde viven y trabajan, particularmente difícil para las que están en situación migratoria irregular, se agregan a menudo las dificultades psicológicas debidas a las diferencias lingüísticas y culturales con las sociedades de acogida. El impacto de la migración femenina, un fenómeno en constante crecimiento, sobre las comunidades de origen también ha de considerarse. Recientes estudios documentan como esa decisión tiene un impacto importante sobre la comunidad, la unidad familiar y posiblemente hasta sobre el trabajo infantil (incluyendo el trabajo domestico no remunerado), especialmente para las hijas mayores que se quedan a cargo de hermanas y hermanos a temprana edad.

No se podría por lo tanto terminar este esbozo sin hacer referencia específica a la situación de los niños, las niñas y los jóvenes indígenas. Debido a su situación de vulnerabilidad, ellos y ellas son doblemente víctimas en todo el mundo de abusos y vulneraciones

de sus derechos fundamentales. Ellos son el futuro y la esperanza de las comunidades. Las situaciones antes descritas les hacen en muchas ocasiones quedarse huérfanos en las comunidades debido a la marcha de sus padres como migrantes, o les lleva a migrar con ellos perdiendo cualquier tipo de relación con su cultura y educación tradicionales al llegar a los centros urbanos o, en el peor de los casos, les empuja a salir de sus comunidades y países de origen como emigrantes menores no acompañados enfrentándose a los riesgos que el mundo de la criminalidad les presenta a través de las redes del tráfico, la trata y la prostitución infantil, e incluso, como se ha denunciado ante el Relator Especial, el tráfico de órganos y adopciones ilegales.

La falta del disfrute del derecho a la educación de calidad y culturalmente apropiada para los niños y en particular para las niñas indígenas conlleva una tasa muy alta de abandono escolar a edad muy temprana, un problema que empuja a muchos niños y niñas a caer en las manos de redes de tráfico y trata (una lacra que afecta a todos los migrantes y en particular a aquellos en situación irregular) a edades muy tempranas. La trata infantil es un delito bajo el derecho internacional penal y una violación del derecho humano de los niños de no ser explotados económica o sexualmente o en pornografía, o raptado, vendido o traficados a través de la Convención sobre los Derechos del Niño y de su Protocolo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Sin embargo y a pesar de este marco legal, la trata infantil se da en muchos países, incluso en la región que nos ocupa, involucrando a nivel mundial alrededor, según las estimaciones, de 1,2 millones de niños al año⁽¹⁶¹⁾.

En algunos países de la región se ha realizado un esfuerzo importante para luchar, entre otros, contra el absentismo y el abandono escolar, en particular de las niñas indígenas, y ciertos programas de educación bilingüe intercultural están dando buenos resultados. Las niñas y los niños se encuentran más integrados y obtienen mejores resultados, lo que les va colocando un paso más lejos de la tradicional exclusión vivida por sus padres y abuelos.

Sin embargo, estos programas, que se iniciaron con gran entusiasmo, han ido perdiendo apoyo institucional y financiero ante las diversas crisis en la región. La falta de materiales, de profesores bilingües preparados o de infraestructuras adecuadas continúa obstaculizando el desarrollo de estos importantes programas. Las denominadas escuelas interculturales bilingües en algunos países debido a la falta de recursos, se perciben de nuevo como las escuelas de los pobres. Los padres indígenas con más recursos deciden menudo enviar a sus hijos a escuelas regulares donde los servicios y la calidad de la educación continúa teniendo un nivel apropiado.

Algunos trabajos de investigación en materia de trata y tráfico con especial atención a la situación de las niñas y los niños confirman que existe una relación muy fuerte entre la discriminación y la violencia de género, la falta de educación y el abandono escolar y el tráfico. También tiene una relación directa con la falta de protección

⁽¹⁶¹⁾ *International Labour Organization, A Future Without Child Labour, ILO, Geneva, 2002, P. 32. The state of the world's children 2006, de UNICEF, utiliza estas mismas cifras.*

de los derechos desde el nacimiento, por ejemplo en materia de registro, un derecho humano protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 24) y por la Convención de los Derechos del Niño (artículo 7). Esta puede que sea una de las áreas donde el desconocimiento de los desafíos a los que se enfrentan los pueblos indígenas sea mayor y en el que se necesita mayor cooperación internacional.

Estas son solo algunas de las cuestiones que se han manifestado como relevantes en el trabajo de asistencia que hemos venido prestando al mandato del Relator Especial desde su nombramiento en 2001. Aunque las áreas desarrolladas no reflejan en su totalidad la amplitud de la problemática, estas ponen de manifiesto algunos campos donde se hace necesario un estudio detallado sobre las causas y el impacto de la cuestión migratoria en la vida y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas en la región. Una perspectiva de derechos humanos es fundamental en la búsqueda de soluciones duraderas que permitan disfrutar de las oportunidades que representa la migración en general durante todo el proceso migratorio tanto en los países de origen y tránsito como en los países receptores.

IV. Conclusiones

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente presentadas se podrían esbozar ciertas conclusiones.

La incidencia de la migración en los pueblos y comunidades indígenas se revela como una cuestión relevante que necesita atención inmediata y específica dentro de las medidas generales para potenciar los efectos positivos y mitigar los impactos negativos del proceso migratorio.

La situación de las mujeres indígenas ante la migración es particularmente preocupante y por ello son necesarias medidas concretas en los países de origen, tránsito y destino para atajar los efectos no deseados de este fenómeno global.

Es particularmente necesario que en este proceso, tanto en la atención de la migración de mujeres, hombres y niños, se utilice un enfoque de derechos humanos para conseguir medidas eficaces y resultados duraderos.

En concreto, se necesitan establecer medidas que atiendan a las especificidades de la diversidad de los pueblos indígenas en la lucha contra la pobreza de las comunidades y ayudar a conseguir las metas marcadas por los objetivos de desarrollo del milenio.

En los estudios para medir el cumplimiento de estos objetivos se necesitan enfoques que nos ofrezcan visones del desarrollo también en el interior de los países, donde podrían observarse con mayor claridad los avances dentro de los sectores de población más afectados por las desigualdades.

Se deben fortalecer las estrategias encaminadas a fomentar la protección y posesión de la tierra por parte de los pueblos indígenas así como la economía local de las comunidades indígenas. Mejorando sus niveles de vida se potenciaría además el carácter

voluntario de la migración y las condiciones para enfrentarse a los desafíos que esta representa.

La aprobación del proyecto de declaración por parte del Consejo de Derechos Humanos y su posible adopción por parte de la Asamblea General abriría un nuevo espacio que podría ser utilizado para coordinar esfuerzos en el ámbito de la protección de los derechos de los indígenas migrantes.

MIGRACIÓN INDÍGENA

Manuel Medina Quizhpe

Vicepresidente de INTI NAN, Asociación de indígenas ecuatorianos residentes en la

Comunidad Valenciana

Comentarista



Autoridades, representantes del mundo académico y profesional, compañeros y compañeras presentes en este encuentro.

En primer lugar, quiero agradecer a los organizadores la oportunidad que me han brindado de estar aquí, aprendiendo de todos ustedes y compartiendo mis visiones y opiniones sobre los temas que nos convocan.

Como comentarista de la mesa dedicada a "Migración y derechos humanos", y más concretamente del tema "Migración indígena", se me ha pedido que aborde algunas cuestiones relevantes en el ámbito regional con el fin de animar el posterior debate colectivo. En esta situación, sería ilegítimo y muy pretencioso por mi parte tratar de asumir la portavocía de los cientos de miles de indígenas Latinoamericanos que se han visto obligados a abandonar sus territorios ancestrales por diferentes motivos. Por ello, he creído que lo único y lo mejor que podía hacer es hablarles desde lo que soy y puedo decir con verdad.

La segunda referencia básica de mi intervención es el propio documento de "Convocatoria" de este encuentro, que utilizo de guión y cuyo contenido trato de analizar desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas. En él se pone de manifiesto la preocupación que suscitan las actuales dinámicas migratorias entre los gobiernos iberoamericanos y se establecen los ejes básicos de una agenda regional que responda a los desafíos y oportunidades planteados por las mismas desde una visión positiva de la relación existente entre la migración y el desarrollo.

1. Pueblos indígenas, vulnerabilidad y emigración

Los pueblos indígenas somos considerados con frecuencia grupos sociales especialmente vulnerables. ¿Los somos en realidad? ¿Por qué? Es obvio que la respuesta a la primera pregunta es afirmativa. Sin embargo, si nos centramos en la segunda concluiremos necesariamente que esta vulnerabilidad es resultado de políticas y prácticas seculares de exterminio, despojo e integración forzosa en condiciones de dominación, explotación, exclusión y marginación. Los pueblos indígenas hemos sufrido por siglos y seguimos sufriendo una doble discriminación: la económica de la pobreza y la étnica de la negación de nuestros derechos y del valor de nuestra cultura. En consecuencia, los pueblos indígenas no somos vulnerables sino que soportamos situaciones de vulnerabilidad; no somos pobres sino que hemos sido empobrecidos.

Tales afirmaciones no han perdido validez en los últimos tiempos. Por el contrario, la aplicación de políticas de ajuste estructural de corte neoliberal no sólo han demostrado en la práctica su ineficacia sino que han conculcado el derecho al desarrollo de millones de personas. Por tanto la globalización y el libre mercado ha significado menos servicios públicos, menos oportunidades, posibilidades y expectativas y está generando más pobreza, exclusión, corrupción, incertidumbre, desconfianza y pago de deudas injustas. En este contexto, los pueblos indígenas seguimos sin poder ejercer nuestro derecho al autodesarrollo y al control y administración efectivo de nuestras tierras y territorios según nuestra cosmovisión. La falta de servicios sanitarios y de educación intercultural bilingüe, los procesos de aculturación, la cooptación organizativa, la imposibilidad de aplicar nuestros propios sistemas de representación e impartición de justicia, la explotación de nuestros recursos naturales por parte de empresas nacionales y transnacionales socialmente irresponsables, el desplazamiento forzoso, el despojo de las tierras comunales, la expansión del minifundio y, en general, la falta de políticas de reforma agraria y desarrollo rural están en la base de la realidad de pobreza en que vivimos cotidianamente. ¿A quién puede extrañar, por tanto, que las comunidades se despueblen y las familias emigren a las ciudades o el extranjero en busca de una vida más digna?

Situados en este punto, podemos preguntarnos qué relación existe entre emigración y vulnerabilidad. En mi opinión, la emigración refuerza la vulnerabilidad de los pueblos indígenas. La salida de nuestras Llakts o comunidades rompe nuestro vínculo con la Pachamama "madre naturaleza", favorece el abandono de las prácticas de trabajo colectivo, o mingas, y supone el inicio de una cadena de problemas sociales y afectivos en nuestras familias y con nuestros hijos. Dicho de otro modo, la emigración es un efecto de la vulnerabilidad que tiende a convertirse en causa de la misma. La emigración erosiona el capital social comunitario, pone a prueba todos sus mecanismos internos de cohesión y solidaridad y debilita las estructuras organizativas y al movimiento indígena en su conjunto.

En todo caso, no debemos cometer el error de confundir vulnerabilidad e incapacidad. Las situaciones de vulnerabilidad obligan al desarrollo de estrategias de supervivencia que generan fortalezas y capacidades. Entre éstas últimas destacan los grandes levantamientos de resistencia. Ante la imposibilidad de poner en práctica nuestras propias alternativas de desarrollo, los pueblos

indígenas hemos demostrado históricamente nuestra capacidad de organización desde la identidad y para la resistencia y la lucha en defensa de la vida, la tierra y las libertades. Una capacidad puesta a prueba nuevamente por la diáspora que explica la fortaleza de las redes sociales que sustentan la emigración indígena.

2. Migración, derechos humanos y ciudadanía.

Los migrantes indígenas estamos donde estamos, luchando por sobrevivir dignamente, enfrentando circunstancias difíciles. Es indudable que la migración nos brinda la oportunidad de ampliar horizontes y mejorar nuestras condiciones de vida. Abandonamos nuestra tierra, pero a cambio ampliamos nuestras relaciones y podemos conocer otras sociedades y culturas y adquirir nuevos conocimientos y saberes que servirán en el futuro como aporte para la transformación de nuestras comunidades y pueblos. Estas nuevas oportunidades incluyen también la convivencia con otros pueblos indígenas. La reciente llegada de migrantes indígenas bolivianos a España, por ejemplo, nos sitúa ante la posibilidad inimaginada de tejer relaciones de solidaridad con otros pueblos del Tawantinsuyo también en el exterior.

Sin embargo, al principio todo se extraña. Las normas de convivencia de los países receptores son muy diferentes y, en ocasiones, complejas y difíciles de entender, sobre todo en los primeros meses. Las formas de vida urbana son muy distintas a las rurales y comunitarias de las que provenimos. La alimentación, la música incluso... No es tan sencillo cambiar el mote por el bocadillo, o la chaspishka y el sanjuanito por el reagetón.

Este choque cultural se ve reforzado por la discriminación existente en todos los ámbitos y practicada, salvo contadas excepciones, por todas las personas tanto españolas como extranjeras, inclusive por los mismos latinoamericanos o ecuatorianos que se encuentran en las mismas condiciones que nosotros. No es fácil acceder a una vivienda o beneficiarse de los servicios públicos de salud que nos corresponden. En el colegio no hay un ambiente de compañerismo y se mira con desprecio a nuestros hijos, ante estas dificultades de integración y la falta de un ambiente educativo los jóvenes pierden el interés por estudiar y optan por ir a trabajar y sumándose fácilmente a los patrones de vida y consumo locales. Por paradójico que resulte, en los municipios donde vivimos nos resulta difícil poder acceder a instalaciones deportivas, locales culturales y festivos, etc. en condiciones, un problema sencillo de resolver que sin duda mejoraría significativamente nuestros procesos de integración social. Con independencia de tu nivel académico y profesional, no puedes conseguir trabajo fácilmente y sólo para el campo, la obra o, si eres mujer, el cuidado de ancianos y niños. Y para lograrlo y/o mantenerlo, muchas veces hemos de pagar un precio que incluye la aceptación de vejaciones, insultos y un despido prácticamente libre. La acción sindical sigue siendo insuficiente e inadecuada, a pesar del interés de las organizaciones sindicales por ampliar sus servicios y afiliar a los inmigrantes. Finalmente, los migrantes tenemos dificultades para ejercer nuestro derecho al voto en origen, un derecho que al mismo tiempo se nos niega en destino. Desde este punto de vista, nuestra ciudadanía es parcial e incompleta.

Al mismo tiempo, los migrantes indígenas estamos sufriendo específicamente procesos de aculturación sin precedentes. Salvo en los casos de fuerte conciencia de la propia identidad, corremos el riesgo de perder nuestra cultura y nuestra lengua en una sola generación. Para los pueblos indígenas, la migración replantea en nuevos términos transnacionales el reto del ejercicio del derecho colectivo a la identidad y la cultura propias y sitúa a los estados tanto de origen como de destino ante la responsabilidad de asegurar la conservación de este patrimonio de la humanidad. Sin duda estamos ante un reto complejo, cuya superación requerirá un conjunto de políticas de mediación e integración educativa, comunicación y sensibilización social, etc. El reconocimiento y convalidación de las titulaciones de educación intercultural bilingüe obtenidas por muchos migrantes indígenas en sus países de origen podría ser una medida que contribuyese a este fin con la directa participación de sus propios actores.

A pesar de todo ello, no podemos olvidar que todavía hay gente que está peor que nosotros. A diferencia de otras personas pertenecientes a otros pueblos y procedentes de otros continentes, los indígenas indoamericanos no tenemos que jugar nos la vida, al menos por el momento, con el fin de poder formar parte de las sociedades de la abundancia.

En definitiva, la migración es un derecho fundamental de todas las personas y pueblos y, por tanto, las políticas de defensa de los derechos humanos de los migrantes no pueden limitarse a la erradicación de las modalidades más inhumanas de desplazamiento y a la protección de los grupos más vulnerables sino que deben ampliar su radio de acción y asegurar su integralidad. La búsqueda activa de la coherencia de políticas y la coordinación de actuaciones entre todas las entidades públicas y privadas con competencias en la materia tendrían que ser tomadas en cuenta a la hora de establecer una agenda política que garantice el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas migrantes. El intercambio de buenas prácticas y, en general, la generación de sinergias entre las políticas internas e internacionales de integración de las migraciones podrían ser medidas adicionales que favoreciesen el logro de dicho objetivo.

3. La mejora de la gobernabilidad de los flujos migratorios.

Las medidas de buen gobierno de los flujos migratorios propuestas en este encuentro tienen por objetivo fundamental la canalización ordenada y regularizada de los mismos. Pero ¿cómo regular un éxodo masivo de la pobreza y la injusticia? ¿Cómo conjugar la regularización con el respeto de los derechos humanos? La respuesta que se nos da parte de una lógica económica determinada por las necesidades del mercado, que convierte a las personas migrantes en mercancía, en mano de obra, y apuesta por el control burocrático que suponen los procesos de regularización administrativa. Tal vez ésta sea la única lógica posible a corto plazo, pero no por ello es menos injusta. Venimos a vender nuestra fuerza de trabajo y a generar riqueza y se nos responde que no tenemos papeles.

Regularizaciones, renovaciones de permisos, denegaciones, repatriaciones... Todo ello provoca incertidumbre e inquietud,

situaciones familiares dramáticas, gasto de tiempo y recursos, etc. y en la medida que genera ilegalidad, recarga las ya tensionadas redes informales de solidaridad sobre las que descansa la migración.

Desde esta perspectiva, cualquier propuesta de regularización, incluidas las temporales con incentivos para el retorno, debería garantizar el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, establecer procedimientos administrativos ágiles, económicos y accesibles tanto en origen como en destino y considerar ampliamente las necesidades del mercado de trabajo y el hecho de que los migrantes también generan nuevos mercados y amplían y modifican los existentes.

4. Migraciones y desarrollo.

La agenda de los estados iberoamericanos incluye también una serie de medidas encaminadas a hacer de la migración un factor positivo de desarrollo para los países de emisión y recepción.

Entre las mismas destaca, en primer lugar, la **calificación de las personas migrantes**. Dicha calificación es muy necesaria, pero su factibilidad está fuertemente condicionada por dos circunstancias: las dificultades para acceder a la capacitación misma, como consecuencia de las largas e irregulares jornadas de trabajo, la movilidad laboral y la necesidad insoslayable de obtener ingresos, y la práctica imposibilidad de homologación de los títulos académicos obtenidos en origen. En consecuencia, si queremos capacitar desde la diversidad, se necesitan mayores facilidades para convalidar los títulos, unos planes de estudios que tomen en consideración las necesidades en origen y las especificidades socioculturales de los destinatarios y una oferta formativa más amplia y flexible que incluya tanto la calificación profesional como la educación de adultos.

La segunda política que se propone pasa por la mejora del tratamiento de las **remesas** y el despliegue de todas sus potencialidades como factor de desarrollo. En los últimos años los migrantes hemos asistido a este auténtico boom de las remesas con una mezcla de escepticismo y desconfianza. Ciertamente la puesta en marcha de políticas de mejora de la transparencia e incremento de la competencia, de reducción de costes, de ampliación de la cobertura de la red de envíos, de diversificación de los servicios financieros asociados, etc. será positiva. Sin embargo, todas estas medidas de apoyo y facilitación resultarán parciales mientras en origen no se mejoren sustancialmente los contextos institucionales, sociales y económicos de los que depende la viabilidad de las posibles inversiones de los migrantes y sus familias. En el caso de los pueblos indígenas, dichas inversiones adquieren pleno sentido en la medida que contribuyan a fortalecer procesos de desarrollo comunitario con identidad y visión propias.

En tercer lugar, tendríamos que seguir reflexionando sobre los motivos que explican las bajas tasas de **retorno** de los migrantes. Es posible que esta tendencia pueda revertirse en parte con incentivos en destino, pero las causas fundamentales hay que buscarlas en la reagrupación familiar y en la falta de las condiciones mínimas necesarias en origen. Al mismo tiempo, sería conveniente fomentar las

distintas modalidades de retorno y no sólo la personal, sea individual o familiar, cíclica o definitiva, poniendo en práctica políticas que faciliten el intercambio y la comunicación de ideas, conocimientos y técnicas.

La última línea de actuación consiste en intentar vincular a los migrantes y sus familiares en acciones de desarrollo en origen. Obviamente nos estamos refiriendo al llamado **codesarrollo**, un sugerente esfuerzo teórico por vincular positivamente las migraciones y el desarrollo cuyo auténtico valor vendrá confirmado, o no, a medida que las incipientes prácticas actuales vayan generando aprendizajes y buenas prácticas replicables. En todo caso, su puesta en práctica choca con múltiples dificultades de todo tipo, incluido el lícito desinterés de los migrantes por implicarse en acciones que beneficien a sus países de origen.

En el caso de los pueblos indígenas, existen algunos elementos de partida que pueden situarnos en mejores condiciones a la hora de impulsar este tipo de iniciativas. Entre ellos destaca especialmente la fortaleza de nuestras redes de solidaridad, fundamentadas en nuestra condición de pueblos indígenas y en unos lazos familiares y de vecindad en origen que se recrean en destino a través de la tendencia a la concentración geográfica de la residencia. Adicionalmente, algunos de nosotros contamos con una destacable experiencia organizativa previa, nos sentimos en deuda con el ejemplo de nuestros mayores y estamos comprometidos con los movimientos indígenas y populares que defienden la vida en comunidad desde nuestra identidad y visión del desarrollo. Todo ello nos aporta cohesión interna, voluntad de autoorganización y referentes propios en origen. No pretendo con estas afirmaciones idealizar las capacidades indígenas, ni plantear que las mismas son una garantía de éxito para la integración y el codesarrollo, sino, simplemente, subrayar la existencia de una serie de factores objetivos con los que los migrantes indígenas podemos enfrentar las dificultades que encontramos a la hora de ejercer nuestro derecho de organización.

La Asociación de indígenas ecuatorianos residentes en la Comunidad Valenciana, INTI ÑAN es un buen ejemplo de ello. Constituida por un colectivo de familias pertenecientes al pueblo Kichwa Saraguro, surge con el fin de contribuir a la defensa de los derechos humanos y la mejora de las condiciones de vida de los y las migrantes residentes en la Comunidad Valenciana. Para ello, se constituye como una organización democrática, independiente y plural que asume los ejes vertebradores de la agenda política del movimiento indígena ecuatoriano, entre ellos la unidad de todos los ecuatorianos y ecuatorianas (indígenas, afrodescendientes, mestizos y blancos) en la lucha contra cualquier tipo de iniquidad social, económica y cultural. De ahí que su identidad indígena no implique falta de apertura a todas aquellas personas que se identifiquen con nuestros fines institucionales.

Entre los objetivos que nos planteamos destacan la defensa, información y asesoramiento de nuestras asociadas y asociados, el fomento de la convivencia y la interculturalidad, la conservación de la lengua y la cultura de los pueblos indígenas ecuatorianos y el impulso de acciones de codesarrollo y comercio justo para el desarrollo de nuestras comunidades de origen.

Para la consecución de estas metas, hemos venido trabajando desde nuestra constitución en colaboración con diferentes entidades de la Comunidad Valenciana, entre las que cabe destacar a la ONGD ACSUR Las Segovias. En efecto, INTI ÑAN ha elaborado con el apoyo de esta asociación de solidaridad internacional el programa de codesarrollo WIPALA, que constituye el marco estratégico de referencia de todas nuestras intervenciones en el ámbito tanto de la integración como de la cooperación internacional. En síntesis, el programa tiene como principal finalidad fortalecer un proceso organizativo que nos permita poner en práctica las siguientes líneas generales de actuación:

1. Fomento del asociacionismo entre inmigrantes indígenas ecuatorianos.
2. Inserción laboral y auto-empleo.
3. Vivienda.
4. Servicios sociales, educativos, culturales y recreativos.
5. Sensibilización, educación y trabajo social para la interculturalidad.
6. Mantenimiento de flujos, vínculos y redes transnacionales.
7. Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Dentro de éste último ámbito de intervención, INTI ÑAN ha definido conjuntamente con las organizaciones representativas del movimiento indígena ecuatoriano y entidades indígenas especializadas como la Fundación JATARI, las siguientes líneas de actuación prioritaria:

1. Incremento de las fuentes de trabajo e ingresos: producción agrícola (tecnificación, riego y diversificación productiva), forestación y reforestación, producción pecuaria, piscicultura, producción artesanal y turismo comunitario.
2. Mejora de los sistemas de comercialización locales, nacionales e internacionales, con especial atención a los circuitos del Comercio Justo.
3. Acceso a crédito.
4. Utilización de las remesas en el desarrollo comunitario.
5. Educación Intercultural bilingüe.
6. Capacitación y formación profesional.
7. Mejora de los servicios sociales básicos comunitarios.
8. Fortalecimiento organizativo.

Gracias a todo este esfuerzo y como reconocimiento del mismo, INTI ÑAN ha logrado que distintas instituciones públicas y privadas valencianas apoyen algunas de sus acciones. Más recientemente, INTI ÑAN ha sido seleccionada por la Agencia Española de Cooperación como entidad cogestora, junto con ACSUR Las Segovias del País Valencià, de una experiencia piloto de remesas para el desarrollo en Ecuador, coherente con la perspectiva de codesarrollo española e integrada en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP).

MIGRANTES INDÍGENAS Y OTROS MIGRANTES VULNERABLES

Mateo Martínez⁽¹⁶²⁾

Secretario Técnico

Fondo Indígena

Comentarista



1. Introducción

Las migraciones internacionales, comprendidas éstas como la movilización de personas con fines laborales y/o de mejoramiento de sus condiciones de vida (material y/o subjetiva) y que generalmente van de sur a norte (Europa y Estados Unidos básicamente), son un fenómeno social cada vez más generalizado y que tiende a ser constante y a normalizarse. Es, sin duda, un fenómeno concomitante al de la globalización de la economía, las comunicaciones y los flujos de información. Desde este punto de vista, puede considerarse que las migraciones internacionales son una parte constitutiva de la nueva división internacional del trabajo.

Los movimientos migratorios están asociados a múltiples causas: a) búsqueda de alimento y tierras fértiles; b) conflictos políticos y sociales como guerras territoriales, mundiales y civiles, así como persecuciones ideológicas, y c) búsqueda de mejores condiciones económicas, laborales y de vida en general. El fenómeno histórico de la migración está cruzado por cuatro dimensiones fundamentales en la vida de cualquier pueblo: la económica, la política, la social y la cultural, mismas que funcionan como los agentes de y en la movilidad humana.

Si bien los procesos migratorios intraregionales e internacionales son de carácter histórico, actualmente su magnitud se ha multiplicado y han adquirido mayor visibilidad y reclaman ser atendidos desde una multiplicidad de perspectivas y por parte de los mas diversos actores de la sociedad, constituyen, quizá, uno de los mayores retos contemporáneos para políticos, agencias internacionales de cooperación, estudiosos y sociedad en general.

Según datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas por lo menos 175 millones de personas son migrantes internacionales. En los últimos años, América Latina se ha convertido en una región de alta expulsión de población, José Ángel Oropeza, consejero para la región de las Américas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), afirma que "uno de cada 10 de los 150 millones de migrantes en el mundo nacieron en América Latina y en el Caribe", aunque esta cifra no incluye los migrantes irregulares o indocumentados. Se estima que en 2002 hubo 20 millones de latinoamericanos y caribeños viviendo fuera de sus países de nacimiento, siete de cada 10 residían legal o ilegalmente en Estados

Unidos y los tres restantes viven en países de América Latina, el Caribe y el resto del mundo: Canadá, Italia, España, Holanda y Reino Unido.

En Oceanía los inmigrantes representan el 19.1% de una población total de 31 millones de habitantes. Sin embargo, es Europa la región que agrupa el mayor número de inmigrantes con un total de 56.1 millones, es decir el 7.7% de su población. Estados Unidos y Canadá cuentan con 41 millones de inmigrantes, el 13% de una población de 313 millones de habitantes. Al contrario, América Latina y el Caribe constituyen la región que recibe menor proporción de inmigrantes: 6 millones que suponen sólo el 1.1% de una población de 519 millones. En Asia hay 50 millones de inmigrantes extranjeros -1.4% de la población- y en África representan el 2.1% del total de personas en el continente, según la OIM.

En este contexto mundial la Comunidad Iberoamericana de Naciones ha visto incrementados los flujos migratorios entre sus países y tal como lo menciona Alvaro Portillo en su exposición, España se ha convertido en el principal país receptor de migrantes latinoamericanos después de Estados Unidos, que sigue siendo el destino predilecto de estos flujos migratorios.

Muchos son los temas que circundan el fenómeno de la migración internacional, el día de hoy nos ocupa en esta mesa el de migrantes indígenas y otros migrantes en situación de vulnerabilidad. El tema particular de migrantes indígenas ha sido ya abordado en la literatura especializada, el texto que se presenta a continuación no pretende aportar datos nuevos sobre el fenómeno, recoge algunos datos expuestos ya por diversos autores. Es indispensable poner sobre la mesa de debate el tema a fin de contar con una base para desarrollar, en el futuro próximo, análisis y propuestas más robustas sobre la dimensión internacional del fenómeno. Hacia el final del texto se esboza una apretada agenda, es deseable que de esta reunión surjan las tareas inmediatas que posicionen el tema de migración indígena.

2. Migración y situaciones de vulnerabilidad

Afirma Jorge A. Bustamante, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, que hay una progresiva preocupación internacional por la protección de los derechos humanos

⁽¹⁶²⁾ La Doctora Gabriela Iturralde, es coautora de este documento.

de todas las personas migrantes, pues un importante número de señales indican que la migración internacional contemporánea es una actividad riesgosa para las personas que migran, que los puede llevar a situaciones de vulnerabilidad y desprotección. Los migrantes enfrentan dificultades derivadas del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, que se expresan en formas de discriminación de diversa naturaleza, así como también en abusos, violencia y engaños en el caso de la trata de personas, y en amenazas a la integridad física. Estos hechos se combinan y entrecruzan según el origen étnico, la nacionalidad, el sexo y la edad, la inserción laboral, los medios empleados para migrar o la situación jurídica de los migrantes.

Por esto es que el tema que aquí nos convoca: *Migración y Derechos Humanos* reviste la mayor importancia. No cabe duda que en las últimas décadas se han hecho, a escala mundial, importantes avances para garantizar la observancia y el goce de los derechos humanos en todas las regiones del planeta. Sin embargo, es deseable que estos esfuerzos no cejen y que por el contrario se incrementen frente a coyunturas que ponen en situación de vulnerabilidad a las personas.

Es habitual que los migrantes, al abandonar sus países de origen, ingresen en una especie de limbo jurídico que, desde la perspectiva de los derechos humanos, es una tierra de nadie, donde los que se han alejado de su tierra, ciudad, familia y recursos sociales se encuentran en estado de gran vulnerabilidad, constituyendo una población particularmente sensible a asechanzas de todo tipo: abusos de autoridad, redes de traficantes y mafiosos que buscan aprovecharse de su desprotección, involucramiento en actividades delictivas o ilegales a partir de ofertas tentadoras para solucionar su situación, poderosos grupos que manejan a las personas como mercancías y que en la indefensión pueden encontrar una clientela de baja resistencia (Petit, 2003).

Ante este panorama, y en atención a la convocatoria de esta mesa Migrantes indígenas y otros migrantes vulnerables, es importante señalar que el concepto de vulnerabilidad no es sinónimo de debilidad, sino que más bien representa una situación de impotencia o desvalimiento, como subraya Gabriela Rodríguez (2000), quien explica además que el enfoque de las Naciones Unidas supone que los derechos tienen por esencia una capacidad habilitadora, entendiendo por tanto la vulnerabilidad como una condición impuesta a una persona por la estructura de poder de un país.

Rodríguez añade que "existe una vulnerabilidad estructural que deriva de la existencia de una estructura de poder a la que acceden sólo algunos sujetos, y otra cultural, explicada por un conjunto de elementos --usos y costumbres, estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia, discriminación institucional--, con significados despectivos que tienden a justificar las diferencias entre los nacionales y los no nacionales o migrantes". Finalmente, complementa esta definición enfatizando la vulnerabilidad como una característica que rodea a la migración, especialmente la irregular. La vulnerabilidad aparece por el hecho de que las personas migrantes, por las circunstancias especiales que rodean a la migración actual, están expuestos a caer en manos de bandas organizadas que se aprovechan de su necesidad de encontrar

trabajo para subsistir, y de la falta de documentos que regularicen su situación.

En atención a lo anterior, más que hablar de grupos de migrantes vulnerables es necesario establecer un acuerdo que al hablar de vulnerabilidad en el entorno de la migración se hace referencia a una situación de desprotección, inseguridad e impotencia a la que son susceptibles las personas que migran, y esto es sumamente significativo porque es sobre estas situaciones sobre las cuales políticos, agencias, organizaciones no gubernamentales y sociedad en general pueden actuar, es en torno de estas situaciones que deben plantearse las políticas públicas de gestión y gobernanza de la migración.

2.1. Grupos de mayor exposición

Se debe señalar que existen, frente a esta situación de vulnerabilidad general para quienes migran, grupos de población que por la posición de desventaja que tradicionalmente han ocupado dentro del orden social en los países de origen y de destino se encuentran en una situación de mayor fragilidad. Mujeres, niños, personas de la tercera edad y personas viviendo con alguna discapacidad se encuentran más expuestos a los riesgos que el proceso migratorio entraña.

Cada vez se documenta y pone en evidencia que la trata y el tráfico de personas se ceba especialmente con mujeres y menores de edad, condenándoles al comercio y esclavitud sexual, que es sin lugar a dudas una de las prácticas contemporáneas más denigrantes.

Un trabajo reciente Juan Miguel Petit (2003), señala que el tráfico y la trata de personas golpea en toda la región de América Latina. Para ilustrar la situación, es preciso mencionar algunos ejemplos, entre los que destacan: tráfico de niños guatemaltecos hacia Europa y Estados Unidos; tráfico de niños haitianos hacia los campos de agricultura y la construcción en República Dominicana; adolescentes salvadoreños y hondureños que son obligados a prostituirse en otros países de Centroamérica, así como utilizados para el tráfico y comercio de drogas. Por otro lado, países como Costa Rica han sido señalados como puente para el tránsito del tráfico de mujeres rusas, colombianas, nicaragüenses, venezolanas y dominicanas que son obligadas a prostituirse en los Estados Unidos y Europa, casos similares se registran en la frontera entre Brasil y Paraguay en donde los controles migratorios son débiles. Se estima que desde Colombia al menos 35 mil mujeres son traficadas hacia fuera del país con beneficios estimados en unos 500 millones de dólares. Hay indicios, muchos de los cuales han sido ya comprobados por las autoridades respectivas, de que mujeres y niños son traficados hacia Alemania, Japón, Países Bajos, Panamá, España, Venezuela y países de Asia del Este. El panorama, sin duda, es desalentador y exigen la mayor cooperación entre las naciones involucradas para combatir y erradicar estos delitos que nos denigran a todos.

Las personas migrantes además de enfrentar estos peligros, deben hacer frente, en el país de destino, a una realidad que no conocen y que deben aprender a gestionar. Esto no necesariamente

debería convertirse en una fuente de desprotección y vulnerabilidad; sin embargo, el migrante se encuentra en un espacio social en el que se ha construido (con bases objetivas o sin ellas) un estigma frente al recién llegado, que se expresa en formas de discriminación xenófoba, racial y de acceso a los servicios, lo que a la postre complica, y muchas veces limita e impide, su inserción en el destino migratorio. Esta situación se ve agravada cuando se trata de personas de la tercera edad, personas que viven con alguna discapacidad o miembros de pueblos indígenas y afro descendientes.

Cabe aquí hacer la mención que en el caso de estos sujetos, sobre todo indígenas y afro descendientes, esta situación de vulnerabilidad en el proceso migratorio no hace más que sumarse a una tradicional situación de desventaja social de la que han sido objeto en sus países de origen por su condición de pertenencia étnica.

2.2. Vulnerabilidad en el país de origen

Por otra parte se debe destacar que además de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes en su tránsito a y en el país de destino, no debe dejarse de lado el estado de desprotección y por tanto vulnerabilidad a la que están expuestas familias y comunidades que se quedan en los países de origen. Muchas veces la tierra, los bienes materiales e incluso la propia vida de las personas constituyen la garantía de los recursos económicos que el proyecto migratorio requiere y que normalmente se obtienen por medios no institucionales y cuyos procedimientos de garantía y cobro de deudas no tienen contemplación alguna con la seguridad de las personas.

Así mismo hay otros efectos sobre familias y comunidades que de alguna manera fragilizan el desarrollo de vida de estas personas. El éxodo masculino ha dejado a ciudades medianas, sobre todo a pueblos y comunidades, en manos de personas de la tercera edad, mujeres y niños lo que se ve reflejado en un menoscabo de las actividades productivas de estos sectores; es verdad, sin embargo, que muchas veces esta situación es medianamente subsanada con la llegada de las remesas desde el exterior, pero esto también da lugar a un círculo vicioso en el que la única alternativa de futuro para los jóvenes es precisamente la migración.

El éxodo de mujeres, que en los últimos años es más voluminoso y las evidencias indican que tiende a aumentar, impacta directamente sobre la estructura familiar. En los lugares de origen suelen quedar abuelos y abuelas encargados de la crianza de menores de edad y de la administración de los recursos provenientes de las remesas, dando lugar, muchas veces, a fenómenos del orden sobre todo psicológico como la incertidumbre, la falta de perspectivas de futuro, inestabilidad afectiva y emocional que se ven reflejados en aumento de las tasas de deserción escolar, aumento de la conflictividad y la violencia familiar, y el incremento del consumo de drogas entre los jóvenes.

Por otra parte, también se ven negativamente impactados la economía y el desarrollo de estas regiones y en su conjunto las del país pues emigra sobre todo la gente que se encuentra en el ciclo de vida de mayor productividad laboral y económica, con algún

nivel de preparación técnica o profesional, lo que ocasiona la paulatina descapitalización en cuanto a recursos humanos para las naciones de origen. Esto no deja de ser paradójico pues al mismo tiempo es esta misma gente la que aporta, a través de las remesas, en muchos casos el segundo ingreso a la cuenta pública nacional (Ecuador, México), cuando no significan el primer ingreso (El Salvador).

3.- Migración indígena: particularidades

Como se mencionó párrafos arriba dentro de los grupos de mayor exposición a una situación de vulnerabilidad en un proceso migratorio se encuentran indígenas y afro descendientes.

Estos grupos se ven expuestos, al igual que cualquier otro migrante, a los riesgos que la migración implica tanto en el tránsito hacia como en el arribo al país de destino, así como a los efectos que la migración deja en el país de origen. Sin embargo, es necesario destacar cuáles son los efectos que de manera particular afectan a estas personas en tanto tales y sobre aquellos que la migración tiene sobre los pueblos y nacionalidades de las que son miembros los indígenas migrantes en tanto sujetos colectivos.

En primer término no está demás aquí reiterar que en las sociedades latinoamericanas los indígenas y los afro descendientes han sido relegados siempre al último de los peldaños de la estructura social, encontrándose las mas de las veces al margen de la toma de decisiones nacionales y siendo objeto de una permanente situación de desatención en el orden social, económico y cultural. Esta realidad, la misma que busca ser transformada con esfuerzos sostenidos por los pueblos y las agencias gubernamentales e internacionales, los expone de manera potencial a los efectos negativos de los procesos migratorios. La falta de acceso a servicios de salud, educación y bienestar en general, así como la difícil regularización de la tenencia de la tierra, el impacto de transnacionales y megaproyectos de infraestructura, son sólo algunos de los factores que han incentivado los flujos migratorios de población indígena.

A partir de los años setenta, en casi todos los países de América Latina, la migración de población rural, fundamentalmente campesinos indígenas, hacia las ciudades muestra un incremento y no ha dejado de ser una constante como respuesta a los efectos mas visibles de las medidas de ajuste estructural del Estado y de transnacionalización de la economía. La construcción, los servicios domésticos y otros tipos de trabajos no calificados en las ciudades latinoamericanas fueron ocupados por estos migrantes. Actualmente, estos flujos se mantienen aunque su destino se ha trasladado más allá de las fronteras nacionales.

La migración internacional de indígenas y afro descendientes es un fenómeno que no alcanza a estar plenamente visibilizado y por lo tanto es difícil contar con evidencias de su magnitud. Esta situación responde, entre otras, a una doble carencia estadística, por una parte los censos nacionales de los países de origen no son aun precisos en cuanto a número y ubicación de la población indígena; y por otra parte los conteos y censos de población migrante en los países de destino no han incorporado la preocupación

por el origen étnico (y no sólo nacional) de la gente que llega. Se sabe, sin embargo, que los indígenas forman parte ya de los movimientos de población en el ámbito iberoamericano, dentro del continente así como los que se dirigen hacia España y Portugal.

No obstante esta carencia de atención y estudios que documenten estos procesos a nivel internacional, deben destacarse a guisa de ejemplos la documentación de los casos de migración de los pueblos indígenas mexicanos hacia Estados Unidos y de manera paradigmática la experiencia del pueblo kichwa Otavalo de Ecuador. Estos casos muestran un camino, a nuestro parecer, adecuado para documentar experiencias de migración indígena, procedimiento indispensable en la tarea de comprender este complejo fenómeno.

Lucila Lema (2006) afirma que los kichwa Otavalo son un pueblo indígena originario del actual Ecuador, que por su laboriosidad y habilidad para el trabajo en la agricultura, el arte textil, y el comercio, goza de gran prestigio a nivel internacional. A partir de los años 40 inician el viaje a las grandes urbes; ya en los años 60 y 70 épocas del boom petrolero los kichwa Otavalo empiezan a salir masivamente a las ciudades grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca así como al exterior, inicialmente a Colombia, Venezuela y Estados Unidos aunque han llegado también a Europa y Asia.

En el caso de Otavalo, al contrario de lo que se plantea en los estudios sobre migraciones indígenas -su movilidad- no ha contribuido al abandono, inactividad o descapitalización económica o pobreza de la comunidad, los viajeros nunca han dejado sus terrenos, sus casas, más bien han capitalizado e invertido en la comunidad; colaboran económicamente para las celebraciones comunitarias y esto también les da prestigio y aceptación de la comunidad. Construyen grandes casas, compran autos y mejoran sus industrias o microempresas, esto se constituye en la demostración del éxito alcanzado.

Es importante señalar, sin embargo, que se pueden detectar algunos elementos negativos en este proceso: desestructuración de las familias, cambio de patrones de matrimonio, relajamiento de las costumbres comunitarias y la formación de desigualdades intracomunitarias y la consiguiente explotación entre paisanos.

La migración de la población indígena en México (Chávez, 2006) ha sido un tema ampliamente estudiado desde hace varios años. Destaca durante la primera mitad del siglo XX, la intensa movilidad de población mexicana que tuvo como destino las nacientes ciudades y que ahora conocemos como las grandes Áreas Metropolitanas. La migración indígena a las ciudades cobró relevancia, no solo por el cada vez más importante volumen de población que se involucró en este proceso, sino también por el efecto económico, político y sociodemográfico que ha ocasionado tanto en los sitios de expulsión como en los de atracción. Cabe indicar que a la deteriorada situación que se vivía en el campo, se añade, para el caso de los indígenas, su creciente empobrecimiento ante el permanente despojo de tierra y recursos naturales a que han sido sujetos durante siglos.

El actual éxodo migratorio indígena dirigido hacia el extranjero se ha convertido no solo en la vía para acceder a una fuente potencial de recursos o para mejorar sus condiciones de vida, sino también en el motor que genera los cambios más importantes en la distribución territorial de la población indígena.

Hay que señalar también que el territorio mexicano se ha convertido igualmente en una importante zona de tránsito para la gran cantidad de indígenas provenientes de Centroamérica que diariamente tratan de llegar a Estados Unidos y Canadá. Muchos de ellos, ante la imposibilidad de llegar a los lugares deseados, se han quedado a residir definitiva o temporalmente en México, y otros mantienen una presencia cíclica en virtud del trabajo periódico que efectúan en algunos sitios.

Los ejemplos antes citados dan cuenta de la complejidad del fenómeno y de la necesidad de establecer procedimientos que permitan, por lo menos en el ámbito iberoamericano, visibilizar este fenómeno y documentar los efectos positivos y negativos que este tiene para las personas y sus pueblos.

3.1.- Migración indígena y derechos humanos

Ahora bien, pensando en clave de Derechos Humanos y atendiendo al foco de atención del quehacer del Fondo Indígena, es necesario preguntarse ¿cómo los procesos migratorios inciden en el ejercicio de los Derechos Indígenas?. Aquí más que respuestas hay una suma de interrogantes que requieren del concurso de estudiosos de las distintas disciplinas de las ciencias sociales, así como de los tomadores de decisiones públicas y de las agencias de cooperación internacional, para encaminar respuestas.

La migración tiene como uno de sus efectos negativos el éxodo de miembros de familias y comunidades lo que en el ámbito de los pueblos indígenas puede dar lugar al debilitamiento de la organización comunitaria. Es por tanto imperativo observar que de acuerdo con la recién firmada Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y [que] los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

¿Qué ocurre con los derechos de los pueblos indígenas, entonces, frente a la aparentemente progresiva disolución del sujeto de estos derechos: las comunidades y pueblos?

El "catálogo" de los derechos de los pueblos indígenas es muy amplio y variable, sin embargo se refiere a un conjunto de campos que podrían resumirse de la siguiente manera (Iturralde, 2005), y que deben ser considerados a la luz del fenómeno migratorio:

- Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación; de los derechos originarios que como a tales les corresponden; y, de las obligaciones de los Estados y gobiernos de garantizar su ejercicio y desarrollar la legislación pertinente.

- Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento; de manera especial a la conservación, recuperación y ampliación de las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente. Este derecho incluye la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios, y la conservación de las calidades del hábitat.

- Instrumentación del derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas, incluyendo: el derecho a definir sus propias alternativas e impulsarlas bajo su responsabilidad; el derecho a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficit históricamente establecidos; y el derecho a tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo.

- Derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación; así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos culturales en los modelos educativos nacionales. Este derecho debe garantizar el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación de los pueblos en la configuración de la cultura nacional, fomentar el uso de sus lenguas y asegurar sus contribuciones permanentes en campos como la tecnología, la medicina, la producción y la conservación de la naturaleza.

- Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados. Para esto será necesario garantizar la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno, asegurar sus conquistas históricas y legitimar sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia, mediante un régimen de autonomía adecuado a cada situación particular.

Este conjunto de derechos reclamados históricamente por los pueblos indígenas en sus países y estados de origen no deberían verse menoscabados dada la circunstancia de que algunos de los miembros de esos pueblos sean migrantes. De la misma manera es necesario advertir que los países y estados receptores de migrantes indígenas deberían considerar en el diseño de sus políticas migratorias así como en las de cooperación para el desarrollo la procuración de estos derechos específicos en vistas de la composición étnica de estos nuevos pobladores.

4.-A manera de conclusión: tareas pendientes

A la luz de lo antes expuesto y a manera de conclusión, es importante reiterar la necesidad urgente de establecer entre los distintos actores: estados, agencias internacionales, académicos y los pueblos, una agenda que permita visualizar en sus particularidades los procesos de migración internacional e intraregional de los pueblos indígenas.

Esta deberá, en el mediano plazo, posibilitar un adecuado desarrollo de políticas públicas de atención y cooperación centradas en el abordaje de los aspectos críticos que estos procesos migratorios suponen tanto para las comunidades de origen como para los individuos y los pueblos indígenas migrantes.

1.- Desarrollar estudios que permitan conocer el estado actual de las migraciones indígenas en la región que tomen en cuenta de manera particular las cuestiones de género y generación.

2.- Desarrollar en acuerdo con autoridades de los países de origen y de destino, indicadores censales que permitan identificar y documentar además del origen nacional de los migrantes su pertenencia étnica.

3.- Documentar experiencias migratorias de larga data de los pueblos indígenas en el ámbito iberoamericano, haciendo énfasis en los efectos de esta migración sobre las comunidades de origen y rescatando experiencias y buenas prácticas que han contribuido en el desarrollo y fortalecimiento de los pueblos, así como también poniendo de relieve los efectos perniciosos de la misma.

4.- Identificar el estado de protección internacional y nacional de los derechos humanos de los indígenas migrantes en los países de origen, países de tránsito y países de destino.

5.- Impulsar el desarrollo de medidas que estén enfocadas a proteger de manera especial a los niños indígenas migrantes y desplazados en zonas de conflicto. En este sentido es muy importante el progresivo fortalecimiento de la Convención internacional de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias considerando ésta como un instrumento que propone una línea de base de observancia de los derechos humanos de las personas migrantes.

6.- Observar el cabal cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los países de origen de acuerdo a cada marco constitucional, independientemente de que la migración de miembros de estos pueblos tenga como consecuencia la reducción de sus comunidades y pueblos. Los derechos de estos pueblos, en cada uno de sus países, son conquistas alcanzadas que no deben relajarse utilizando como pretexto la migración. Los pueblos, más allá del número de sus miembros y del lugar en donde se encuentren, deben tener garantizados sus derechos como pueblos en sus países de origen y los Estados tienen la obligación de procurarlos, respetarlos y garantizarlos.

Referencias

Chávez Galindo Ana María, Migraciones indígenas en México. Texto presentado en Consulta regional especializada sobre migraciones indígenas. IIDH. San José, Costa Rica, mayo 2006.

Iturralde, Diego, Dar seguimiento a la protección de los DESC de los pueblos indígenas Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, julio 2005.

Lema, Lucila, La cultura viajera de los kichwa - Otavalo. Texto presentado en Consulta regional especializada sobre migraciones indígenas. IIDH. San José, Costa Rica, mayo 2006.

Petit, Juan Miguel, Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELA-DE) - División de Población Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Santiago de Chile, mayo de 2003.

Rodríguez, Gabriela, Informe especial presentado por la Relatora Especial Derechos Humanos de los Migrantes ante la Comisión de Derechos Humanos. Enero 2000.

III. TERCERA PARTE

MESA DE TRABAJO 2:

MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS
Gabriela Rodríguez Pizarro
Jefe de Misión
OIM-Chile⁽¹⁶³⁾
Ponente



I. Introducción

Existe un acumulado histórico de movimientos migratorios en medio de los cuales se constituyó lo Iberoamericano.

En el caso de América Latina, el actual proceso migratorio, puede reconocer su origen en las consecuencias de las políticas de ajuste estructural impuestas en la década de los setenta. A partir de las transformaciones gestadas en esa época bajo el sello del autoritarismo político, se incuban los procesos migratorios de los cuales muchos colocan su inicio en la década de los noventa.

Se trata de procesos detrás de los cuales hay una intensa inversión subjetiva de parte de la ciudadanía que migra. Una subjetividad presionada por un presente precario que se abre a la búsqueda de mejores condiciones en otros horizontes. Como se sabe desde Latinoamérica estos horizontes están en Europa, especialmente España, y Estados Unidos. Pero en los últimos años, es importante el movimiento migratorio dentro de la región hacia países que ejercen un relativo "efecto demostración" respecto a poblaciones de vecindades limítrofes.

Se coloca la pregunta y el imperativo acerca de la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Si, en la década de los sesenta y setenta, en muchos países de América Latina los derechos humanos fueron conocidos e invocados bajo la persecución política de las dictaduras militares, hoy día los procesos migratorios colocan el desafío de ampliar la noción de los derechos humanos hacia lo que son los derechos económicos sociales y culturales.

Como lo formulara la Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban 2001), debido a la situación de vivir en tierra extraña, los

migrantes son un grupo vulnerable, especialmente por la discriminación cotidiana que deben enfrentar en los países en que residen, en cuyas sociedades el racismo y la xenofobia son rasgos presentes en su cultura.

Existe un recrudecimiento inquietante de la intolerancia, la discriminación, el racismo y la xenofobia expresada en franca violencia, contra los migrantes, que se da prácticamente en todas las regiones del mundo. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden agudizarse debido a la distribución desigual de la riqueza, la marginación y la exclusión social. La discriminación contra los trabajadores migratorios en la esfera del empleo adopta muchas formas de exclusión y discriminación.

II. Hacia un Marco Jurídico Internacional Para un Proceso Migratorio Ordenado y Digno.

Existe un marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos que regula las obligaciones de los Estados en la protección y promoción de los mismos. Este marco normativo comprende todos los convenios internacionales y regionales de Derechos Humanos, según los cuales los derechos humanos son inherentes a toda persona.

Hacer una lectura del fenómeno migratorio desde la perspectiva de los derechos humanos, debe tener en cuenta dentro de su contenido la perspectiva de equidad de género, no se puede obviar que mujeres y hombres, niños y niñas viven el proceso migratorio de la misma forma. Los/las migrantes son personas que conllevan en sí mismos su identidad cultural, su lengua y religión que los fortalece en cuanto sujetos.

⁽¹⁶³⁾ Ex-Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes; nombrada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.(1999-2005)

Las Naciones Unidas ha definido que las poblaciones migrantes son altamente vulnerables a la discriminación, los abusos y la xenofobia. ("Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, contra el racismo la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia" Durban, 5 - 7 septiembre 2001, Declaración y Plan de Acción).

Para dar una definición de migrante basada en los derechos humanos lo primero y más importante, es tener en cuenta la existencia o inexistencia de formas de protección jurídica, social y política de los derechos de esas personas.

La protección jurídica se realiza mediante algunos instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos⁽¹⁶⁴⁾; el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos⁽¹⁶⁵⁾; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial⁽¹⁶⁶⁾; la Convención sobre los Derechos de los Niños⁽¹⁶⁷⁾; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁽¹⁶⁸⁾; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias⁽¹⁶⁹⁾; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo adicional

para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, el Protocolo adicional contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire⁽¹⁷⁰⁾.

A esos interrogantes en términos de conceptos, se suman las limitantes de la legislación internacional. Sólo en el caso de la Convención Internacional de 1990, que entró en vigor en 2003, la legislación va más allá de la referencia exclusiva a los trabajadores migrantes, al incluir a miembros de sus familias. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, no obstante abarcan mujer y niño migrante, no constituyen un cuerpo específico referido a los derechos de aquellos que están en tránsito, fuera de las fronteras de su país.

Un tratamiento especial de esos grupos vulnerables es el que se ha dedicado a analizar la cuestión del tráfico ilícito de migrantes referido a mujeres y niños.

Uno de los obstáculos institucionales básicos que se oponen a la protección plena y eficaz de los derechos humanos de los migrantes es la ausencia de homologación de las normas internacionales en las legislaciones nacionales de tal manera que reconozcan explícitamente los derechos humanos de los migrantes.

⁽¹⁶⁴⁾ La Declaración, que hoy forma parte del derecho internacional consuetudinario, en su artículo 2 señala que todas las personas tienen los derechos y libertades proclamados en ella sin distinción alguna debida a, entre otros, su origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Por lo tanto los derechos humanos básicos recogidos en la Declaración tienen que ser respetados en el caso de los migrantes, incluso cuando se encuentren en situación irregular.

⁽¹⁶⁵⁾ Art. 2 Párr. 1 Los Estados tienen que garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción. Este artículo incluye una amplia disposición contra la discriminación que incluye el origen nacional o social, nacimiento y otras condiciones sociales. El art. 26 establece la protección específica del derecho a la no discriminación. Algunos de los derechos fundamentales reconocidos en este Pacto no son derogables, incluso en caso de emergencia, como el derecho a la vida, libertad de pensamiento, conciencia y religión, prohibición de tortura o esclavitud.

El Art. 4 Párr. 1 establece que en situaciones excepcionales los Estados Partes pueden adoptar disposiciones que suspendan las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión y origen social.

⁽¹⁶⁶⁾ El Art. 1 de la Convención condena la discriminación contra alguna nacionalidad en particular. Los Estados al momento de diseñar legislaciones y políticas en materia de protección laboral tienen que poner especial atención en la grave falta de protección de los trabajadores migrantes, la explotación y el maltrato al que son expuestas las víctimas del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas y la situación de las empleadas domésticas, entre otras. En numerosos países existen legislaciones y prácticas discriminatorias contra el extranjero en busca de trabajo. El otorgamiento o la negación de visados en función del particular origen nacional del solicitante sobre la base de la defensa de la seguridad nacional, son realidades comunes con las cuales tienen que convivir los trabajadores migrantes.

⁽¹⁶⁷⁾ La Convención enuncia los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los niños. Art. 2 Párr. 1 establece que los Estados Parte respetarán los derechos enunciados en la Convención y asegurarán su aplicación a todo niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

⁽¹⁶⁸⁾ La Convención en su preámbulo expresa preocupación porque, a pesar de la existencia de diversas resoluciones, declaraciones y recomendaciones para favorecer la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, aquellas siguen siendo objeto de graves discriminaciones. Igualmente recuerda que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y respeto de la dignidad humana, limitando la plena participación de las mujeres en la vida política, social, económica y cultural de su país. En el artículo 1 la Convención aporta una importante definición de discriminación contra la Mujer "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Numerosos países incorporan normas de derechos humanos en sus sistemas jurídicos internacionales, pero limitan su aplicación sólo a sus ciudadanos.

Entre las situaciones que determinan una conculcación de los derechos humanos se incluyen casos de malos tratos durante la detención administrativa, duras condiciones de detención, inobservancia de las garantías mínimas para la celebración de un juicio justo, dificultades al acceso de la protección consular de migrantes detenidos, violencia durante el arresto y deportación de migrantes indocumentados, (quienes en ciertos casos rompen sus documentos o poseen documentos fraudulentos); repatriaciones forzadas de menores no acompañados a su país de origen o procedencia; expulsión de migrantes y solicitantes de asilo sin la posibilidad de recurrir sobre la legalidad de su detención ante un tribunal de justicia; agresiones sexuales y malos tratos de migrantes, ataques y amenazas a miembros de ONG de derechos humanos especializadas en migración, ataques a inmigrantes durante períodos de agitación social o disturbios.

Trabajadores migrantes⁽¹⁷¹⁾

La Convención Internacional de las Naciones Unidas para los trabajadores migratorios y sus familias de 1990 en América del Sur ha sido ratificada por: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay, Argentina la firmó en agosto de 2004, pero todavía no la ha ratificado.

La vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes indocumentados produce como consecuencia la explotación por parte de empresarios, patrones y contratistas, que pagan salarios inferiores a los que pagarían a un extranjero en situación regular o a un nacional, y que no pagan sus obligaciones sociales y tributarias. El

carácter clandestino de estos trabajadores y la inexistencia de contratos de trabajo, permiten al empleador imponer horarios de trabajo abusivos y condiciones de trabajo inaceptables que ponen en alto riesgo la salud de los trabajadores y también ofrece a los empresarios la posibilidad de amenazar a los migrantes con la denuncia de su situación irregular en el país de acogida. Ante el miedo de ser detenidos o deportados, los migrantes irregulares aceptan las peores condiciones de trabajo, pudiendo estas llegar a condiciones de esclavitud.

En muchos países, la renovación de la visa del trabajador migrante temporal, depende de la existencia de una relación laboral sólo con el mismo empleador, de esta forma, el trabajador migrante se ve obligado a permanecer con el mismo patrón, hasta que abandona el país u obtenga su residencia definitiva.

La mujer Migrante

Existen grupos particulares de migrantes que a menudo fluctúan entre los límites de los sectores documentados y no documentados. En primer lugar se encuentran las mujeres y los menores no acompañados que son víctimas de la pornografía y la prostitución forzada, luego los/las trabajadores/as domésticos/as, la mayoría mujeres, y en tercer lugar los trabajadores agrícolas y de temporada, quienes tienden a ser particularmente vulnerables a los abusos de sus derechos por sus empleos de corta duración y el bajo nivel de educación.

Las trabajadoras domésticas, cuyo trabajo se desenvuelve en el ámbito privado experimentan un alto grado de vulnerabilidad, que se acentúa por el aislamiento al interior de la familia. El trabajo doméstico es a menudo sinónimo de largas horas de trabajo, salarios bajos, retención del salario, actos de violencia física y

⁽¹⁶⁹⁾ Este instrumento extiende los derechos humanos fundamentales de los migrantes a todos los trabajadores migrantes, documentados e indocumentados, sin perjuicio de que establece derechos adicionales para los trabajadores en situación regular y sus familias. Este instrumento contiene disposiciones que tienden a la eliminación de la explotación de todos los migrantes y de las situaciones y movimientos clandestinos. La mayoría de los Estados Parte de la Convención son países de origen de migrantes que, si bien desempeñan un rol significativo en la protección de los migrantes, tienen pocas posibilidades de influir en las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de los trabajadores migrantes en los países de destino.

Esta Convención es un pilar importante para la protección de los derechos humanos de los migrantes ya que el instrumento contiene una visión amplia que integra la familia del migrante, la situación de las mujeres y los niños, y reconoce de manera explícita los derechos de los migrantes no documentados. A pesar de que se trate de una Convención que regula los derechos de trabajadores, no se limita al marco laboral sino que regula todo el espectro de derechos de los que se benefician los mismos.

⁽¹⁷⁰⁾ Aunque los dos **Protocolos** no son instrumentos de derechos humanos sino de **derecho penal internacional**, contienen una cláusula que salvaguarda el respeto del **derecho humanitario internacional** y del **derecho internacional de los derechos humanos**.

Los dos Protocolos son un instrumento jurídico internacional de carácter universal y vinculante que disponen la exención de responsabilidad penal de los migrantes que utilizaron las vías de traficantes ilícitos y de las víctimas de trata, estableciendo el principio de que la migración no es un delito y objetando la criminalización de los migrantes irregulares.

En cualquiera de las etapas de los mecanismos de tráfico o de trata muchas veces se producen violaciones de los derechos humanos de las personas objeto de tráfico o víctimas de trata. En menor medida en la etapa de la captación (salvo el caso de rapto). Durante el transporte las personas suelen ser víctimas de tratamientos inhumanos o degradantes, retención de documentos de identidad, privación de alimentos o agua, amenazas, lesiones, delitos sexuales, abandono de la persona y aún homicidios.

En el lugar de destino o de tránsito los migrantes pueden empezar a ser víctimas de explotación, en los términos de la definición de Protocolo, u obligados a cometer delitos o a la mendicidad. El consentimiento que pudiera haberse prestado sería viciado.

⁽¹⁷¹⁾ El término trabajador migratorio se define en el artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, como "toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional".

sexual, malnutrición, confiscación del pasaporte, falta de atención médica y sanitaria. Considerando la feminización de la mano de obra migrante, en el trabajo doméstico se puede señalar que la falta de autonomía y la ignorancia de sus derechos acentúan la vulnerabilidad de las migrantes y las exponen en mayor medida a la violencia y a la servidumbre.

Con referencia a los hijos de las migrantes, es importante señalar, que existen problemas de desintegración familiar, sobre todo en los casos en que las madres trabajan en condiciones de irregularidad migratoria (indocumentadas); difícilmente pueden visitar con frecuencia a sus familiares en el país de origen, o ser visitados por ellos en el país de acogida. Esta situación es el trasfondo cotidiano de la imposibilidad de integración familiar.

Menores no acompañados

El principal factor que promueve la emigración laboral infantil es la pobreza y la violencia intrafamiliar. Otros factores son la ruptura de la familia a causa de la pobreza, la falta de un padre o una madre con un salario, la muerte del padre, la madre o la incapacidad de ambos.

Los menores no acompañados corren un mayor riesgo de padecer violencia, explotación, trata de personas, discriminación. Por parte de organizaciones criminales ser obligados a mendigar, vender estupefacientes o prostituirse. Es importante tener en cuenta todas estas circunstancias en el caso de los menores no acompañados, para atender el interés superior de los mismos en la detección, los procedimientos de repatriación y la reunificación familiar.

El tráfico ilícito de migrantes

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el Protocolo relativo al tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (smuggling) entrega algunas definiciones básicas. En su artículo 3 a) define que *"Por tráfico ilícito de migrantes se entenderá, 'la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material'".*

En el artículo 3 b) define entrada ilegal como "el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor", incluyendo "el cruce de fronteras en los que se evitan los controles de la autoridad competente y también los cruces que, en apariencia son legales, pero que en realidad comportan la utilización de documentación falsa, robada o adulterada."

El art. 3 de la Convención aclara que los delitos sean de carácter transnacional, o sea que cuenten con uno o más de los siguientes elementos: 1. - el delito debe cometerse en más de un Estado, 2.- si bien el delito se comete en un solo Estado una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se ha realizado en otro Estado, 3.- el delito se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado y 4. el delito se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado."

El art. 2 de la Convención define un grupo delictivo organizado teniendo en cuenta los siguientes elementos: 1.- un grupo estructurado de tres o más personas, 2.- que exista durante un cierto tiempo, 3.- que actúe concertadamente, 4.- con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención, 5.- con mira de obtener, directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material."

El tráfico ilícito de migrantes es una infracción a la legislación migratoria de un país, una forma de facilitación de la migración irregular, asistida por terceras personas. En principio el traficante (smuggler) se limita a la introducción clandestina del migrante en otro Estado con el simple cruce de la frontera internacional o, según la distancia entre los países de origen y de destino, puede ofrecer también el alojamiento antes o después del cruce o el ulterior transporte a una ciudad determinada.

Son frecuentes las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en manos de traficantes ilícitos, que incluyen torturas, malos tratos, lesiones, abandono antes de alcanzar el destino y que pueden terminar en tragedias. En los casos en los cuales el tráfico ilícito de migrantes conlleva violaciones a los derechos humanos, el Protocolo tipifica el delito de tráfico ilícito de migrantes agravado. Bajo estas circunstancias agravantes, los migrantes quedan en situación de alto riesgo a ser víctimas del delito de trata de personas. El Protocolo prevé además del tráfico ilícito de migrantes, otros delitos conexos con el mismo que se relacionan con la documentación falsa y la residencia ilegal.

El art. 6 prevé : que los *"Estados Parte adopten las medidas legislativas pertinentes para tipificar como delito 'la creación, la facilitación, suministro o posesión de un documento de viaje o de identidad falso cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes, entendiéndose por documento de viaje o de identidad falso :cualquier documento de viaje o de identidad elaborado o expedido e forma espuria o alterado materialmente por cualquiera que no sea la persona o entidad legalmente autorizada para producir o expedir el documento de viaje o de identidad en nombre de un Estado; expedido u obtenido indebidamente mediante declaración falsa, corrupción o coacción o de cualquier otra forma ilegal; o utilizado por una persona que no sea su titular legítimo" y " la habilitación de una persona que sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer en este Estado, recurriendo a documentos de viaje o de identidad falsos o a cualquier otro medio ilegal"*.

El artículo 6 prevé, que los Estados Parte adopten las medidas legislativas necesarias para considerar como agravante de los delitos tipificados toda circunstancia *"que ponga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados, o que dé lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación"*.

La mención a derechos humanos fundamentales de los migrantes, cuya violación constituye circunstancias agravantes, es reflejo de la preocupación expresada en el preámbulo acerca de la vida y la seguridad de los migrantes, y expresa el reconocimiento de la comunidad internacional y la labor de las organizaciones humanitarias a las condiciones de extremo peligro y de trato inhumano,

cruel o degradante, en que se realiza el tráfico de migrantes y a sus consecuencias con frecuencias trágicas.

En el delito de tráfico ilícito de migrantes el sujeto activo es el traficante, o sea, un grupo delictivo organizado. El tráfico ilícito de migrantes es un delito contra la soberanía del Estado y por consiguiente el sujeto pasivo es el Estado, y no el migrante, por cuanto el bien jurídico protegido es la soberanía del Estado de que se trate. Sin embargo, cuando concurren las circunstancias agravantes del artículo 6 del Protocolo, el migrante será también sujeto pasivo de los delitos que se cometan contra su persona. El migrante en todo caso es el objeto material del delito. El hecho de que el migrante objeto de tráfico haya prestado su consentimiento es jurídicamente irrelevante, conforme al Protocolo y no lo convierte en cómplice.

La trata de personas

En el preámbulo del Protocolo se señala el hecho de que, pese a la variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas para combatir la explotación sexual de las mujeres y los niños, no existía ningún instrumento universal que abarcara todos los aspectos de la trata de personas.

El Protocolo tiene 3 finalidades (art.2): la primera es la prevención y lucha contra la trata de personas, especialmente de las mujeres y de los niños; la segunda es la protección y asistencia a las víctimas, respetando plenamente sus derechos humanos, y la tercera es la promoción de la cooperación internacional para el logro de esos fines.

El Protocolo en el art. 3 establece que *"Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al 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. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos"*.

La trata de personas es siempre un delito grave que se encuentra en la esfera de los derechos humanos porque incluye elementos de coacción, violencia física o psíquica, abuso y explotación laboral o sexual. Es un delito contra las personas. El bien jurídico protegido varía según los casos, pero puede ser: la vida (art. 6 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos; art. 4 Convención Americana Derechos Humanos; art. 2 Convenio Europeo de Derechos Humanos); la libertad, implícita en la prohibición de esclavitud y servidumbre, comprendida la libertad sexual (art. 8 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos; art. 6 Convención Americana Derechos Humanos; art. 4 Convenio Europeo de Derechos Humanos) y *la dignidad y la integridad física*, inherentes del derecho a no sufrir torturas ni tratamientos inhumanos o degradantes (art. 7 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos; art. 5 Convención Americana Derechos Humanos; art. 3 Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Por definición las víctimas de esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso son privadas del derecho a la libertad de circulación y a escoger libremente su residencia (art. 12 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos), o en los casos más graves, existe privación de identidad, obligación a hablar en otro idioma, cambiar de religión, impedimento de contraer matrimonio o de fundar una familia, o interdicción de poseer o heredar propiedades.

A diferencia del tráfico ilícito de migrantes, para su comisión no se requiere el cruce de una frontera internacional, por consiguiente el delito de trata podrá ser tanto de carácter internacional (dos o más Estados) como nacional (dentro de las fronteras de un solo Estado) y la dinámica de la trata de personas, dado que se desarrolla en varios estadios bien diferenciados, resulta mucho más compleja que la del tráfico ilícito de migrantes.

La definición de trata se compone de los siguientes tres elementos que constituyen el tipo penal: la acción típica; la utilización de medios coercitivos para cometerla; y los fines de explotación. El modelo de organización funciona en tres etapas: la captación de migrantes en sus países de origen; el transporte y los servicios conexos necesarios para el tránsito; y la inserción e integración en los países de destino.

Basta la comisión de cualquiera de ellas para que se tenga por cometido el delito, en la medida que concurren los medios coercitivos y que existan fines de explotación. En el delito de trata de personas, como en el delito de tráfico ilícito de migrantes, el sujeto activo es un grupo delictivo organizado. Por el contrario en el delito de trata de personas, la víctima es al mismo tiempo sujeto pasivo y objeto material del delito.

Entre los medios coercitivos enumerados en el Protocolo la violencia o las amenazas son las formas más comunes de coerción contra las víctimas de trata de personas. La violación u otras formas de violencia sexual son prácticas corrientes para forzar la voluntad de las víctimas y someterlas al trabajo forzoso o a prácticas análogas a la esclavitud, cualquier sea el trabajo que deban realizar, aunque estas prácticas suelen emplearse con más persistencia para condicionar las mujeres, niños y niñas a trabajar forzadamente en la industria del sexo.

Muchas veces las víctimas son privadas de su libertad de circulación, con la confiscación de los pasaportes y de los documentos de viaje, sufren amenazas de detención o expulsión, represalias contra personas de la familia (sometimiento por deudas), o de revelar el carácter de su trabajo a la familia o a la comunidad, así como la violencia física. La mayor parte de estos actos ilícitos constituyen una violación de los derechos humanos de los migrantes en su forma de tratamientos inhumanos o degradantes.

Por lo que concierne a los fines de explotación, se puede señalar que los objetivos de la trata de personas exceden los trabajos sexuales, identificándose otras formas de explotación como el trabajo forzoso doméstico, industrial y agrícola; la servidumbre por deudas, los matrimonios forzados, el trabajo de servidumbre infantil, el tráfico de órganos humanos.

En el caso de que el sujeto pasivo del delito de trata sea un niño, toda acción de captación, traslado, acogida o recepción con fines de explotación constituye el delito de trata de personas, con independencia de si se ha recurrido a alguna de las formas de coacción que enumera la definición de trata de personas.

Muchas de las formas de explotación enumeradas en el Protocolo son incompatibles con el consentimiento de la víctima. El art. 3 b del Protocolo dispone que el consentimiento otorgado por la víctima a toda forma de explotación que se tenga intención realizar, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios coercitivos enumerados en la definición de trata de personas.

La definición de trata de niños⁽¹⁷²⁾ es "La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación". En el caso particular de los niños que hayan prestado su consentimiento, este no será válido ni siquiera en ausencia de los elementos de coacción del art. 3, sobre todo para las peores formas de trabajo infantil y para la explotación sexual.

Es frecuente que al inicio del mecanismo de la trata, o sea el momento del reclutamiento o la captación, la víctima de trata preste su consentimiento voluntariamente. Para que el consentimiento sea válido y produzca efectos jurídicos deberá ser pleno e invariable, es decir que debe carecer de vicios originados por circunstancias objetivas o subjetivas y debe otorgarse y mantenerse en todas las etapas del mecanismo de la trata, desde la captación, al transporte, la recepción y el ejercicio de una forma de trabajo, aunque en condiciones de explotación.

La información de la que disponen las migrantes potenciales en sus países de origen es insuficiente para prevenir los riesgos de la migración irregular como la trata con fines de explotación sexual, los trabajos o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Muchas mujeres seleccionadas por las agencias de empleo acaban siendo víctimas de la explotación laboral, que en ocasiones suponen condiciones análogas a la esclavitud o de trabajo forzoso.

La elaboración de legislaciones específicas y la generación de políticas públicas a nivel nacional en la materia y el incremento de la colaboración intergubernamental en esta área contra esta forma de delincuencia, puede ser complementada con medidas que garanticen los derechos de las víctimas. Estas medidas pueden incluir la facilitación de representación letrada, la protección de testigos, la rehabilitación de las víctimas, las oportunidades de rehabilitación o de permanencia en el país de destino.

Un aporte sustantivo desde la Conferencia Sudamericana de Migración (CSM) al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de la ONU (HLD), puede ser identificar las *mejores*

prácticas que los países sudamericanos han logrado concretizar en espacios tan importantes como éste en el análisis del fenómeno migratorio y las contemporáneas formas de violación a sus derechos fundamentales.

III. Mejores Prácticas

No hay realmente una lucha integrada relativa al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas al nivel de continente, sino procesos consultivos subregionales, y ciertos países todavía no tienen políticas públicas migratorias. Pero, se nota una evolución hacia mejores prácticas, pues los países de América latina tomaron algunas medidas para reprimir la trata y el tráfico ilícito de migrantes y brindar asistencia y protección a las víctimas. Los países más avanzados pertenecen al Proceso de Puebla⁽¹⁷³⁾ o Conferencia Regional sobre Migración (CRM), y han llevado a cabo numerosas medidas para luchar contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y proteger a sus nacionales.

El **Proceso de Puebla** es un proceso consultivo regional sobre migración internacional que empezó en 1996. El plan de acción adoptado en la segunda conferencia en Panamá, 1997, constituye un documento programático de consenso en el cual se definen temas, objetivos y acciones de interés común. Su función principal es el intercambio de información, organizar y participar en actividades coordinadas sobre los temas de su competencia. Entre las actividades realizadas por la CRM se incluyen intercambios de información y mejores prácticas, que han permitido a los países incrementar su cooperación en temas de retorno de migrantes, de combate al tráfico ilícito de migrantes, entre otros, integración y elaboración de mejores políticas y prácticas dirigidas a mejorar la gestión migratoria en la frontera. Asimismo, en la CRM se realiza periódicamente un análisis comparativo de las leyes existentes en la región en materia de tráfico y trata de personas.

La **Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)** es otro proceso consultivo regional de alto nivel que asegura la inserción de la región sudamericana en la corriente internacional de mecanismos de diálogo y concertación en materia migratoria que se vienen dando a nivel mundial. Tuvo su referente en el compromiso asumido por los gobiernos en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo en el desarrollo de acciones subregionales, multilaterales y bilaterales tanto de la Comunidad Andina como del MERCOSUR⁽¹⁷⁴⁾ (en su agenda tiene temas importantes sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas). Los países participantes de la CSM: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

La CSM tuvo sus inicios en Lima, en 1999, con el "Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo", en donde los gobiernos reunidos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad

⁽¹⁷²⁾ El Protocolo establece que se entenderá por niño toda persona menor de 18 años.

⁽¹⁷³⁾ Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana.

⁽¹⁷⁴⁾ Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, y asociados Chile, Bolivia, Perú, Venezuela

de mantener consultas regulares, a partir de las cuales se organizarían las futuras conferencias.

En la tercera conferencia de Quito en 2003 fue adoptado un plan de acción, periódicamente actualizado. Entre sus objetivos específicos, establece la promoción de los derechos humanos de los migrantes y de su familia, a través de medidas de prevención y acciones contra el tráfico ilícito de personas, y como tarea prioritaria la tipificación del delito del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

La OIM-Buenos Aires, en calidad de Misión con Funciones Regionales, tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).

En la declaración de Asunción de 2006, fue reafirmada la necesidad de incrementar los esfuerzos para combatir, sobre la base del principio de la responsabilidad compartida y considerando especialmente la vulnerabilidad de las víctimas, el tráfico ilegal de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales conexos, de acuerdo con los instrumentos internacionales y en el marco de la cooperación regional, así como tipificar los referidos delitos en las respectivas legislaciones nacionales para enfrentarlos de forma efectiva.

Hay que destacar que la primera buena práctica que los países concernidos realizaron fue la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional⁽¹⁷⁵⁾, del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire⁽¹⁷⁶⁾ y del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños⁽¹⁷⁷⁾.

Se puede destacar evoluciones hacia buenas prácticas en esos cuatro temas:

- a) La tipificación de los delitos: detención, enjuiciamiento y sanción,
 - b) La capacitación de los actores concernidos en la lucha contra estos delitos,
 - c) La asistencia y protección de las víctimas,
 - d) La prevención del fenómeno.
- a) Tipificación de los delitos: detención, enjuiciamiento y sanción**

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son un problema con características internacionales y se hace necesario disponer de normas legales internas que respeten los estándares

mínimos internacionales, a nivel de tipificación penal, normas de procedimiento y adecuada protección de las víctimas, establecidos en las Convenciones Internacionales y sus respectivos protocolos de aplicación.

España tomó varias medidas para adaptar su legislación y tipificar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes como delitos. Endureció las penas, con agravante de la pena en el caso de tráfico de menores y de explotación en la prostitución.

La mayoría de los migrantes llegan a España a través de redes criminales (mafias) que se revelan ser dedicadas al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas. Eso se traduce por una continua violación de sus derechos humanos a lo largo de la estancia en el país. Para remediar a esa situación, España hizo varias modificaciones del Código Penal con el objetivo de luchar contra esas mafias, tipificando el delito de trata y tráfico y garantizando medidas de protección a las víctimas. En efecto, la normativa española prevé la posibilidad de que aquellas personas que se encuentren en situación irregular en España y, que como víctima, testigo o perjudicado de un acto de trata de seres humanos o de explotación de la prostitución cooperen o colaboren con la justicia, no serán expulsados de España y podrán quedar exentas de responsabilidad criminal. Una vez concluido el proceso, se les faculta para elegir retornar a su país o permanecer en España, facilitándoseles al efecto la estancia, residencia e incluso un permiso de trabajo con facilidades para su integración social, en los términos que establece la propia Ley de extranjería.

Asimismo la Dirección General de la Guardia Civil tiene atribuidas entre sus competencias la desarticulación de redes de tráfico de mujeres. Desde 1998 los equipos de mujeres y menores (EMUNES) llevan a cabo investigaciones de estos delitos y prestan asistencia, asesoramiento e información a sus víctimas. Hay también instrumentos articulados en el seno de la policía para animar a las víctimas a denunciar abusos y malos tratos y la operatividad de servicios policiales específicos como el de la Atención a la Mujer (SAM) y el de Atención al Ciudadano Extranjero (SACE). Estos servicios se prestan por funcionarios especializados en las investigaciones de delitos en los que resultan afectadas las mujeres en general y las ciudadanas extranjeras respectivamente. En todos los casos la presentación de una denuncia por parte de una mujer inmigrante tiene un tratamiento idéntico al que se da a la de cualquier otra ciudadana. Paralelamente se movilizan los recursos necesarios para garantizar a la víctima la oportuna asistencia facultativa y su seguridad personal.

España también tomó medidas de protección hacia los menores no acompañados, que junto con las mujeres, representan el grupo más vulnerable a las violaciones de sus derechos humanos. Así, los menores no acompañados no pueden ser expulsados. La

⁽¹⁷⁵⁾ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay, Venezuela.

⁽¹⁷⁶⁾ Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay, Venezuela.

⁽¹⁷⁷⁾ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Administración General del Estado resuelve la reintegración al país de origen o de residencia de la familia del menor o bien su permanencia en España, después de haberlo oído y previo informe de los servicios de protección de menores.

El gobierno español continuó realizando grandes esfuerzos para investigar los delitos de tráfico ilícito de migrantes y detener los traficantes. La sentencia media impuesta en aplicación de la nueva ley de 2005 es de 5,7 años aproximadamente. La Policía Nacional española continuó su investigación preventiva de redes criminales e informó de la desarticulación de 194 redes para la explotación sexual y la detención de 731 traficantes en 2004. Además la policía informó de la desarticulación de 91 redes para el trabajo forzoso y la detención de 233 traficantes durante el año. También informó de la desarticulación de 62 redes para la falsificación de documentos y 45 para el fraude relacionadas con el tráfico de personas. Continuó la cooperación bilateral productiva con otros gobiernos.

De acuerdo con el último informe de 2005 del Departamento de Estado Americano, **Portugal** es un país que cumple los requisitos mínimos de combate al fenómeno.

Todavía es apuntada la existencia de trata de personas con fines de explotación sexual, laboral y mendicidad.

El Código Penal, que prohíbe la trata de personas, estipula que es delito la incitación a ejercer la prostitución o a realizar cualquier otra actividad sexual en otro país mediante la violencia, amenazas graves, engaños o aprovechando una situación de especial vulnerabilidad. Si la víctima es menor de 14 años y el delito implica el uso de la violencia, se pueden imponer sanciones aún más severas. La trata de menores está expresamente prohibida en virtud de dicho artículo.

Se prevé la protección a las víctimas del delito autorizando a las víctimas de la trata la obtención de la condición de residente si cooperan con el sistema judicial contra los traficantes.

Cabe señalar una nueva propuesta de revisión del Código Penal que va a extender la protección de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, laboral o extracción de órganos a fin de conformar la legislación nacional a la definición de trata contenida en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

Cabe señalar la existencia en España y Portugal de centros de detención para acoger a las víctimas de trata y tráfico irregulares y así evitar que sean detenidas en cárceles con delinquentes comunes.

Chile Cabe señalar que en este país, comienza a desarrollarse una conciencia de las dimensiones del fenómeno de la trata y del tráfico. Hay que destacar la apertura de las autoridades a un estudio exploratorio sobre trata que se realiza desde OIM; la constitución de un grupo de trabajo en OIM para elaborar una propuesta de modificación de la ley de extranjería en función de una nueva ley de migraciones; y la realización del Seminario que OIM convo-

có en Junio del 2006 sobre trata y tráfico con notable asistencia de funcionarios públicos. Por último, la presentación de un Proyecto de Ley que tipifica el delito de tráfico de Niños y de Personas Adultas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. Se prevé una tipificación penal de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, acogiendo los marcos conceptuales por el Protocolo de Palermo.

En **Argentina**, está en discusión en el senado una propuesta de ley para la homologación del ordenamiento jurídico a los Protocolos.

En **México**, país de acogida y de tránsito de migrantes, la trata de personas es tipificada como delito, y se incluyen cuestiones de prevención, protección, atención a las víctimas, y sanciones a los tratantes. En efecto, se establece que es responsable de cometer trata "quien promueva, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero a una persona para someterla a cualquier forma de explotación o para ser extirpada de sus órganos tejidos o sus componentes, dentro y fuera del territorio nacional".

Respecto a la obligación del gobierno para prevenir y sancionar la trata de personas, las autoridades federales deben integrar un Comité Interinstitucional para elaborar y poner en práctica un programa nacional que deberá incluir políticas públicas, así como la protección y atención a las víctimas del delito. En este grupo participan tres representantes de la sociedad civil dedicados a la investigación en materia de trata de personas, además de los titulares de las secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social y Procuraduría General de la República.

Ningún país de la región de **Centro América y el Caribe** tiene una legislación específica contra la trata de personas, más bien todos tienen leyes en su código penal que sancionan actividades del tráfico para la explotación sexual, limitando el crimen de la trata de personas a actos con fines de prostitución. Se exceptúa **Costa Rica** que adiciona servidumbre sexual y trabajo forzado. Sin embargo, el delito de la trata de personas no está explícitamente definido y de un país a otro prevalecen diferencias notables sobre las características que las víctimas deben poseer para recibir la protección de estas leyes, la cobertura geográfica prevista por ley, los propósitos de la trata de personas que se prohíben y las penas que se imponen cuando se producen actos de trata de personas. Todos los estados sancionan la trata de personas con sentencias de prisión y, **Guatemala, Honduras y la República Dominicana** prevén también la imposición de multas monetarias.

La mayoría de los países usan las leyes de instigación y proxenetismo para sancionar actos de la trata de personas, pues la trata de mujeres se revela a menudo prostitución forzada. **Panamá** cuenta con una legislación penal que establece como delictiva la trata de personas en los términos específicos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado pero únicamente en la modalidad de la trata sexual.

En **Perú**, al contrario, la trata de personas es sancionada en lo que concierne la prostitución u otra forma de explotación sexual.

En **Ecuador**, fue presentada una propuesta de Ley para la eliminación de la trata de personas, castigando a las redes de tratantes que explotan al migrante un vez introducido en el país.

En lo que concierne **Bolivia**, el Defensor del Pueblo logró que el tribunal Constitucional revocara algunas disposiciones de la legislación sobre migración sobre la base de que restringían el disfrute de los derechos fundamentales de los migrantes.

En **Colombia**, la ley establece que *"El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación incurrirá en prisión de trece a veintitrés años y una multa de ochocientos a mil quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes"*.

Se entiende por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante 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, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituye causal de exoneración de la responsabilidad penal.

Para la formulación de la estrategia nacional contra la trata de personas, el gobierno prevé la intervención de un Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Por fin, **Uruguay** en el año 2004 aprobó por ley la Convención de las Naciones Unidas Contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos complementarios. También una ley sobre la violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces. Esas dos leyes reforzaron las disposiciones y penas relacionadas con la explotación sexual de menores con fines comerciales. Las leyes de Uruguay contra la trata de personas no consideran la trata de adultos, pero la mayoría de los delitos relacionados con la trata de personas están comprendidos en las leyes existentes sobre fraude y esclavitud. Las empresas que emplean a personas para trabajo forzado son multadas o clausuradas.

b) Asistencia y protección de las víctimas

Tomar medidas contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes no sólo significa reforzar el papel de la policía y llevar a cabo disposiciones de sanción sino también proteger a las víctimas con programas de asistencia y protección. Muchos países tomaron en cuenta ese hecho y se puede notar un incremento de las preocupaciones en ese campo que se traduce por varias medidas para proteger al migrante.

En **Panamá** se realizaron albergues especializados para víctimas como el Centro de Atención a Víctimas que cuenta en equipos interdisciplinarios de profesionales de la medicina, trabajadores sociales y abogados para brindar a las víctimas de delitos la atención y orientación que su condición requiere. Se prepara también

un proyecto de un albergue para atención de víctimas de trata de personas y explotación sexual (patrocinada por el Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos). Además se instalaron líneas calientes para la denuncia y asistencia urgente a las víctimas de trata de personas.

En **Perú** fueron establecidos Consejos de Consulta en todos los consulados peruanos. Sus objetivo es el establecimiento de un foro de diálogo y consulta entre las comunidades peruanas en el extranjero y la Dirección de la Oficina Consular para mejorar los servicios consulares, las tareas de protección y la integración de las comunidades donde viven.

Los consulados **mexicanos** en los Estados Unidos emitieron Matrículas Consular de alta Seguridad (MCAS). Son reconocidos por 178 instituciones bancarias y 163 condados y se estima que cerca de 4 millones de mexicanos tienen matrículas consulares. Así tienen acceso a servicios bancarios, protección consular y otros servicios en su localidad de residencia.

Se puede destacar también la creación del consulado centroamericano en Veracruz. El objetivo es de cubrir las carencias identificadas en la zona del golfo de México respecto a la protección de los derechos de los migrantes gracias a una estrecha cooperación de los países concernidos (Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, México) y un apoyo mutuo en las labores de protección consular, la búsqueda de personas desaparecidas, las visitas y apoyo a las personas en centros de detención y aseguramiento. Permitiría también una articulación con la sociedad civil.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos abrió oficinas en la frontera para brindar asistencia a las víctimas y llevar un registro de los incidentes de que han sido víctimas los migrantes mexicanos y así exigir reparación por la violación de sus derechos.

En materia de protección a las víctimas extranjeras, las autoridades migratorias están en posibilidad de otorgar una calidad y característica migratoria que les permita permanecer en el país, a fin que puedan presentar las denuncias y participar en los procesos legales.

El país coopera también con los Estados Unidos, en efecto se nota la existencia de acuerdos bilaterales que regulan los horarios de deportación de mujeres y menores no acompañados para evitar que se realicen por la noche, exponiendo a ambos grupos a la violencia y al abuso.

Ambos países colaboran en el programa OASIS para proteger a los migrantes, evitar la impunidad de los traficantes y tratantes y fortalecer la seguridad fronteriza. Los propósitos son garantizar la seguridad y protección al migrante con campañas de prevención, intercambio de información, capacitación a personal de ambos países, y combatir el crimen organizado de traficantes de migrantes y tratantes de personas con cooperación en materia de intercambio de inteligencia, procuración de justicia y combate al crimen organizado transnacional.

Igualmente Ecuador tomó medidas para proteger a sus nacio-

nales y creó en el año 2000 la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior para estructurar y tratar como una Policía de Estado, con carácter permanente, el tema de la migración de ecuatorianos al extranjero.

Además colabora con la OIM para la formulación del Plan Nacional para ecuatorianos en el Exterior. Eso es un proyecto de apoyo a los ecuatorianos en el exterior y a sus familiares en el Ecuador para diseñar, estructurar y llevar a la práctica una Política de Estado que procura el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los ecuatorianos en el exterior. Comprende numerosos programas, como el programa de fortalecimiento institucional de los Consulados Ecuatorianos en el exterior, programa de repatriación de inmigrantes ecuatorianos reclusos en establecimientos penitenciarios en los países receptores o de tránsito por razones migratorias (falta de documentos, o incumplimiento de requisitos migratorios, visados); asistencia humanitaria y jurídica a las personas que afrontan aquellas situaciones y colaboración para la solución de aquellos problemas; programa de coordinación de políticas estatales en materia migratoria; programa de repatriación o de retorno asistido y planificado, a favor de los inmigrantes ecuatorianos que desean retornar a su país en mejores condiciones.

En la misma línea de acción el gobierno de la República Dominicana fundó la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Mujeres Migratorias (CIPROM) con actividades centradas en el combate de la trata de mujeres y menores en el país.

Las ONGs desarrollan de la misma manera un papel de asistencia a las víctimas de trata: en República Dominicana brindan orientación y servicios de salud a mujeres traficadas; en Guatemala ofrecen refugio y oportunidades educativas a las mujeres y niñas traficadas y por fin ofrecen refugio, programas de capacitación profesional y asesoramiento especializado a niños/niñas víctimas de la trata de personas en Nicaragua, Honduras, Guatemala.

En **Costa Rica**, los trabajadores, independientemente de su situación migratoria, tienen acceso a los tribunales del trabajo para denunciar las violaciones de sus derechos laborales.

El Defensor del Pueblo **Boliviano** ha abierto oficinas en los Estados Unidos y España a fin de proporcionar asesoramiento jurídico a los migrantes ecuatorianos que residen en esos dos países. Esas oficinas trabajan en estrecha cooperación con los consulados del Ecuador.

El Defensor del Pueblo coordina su trabajo con las oficinas de los defensores del pueblo de los países de acogida a fin de facilitar la tramitación de cada caso y firmó un acuerdo con el Defensor del Pueblo de la Argentina.

Salvador y Honduras han creado órganos de coordinación institucional que asisten en la formulación y implementación de programas vinculados a la inmigración.

Belice, Guatemala y El Salvador tienen Servicios Móviles de

Salud. Así los funcionarios de Salud Pública de Belice y organizaciones no gubernamentales de El Salvador y Guatemala brindan servicios de salud directos para mujeres en sus localizaciones de empleo/cautiverio (calles, parques, bares y burdeles), como concientización en VIH/SIDA, uso de anticonceptivos y trabajan en el reforzamiento de la autoestima de las mujeres.

Cabe subrayar en **Paraguay** la apertura de una oficina contra la explotación sexual comercial infantil en la Triple Frontera (Paraguay-Brasil-Argentina) que articula y coordina las acciones de los tres países respecto a ese tema en la región.

A nivel del Estado, la secretaría de Repatriados, si bien no tiene competencias directas sobre la trata de personas, es una referencia para las víctimas y sus familiares cuando las afectadas directas se encuentran todavía en el extranjero. Informa, orienta y acompaña a las familias de las víctimas a realizar la denuncia ante la fiscalía, activa los mecanismos para la ubicación de la víctima en el exterior, gestiona su repatriación, se encarga de dar asistencia básica a las familias (alojamiento en las propias dependencias de la institución, alimentación o movilidad para realizar los trámites necesarios).

Por fin en **España** se ha realizado un incremento de la aportación en convenios de acogida, información y sensibilización ciudadana con ONGs que consisten en programas de información y atención primaria, centros de día y plazas de acogida para migrantes en situación de especial vulnerabilidad.

El gobierno ha continuado su agresiva campaña de rastreo y desarticulación de redes de tráfico de migrantes. Las víctimas de trata recibieron ayuda, protección y servicios de rehabilitación de calidad.

La ciudad de Madrid lanzó una iniciativa de reducción de la demanda poniendo el acento en la responsabilidad de los clientes y los derechos de las víctimas. El gobierno comenzó a poner en práctica una nueva legislación contra el tráfico de migrantes.

La policía y los tribunales han comenzado a aplicar una ley de 2003 para imponer sentencias más duras a los traficantes y prevenir nuevos delitos de tráfico de personas. El gobierno dictó sentencias más largas utilizando la nueva ley del 2003, aunque para los delitos cometidos antes de que la nueva ley fuera aprobada se continuó utilizando la antigua ley, con sus correspondientes sentencias más leves.

La policía continuó remitiendo a las víctimas a ONGs financiadas por el gobierno para su asesoramiento, acogida, rehabilitación y reintegración. En febrero del año 2005 el gobierno modificó la Ley de Extranjería y facilitó la obtención del permiso de residencia por parte de las víctimas del tráfico de personas.

c) Capacitación de los actores concernidos

La capacitación de los actores concernidos por la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes se hace en la mayoría de los países en cooperación con ONGs y Organizaciones

Internacionales. Así en **Panamá** fue realizado un manual de operaciones para el personal del orden público, jueces y fiscales. Con el apoyo de la OIT y OIM, fueron organizados talleres de formación y de capacitación de los funcionarios públicos.

En **Honduras** ONGs han capacitado a más de 500 policías que han recibido adiestramiento especializado en tráfico sexual de niños/niñas y asuntos afines de la explotación sexual de niños/niñas.

Igualmente en **República Dominicana** la problemática de la trata de personas y de género ha sido incorporada a los programas de estudios del cuerpo diplomático. Además, los cónsules destacados en Europa fueron especialmente capacitados en aspectos similares. ONGs ofrecen un programa de certificación para funcionarios públicos y otras ONGs sobre cuestiones de género, migración y la trata de personas en la República Dominicana.

La OIM en **Argentina** lleva a cabo el proyecto FOINTRA (Fortalecimiento Institucional en la Lucha contra la Trata de Personas en la Argentina), entre otros, la realización de un manual de capacitación para agentes de las fuerzas de seguridad con el fin de colaborar en la lucha contra la trata de personas, asimismo, cuentan con materiales pedagógicos de sensibilización y capacitación de los actores involucrados en los fenómenos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Por fin en **España** la mayor cooperación entre el gobierno y las ONGs se tradujo en intercambios más eficaces de formación e información. España continuó proporcionando formación especializada a los organismos policiales a través de una ONG; dicha formación pasó a ser obligatoria para los policías que aspiraban a inspectores.

d) Prevención del fenómeno

Luchar contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes significa combatir los raíces del fenómeno a través de medidas de impulso del desarrollo económico y social de los países de origen de los migrantes, y campañas de sensibilización sobre los riesgos que los migrantes corren de ser víctimas de trata y tráfico.

Perú es un país que ha reconocido recientemente la importancia de la lucha contra la trata de personas, y que empieza a tomar medidas. Así, en el año 2004, creó la sección de Investigación contra la trata de personas, así como la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Extranjero para atender las necesidades de los nacionales en el extranjero. Pero el gobierno no es el único actor concernido y se puede destacar muchas actividades por parte de la sociedad civil peruana, así como una cooperación con el Estado: creación de la red FRESIA (Fuerza contra la explotación Sexual de Infantes y Adolescentes) en el 2002 compuesta de ONG, asociaciones, y representaciones estatales.

Se puede poner de relieve el lanzamiento de la campaña internacional "Denuncia la trata", en la cual la policía de 10 países (Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México,

Nicaragua, Perú y Puerto Rico) participa en la iniciativa. Al frente de la campaña se encuentran el Centro Interamericano contra la Desaparición, Explotación, Trata y Tráfico (CIDETT), ONGs y el Instituto Interamericano del Niño y Adolescente.

Brasil puso en marcha del "Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzado" que consiste en la creación de equipos de inspección, los "escuadrones móviles", y la coordinación de acciones de las entidades concernidas por la trata.

Los organismos de la administración y organizaciones internacionales se aliaron para compartir la información sobre las pautas y emplazamientos de los trabajadores forzosos.

A través de la Confederación Nacional de los Trabajadores Agricultores se realizó una acción de sensibilización para que recibieran formación sobre el modo de reconocer y evitar posibles situaciones conducentes al trabajo forzado. El gobierno hizo una campaña nacional dirigida a trabajadores rurales y su familia para evitar la caída en la trampa del trabajo forzado.

Venezuela naturalizó a 12.379 colombianos para que gocen de la seguridad y puedan encontrar un empleo.

Por parte del gobierno de México (y con la participación del Instituto de la mujer) fue puesto en marcha un programa de oportunidad de desarrollo humano para fomentar las capacidades de las comunidades más pobres mediante la prestación de asistencia directa en los ámbitos de la salud, la alimentación y la educación.

El Instituto Nacional de Migración de México realizó una campaña contra la extorsión y el abuso de migrantes, la creación de un sitio Web sobre los derechos humanos de los migrantes y la organización de talleres sobre los derechos humanos de los migrantes con la participación de personas de diversas esferas, incluidas las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y los organismos gubernamentales pertinentes.

Ecuador y Perú han establecido políticas que facilitan la transferencia de las remesas a bajo costo y estipulan que un porcentaje de ellas se dedique a la inversión productiva en las comunidades de origen de los migrantes.

Por parte de **Paraguay** desde casi todas las instituciones hay un reconocimiento de la existencia de la trata de personas internacional e interna en Paraguay, así como la necesidad de actuar efectivamente sobre éstas.

Se puede notar la creación de instituciones de protección de colectivos vulnerables a la trata de personas, especialmente para velar por la garantía de los derechos que afectan directamente a la infancia y a las mujeres, tales como la Secretaría de la Mujer en 1993 y la Secretaría de la Niñez y Adolescencia en el año 2001.

Se creó además una Mesa Interinstitucional sobre trata de personas en Asunción, en la que están representadas muchas de las instituciones de la administración central y algunas del sector de la sociedad civil.

Se propusieron dos proyectos financiados por el BID y la Embajada de EE.UU. de sensibilización, capacitación y elaboración de estudios para combatir la trata de personas, que ejecutarán la Secretaría de la Niñez y la de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Repatriados, entre otras instituciones.

Asimismo, comenzará a funcionar una Oficina Trinacional en la Triple Frontera contra la explotación sexual de la infancia. Estas serán experiencias que permitirán ensayar y acumular experiencia en el desarrollo de acciones concretas.

En el marco del Proceso de Puebla, se creó una red integrada por funcionarios de los servicios de inmigración de todos los países de América Central para reforzar la cooperación en la lucha contra la trata de personas. Fue establecida una red de protección consular, con la participación de organizaciones no gubernamentales, que favorece el intercambio de información y la elaboración de políticas y propuestas para luchar contra la trata de personas.

Panamá ha creado diversos organismos para prevenir los casos de trata de personas y tráfico de migrantes como la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), que tiene acciones de coordinación, de implementación de programas de sensibilización, prevención, capacitación, atención, tratamiento a las víctimas. Desarrolló también una Campaña informativa para sensibilizar a la población sobre el carácter de delito de la trata y tráfico. Cabe notar la existencia de la Oficina de Asuntos Migratorios, que es un órgano de coordinación entre la Policía Nacional y la Dirección de Migración para la atención de los casos de violación a la ley migratoria.

Se reconoce la importancia de una estrategia nacional de lucha contra la trata de personas a través de la Comisión Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Personas, comisión de alto nivel, que propone políticas, programas y estrategias concretas contra la trata de personas.

En **Costa Rica** se realizó la divulgación de informaciones contra la prostitución y el turismo sexual de niños/niñas por parte de la industria del turismo y servicios de transporte asociados en cooperación con entidades estatales.

Este país colabora con **Nicaragua** en la Dependencia de Investigaciones del Tráfico y la Explotación Sexual de la Policía, donde se creó una unidad especial de oficiales mujeres para investigar la trata de personas y otros delitos relacionados con la explotación sexual. La unidad trabaja en consulta con una red de ONG dedicadas a asuntos de mujeres. Existe una unidad similar en el contexto del Ministerio de Seguridad Pública en San José.

En **Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala** ONGs han trabajado directamente con contrapartes de la policía y la justicia para ayudar a la detección e investigación de actividades de la trata de personas. Esta cooperación ha sido especialmente exitosa porque los recursos reunidos producen investigaciones más sólidas y mejoran la protección de víctimas.

'La Cuerda', red **guatemalteca** de mujeres periodistas, divulga relatos sensibles sobre tráfico y explotación sexual de niños. Las periodistas escriben por iniciativa propia o a través de publicaciones de la red.

La Secretaría Presidencial de Bienestar Social en coordinación con grupos de la Sociedad Civil ejecuta campañas de información contra la explotación sexual de menores.

En **Honduras** la Asociación de familiares de emigrantes desaparecidos auspicia el programa radial 'Sin fronteras' que semanalmente se ocupa de cuestiones de la migración, incluyendo la trata de personas y otros riesgos.

La oficina del Defensor de los Derechos Humanos de El Salvador lanzó una campaña contra la explotación sexual de niños/niñas, distribuyendo una escarapela en forma de triángulo de color naranja que debería ser utilizada por la población para demostrar su protesta contra la explotación sexual.

El Instituto **Nicaragüense** de la Mujer conjuntamente con la Policía Nacional ha abierto oficinas que brindan asistencia a mujeres y niños/niñas que son víctimas de la violencia. Se ofrece orientación y asistencia jurídica, compañía y atención médica básica.

En cooperación con ONGs, **República Dominicana** ha producido en el marco de su campaña 'La Viajera' múltiple información y material de concientización para mujeres migratorias potenciales y reales. El material incluye: un folleto con direcciones de ONG y consulados en los países de destino tradicionales e información sobre las protecciones legales básicas; un libro de historietas en base a experiencias reales sobre mujeres traficadas.

En el año 2004 el gobierno **español** inició con éxito dos programas de concienciación contra el tráfico de personas. En marzo del 2004 el gobierno de la ciudad de Madrid comenzó su campaña contra la prostitución y el tráfico de personas por medio de una mayor presencia policial en diversas zonas.

En julio 2004 la ciudad de Madrid lanzó una amplia campaña publicitaria para prevenir el tráfico de personas y disuadir a potenciales clientes con carteles y anuncios en los medios de comunicación y en los autobuses de la ciudad. El gobierno continuó tratando de mejorar la coordinación entre organismos. El Ministerio del Interior coordinó los programas contra el tráfico de personas y gestionó grupos de trabajo sobre este tema. La policía regional llevó a cabo revisiones trimestrales de sus actividades contra el tráfico de personas y una unidad policial de inteligencia continuó haciendo un seguimiento del mismo.

Por último, hay que señalar la creación en **Portugal** en enero del 2004 de una fuerza de intervención para promover la coordinación entre los distintos órganos gubernamentales y asociaciones que trabajan en esta área, así como la creación en el SEF (Servicio de Extranjeros y Fronteras) de una nueva unidad para compilar las estadísticas relacionadas con la trata de personas.

También, un trabajo interinstitucional se está desarrollando en

la área de la prostitución y trata de mujeres con fines de explotación sexual gracias al proyecto CAIM (Cooperación, Acción, Investigación y Mundi visión) que engloba la Comisión para la Igualdad e Derechos de las Mujeres (CIDM), el Ministerio de la Administración Interna, el Ministerio de la Justicia, la Policía "Judiciaria" (de investigaciones), el Alto Comisariato para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e la Asociación para el Planeamiento de la Familia (APF), a través del Espaço Pessoa - Centro da apoio a prostitutas e prostitutos.

En el campo de la cooperación entre Brasil y Portugal en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, fue realizado un Seminario Luso/Brasileño entre el 22 y 24 de Mayo del 2006 sobre Trata de personas organizado por el Ministerio de la Administración Interna Portugués y por el Ministerio de Justicia Brasileño.

V. Desafíos y Propuestas

El debate sobre la trata de personas a nivel mundial está cambiando bastante. Si hasta ahora esta temática se ha usado principalmente para emprender medidas restrictivas migratorias y vinculadas exclusivamente a la prostitución forzada y los trabajos esclavizantes, ahora crece la conciencia de que el objetivo del combate consiste en la protección de los derechos de las víctimas y sancionar a los tratantes y en algunos casos también a los clientes.

Por lo tanto, teniendo claro de que las exigencias de cooperación son altas en esta lucha, debido a que muchos grupos e instituciones estatales y privadas e incluso personas individuales están involucradas, la lucha tiene que mejorarse sobre dos aspectos: el trabajo policial y el rol de las víctimas; en el caso de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Cabe destacar el principio fundamental que debe orientar todo el trabajo policial: *la garantía de que las personas víctimas de la trata sean definidas como sujetos de derecho.*

Si el trabajo policial quiere ser efectivo, los esfuerzos dirigidos a combatir la trata de personas necesitan tácticas que respondan a la dinámica específica del fenómeno - las relaciones mutuas entre el trabajo de persecución de los tratantes y traficantes, la protección de las/los afectadas/os y la prevención del delito.

Debido a la dinámica regional e intraregional de la trata de personas, se recomienda elaborar acuerdos bi- y multilaterales en áreas prioritarias de cooperación entre la policía de los diferentes países, las direcciones de inmigración y en puntos específicos también con las embajadas y consulados para:

- mejorar la investigación y el intercambio de informaciones e inteligencia (la nueva oficina regional de INTERPOL en El Salvador puede ser una oportunidad);
- crear sistemas regionales de recolección de informaciones y datos que sean suficientemente desagregados (edad, sexo, nacionalidad, circunstancias) y a la vez codificados para pro-

teger los derechos de las personas traficadas, incluyendo embajadas y consulados;

- elaborar mecanismos comunes para identificar reales o potenciales víctimas de la trata, desde el reclutamiento hasta el rescate;
- concebir condiciones que permitan la participación de víctimas extranjeras, asumiendo la función de testigos en procesos criminales o legales.
- asegurar el retorno oportuno, seguro y a salvo de víctimas de trata y de sus familiares.
- Implementar un procedimiento especial de intervención, tratamiento y protección en caso de menores víctimas de trata.

Los esfuerzos a nivel internacional y regional deben ser apoyados a nivel nacional y viceversa, porque la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes es un asunto de desarrollo nacional enmarcado en procesos más amplios de desarrollo regional y global.

Para generar políticas públicas sobre el tema, es importante disponer de informaciones y datos confiables y cuantificables. Por lo tanto, se necesita un sistema informático completo, comprensible y seguro de cómo se mantiene la información.

Para prevenir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas se deberían usar más sistemáticamente los medios de comunicación masiva para informar al público sobre las causas y formas de esos dos fenómenos.

En las áreas de investigación y persecución se necesitan múltiples y calificados instrumentos y actividades, así como un alto compromiso y recursos suficientes por parte de los actores involucrados, para poder probar la participación y la responsabilidad penal de los traficantes y tratantes. La demostración se basa normalmente sobre pruebas materiales, que se encuentran a través de la realización de inspecciones, batidas, pesquisas policiales encubiertas y observación telefónica y pruebas personales, que pueden ser policías, clientes, delincuentes confesos, pero normalmente las pruebas más importantes las constituyen los testimonios de las propias víctimas del crimen.

En estas investigaciones y persecuciones, las oficiales deben tener mucho cuidado de no estigmatizar y criminalizar a las víctimas. Para que las víctimas rompan su silencio se deben sentir seguras y protegidas por parte de las policías y la justicia. Vale decir, no deben tener miedo de ser deportadas, deben recibir informaciones pertinentes y servicios de recuperación y protección contra represalias por parte de los traficantes o tratantes, así como acceso a asesoramiento y representación legal.

También es muy importante asegurar dentro de la policía y justicia un ambiente que no permita a individuos corruptos interferir en la investigación y el procesamiento. Aquí una buena cooperación entre las respectivas entidades estatales y organizaciones no

gubernamentales podría tener un impacto positivo y significativo en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Los estados deberían velar por que la legislación impida que las personas víctimas de la trata sean perseguidas, detenidas o castigadas por haber ingresado en el país o residido en él de manera ilegal o por las actividades en que participen como consecuencia de su condición de víctima de trata.

Para impedir las violaciones de los derechos de los migrantes sería recomendable que los países de origen se esforzaran en proporcionar a sus ciudadanos en el extranjero documentación adecuada y mayor protección consular. También las embajadas y consulados de los países de destino deberían realizar campañas dirigidas a prevenir la migración irregular de empleadas domésticas, que sensibilizaran sobre los riesgos de la migración irregular e informaran sobre canales regulares de migración.

Los países deberían tomar en cuenta, en sus legislaciones nacionales, los riesgos de desintegración familiar debida a la migración y, por consecuencia, prever leyes que garanticen el derecho a la reunificación familiar en el país de destino y el derecho a mantener el contacto de los migrantes con sus familiares en el país de origen.

Por último, es necesario reforzar las medidas para prevenir la salida irregular de sus ciudadanos en los países de origen. En particular, todos los Estados deberían ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y los dos Protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Finalmente, el desafío mayor será romper los circuitos perversos en donde el Crimen Organizado Transnacional ha transformado a las personas en objetos mercantiles que niegan la dignidad humana.

COMENTARIO A LA PONENCIA DE GABRIELA RODRÍGUEZ PIZARRO

Diego Beltrán
Jefe de Misión
OIM Colombia
Comentarista



Tras hacer una reflexión breve sobre el desarrollo histórico de las migraciones en América Latina y su relación con Iberoamérica, la doctora Rodríguez ha centrado su presentación sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en el marco de los Derechos Humanos, no solamente los de la Primera Generación, pero también los DESC.

El análisis de la doctora Rodríguez ha contemplado los marcos jurídicos internacionales y nacionales vigentes, los Derechos de los migrantes que son afectados, los grupos vulnerables, incluyendo el enfoque de género y las buenas prácticas desarrolladas en Iberoamérica. En definitiva, todos estos elementos nos permiten formular las preguntas adecuadas y encontrar las respuestas correctas a una problemática antigua en su concepción, pero renovada y compleja en su expresión actual.

Una primera conclusión a la presentación sobre la normativa jurídica internacional presentada por la doctora Rodríguez es que no nos encontramos, probablemente, frente a un problema de falta de marco jurídico sino de aplicación, suscripción ó ratificación de las normas vigentes. Se han mencionado la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la convención sobre

los Derechos de los Niños, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional con sus protocolos adicionales para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños y contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire.

Pero sucede que la doctora Rodríguez nos detalla un panorama conformado por escasas suscripciones y ratificaciones (Ej: Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares) falta o incompleta adecuación a las legislaciones nacionales y de armonización de normas en relación a este tema.

Quede claro entonces que existe un problema de aplicación, suscripción y/o ratificación y no de carencia de marco normativo internacional.

En tal sentido quisiéramos destacar la necesidad del uso de los "Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas" elaborados por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y presentado al Consejo Económico y Social, en la cual se expresa claramente en su artículo 3, "las

medidas contra la Trata no redundarán en desmedro de los Derechos Humanos y la dignidad de las personas, en particular de las víctimas de ella, ni de los migrantes, las personas internamente desplazadas, los refugiados y quienes soliciten asilo".

Como mencionó la doctora Rodríguez "uno de los obstáculos institucionales básicos que se oponen a la protección plena y eficaz de los Derechos Humanos de los Migrantes es la ausencia de homologación en las legislaciones nacionales de las normas internacionales de tal manera que reconozcan explícitamente los Derechos Humanos de los Migrantes. Numerosos países incorporan normas de derechos humanos en sus sistemas jurídicos pero limitan la aplicación a sus ciudadanos"

La buena noticia es que comienzan a aparecer en los últimos años la adecuación de las normas internacionales a las legislaciones nacionales, aprobación de proyectos de ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, así como ejercicios de análisis comparativos de las legislaciones de los Estados que participan en la Conferencia Regional de Migraciones y la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Al mencionar estos Foros Regionales, surge un elemento que a pesar de no ser mencionado explícitamente por la doctora Rodríguez se encuentra implícito en toda su presentación y que resulta clave en el diseño y ejecución de políticas migratorias. Esto es: la actualmente indisoluble relación entre países de origen, tránsito y destino. Es aquí donde la existencia de la CRM y la CSM y la participación de los Estados Miembros con la asistencia de la OIM, se constituye una de las primeras buenas prácticas que se identifican. La conformación de foros regionales con la presencia de los Estados resulta una condición "sine qua non" para lograr la armonización y homologación a la que hicimos referencia.

También la exhaustiva referencia de la Dra. Rodríguez a los Derechos que son afectados tanto en la Trata de Personas como en el Tráfico Ilícito de Migrantes resulta completa no solamente desde la perspectiva de los Derechos violados sino de la complejidad y variedad de tipologías que abarcan ambos flagelos.

Destacar la creciente feminización de las migraciones y la consecuente afectación y vulnerabilidad de la mujer migrante es un factor clave para comprender cabalmente la necesidad de implementar políticas que reflejen esta realidad. De igual manera se destaca de la presentación la problemática de los menores migrantes.

Partiendo de lo general a lo particular, la doctora Rodríguez ha enumerado distintas modalidades de violaciones de los Derechos Humanos de los Migrantes como la discriminación y la estigmatización reflejadas en la exclusión social, la explotación laboral, la dificultad de acceso a servicios y la "ghettización" que se advierte en muchos países desarrollados que reciben migrantes.

Cabe destacar que dentro de las violaciones de los Derechos Humanos de los Migrantes se encuentra el desconocimiento en muchos casos de sus derechos mas elementales a un juicio justo, al acceso a la protección consular, al no ejercicio de la violencia durante el arresto y/o deportación o las repatriaciones forzadas.

Esta criminalización de los migrantes requiere una especialización importante de los funcionarios consulares que en pocos años han visto cambiar dramáticamente la naturaleza de sus funciones. Las imágenes tan comunes hace años de la falta de atención a las mujeres víctimas de la Trata de Personas en explotación sexual, bajo el estereotipo de que estas mujeres "eran prostitutas que no tenían ningún derecho" va cediendo paulatinamente con la capacitación a los cónsules en la materia. La Dra. Rodríguez nos ilustra al respecto con buenas prácticas de capacitación consular desarrolladas en algunos países.

Es necesario enfatizar que dentro del enfoque de las 3p (protección, prevención, persecución), hay una necesidad de desarrollar la protección y asistencia a las víctimas. Sin estas acciones, ni la judicialización de los tratantes (que se basa en una gran mayoría de casos en la denuncia de las víctimas), ni la prevención pueden resultar efectivas. Es relevante construir un plan de acción que garantice primero la seguridad física y la reintegración social de las víctimas, para que las otras acciones sean más eficaces.

Dos aspectos relevantes de la presentación de la doctora Rodríguez tienen que ver con las distinciones legales entre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

La primera tiene un valor no solamente legal sino sustantivo ya que en algunos momentos estaremos hablando de tipificaciones completamente distintas y en otros momentos (cuando concurren las circunstancias agravantes del Artículo 61 del Protocolo de Tráfico Ilícito de Migrantes) el migrante sería también sujeto pasivo de los delitos que se cometen contra su persona (torturas, malos tratos, lesiones, etc.)

Surge claro de la ponencia que el primer paso en el proceso de crear capacidades y fortalecer las entidades y políticas nacionales, es un proceso de educación sobre las diferencias y similitudes entre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y específicamente la naturaleza jurídica de ambas.

En un sentido similar, la Doctora Rodríguez al describir las modalidades de la Trata de Personas destaca la necesidad de educar respecto a los distintos tipos de víctimas y violaciones a los Derechos Humanos en que puede incurrir el tratante. No en vano en muchos medios de prensa y declaraciones de funcionarios gubernamentales se sigue haciendo referencia a la Trata de Personas como "Trata de Blancas" lo que nuevamente nos coloca en un problema mas que semántico, de orden conceptual, lo cual tiene una implicación práctica en la lucha contra la Trata de Personas: "la percepción que Trata sólo signifique explotación sexual de mujeres, como indica el término "Trata de Blancas", crea un vacío en el cumplimiento del Protocolo de Naciones Unidas y en la consideración de las demás formas de explotación, así como de la violación de los derechos de hombres y menores explotados. Adicionalmente subyace en el término de "trata de blancas" una connotación racista que alienta las discriminaciones que se intentan combatir desde una perspectiva real y efectiva de aplicación y vigencia de los Derechos Humanos.

La referencia en cuanto a la trata interna expuesta en la presentación también constituye un elemento importante para la implementación de programas anti-trata, en cuanto se tipifica el delito a nivel local, pero también el mismo es el preámbulo en muchos casos para la trata internacional.

El tema de los delitos conexos es un elemento importante cuando implica la alteración de documentos de viaje ó identidad falsos ó alterados lo cual constituyen agravantes de los delitos tipificados y afecta de una manera considerable la seguridad de los Estados.

Respecto a las mejores prácticas, la doctora Rodríguez ha hecho un relevamiento muy exhaustivo de las mismas en los diferentes estados Iberoamericanos. Para no limitar este comentario a una reiteración de lo ya expresado, quisiera agregar algunas que provienen de la experiencia institucional del Gobierno de Colombia, con la asistencia de la OIM Colombia. Estas son:

- La creación y puesta en marcha de una línea de atención o call-center que permite recepcionar denuncias, consultas o posibles casos de Trata de Personas o Tráfico Ilícito de Migrantes. Esta línea permite no solamente activar las redes de instituciones gubernamentales cuando se presentan potenciales casos de Trata ó Tráfico y dar seguimiento a los mismos, sino que en un contexto de carencias o incompleta información estadística sobre estos fenómenos delictivos clandestinos, el call-center permite establecer tendencias, tipos de casos, lugares de destinos y otra información vital para establecer políticas públicas.
- La otra buena práctica que se ha registrado en Colombia tiene que ver con el establecimiento de una base de datos inter-institucional que reúne a varias de las principales entidades del Estado relacionadas con el tema (DAS-POLICIA-FISCALIA-PROCURADURIA) lo cual permite tener información compartida sobre el seguimiento a las víctimas, a la judicialización de los trámites y otros aspectos relacionados con el combate a la Trata de Personas. Asumiendo que un problema común en una gran mayoría de los Estados Iberoamericanos resulta de la imposibilidad o dificultad de coordinar acciones inter-institucionales que resulten efectivas para proteger a las víctimas y aplicar la justicia a los tratantes, este constituye un avance significativo.
- En la medida que las mejores prácticas han demostrado que un enfoque integral tiene un sentido más práctico y eficaz, quisiera mencionar un ejemplo relacionado con el desarrollo de campañas de prevención de la Trata de Personas. En la implementación de la reciente campaña de prevención "Que nadie dañe tus sueños" desarrollada por el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, la OIM y el Gobierno de Holanda con la participación del BID y entidades privadas tales como la Fundación Ricky Martin, se han logrado desarrollar los siguientes objetivos:

* Crear conciencia y capacitar a entidades educativas y otros sectores institucionales importantes pero fundamentalmente diseñar un mensaje pedagógico y susceptible de multiplicar en las comunidades vulnerables a la trata.

* Involucrar al sector privado con la participación de aproximadamente 30 empresas en la campaña. El Sector Privado, como sabemos, juega un rol fundamental en la solución a estas problemáticas y no solamente debe ser sensibilizado sino incluido en todas las actividades de prevención de la Trata, tanto en la toma de conciencia como en la provisión de capacitación y empleo a las víctimas.

* Las llamadas al call-center para solicitar información o presentar presuntos casos de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes se quintuplicaron a partir de la realización de la campaña de prevención.

Finalmente quisiera mencionar en el contexto de la prevención de la migración irregular, la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, la experiencia de un programa de Migración Laboral Temporal y Circular de Trabajadores Migrantes desarrollado por la Unión de Agricultores Pagesos de Cataluña que en sociedad con la OIM está siendo considerado con seriedad por la Unión Europea como un modelo a consolidar, desarrollar y replicar.

En términos generales a las bondades de un sistema que se enmarca en convenios de migración laboral entre Colombia y España, se agrega el insumo sustantivo de articular la demanda y la oferta laboral a partir del protagonismo del sector privado (en este caso la Unión de Agricultores de Cataluña) y la provisión a los migrantes de una fuente de trabajo segura, legal y con beneficios y a partir de esta realidad la posibilidad de capacitar a esos trabajadores migrantes para el uso productivo de sus ahorros y aprendizajes, articulados con una capacitación y dotación de recursos para el desarrollo de proyectos -bajo el concepto de co-desarrollo- en las comunidades de origen y de esta manera ampliar los beneficios del proceso, no estimular el crecimiento de sectores poblacionales de elite en las comunidades de origen y contribuir a la prevención de la migración irregular. Sin lugar a dudas el modelo descrito beneficia de manera directa a las sociedades de origen y destino generando capital humano, social y económico.

En definitiva, este modelo tiene la experiencia práctica y el potencial para ser parte de un diseño de un "marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, la cooperación contra el tráfico y la trata de personas y, además en la responsabilidad de cada país por el diseño de las políticas públicas al respecto, como lo menciona en el punto 7 de la Declaración de Salamanca sobre el tema migratorio.

LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO DE MIGRANTES

Monseñor Álvaro Ramazzini

Obispo de San Marcos

Guatemala

Comentarista

El fenómeno contemporáneo de las migraciones, que se manifiestan en diferentes regiones del mundo, revela una dimensión verdaderamente global, que presenta un gran desafío a la ciencia del derecho, y, en particular, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En efecto, en un mundo globalizado marcado por grandes contradicciones y redefinición de las leyes y políticas migratorias, urge replantear y analizar más profundamente la dinámica de la movilidad humana. Con la implementación de la economía de mercado neoliberal, la contradicción fundamental tendrá lugar entre el norte rico y el sur pobre. Sin pesimismo o positivismo, sin ser ingenuos en pensar que la humanidad está próxima a alcanzar grandes éxitos, es hora de tomar actitudes prudentes para evaluar, analizar, corregir y replantear los rumbos de la globalización. Ante este panorama mundial, se seguirá asistiendo a grandes masas de migrantes que empujados por la abismal diferencia económica y/o las políticas de mercado que excluyen a grandes sectores de la sociedad, generarán con mayor facilidad el tráfico y la trata de personas. Lamentablemente hoy, asistimos una guerra fría en contra de los migrantes que se intensificará en el próximo futuro.

En la actualidad, se abren las fronteras a los capitales, inversiones, bienes y servicios, pero no necesariamente a los seres humanos. Esto nos lleva a replantear el sistema económico internacional y cuestionar las políticas neoliberales y las políticas migratorias que restringen la libre movilidad de las personas. Aquí me tomo la libertad de detenerme un instante sobre una reflexión de carácter antropológico y teológico, la cual no me gustaría dejar escapar. Ser extranjero es habitar en la frontera. La frontera es una especie de no lugar, donde las personas sufren la falta de ciudadanía real, y viven de forma indocumentada y destituidas de los documentos elementales de identificación. Por un lado, no son más ciudadanos con relación al país de origen, por otro lado, aún no lo son con relación al país de destino. Se encuentran sin raíz, habitan en la frontera entre lo ya y lo aún no. La frontera no tanto en términos geográficos, pero en términos políticos y simbólicos. A mi juicio, la solicitud evangélica de la Iglesia en la pastoral de movilidad humana se traduce hoy en un documento de denuncia sobre el tráfico y la trata de personas para fines de explotación sexual en nuestras fronteras verticales. Se vuelve urgente llamar la atención de la sociedad, de las autoridades a que pongan fin a esta práctica criminal y organizada, en que, para usar una expresión del obispo Scalabrini, millares de personas están siendo víctimas de los "vendedores de carne humana."

La concentración de las riquezas cada vez más en manos de pocos se da al mismo tiempo en que lamentablemente aumentan los marginados y excluidos en nuestra sociedad. En esta perspectiva APARTHEID social, los migrantes que habitan la frontera niegan un orden mundial asimétrico e injusto, causante de desplazamientos en masa, y, simultáneamente afirman la necesidad de cambios profundos en busca de un nuevo orden mundial con posibilidades para todos.

Las lecciones del pasado parecen olvidadas, los sufrimientos de generaciones anteriores parecen haber sido en vano. El actual frenesí "globalizante", presentado como algo inevitable e irreversible, - en realidad configurando la más reciente expresión de un perverso neodarwinismo social, se muestra desprovisto de todo sentido histórico.

Este sigue siendo un cuadro revelador de la dimensión que el ser humano (de la era de las computadoras, y del Internet etc.) ha dado a su semejante, en este nuevo siglo: el ser humano ha sido por sí mismo situado en una escala de prioridad inferior a la atribuida a los capitales y bienes, abriendo aún más las puertas para el tráfico de migrantes y la trata de personas, - a pesar de todas las luchas del pasado (abolido el tráfico internacional de esclavos, abandonando la práctica de tratados secretos etc.), y de todos los sacrificios de las generaciones anteriores. Al primado del capital sobre el trabajo corresponde el del egoísmo sobre la solidaridad internacional. Como consecuencia de esta tragedia contemporánea - causada esencialmente por el propio hombre por la obsesión del tener, poder y placer, - perfectamente evitable si la solidaridad humana primase sobre el egoísmo, surgen las nuevas modalidades de explotación, dominio y sumisión, sobre todo de aquellos que buscan escapar del hambre, de las enfermedades y de la miseria, -con graves consecuencias e implicaciones para la propia normativa internacional y de los convenios pactados sobre la protección del ser humano.

Con el incremento de los flujos migratorios, muchos migrantes pierden, por ejemplo, la familiaridad de lo cotidiano, el idioma materno como forma espontánea de la expresión de las ideas y los sentimientos, y el trabajo que da a cada uno el sentido de la vida y de la utilidad a los demás en la comunidad en que vive. En muchos casos los migrantes pierden sus medios genuinos de comunicación con el mundo exterior, así como la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida, por la tragedia de la trata y el tráfico de aquellos que lo facilitan, aprovechándose del sueño de las

personas. Es pues, un problema que concierne a todo el género humano, que involucra la totalidad de los derechos humanos en el combate a este acto delictivo, y, sobre todo, que tiene una dimensión ética espiritual que no puede ser olvidada, aún más en el mundo deshumanizado de nuestros días. Infelizmente, nuestra civilización ha tenido avances bastante modestos en el plan social y moral - a pesar del dominio alcanzado por el hombre sobre la naturaleza no-humana. Desafortunadamente esto no se ha extendido al plano espiritual de los Derechos Humanos.

El fenómeno de las migraciones debe ser considerado en el marco de la acción orientada a la erradicación de la exclusión social y de la pobreza extrema., - si es que se desea llegar a sus causas y no solamente combatir sus síntomas. En el combate de la trata de personas y el tráfico de migrantes se impone el desarrollo de respuestas a estas nuevas demandas de protección, aunque no estén literalmente complementadas en la mayoría de los instrumentos internacionales y nacionales de protección del ser humano más vulnerable. El problema del tráfico y de la trata en los países de origen, tránsito y destino de las migraciones, solo puede ser enfrentado adecuadamente teniendo presente la indivisibilidad de todos los Derechos Humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).

La Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes: la Responsabilidad Estatal

En la trata de personas y en el tráfico de migrantes, hay otros aspectos que deben ser considerados. Más allá de las dificultades de protección, en el presente contexto de combate a este flagelo, residen los vacíos y lagunas de la normativa de protección. Sin embargo, nadie cuestiona, por ejemplo, la existencia de un derecho a emigrar, como coronación del derecho a la libertad de movimiento del ser humano. Lamentablemente, los Estados aún no aceptan un derecho a inmigrar y a permanecer donde uno se encuentre. En lugar de políticas poblacionales, los Estados, en su gran mayoría, ejercen más bien la función policial de proteger sus fronteras y controlar los flujos migratorios, sancionando los llamados migrantes "ilegales". De este modo, los tratantes de personas gozan de la más feliz impunidad ante los Estados. Como, a juicio de los Estados, no existe un derecho humano a inmigrar y de permanecer donde uno esté, los controles de los ingresos migratorios, sumados a los procedimientos de deportaciones y expulsiones, se encuentran sujetos a sus propios criterios soberanos. No sorprende que de ahí provengan inconsistencias y arbitrariedades.

¿Por qué el incremento del tráfico ilícito de Migrantes? En realidad, es que las políticas migratorias no están enmarcadas en los convenios y tratados internacionales. Las políticas gubernamentales e intergubernamentales no están adecuadas a la normativa jurídica internacional. Quiero dejar algunos cuestionamientos en relación a lo que viven los migrantes en las fronteras. ¿De donde provienen? ¿Cuántos se quedan en el camino víctimas de asaltantes o, peor aún, de la mala práctica de Policía y de agentes de migración? ¿Cuántos son engañados por los coyotes irresponsables? ¿Cuántos ven truncado su propósito al ser pillados por la Patrulla Fronteriza y los retenes en los países de tránsito? ¿Cuántos son capturados y vejados por cazadores de indocumentados?

¿Cuántos no son víctimas de la trata y del tráfico por las inescrupulosas políticas antiemigrantes? Esta es la otra cara de las políticas migratorias restrictivas, que promueven la migración indocumentada, exponiendo a la población migrante en una situación de vulnerabilidad aún mayor, y con la facilidad de ser cooptados por las redes organizadas que promueven la trata y el tráfico de personas.

La normativa de protección respecto a los Derechos Humanos sigue siendo insuficiente, ante la falta de acuerdo en las bases de una verdadera cooperación internacional referente a la protección de todas las víctimas de la trata y del tráfico. No hay normas jurídicas eficaces sin los valores correspondientes, a ellas subyacentes. Eso porque la propia doctrina jurídica contemporánea ha sido simplemente omisa en relación con el convenio de 90 de los trabajadores migratorios y sus familiares. La idea básica subyacente en este convenio es que todos los migrantes - inclusive los indocumentados - deben disfrutar de sus derechos humanos independiente de su situación jurídica. En relación con el problema en cuestión, existen convenios, tratados, protocolos y, otros instrumentos internacionales para reprimir, sancionar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, pero falta el reconocimiento de los valores, y la voluntad política de parte de los Estados para aplicarlos.

Haciendo referencia a lo anterior y volviendo nuevamente al tema del capital (inclusive el puramente especulativo), el mundo se ha globalizado en muchas dimensiones; en relación con el trabajo y los seres humanos (inclusive los que intentan escapar de graves e inmensas amenazas a su vida), el mundo se ha atomizado en unidades soberanas. En un mundo globalizado de profundas desigualdades sociales, de la irrupción de la trata y del tráfico, que golpean la dignidad y la vida de muchos seres humanos, ¿cómo identificar el origen de tanta violencia estructural? El mal parece inherente a la propia condición humana. La cuestión de la trata y del tráfico deben ser tratados no a la luz de la soberanía estatal, sino más bien como problema de dimensión global (requiriendo una concertación a nivel universal), teniendo presente las obligaciones erga omnes de protección.

A pesar de ser las migraciones una realidad que afecta a toda la comunidad internacional, sigue siendo tratada de forma atomizada por los Estados, con la visión de un endurecimiento jurídico de carácter puramente interestatal, sin parecer darse cuenta de que el modelo westphaliano de dicho ordenamiento internacional se encuentra, ya hace mucho tiempo, definitivamente agotado. Es precisamente por esto que los estados no pueden eximirse de responsabilidades en razón del carácter global de las migraciones, por cuanto sigue aplicando sus propios criterios legales en la detención de los flujos migratorios.

Aquí la pregunta fundamental es: ¿por qué persiste un descompás entre las demandas de protección en un mundo globalizado y los medios de protección en un mundo atomizado? La globalización todavía no ha abarcado los medios de protección del ser humano. Lamentablemente la conciencia jurídica universal, todavía no parece haberse despertado suficientemente y tampoco para la necesidad del desarrollo conceptual de la responsabilidad

internacional y la otra puramente estatal. El Estado debe, pues, responder por las consecuencias de la aplicación práctica de las normas y políticas públicas que adopta en materia de migración, y en particular de los procedimientos de deportación y expulsión. Urge una mayor conciencia jurídica para diseñar legislaciones y políticas en materia de protección a los derechos laborales de los migrantes. Es necesario que los Estados pongan especial atención en la grave falta de protección de los trabajadores migrantes, la explotación y el maltrato al que son expuestas las víctimas de la trata de personas.

Debido a las políticas y leyes migratorias restrictivas y el fantasma del terrorismo, muchos migrantes permanecen en situación indocumentada, y aunado a eso las dificultades al acceso a la protección consular, derecho que le concierne. La situación se agudiza cuando las políticas administrativas de los países expulsores, impiden a sus ciudadanos obtener los documentos que son requeridos para obtener el estatus migratorio, lo que les permite acceder mejores condiciones de vida, ya que la falta de documentos los sitúa en una franca indefinición que les hace presa fácil de la calificación de presuntos delincuentes. En nuestra realidad actual es fácil identificar las secuelas de esta realidad en la cantidad de personas que han crecido en el ámbito del abandono: delincuencia, prostitución infantil, explotación sexual, laboral infantil y juvenil, drogadicción, migración infantil y juvenil creciente. También es importante señalar que el objetivo de la trata de personas exceden los trabajos sexuales, identificándose otras formas de explotación como el trabajo forzoso doméstico, industrial y agrícola; la servidumbre por deudas contraídas, los matrimonios forzados, el trabajo de servidumbre infantil, el tráfico de órganos humanos.

Al derecho está reservado un papel de fundamental importancia para atender a las nuevas necesidades de protección de las víctimas de la trata y del tráfico, particularmente en nuestro mundo cada vez más deshumanizado en que vivimos. En los albores del Siglo XXI, urge, en definitiva, situar el ser humano en el lugar que le corresponde, a saber, en el centro de las políticas públicas de los Estados (como las poblacionales) y de todo el proceso de desarrollo, y ciertamente por encima de los capitales, inversiones, bienes y servicios. Urge, además, desarrollar conceptualmente el derecho de la responsabilidad internacional, para abarcar, a la par que la estatal, también la responsabilidad de actores no- estatales. Es éste uno de los mayores desafíos del poder público y de la ciencia jurídica en el mundo globalizado en que vivimos, desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos.

Propuestas para el Combate de la Trata de Persona y el Tráfico de Migrantes

- Realizar diagnósticos para identificar redes de mafias y organizaciones criminales que actúan para cooptar personas, para el TRAFFIKING y para el SMUGGLIN.
- Que los Estados adopten y apliquen los instrumentos internacionales para el combate al tráfico transnacional de personas y que tengan políticas claras al respeto.

- Desarrollar políticas sociales y educativas hacia la población más vulnerable al tráfico, principalmente aquellas personas sometidas al racismo, a la xenofobia y a la prostitución.

- Que los Estados presten asistencia a los migrantes víctimas del tráfico, y aquellos que se encuentran en condición de explotación sexual o que estén realizando trabajo de esclavos.

- Sensibilizar a la población sobre las prácticas criminales de las mafias y organizaciones de tráfico de personas y de la introducción de personas clandestinamente en los países desarrollados.

- Elaborar códigos y normas de conducta para combatir el tráfico de personas y proteger las víctimas del tráfico entre los emprendimientos turísticos, proveedores de servicios de Internet y demás sectores que utilizan la mano de obra de los migrantes.

- Que las autoridades fronterizas combatan verdaderamente a los traficantes de personas y no penalicen la población migrante como lo ha hecho en muchos casos. Hacer una distinción clara entre migrante y traficante. Muchas veces el migrante es tratado como traficante.

- Crear redes internacionales de prevención entre instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales dedicadas al combate del tráfico humano, para cambiar experiencias e informaciones

Finalizo con la Declaración de Durban que afirma la necesidad urgente de prevenir, combatir e eliminar todas las formas de tráfico de personas, en particular de mujeres y niños/niñas, y que reconoce que las víctimas del tráfico están especialmente expuestas al racismo, a la discriminación racial, a la xenofobia y todas formas conexas de intolerancia.

III. TERCERA PARTE

MESA DE TRABAJO 2:

MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

MIGRACIÓN Y GÉNERO

GENDER AND MIGRATION

Dr. Nafis Sadik

Special Adviser to the United Nations Secretary-General
Commissioner of the Global Commission on
International Migration

Ponente



Summary

Women are half of the global stock of migrants, and there have been an increasing number of women and girls in voluntary migrant flows from developing to developed countries, both for work and for family reunification. An unknown but significant number of women and girls cross borders under duress, as refugees, trafficked for sexual purposes or pressured by families to migrate for marriage or employment. Undocumented female migration is a significant part of migration flows. Reliable data, analysis and research on female migration are lacking.

Women's contributions as migrants are both economic and social. Remittances make up a considerable proportion of GNP in a number of developing countries, and significant amounts are both remitted and received by women. As compared with remittances from men, women's remittances are more likely to go towards household and recurrent expenditures such as children's health and education, although some women also invest in business ventures.

Migration can be empowering for women and societies, both in avoiding traditional restrictions and disabilities in countries of origin and in addressing underlying conditions to ensure that new obstacles are not created. Women who remain behind when relatives migrate often take on new roles and expanded responsibilities.

Whether documented or not, women migrants are exposed to a heightened level of risk: before they leave; in transit; as migrants in their countries of destination, and on return to their countries of origin. Risks include gender-based violence and exploitation, unwanted pregnancy and sexually transmitted infections including HIV/AIDS. Women migrants face the double burden of being

female and foreign. In addition, many female migrants are exposed to low-paid, distasteful or dangerous occupations. A high proportion work in the informal sector and in domestic work, where there is less regulation and protection for their rights. They are more likely than men to encounter obstacles within their own community, either at home or abroad, based on prescribed gender roles.

The human rights of female migrants are protected by treaty obligations as well as by consensus documents such as the ICPD Programme of Action and the Beijing Platform for Action.

Action to protect women migrants and maximise their contribution to development is the responsibility of all countries: effective action ultimately depends on countries working together at bilateral, regional or international level.

The upcoming High-Level Dialogue on International Migration and Development this September is an opportunity to discuss migration issues with a gender perspective, and to agree on action to protect the human rights, minimise the risks and maximise the contributions of female migrants.

Introduction

Migration raises several gender-specific issues. One of the most important is the lack of good data, analysis or research on female migration. Many countries collect gender-disaggregated data but do not publish it in usable form. Most research appears to be gender-neutral, but uses models of migration based on the experiences of men. Where women's presence is acknowledged, the models assume that they are dependants, ignoring their contributions to the economies and societies of destination countries⁽¹⁷⁸⁾.

⁽¹⁷⁸⁾ United Nations Department for Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women (2006) *2004 World Survey on the Role of Women in Development Women and International Migration*.

Of the approximately 191 million migrants in 2005, around 95 million were female, of whom an estimated 60 million migrated to developed countries⁽¹⁷⁹⁾. Although family reunification is still the main reason for female migration, an increasing number of women today are migrating independently for work. In sending countries such as Indonesia, the Philippines and Sri Lanka, women accounted for 60 to 80 per cent of the migrant workers abroad between 2000 and 2003⁽¹⁸⁰⁾.

Increases in the female share of international migration are neither uniform nor universal. They are small compared to the high proportion of females among the migrant population estimated in the 1970s, casting doubt on the broad claim that international migration is becoming increasingly feminised⁽¹⁸¹⁾. What may be different is the proportion of women migrating autonomously for work, with or without documentation.

A growing number of women are subject to trafficking for sexual purposes, or to other forms of coerced migration such as for forced marriage. Women are also compelled by conflict or personal insecurity to leave their countries as refugees. Other reasons for women to migrate include unequal gender relations, gender-based violence, poverty and economic insecurity.

Migration is not necessarily permanent: most refugees for example hope to return to their own countries; women who migrate for work may do so several times, and one-time migrants and their families may return to their homelands at the end of their working lives. Individuals may live at different times as part of different branches of the same family, established continents apart. But there is little reliable information on flows as opposed to stocks of female migrants, nor about the numbers and frequency of cyclical migration.

Absence of gender-specific data on either stocks or flows hinders understanding and appropriate assessment of women's role in the migration process. As a result, female migrants have been largely invisible in the discussion of international migration. Many countries have data but fail to process or publish it in usable form. Governments appear to lack either the interest or the political will to disseminate gender-segregated data⁽¹⁸²⁾.

Lack of accessible data presents difficulties for systematic analysis and research of causes, differentiation and gender-specific issues related to female migration. Gender-based analysis of the factors involved in female migration will help countries to formulate effective gender-based migration policies, taking into account the potential of female migrants and their particular vulnerabilities and needs, specifically in the areas of sexual and reproductive health.

To summarise a very complicated demographic picture, migration within the Latin America and the Caribbean region has been falling, partly as a result of returning political stability in Central America. Migration to North America and Europe however has been increasing. Immigrants from the region have generally made up a very high proportion of immigrant admissions to the US, and this shows no signs of slowing. Women make up a large but unknown proportion of the growing population of undocumented migrants from Latin America in Mexico, the United States and Canada. Mexico has been the major source of immigrants to the US since at least 1980. A growing number of female migrants from Latin America and the Caribbean have been going to Spain and Portugal, reversing the historical flow⁽¹⁸³⁾.

A Note on Remittances

The total remittance flow from the United States to Latin America and the Caribbean was close to \$30 billion in 2003, the largest single remittance channel in the world. Broad sectors of the adult populations in many countries in the region are receiving remittances: 14 per cent in Ecuador, 23 per cent in Central America and 18 per cent in Mexico. A majority of recipients are women. (One of the few analyses of remittances from a gender perspective showed that women migrants from the Dominican Republic sent 55 per cent of remittances received⁽¹⁸⁴⁾.) Remittances represent an important source of income, especially in the weakest economies.

In 2000, remittances sent by migrants to El Salvador, Jamaica, and Nicaragua increased the GNP of these countries by more than 10 per cent. Studies show that 42 per cent of adult migrants of Latin origin send remittances to their families in the country of origin, regularly⁽¹⁸⁵⁾.

⁽¹⁷⁹⁾ United Nations Population Division, DESA (2006) *Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2005).

⁽¹⁸⁰⁾ International Organization for Migration (2005). *World Migration 2005: Costs and Benefits*.

⁽¹⁸¹⁾ *Ibid.*

⁽¹⁸²⁾ Hania Zlotnik (forthcoming), presentation at UNFPA-IOM meeting "Female migrants: bridging the gaps throughout the life cycle" 2-3 May 2006.

⁽¹⁸³⁾ IOM (2005) *World Migration 2005: Costs and Benefits*.

⁽¹⁸⁴⁾ Rosemary Vargas-Lundius IFAD (2004) *Remittances and Rural Development*

⁽¹⁸⁵⁾ Roberto Suro, Pew Hispanic Center (2003). *Remittance Senders And Receivers: Tracking The Transnational Channel*.

Benefits, Real and Potential

Freedom of movement for women as much as for men is a well-established principle.

Female migration has the potential to promote gender equality and modify gender roles and women's status. Sometimes this is achieved through access to education or employment in the country of destination; sometimes by escaping societal tension, discrimination or gender inequality in the country of origin.

Migration can be empowering:

- For women:

- * Migration can permit women to escape conflict, personal violence, discrimination, cultural restrictions or oppressive gender roles, and in doing so assert greater autonomy over their lives.

- * Migration can offer economic opportunities, increased financial independence and decision-making power.

- * Migration can offer better education opportunities and access to health care, including reproductive health, for women and their children.

- For families, communities and governments in countries of origin:

- * Remittances are the second largest capital flow to developing countries, nearly three times official development assistance⁽¹⁸⁶⁾, and as much as 10 per cent of GDP in some countries⁽¹⁸⁷⁾. Women tend to remit more of their income than male migrants⁽¹⁸⁸⁾. Women use remittances for family needs, such as food, clothing, housing, education and health⁽¹⁸⁹⁾.

- * Returning female migrants can bring with them valuable skills and experience to contribute to their countries' development.

- For families, communities and governments in the country of destination:

- * Women often fill gaps in the labour force in manufacturing, domestic and hotel work, and other unskilled jobs. The health and ICT sectors recruit qualified and graduate migrant women.

- * Women in formal employment pay taxes and contribute to social service funds.

- * Female migrants contribute to family and social cohesion as mothers, wives, community leaders and advocates.

Obstacles and Drawbacks

At all stages of migration

- Women are at heightened risk for coercion, violence, theft and fraud.

- Young women are at greatest risk, including for unwanted pregnancy and sexually transmitted infections, including HIV/AIDS. Elderly women are at heightened risk from isolation and lack of access to health care.

- Female migrants' relative lack of education and information compared with male migrants adds to their vulnerability.

- Female migrants often have additional responsibility for children and the elderly.

- Gender discrimination and prescribed roles impose additional costs on women migrants and deny women the full benefits of migration:

- * Preventing departure as autonomous migrants;

- * Governing behaviour as family members in countries of destination;

- * Assumptions about sexual behaviour and moral status of "women on their own" prevent full participation in the migrant community abroad and reintegration on return.

- Countries would prefer not to lose qualified women and graduates. This is an increasingly high cost to many developing countries and countries in transition. Countries lose not only the services of migrants but investments in their education and training. The cost is especially high in the health sector, including for the countries most seriously affected by HIV/AIDS.

Before departure

Women are vulnerable:

- to coercion of different kinds, including trafficking and forced migration for marriage;

- to family pressure to migrate for employment;

- to fraudulent or misleading offers and contracts by unscrupulous employment agents.

⁽¹⁸⁶⁾ Global Commission on International Migration (2005). *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*.

⁽¹⁸⁷⁾ United Nations Development Programme (2005). *The Potential Role of Remittances in Achieving the Millennium Development Goals - An Exploration*. Background Note, Roundtable on Remittances and the MDGs, 17 September 2005.

⁽¹⁸⁸⁾ IOM, *World Migration Report 2005*.

⁽¹⁸⁹⁾ *Ibid.*

In transit

· Countries of transit are hosts to considerable numbers of female migrants in passage to third countries, some of them under coercion. Countries must be aware of the risks and ensure that women migrants in transit are not subject to coercion, discrimination or denial of their rights.

In countries of destination

· Women migrants often find the experience of migration overwhelmingly positive. Migration however can be an unpleasant, risky and dangerous experience for women who are not well-prepared or supported. These include:

- * Women who are irregular or undocumented migrants.
- * Women who are trafficked or coerced, including for forced marriage.
- * Women who know little of the language or customs of their country of destination.
- * Women who travel as family members subject to cultural constraints;
- * Women subject to gender-based violence or abuse.
- * Women working in the informal sector or in domestic employment not subject to the protection of labour laws.
- * Women who are or become socially isolated, separated from their families and out of touch with their own communities.
- * Women without skills or qualifications, or whose skills or qualifications are not recognised in the destination country.
- * Women who experience discrimination and denial of human rights in their country of destination, from employers, service providers or members of the migrant community, including family members.
- * Women who are denied health and other services, including reproductive health services such as protection from unwanted pregnancy, and from HIV/AIDS and other sexually-transmitted infections.
- * Women who are or become destitute.

· Countries of destination may find women migrants a very valuable addition to their workforce and society, but tensions can arise from:

- * Unemployment;
- * "Brain waste", or refusal to accept migrants' qualifications for employment;
- * Extreme poverty, homelessness and destitution;
- * Coercion and trafficking;
- * Fraud and deception practised on migrants;
- * Problems with integration.

On return

· Women returning to their home countries often bring with them a wealth of experience as well as material benefits. Many however experience the effects of:

- * Disjunction from family and community;
- * Discrimination for having stepped outside cultural or social restrictions and attempts to re-impose them;
- * Lack of employment opportunities.

Human Rights of Female Migrants

Safeguarding the human rights of female migrants should be proactive and preventive. National migration policies in both sending and receiving countries should be gender-sensitive and coordinated among the government departments concerned. Countries should protect women's right to make their own decisions concerning migration, and provide a protective environment to guarantee a free choice. Women considering migration should have access to information, including awareness-raising programmes, to ensure that they can make an informed decision. Recruiting agencies should be regulated to protect women from fraud and deception. There is scope for civil society organisations to work in partnership with governments, on protecting migrants' rights and improving sending countries' capacities to help prospective migrants.

Though there are no specific international treaties or conventions on female migrants, several treaties and conventions also apply to women. Countries should ratify, implement and enforce these international mechanisms to protect the human rights of female migrants, specifically noting existing international human rights standards, UN treaty body mechanisms and Special Rapporteurs. The International Convention on the Protection of the Human Rights of all Migrant Workers and Members of their Families could be significant for the human rights of female migrants but is not widely ratified, and mostly by countries of origin rather than countries of destination. Chapter X of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Women's Conference Platform for Action arrived at consensus on the importance of protecting the human rights of female migrants, including their right to sexual and reproductive health information and services, and their right to be free of coercion and moral suasion.

Countries of destination should legislate, protect and enforce human rights in the informal sectors in which many female migrants traditionally work. They should incorporate domestic work, national labour laws, and permit trade unions to operate in the sector. Guidance may also be provided by ILO's two conventions and two recommendations concerning migration for employment and migrant workers. IGOs, NGOs and civil society should work with governments and migrant women's organisations to ensure protection of their rights and respect for their obligations.

While internal coherence is essential for making effective national migration policy, aligning policy at the regional and international levels is equally important.

Maximizing Benefits, Minimizing Costs

Among the obstacles and drawbacks of female migration are disruption of family structure; the loss of trained and qualified personnel in countries of origin; low wages and insecure working conditions for female migrants; migrant women's increased vulnerability to unwanted pregnancy, HIV/AIDS and other sexually transmitted infections; and an increase in organised crime based on trafficking.

To minimise these potential costs and maximise the benefits, countries should explore how to mainstream gender issues into migration and related policies. Sending countries should help female migrants to find appropriate and secure work by establishing systems of labour market information on jobs abroad, monitoring job recruitment agencies and ensuring that women have legitimate working contracts before leaving the country. It is important for all concerned to minimise "brain waste" among female migrants, ensuring for example that countries of destination recognise migrants' professional and educational qualifications.

Language can be a major barrier to integration, as are attitudes to migrants among host country populations. Programmes for new migrants should include language training and psychosocial support; they should also provide sensitisation campaigns and information activities for host communities, to contribute to the positive image of migrants. Countries of destination should help migrant organisations build capacity for promoting integration,

Female migrants, including women who move autonomously, often have additional responsibility for children and the elderly, whether they travel with the migrant to the country of destination or are "left behind". Separation from children imposes costs on all family members; raising children in a foreign country without family support can also impose costs, though the benefits of better education can often offset them. Countries should recognise and respond to the issue, ensuring among other things that child and elder care is available to migrants as for national populations.

Girl children and female relatives left behind in countries of origin are exposed to heightened risks of unwanted sexual contact, including from family members. This is a real problem, though largely ignored. Countries of origin should be prepared to research, discuss and respond to it in the context of sexual and reproductive health and rights, ensuring that male relatives and guardians know their responsibilities and are held accountable.

Women migrants should have ready access to education and health services in countries of destination, including sexual and reproductive health. They should also have protection against any form of coercion, including from within the migrant community. Autonomous female migrants, especially those without relatives, need protection from those who wish to re-impose prescribed gender roles or stigmatise them based on outdated gender prescriptions.

Returning female migrants can also encounter stigma and discrimination, even from members of their own family whom they have been supporting with their labour. They need government and civil society help to counter negative attitudes and practices, for example legislation, counselling and awareness programmes to change attitudes in line with new realities.

Countries of origin can utilize returning female migrant workers as a resource to provide information and assistance to other returnees or women seeking to migrate. Countries of origin should support returning female migrants to explore their potential as actors in the development process. Countries of origin need more effective policies such as access to social services and credit unions, to ensure that returning female migrants make a successful re-entry.

Conclusions

The High-Level Dialogue on International Migration and Development at the United Nations in September is an opportunity for governments and civil society to address these issues in a neutral forum. Gender aspects of migration should be high on the list of topics for discussion and decision, and all participants should be clear that there are distinct gender-differentiated considerations. Women are not a special interest group, but half of all migrants. They and their interests deserve both respect and consideration.

We should call for gender-disaggregated data collection and gender-based analysis of the migration experience. We need more, and more thorough, gender-specific research. Developing countries and countries in transition need capacity-building measures, and all countries need advocacy on female migration. Female migration must be included on national human rights and development agendas, with specific attention to the contributions of female migrants to societies and economies, and the gender-based obstacles they face before they leave, as migrants in countries of destination, and on their return to their countries of origin.

The aim of policy should be to enable and support women's decisions regarding migration. Blanket bans on female migration are inappropriate and ineffective, whether they are intended to stem the drain of university graduates and women from key occupations, to protect women from the risks of migration, or simply to enforce traditional barriers on women's mobility. On the other hand, women should not be coerced into migration in any way, nor forced by family pressure to migrate in order to become a source of remittances from abroad.

A systematic approach to female migration calls for co-ordination among national ministries and partnership with the private sector and non-governmental organisations, as well as consultation and co-operation on a regional and global level. Countries at all stages of development, whether as host or sending countries, or countries of transit, should recognise the many problems and opportunities they share, and look at female migration in the broad context of global partnership and co-existence.

GÉNERO Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO: ALGUNAS CONSIDERACIONES EN LA BUSQUEDA DE BUENAS PRÁCTICAS⁽¹⁹⁰⁾

Jorge Martínez Pizarro

Experto

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CEPAL/CELADE)

Comentarista



La migración internacional en América Latina y el Caribe ha contribuido a poner en evidencia una característica saliente de los actuales procesos migratorios: su *feminización*. Si bien el elemento definitorio de esta denominación parece ser una participación creciente -e incluso, mayoritaria- de mujeres en numerosos flujos, sobre todo en los más recientes, la feminización tiene un impacto cualitativo más importante. Al transformar los significados y consecuencias de la migración internacional, ha implicado la consideración del género en los procesos y políticas migratorias, generando potencialidades emancipatorias para muchas mujeres, cuya materialización debe ser objeto de buenas prácticas que deben explorarse en cada caso.

La creciente participación femenina se identifica en varias corrientes intrarregionales, en las de sudamericanos hacia los Estados Unidos y Canadá y, especialmente, en las dirigidas a Europa, sobresaliendo el caso de España. Desde el punto de vista de sus significados, las variaciones de los flujos según género tienen una estrecha relación con el grado de complementariedad entre los mercados de trabajo de los países, la demanda laboral en actividades de servicios, los efectos de las redes y las modalidades de la reunificación familiar. Si bien estos mecanismos pueden representar condiciones emancipadoras para las mujeres -y así lo prueban algunas experiencias individuales-, también es cierto que perpetúan asimetrías colectivas y estructuras de subordinación, independientes de la percepción exitosa que algunas migrantes puedan tener de su inserción en las sociedades de destino. Una primera buena práctica es reconocer ampliamente esta dualidad que ofrece la migración internacional.

La participación de las mujeres obliga a formular visiones adecuadas, que rescaten tanto la influencia de los determinantes económicos como su estrecha interacción con consideraciones sociales, familiares y culturales, sin descuidar un abordaje no jerárquico de estos factores. En el camino de elaborar otra buena práctica deben llevarse a cabo mucho más estudios desde el punto de vista de la experiencia de las mujeres, y con un enfoque de género, no puede descuidarse el hecho de que la experiencia de los hombres

también es fundamental en la migración. Es necesario, asimismo, profundizar los esfuerzos por superar las limitaciones de las fuentes de información, que por muchos años mantuvieron la migración femenina en la invisibilidad. La ineludible perspectiva de género debe estar presente, además, en la generación de información sobre reunificación familiar, trata de personas con fines de explotación laboral y sexual, remesas, migración de personal calificado, movimientos de corta duración y desplazamientos temporales, percepción y actitudes hacia la inmigración, entre otros temas.

Quisiera concentrar estos comentarios en tres temas seleccionados que merecen especial atención para la construcción de buenas prácticas en la Comunidad Iberoamericana: el problema de la invisibilidad de las mujeres en la migración, los límites y posibilidades que ofrece emplear una perspectiva de género, y la situación laboral de las migrantes que se emplean en el servicio doméstico.

Estoy conciente que esta es una presentación muy acotada, pero considero que el esfuerzo vale la pena, como un intento de rescatar el pensamiento de muchos colegas que me han precedido con su trabajo germinal.

La lucha contra la invisibilidad de las mujeres en la migración

Se ha avanzado bastante en la generación de información sobre la migración de mujeres; prueba de ello es la sistematización de resultados que elaboran los sistemas de información en México y Centroamérica, así como los procesamientos en línea que ofrece el banco de datos IMILA del CELADE. No obstante, persiste la invisibilidad de las mujeres migrantes, pues hay señales que indican que su desprotección suele ser más marcada que la de los hombres. En gran parte del mundo se reconoce que las mujeres sufren de manera más aguda las vicisitudes que afectan a los migrantes y que, junto con los niños, son objeto de abusos que les son casi exclusivos. Esto es particularmente notorio en el caso de las migrantes indocumentadas. Sin embargo, las evidencias son muy fragmentarias, ya que, por ejemplo, en las estimaciones oficiales del número de indocumentados no se suele hacer distinción de

⁽¹⁹⁰⁾ El contenido de este texto se basa en los trabajos desarrollados por el autor en el marco del programa de actividades del CELADE-División de Población de la CEPAL. Las opiniones e ideas que se presentan recogen numerosas contribuciones de diversos autores.

género y queda implícita la idea de que se trata fundamentalmente de hombres.

La trata de mujeres es casi por definición un fenómeno invisible, donde se encubren no solo sus dimensiones, sino también las formas de coerción y abuso, la tipificación del delito y las sanciones que lo penan, la densificación de las redes criminales y la corrupción de las autoridades; recién se ha comenzado a investigar y a reconocer las consecuencias que la trata tiene para las víctimas, por ejemplo, en el plano de la salud sexual y reproductiva. Al procurar visibilizar la trata de personas se debe evitar vincularla en forma exagerada con la migración, pues no todas las migrantes son víctimas ni todas son destinadas a la prostitución forzada; un énfasis excesivo en estos problemas puede justificar su uso como excusa para restringir la migración y, como resultado, incrementar el tráfico de personas, desviando el propósito de elaborar buenas prácticas.

La elaboración de un perfil de la mujer víctima es motivo de amplias y variadas formas de discriminación sexual, pues conduce a identificar excesivamente a las mujeres que migran solas como seres vulnerables y en riesgo de prostitución. La victimización se ha hecho moneda corriente a partir de una limitada visibilidad, lo que ciertamente plantea un gran reto para elaborar mejores prácticas.

En otras facetas de la migración, el problema de la escasa visibilidad es menor y no depende tanto de la información disponible, como de la lenta repercusión que tiene aún el conocimiento de la participación femenina en la migración. Se precisa difundir más apropiadamente los resultados de numerosos estudios nacionales e internacionales que han construido una amplia diversidad teórica, de propósitos y preocupaciones en las discusiones sobre migración y género. Los organismos internacionales pueden y deben apoyar con fuerza estas iniciativas, facilitando el trabajo académico y de la sociedad civil, y permitiendo de este modo que las adopciones de políticas tengan un sustento sólido.

Puede concluirse que se ha producido un creciente consenso respecto de la necesidad de introducir la perspectiva de género para avanzar hacia una comprensión más integral del fenómeno migratorio y evitar que las omisiones existentes se imputen, necesariamente, a la falta de datos.

El género en la migración internacional

Contrariamente a lo que todavía se sostiene en algunos círculos de opinión, la literatura latinoamericana muestra que, de la invisibilidad de las mujeres migrantes, se está pasando a la efervescencia y revitalización analítica de la problemática, a la luz de la perspectiva de género. Esto conlleva importantes consecuencias para el diseño de intervenciones.

Las diferencias de género están cada vez más reconocidas y hoy figuran entre las características distintivas de la migración internacional. Este reconocimiento es fruto de un largo proceso de definición de la problemática de la migración femenina, que tuvo que enfrentar dos rasgos notorios: la mujer fue percibida desde una perspectiva asociacional, como actor pasivo, la acompañante del

esposo, la que sigue su desplazamiento, la que espera a su cónyuge e hijos. También fue relegada a un plano secundario en las formulaciones teóricas sobre la migración, aspecto que distingue todavía numerosos razonamientos en los que solo implícitamente se reconoce su papel. Hoy la constatación de la feminización migratoria -cuyo caso emblemático es la migración latinoamericana a España- ofrece, por fin, un argumento para incluir el género en un debate internacional orientado a la adopción de acuerdos de cooperación y buenas prácticas.

Muchos estudios -en especial en América Latina- llevaron a sugerir que las mujeres tienen importantes papeles en las distintas etapas del proceso migratorio, al involucrar decisiones familiares e impulsar y liderar el establecimiento de iniciativas asociativas y redes migratorias que vinculan los lugares de origen y destino. Podría decirse que las mujeres están ejerciendo un papel primordial en las tendencias del transnacionalismo contemporáneo. A su vez, el cuestionamiento de los enfoques clásicos sobre migración ha servido para poner de relieve la especificidad de la migración sur-norte y comprender que, dentro de ella, la feminización migratoria puede interpretarse como una respuesta a las tendencias de la economía mundial, con sus ajustes, desregulación y flexibilización del mundo del trabajo.

Tal vez lo más relevante que los estudios de género han puesto de manifiesto es que *la feminización de la migración trae consigo la posibilidad de abrir nuevos espacios dentro de la familia y la sociedad, flexibilizar la división sexual del trabajo y transformar los modelos y roles de género; pero también esconde el riesgo de afectar los proyectos de vida de las mujeres, reforzar su condición de subordinación y las jerarquías asimétricas de género, menoscabar su dignidad y atentar contra sus derechos.*

Esto es así porque el género introdujo la noción de conflicto de intereses en el análisis de la migración, al mostrar que las decisiones migratorias en la familia son el resultado de la confrontación de diferentes grados de poder de negociación y del juego de estructuras de género entre las sociedades de origen y de destino. Uno de los asuntos más discutidos concierne a la autonomía con que asumen o no las decisiones migratorias estas mujeres. Las investigaciones tienden a dar luces sobre el hecho que sus iniciativas migratorias refutan ampliamente el supuesto de su dependencia, pues un gran número termina insertándose en la fuerza de trabajo, como respuesta a los cambios económicos globales. Pero también se detecta que esto no se traduce, al menos directamente, en condiciones de empoderamiento y autonomía. Factores como la cultura, la experiencia de la maternidad, la situación conyugal, la etapa del ciclo de vida, más el origen étnico y el grado de escolaridad, confluyen como mecanismos que inhiben la autonomía, y terminan expresándose en una inserción laboral segmentada.

Lo que cabe señalar, desde nuestra óptica, es que debe diferenciarse lo que son percepciones positivas de la experiencia migratoria individual con las consecuencias colectivas de reproducción de las asimetrías de género; del mismo modo, cuando algunos estudios destacan que la experiencia individual puede ser exitosa, aun cuando ocurra en forma irregular, debe tenerse presente que existe el riesgo de inhibir reclamos de derechos, como

lo muestran, por ejemplo, diversos estudios en Centroamérica y el cono sur entre migrantes que se desplazan en regiones fronterizas y hacia las metrópolis mercosureñas.

Todo lo anterior es una muestra de la necesidad de superar el simplismo con que se emplea el concepto de género, evitando utilizarlo solo de manera nominal y buscando concretar los intentos de llegar a una comprensión más holística de la migración.

La incidencia del género, como lo han señalado desde hace años numerosos investigadores latinoamericanos, se refleja en distintas etapas de la migración, desde la decisión de migrar, la formación y mantenimiento de redes, el envío y administración de remesas, hasta la inserción laboral en los mercados laborales en la sociedad de destino. No existe excusa alguna para no otorgarle la atención que merece en la discusión de una agenda contemporánea de buenas prácticas en la comunidad iberoamericana.

Las migrantes en su laberinto y el caso de las trabajadoras del hogar

En la migración femenina hay numerosos casos en que se cumplen expectativas, se logran realizaciones individuales y se produce una inserción exitosa en la sociedad de destino. Pero el cuadro general tiende a alejarse de esta situación y, más bien, se asemeja bastante a condiciones de vulnerabilidad social para muchas mujeres, que tienen especificidades en cada caso.

Uno de los rasgos que definen los flujos migratorios de mujeres entre los países de América Latina es su carácter laboral. Diferentes estudios de caso coinciden en que las migrantes identifican crecientemente una razón económica para su decisión de migrar y muchas se enrolan en el servicio doméstico en el país de acogida.

Por eso no es de extrañar que exista un alto porcentaje de migrantes ocupadas como trabajadoras del hogar. En la escala intrarregional ello representa un 27% de la fuerza de trabajo migrante, y en España tal proporción es aún mayor (40%). Hemos insistido en que, entre las numerosas consecuencias de la globalización contemporánea, se está generando un mercado transnacional de mano de obra femenina, constituido por redes de mujeres que prestan servicios de trabajo doméstico (y desempeñan otras ocupaciones) que muestra que el mercado de trabajo hace uso de identidades laborales ancladas en las relaciones de género para suplir su demanda de mano de obra flexible y barata.

En los principales países receptores resalta el hecho de que, en este grupo de mujeres, la mayoría son madres. Por ejemplo, del total de nicaragüenses ocupadas en el servicio doméstico en Costa Rica, el 72% tiene hijos, cifra que en el caso de las colombianas en la República Bolivariana de Venezuela es de 87%, en el de las peruanas en Chile, de 85%, y en el de peruanas en Argentina, de 66%. Tal condición es relevante, primero, porque significa que estas mujeres son económicamente responsables de sus hijos, y segundo, porque es indicio de la relatividad de la autonomía con que se resuelve la decisión migratoria de las mujeres que se desplazan solas.

Estas mujeres son, en esencia, trabajadoras migrantes, por lo que están amparadas por todas y cada una de las estipulaciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En consecuencia, hay que recordar que tanto los estados de origen como los de acogida deben brindarles toda la protección que garantiza el derecho internacional, teniendo en cuenta la especial preocupación que expresamente se plantea en la Convención respecto de la situación particular de las trabajadoras migrantes, y las numerosas resoluciones de las Naciones Unidas acerca de la vulnerabilidad de las trabajadoras del hogar.

El trabajo doméstico transfronterizo está fuertemente vinculado a una preocupación de la comunidad internacional respecto de la situación de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres migrantes y que puede llevarlas a ser víctimas de discriminación y de la violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Un análisis en profundidad de este tema es la vía que ofrece mayores probabilidades de lograr acuerdos entre los países de la región y de aprovechar diversas iniciativas en curso que buscan la gobernabilidad migratoria, incluida la protección de las mujeres y hombres migrantes.

HACIA UNA AGENDA IBEROAMERICANA DE LAS MIGRACIONES EN IGUALDAD. REFLEXIONES Y PROPUESTAS A PARTIR DEL CASO DE ESPAÑA

María Ángeles Sallé

Presidenta del Patronato de la Fundación Directa
Coordinadora del Proyecto Madrid entre dos orillas
Comentarista



España se ha incorporado con inusitada fuerza a los países receptores de inmigración tras haber sido, durante el siglo XIX y buena parte del XX, un país en el que sus emigrantes en América -primero- y en Europa -después- se llegaron a contar por millones. Este cambio ha sido intenso y sumamente acelerado pudiendo calificarse, sobre todo a partir del año 2000, de auténtico 'boom' tanto a nivel social como económico y cultural. De hecho, ha bastado apenas una década (entre 1996 y 2005) para que la inmigración se multiplicase por siete y para que España pasase a situarse, en términos absolutos, como el tercer país receptor de inmigrantes de toda la Unión Europea (tras Alemania y Francia y por delante del Reino Unido), con un peso de la población extranjera que asciende al 8,46% sobre el total de personas residentes en nuestro país, frente a una proporción del 5,5% en el conjunto de la Europa de los 25⁽¹⁹¹⁾.

La intensidad y la notable concentración temporal del reciente fenómeno migratorio en España no son las únicas características dignas de mencionar en relación a lo sucedido en otros países de nuestro entorno. Otras de sus características son la amplia diversidad de procedencias (Marruecos, Latinoamérica, Europa del Este, África subsahariana, China...) y la fuerte presencia de mujeres que -en buena parte- son iniciadoras de la cadena migratoria y que en absoluto han de considerarse como sujetos pasivos de la diáspora.

De la realidad, significado y desafíos asociados a la feminización de las migraciones trata precisamente este texto, que toma como referencia el caso de España pero cuyas consideraciones entendemos trascienden en buena medida este marco geográfico.

I. La situación

En España residen actualmente 1.738.576 mujeres extranjeras, que representan el 46,6% de la población extranjera total y el 7,8% de las mujeres que viven en el país. Casi la cuarta parte de ellas se

concentra en la Comunidad Autónoma de Madrid (el 22,3%)⁽¹⁹²⁾ y cuatro de cada diez (el 39,16%) tienen edades comprendidas entre los 20 y los 35 años; es decir, su perfil es mayoritariamente joven. Cerca de la mitad (el 47,58%) posee estudios secundarios y un 14% los dispone de tercer grado⁽¹⁹³⁾, lo que significa que se trata de una población relativamente cualificada. En relación al **estado civil**, cabe destacar la fuerte presencia de solteras (47,17%), seguidas de las casadas (41,86%)⁽¹⁹⁴⁾, si bien la soltería no presupone en absoluto la carencia de responsabilidades familiares, como señala el hecho de que son solteras el 57% de las madres extranjeras con hijos de padres españoles; un fenómeno acrecentado en el caso de las latinas, que alcanzan al 61% de los casos. Respecto al número de hijos, en conjunto, el 63%⁽¹⁹⁵⁾ de las inmigrantes con edades comprendidas entre los 15 y los 49 años tiene uno o más **hijos**, sin conocer cuántas de ellas son madres en el seno de hogares monoparentales. Podemos presumir, no obstante, que la proporción puede alcanzar cotas significativas, sobre todo entre el colectivo de mujeres procedentes de Latinoamérica.

El 45% de las extranjeras que se encuentran hoy en España son latinoamericanas según la Revisión del Padrón de 2005, aunque, si excluimos a las procedentes de países de la UE (por lo general, inmigrantes no económicas), el peso de las latinas asciende hasta alcanzar el 58% del total. Este dato se expresa también, como no podía ser menos, en la composición por sexos de los flujos migratorios latinoamericanos a España, con una proporción femenina del 59,73% para los procedentes de América Central, de un 53,18% para los correspondientes a América del Sur y de **una media del 55% de mujeres entre la totalidad de inmigrantes latinoamericanos que residen en el país**. En el caso, por ejemplo, de Colombia la ratio es de seis mujeres por cada diez inmigrantes y en el de República Dominicana el índice asciende a casi siete de cada diez. Sin embargo, entre la población de origen ecuatoriano, que es la nacionalidad predominante en el conjunto de mujeres inmigrantes (con un 14,2% del total), se aprecia un equilibrio entre ambos sexos.

(191) Fuentes: Revisión del Padrón Municipal, 2005, www.ine.es (datos España) y Eurostat 2004 (datos UE)

(192) Revisión del Padrón Municipal, 2005, www.ine.es

(193) Censo de Población, 2001, www.ine.es

(194) Censo de Población, 2001, www.ine.es

(195) 'Matrimonios mestizos en la Comunidad de Madrid'. Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET), en colaboración con la Fundación Directa, en el marco del proyecto Madrid entre dos Orillas (Iniciativa EQUAL del Fondo Social Europeo). Madrid, 2005 (versión digital en www.entredosorillas.org)

Detrás de estas cifras agregadas se despliegan multitud de necesidades, motivaciones, proyectos y experiencias de vida diferentes. Pero hay dos denominadores comunes en este rico compendio de trayectorias vitales: uno es que la inmensa mayoría de estas mujeres latinoamericanas vienen a España dispuestas a trabajar y lo hacen tan intensamente que su **tasa de actividad** (79%)⁽¹⁹⁶⁾ *supera en doce puntos la del conjunto de mujeres inmigrantes y en treinta y tres puntos el índice de las españolas*. El segundo denominador es que las **oportunidades laborales** que encuentran están fuertemente condicionadas por los roles de género, sin que guarden relación con las capacidades profesionales que buena parte de ellas trae consigo. Así, el 88%⁽¹⁹⁷⁾ se encuentra ocupado en los *servicios* y, dentro de este sector, en actividades altamente feminizadas con un claro predominio de *empleos no cualificados* (el 48%) y de trabajos en los servicios de restauración, en el comercio y en los servicios personales y domésticos (el 31%). El servicio doméstico, además, absorbe un tercio de la afiliación de las trabajadoras inmigrantes a la Seguridad Social, dentro de un Régimen Especial cuyos derechos y prestaciones son mucho más limitados que los del Régimen General.

Aunque no se dispone de datos desagregados por sexos sobre *jornadas de trabajo y diferencias salariales*, no es aventurado suponer que los ingresos que las inmigrantes obtienen por su trabajo son sustancialmente más bajos que los percibidos por los hombres inmigrantes y, asimismo, por las mujeres españolas (quienes soportan, ya de por sí, un diferencial salarial del 30% en relación a los varones españoles). Mientras, sus jornadas laborales son -por el contrario- bastante más prolongadas si nos atenemos a la intensa dedicación horaria que se requiere en los sectores en los que ellas participan, más aún cuando se trata del cuidado de niños, mayores y enfermos o, en su defecto, los servicios de hostelería y ocio.

Si contamos, en cambio, con datos que nos permiten afirmar que el peso de las mujeres entre los *inmigrantes ocupados de forma irregular es muy elevado*. Porque, al comparar los datos ofrecidos por la Encuesta de Población Activa y los datos de afiliación a la Seguridad Social, comprobamos que de las extranjeras registradas como ocupadas el 32,2% no está afiliada a la SS, cuando ese porcentaje se reduce a un 20% si nos referimos a los trabajadores extranjeros de sexo masculino.

Más empleo, más jornada, más irregularidad laboral, más discriminación salarial, más segregación ocupacional...Y, desde luego, más **movilidad geográfica** (el 9% de las inmigrantes cambian de Comunidad Autónoma durante el 2004⁽¹⁹⁸⁾, tres veces más que las y los españoles y apenas un punto menos que los inmigrantes varones). Y también más **violencia**, porque la presencia de las mujeres inmigrantes entre las víctimas de violencia de género es alarmante y no para de crecer, hasta el extremo de que la tasa de víctimas extranjeras por millón de habitantes es del 19,9

cuando la de las españolas se sitúa en el 1,9. Un 22% de denuncias en el 2004 y un 31% de las muertes por violencia intrafamiliar registradas en España en el año 2005 (que ascienden ya al 32,2% al finalizar el primer semestre del 2006)⁽¹⁹⁹⁾ son datos que reflejan una realidad extrema de desigualdad, desprotección y tensiones derivadas de la interacción entre el sexismo y el cambio de rol que están experimentando las mujeres inmigrantes, más todavía al incorporarse a un entorno con culturas sociales más igualitarias que el de origen. Un hecho, de otra parte, que se ve agravado en el caso de las mujeres en situación de irregularidad legal, quienes se suelen abstener de denunciar, unas veces por no enfrentarse a las amenazas y chantajes del agresor y, otras, debido al temor -no infundado- de que la denuncia lleve aparejada un expediente de expulsión del país.

El problema de la **vivienda** es también, sin duda, acuciante para estas mujeres, independientemente de que carezcamos aún de cifras desagregadas por sexos acerca de esta sensible cuestión. La vivienda constituye un elemento clave para la estructuración de la familia y es sabido que son ellas quienes, tradicionalmente, han asumido dicha función social. Viviendas de las que no suelen disponer quienes trabajan como internas en el servicio doméstico y que suelen mostrar carencias notables en el caso de las demás. Viviendas en las que conviven más de cinco miembros (circunstancia que afecta al 38% de los inmigrantes latinoamericanos), con una superficie útil menor (el 61% de los inmigrantes cuentan con menos de una habitación por persona), que habitan en régimen de inquilinos subarrendados (la mitad de los inmigrantes económicos) y que no cuentan con servicios básicos como el de calefacción (el 63%)⁽²⁰⁰⁾.

Disponer de una vivienda adecuada es uno de los requisitos para conseguir la **reagrupación familiar** en España, junto a la exigencia de haber residido legalmente durante un año en el país, poseer autorización de residencia para otro año, tener un contrato de trabajo y acreditar recursos económicos suficientes. Una tarea nada sencilla para mujeres que pasan por largos períodos de irregularidad legal y laboral y que han de afrontar complejos procedimientos burocráticos para acceder a este derecho primordial. Con tiempos de espera -si contamos los períodos de irregularidad en los cuales no pueden siquiera ejercerlo- de tres, cuatro y más años. Unos tiempos en los que los hijos -muchos de ellos niños y adolescentes- crecen lejos de unas madres que cambiaron su rol de cuidadoras por el de proveedoras económicas, siendo atendidos casi siempre por otras mujeres de la familia. Entre tanto, ellas realizan en la sociedad de acogida esas mismas actividades domésticas y de cuidado que permiten a otras mujeres acceder a su legítimo derecho de ejercer una profesión, a ser autónomas económicamente o a sostener sus familias. Esta es, precisamente, una característica central de las 'migraciones en femenino': Una impresionante corriente subterránea de cuidados y trabajos que desborda todas las fronteras pero que, aparentemente, a pocos

(196) Encuesta de Población Activa. INE. Primer trimestre de 2006

(197) Encuesta de Población Activa. INE. Primer trimestre de 2006

(198) Estadística de variaciones residenciales del INE. 2006

(199) Mujeres en cifras. Instituto de la Mujer 2006

(200) Censo de Población, 2001, www.ine.es

parece -o interesa- ver, a pesar de que al margen de ella todo el edificio económico y social se derrumbaría⁽²⁰¹⁾. Una reorganización transnacional de las familias y de los hogares, tanto los de origen como los de acogida, que plantea nuevos desafíos tanto a la agenda internacional de las migraciones como a unas comunidades locales cada vez más abiertas e interconectadas. Unas mujeres que ponen todo su empeño en **conciliar** las vidas de las familias españolas a costa de tener que 'desconciliar' radicalmente las suyas⁽²⁰²⁾, mientras paralelamente comienzan a ser las principales protagonistas de las cadenas de **remesas** (como emisoras y receptoras), tal y como nos recuerda el INSTRAW al señalar que el 54% de las remesas que llegan a Latinoamérica son enviadas por mujeres.

Hasta aquí un cuadro muy somero de la situación de las inmigrantes -particularmente latinoamericanas- que residen en España⁽²⁰³⁾; un cuadro bastante incompleto debido al carácter forzosamente sintético de esta comunicación, debido asimismo a la aún escasa información disponible en torno a un fenómeno que sigue siendo muy nuevo en nuestra sociedad y, por último, dada la limitada cantidad existente de datos segregados por sexo y nacionalidad. No obstante, creemos que puede proporcionar suficientes pistas sobre cuáles son los principales desafíos que toca abordar en relación a esta temática y justifica plenamente el creciente interés que las autoridades españolas están concediendo a la dimensión de género en las políticas relativas a la inmigración.

II. Las políticas

La relevancia social y económica que ha ido adquiriendo la inmigración en España está dando origen a una nueva generación de políticas, no sólo limitadas al campo estricto de la inmigración sino también a otros dos espacios colindantes de intervención

pública: la cooperación al desarrollo y la igualdad de género. Se trata además de políticas cuya gestión corresponde a múltiples actores, tanto estatales como regionales y locales.

Hasta hace poco tiempo la inmigración se asociaba exclusivamente con **extranjería**, procesos extraordinarios de regularización y, como mucho, la **ordenación** de los flujos migratorios. Hoy, manteniéndose lógicamente estas dimensiones -de competencia estatal-, comienzan a surgir otras agendas cuyo acento se encuentra en la integración de las y los inmigrantes y en el impulso de nuevos modelos de convivencia intercultural, sin olvidar las problemáticas y los factores que están detrás del fenómeno migratorio: el desarrollo.

Es todavía prematuro pretender analizar el impacto de género de estas políticas migratorias. Pero sí podemos destacar que la sensibilidad de las autoridades públicas respecto a esta temática, respaldada por un sólido conjunto normativo y programático de la Unión Europea, ha generado nuevas e importantes herramientas que intentan revertir las desigualdades de trato y oportunidades que sufren las mujeres (españolas y extranjeras que residen en el país), mediante intervenciones en las cuales la dimensión de género adquiere una posición central: el **Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres** que el Consejo de Ministros del 23 de junio de 2006 ha remitido al Parlamento para su aprobación y la Ley 30 de 2003 que establece la obligatoriedad de incluir un estudio de impacto de género en todo el desarrollo legislativo español. Destacar, por otra parte, la incidencia del **Programa Nacional de Reformas de España 2005-2010** (Estrategia de Lisboa), uno de cuyos objetivos centrales es el de *"aumentar la tasa de empleo de las mujeres desde el 48% hasta el 57%, superando la media europea"*.

(201) Según el estudio 'Prefacio a la elaboración de las cuentas satélites de la producción doméstica para Cataluña. Estimación del efecto de incluir la producción doméstica dentro del PIB', realizado por la Escuela de Negocios ESADE, el impacto económico de la contabilización de las tareas domésticas en el marco del Producto Interior Bruto (PIB) de la economía catalana se hubiera traducido en un crecimiento del 65,9% del PIB catalán para el año 2001. Igualmente, según datos del Instituto Estadístico del País Vasco (EUSTAT), el valor añadido bruto que alcanza la producción doméstica vasca no contabilizada asciende al 40,1% del PIB (cifras de 1998). Estudios similares realizados en otros países siguiendo la metodología de Cuentas Satélites cifran el valor de la producción doméstica entre un 35% y un 55% del Producto Interior Bruto.

(202) Tal y como se indica en el estudio 'La conciliación de la vida familiar y laboral de las madres latinoamericanas. Una primera exploración del caso de la ciudad de Barcelona', realizado por Cristina Brullet y Sónia Parella, **"las estrategias personales de conciliación utilizadas por las madres inmigrantes consisten en sumar cargas a costa de su salud y la renuncia al tiempo libre; reducir las horas dedicadas al trabajo remunerado; "pactar" horarios compatibles en el lugar de trabajo; practicar, contra el propio deseo y a costa de perder salario, el absentismo laboral; cambiar de actividad remunerada (cambio de actividad, de modalidad, de jornada, etc.); dejar a los hijos/as desatendidos/as cuando la necesidad económica aprieta en extremo y existe el riesgo de perder el empleo; llevarse los hijos/as al trabajo en momentos puntuales (enfermedad, p.e.); así como delegar los hijos/as a otras personas o hacer uso de las redes familiares y sociales cuando éstas existen o se han podido crear"**. Fuente: El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes. Instituto de la Mujer. 2005.

Otro análisis de esta realidad, en el cual se identifican perfiles en función de las distintas problemáticas de conciliación, se aporta en el estudio 'Mujeres inmigrantes en los hogares madrileños: ¿cómo atienden a sus propias familias?', realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET), en colaboración con la Fundación Directa. Proyecto Madrid entre dos orillas (Iniciativa EQUAL, Fondo Social Europeo), Madrid, 2006 (versión digital en www.entredosorillas.org)

(203) Un análisis pormenorizado y soportado estadísticamente de la información aportada en este punto puede consultarse en el texto elaborado por M.A. Sallé 'Inmigrantes latinoamericanas en España: panorama y marco de análisis', incluido en la publicación 'Las mujeres, protagonistas de la inmigración latinoamericana en España. Perspectivas, políticas y experiencias en dos orillas'. Casa de América y Fundación Directa. Madrid 2006 (versión digital en www.entredosorillas.org, www.casamerica.org y www.fundaciondirecta.org)

Desde estos mandatos podrán ubicarse mejor las referencias a las cuestiones de género que se llevan a cabo en los principales planes y programas actualmente en vigor -o que están a punto de estarlo- en el campo que nos ocupa. No obstante, cabe señalar que estas referencias son aún, valga la redundancia, excesivamente genéricas y requieren de un mayor grado de concreción, algo que esperamos vaya sucediendo conforme su aplicación vaya asentándose.

Veamos seguidamente, desde esta óptica, algunos de los planes en proceso de implantación a nivel estatal y dentro de las Comunidades Autónomas que cuentan con mayor presencia migratoria:

El borrador del **Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2006-2009**, cuyo borrador fue presentado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el Consejo de Ministros de 23 de junio de 2006, se propone la integración social de la población inmigrante, concretada en los objetivos de potenciar la cohesión social, desarrollar políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y oportunidades de los españoles e inmigrantes, adaptar los servicios públicos a este nuevo panorama así como fomentar el sentimiento de pertenencia de las personas inmigrantes a la sociedad y favorecer la comprensión del fenómeno migratorio. **El Plan contempla la desigualdad de género como una de sus doce áreas de intervención**, incidiendo en una doble estrategia que englobaría el 'mainstreaming' (transversalidad) en sus prácticas y programas, junto a una serie de acciones específicas para las mujeres inmigrantes, concebidas como actuaciones correctoras y complementarias a dicha estrategia de transversalidad. *"El presente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración actúa para el fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la no discriminación por razón de sexo a través de la puesta en marcha de una estrategia dual. Por un lado incorpora el principio del 'mainstreaming' de género tal como fue adoptado en la Plataforma para la Acción que se aprobó en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995. Así se ha incorporado la estrategia de género transversalmente en todo el Plan, y en cada uno de los diferentes ejes que lo integran, reconociendo y considerando las diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales de mujeres y hombres separadamente. En segundo lugar se establecen medidas específicas de intervención dirigidas a mujeres inmigrantes, encaminadas a garantizar y equilibrar su participación y a corregir las situaciones de desigualdad y discriminación que tienen su origen en prácticas sociales, económicas y culturales basadas en estereotipos de género y origen".* Para aplicar esta segunda estrategia el Plan ofrece tres objetivos de actuación directa en beneficio de las mujeres inmigrantes: a) incorporar la perspectiva de género en todas las fases de las políticas migratorias (tres programas y nueve medidas), b) favorecer el acceso de las mujeres inmigrantes a programas específicos dirigidos a mujeres en general (un programa y tres medidas), y c) facilitar la integración social de las mujeres inmigrantes que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad (dos programas y nueve medidas). El Plan se encuentra, hasta fines de julio de 2006, abierto a un amplio proceso de consulta social.

Así mismo, el género está considerado en el **Plan Director de Cooperación 2005-2008** dentro de sus prioridades horizontales y

sectoriales. Por un lado, la equidad de género es la tercera prioridad horizontal del Plan, incorporando dentro de ellas dos perspectivas. En primer lugar, como **requisito para el desarrollo y la paz**. *"La equidad de género, entendida como la existencia formal y real de los mismos derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades para los hombres y las mujeres en todos los grupos de edad, sectores sociales, culturas o etnias, constituye, al mismo tiempo, un objetivo de desarrollo y un factor fundamental para luchar de forma eficaz y sostenible contra la pobreza"*. Los dos principios básicos por los que se guía el Plan son la no discriminación y la igualdad, a partir de los cuales *"la equidad de género se entiende como una cuestión de derechos humanos y de justicia social, y una condición previa para la consecución de la democracia y el desarrollo sostenible centrado en el respeto por la dignidad de la vida de todas las personas en el mundo"*.

El otro punto clave dentro de esta prioridad horizontal es establecer **mecanismos para la integración de la perspectiva de género en la política española de cooperación internacional**. Los mecanismos se organizan en torno a los tres sectores prioritarios que establece el Plan: a) institucionalización e integración de la perspectiva de género en la Cooperación Española, b) promoción del diálogo político sobre temas de género, y c) coordinación y cooperación entre los distintos actores de la Cooperación Española en materia de género.

Dentro de las estrategias sectoriales encontramos el **"aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres"** como una de las siete prioridades. En este caso se diseñan, también, dos líneas de actuación. La primera de ellas se titula 'El empoderamiento como objetivo estratégico': *"Estas acciones tendrán como objetivo estratégico el empoderamiento, es decir, el aumento de las capacidades, ciudadanía y autonomía de las mujeres, promoviendo su participación real y efectiva en los procesos de desarrollo y, particularmente, en todos los ámbitos de la vida pública y de toma de decisiones. De este modo, estas acciones se erigen en una prioridad sectorial en sí misma, que tenderá progresivamente hacia la equidad de género."* Por ello, *"se dará apoyo a acciones que promuevan una participación y reconocimiento efectivos, de hecho y de derecho, de la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar de las mujeres y, en definitiva, de su plena ciudadanía."*

En cuanto a la segunda línea estratégica prevista para el desarrollo de esta prioridad sectorial, se han diseñado cuatro bloques de actuaciones a llevar a cabo. Estas son: a) promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos, b) fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género, c) mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico, y d) formación en valores ciudadanos.

El **Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 de Catalunya** comenta la creciente importancia que están adquiriendo las mujeres inmigrantes en la sociedad y en la economía catalanas. También hay referencias claves en el apartado de políticas específicas del plan, en concreto dentro de las políticas de igualdad, donde están previstos algunos programas bien descritos cuyo objetivo general es disminuir o acabar con la desigualdad por razones de género.

El **Plan Valenciano de la Inmigración** describe dentro de sus áreas de actuación los programas que pretende realizar para lograr la consecución de determinados objetivos y medidas. Sin embargo la mujer o la desigualdad de género no forman parte de ninguna de esas grandes áreas, aunque quizá estén previstos programas dirigidos a las mujeres inmigrantes en alguna de las áreas de actuación. Dentro de los objetivos generales del plan no se nombra la igualdad de género, ni tampoco dentro de los objetivos específicos.

El IIº **Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009** especifica once áreas prioritarias de actuación. En una de ellas, la de Inclusión y Bienestar Social, se indica el propósito de realizar programas específicos para menores, jóvenes y mujeres inmigrantes. Diseña medidas dirigidas a estas mujeres con el fin de promover la integración de las mismas en la sociedad, ofreciéndoles recursos especializados propios y favoreciendo mediante programas específicos la plena integración social de este colectivo. Dentro de ellos se incide, en particular, en el ejercicio de los derechos y en el acceso a los recursos por parte de las inmigrantes, se pone el acento también en el apoyo frente a las situaciones de violencia de género y se establecen medidas dirigidas a la prevención y eliminación del tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. El Área de Sensibilización Social del II Plan Andalúz también incluye la problemática de género entre sus líneas de actuación.

Aunque el **Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008** aún no está disponible para su consulta pública, las líneas por las que se guió el diseño de éste indican la relevancia que tendrá el componente de género. En concreto, se aboca a la necesidad de incluir y estudiar en todas y cada una de las áreas básicas del Plan el aspecto de género como realidad transversal de imprescindible y crucial importancia.

El **Plan de Cooperación 2005-2008 de la Comunidad de Madrid** establece la igualdad de género como prioridad transversal de actuación. Este enfoque horizontal se contempla como prioritario tanto en el diseño como en la ejecución de acciones destinadas a la cooperación al desarrollo.

Todo este compendio, con ser muy importante, en absoluto agota el efecto que las políticas de inmigración vigentes en España pudieran estar teniendo sobre la realidad de las mujeres. Junto a un seguimiento riguroso de estos planes sería imprescindible, también, llevar a cabo una evaluación del impacto de género de la denominada legislación de extranjería, en especial del **Real Decreto 2393/2004**, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Es bastante probable que los mecanismos previstos en dicha normativa para regular el ingreso legal de inmigrantes a nuestro país dispongan de repercusiones importantes en términos de igualdad de oportunidades. Por ello, resulta urgente contar con información desagregada por sexos acerca del peso de hombres y mujeres en relación a los diferentes mecanismos de acceso que la

normativa establece (arraigo social y laboral, convenios bilaterales, contingentes, catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, visados de búsqueda de empleo, reagrupación familiar...), así como dar seguimiento a su evolución futura.

III. Tres grandes retos⁽²⁰⁴⁾

a) Necesidad urgente de un cambio de enfoque

Comenzaremos aquí señalando que, tras el concepto 'feminización de las migraciones', se esconde una **realidad de enorme calado político**. Porque significa reconocer el **protagonismo** de las mujeres, de ambas orillas, en los actuales movimientos migratorios, y no sólo como objeto de los mismos sino -sobre todo- como sujetos con voz, demandas y agenda propia. Supone asumir, por otra parte, la **diversidad** de proyectos de vida que ellas construyen -con coraje, decisión y no pocas contradicciones- en tanto que jóvenes que inician una nueva ruta, profesionales o artistas que ensanchan horizontes, madres que asumen las riendas económicas de un hogar transnacional que también sostienen -al otro lado- hijas, hermanas y abuelas, o parejas que ayudan a fraguar un proyecto común, por ilustrarlo con algunos ejemplos. Implica, desde luego, hacerse cargo de la situación de aquellas que soportan situaciones de **indefensión extrema** (por ejemplo, las mujeres víctimas de redes de tráfico sexual o la mayoría de las prostitutas de las cuales, en España, son extranjeras nueve de cada diez). Supone reconocer el nuevo campo de **autonomía e igualdad** que están abriendo las mujeres que deciden emigrar, apoyando y visibilizando sus avances. Obliga a afinar la mirada en torno a **aspectos mucho más cualitativos** que los que reflejan las grandes cifras macroeconómicas, pero que son cruciales para configurar la nueva agenda global, tales como el cambio de roles e identidades de género -en hombres y en mujeres- asociado a la experiencia migratoria; la reorganización transnacional de las tareas de cuidado en las familias; las necesidades físicas, afectivas y relacionales de las segundas generaciones; las demandas de tiempo y espacio para participar en la vida pública; el impacto de las relaciones de género en las remesas, etc. etc. En suma, fuerza no sólo a **pensar 'en' las mujeres sino 'con' las mujeres** los caminos a transitar para hacer frente a este gran desafío estructural, algo que se aleja radicalmente de la frecuente consideración de las mujeres como 'un colectivo', 'un problema' o una categoría susceptible de encerrarse en los ámbitos que afectan a la marginación social. **Las mujeres son más de la mitad de los migrantes y, por ello, sus experiencias, sus agendas y sus voces tienen que configurar activa y centralmente la agenda de las migraciones, es decir: todas sus temáticas, todos sus protagonistas y todas sus decisiones.**

b) Superar la 'ceguera de género' para poder 'ver' la realidad

Una nueva mirada de género en torno a las migraciones ha de comenzar por reconocer la profunda interconexión de dos grandes realidades que se retroalimentan fuertemente entre sí. Por una parte, *en los países emisores*, la **feminización de la pobreza**

⁽²⁰⁴⁾ Las reflexiones siguientes están extraídas, básicamente, de la ponencia y conclusiones redactadas por María Ángeles Sallé para el seminario 'Las mujeres, protagonistas de la inmigración latinoamericana en España: perspectivas, políticas y experiencias en dos orillas'. Casa de América y Fundación Directa. Madrid entre dos orillas, 2006.

y el crecimiento del número de familias en las cuales las mujeres son las sustentadoras económicas principales hace que cada vez un número mayor de ellas se vea obligado a buscar en otros lugares recursos para mantener a sus personas dependientes, garantizándoles así unas condiciones mínimas de supervivencia y bienestar. Por otra, *en los países receptores*, una profunda **crisis del modelo tradicional de división sexual del trabajo**, en función del cual las mujeres se situaban fuera de los espacios del mercado (prerrogativa de los hombres) para ocuparse en exclusiva de las tareas de reproducción y cuidado, se está saldando hoy a través de una ecuación que se evidencia como insostenible: las mujeres se están incorporando masivamente a la actividad laboral, sin que los hombres ni los servicios públicos sustituyan o complementen suficientemente la función que éstas han desempeñado históricamente en el ámbito de lo privado. Tareas realizadas en el seno de unas familias ahora presionadas, también, por las consecuencias del imparable envejecimiento poblacional de los países avanzados, que genera -entre otros efectos- nuevos sujetos de cuidado y la multiplicación de las demandas relacionadas con la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar que no pueden resolverse, sin más, al margen de la corresponsabilidad activa de los hombres o a costa de la 'desconciliación' familiar de nuestras inmigrantes. Una 'desconciliación' cuyos efectos no sólo alcanzan a las propias mujeres sino también a sus descendientes; niños y jóvenes que -tanto si residen en el país de origen como si lo hacen en el de destino- es más que probable que se vean afectados por un notable déficit de atención y cuidado, justo cuando afrontan una fase crucial de sus vidas. Ya sabemos algo acerca de las eventuales consecuencias sociales de esta desatención (proliferación de los llamados 'niños llave', riesgo de violencia juvenil...); podemos hacer mucho para evitarlas si somos capaces de afrontar preventivamente las causas últimas, que pasan por incorporar al análisis y a la acción esta dimensión crucial.

Visibilizar las desigualdades de género es también visibilizar a las mujeres que sostienen las cadenas migratorias; es superar la ceguera respecto a las brechas de desigualdad que soportan, a las necesidades que expresan, a las transformaciones que viven y provocan y, cómo no, a su contribución al desarrollo de los países de origen y los de acogida. Es, al fin y al cabo, comprometerse activamente porque **las migraciones representen una oportunidad real para la igualdad y la emancipación de las mujeres**.

c) Romper las estrechas fronteras de las políticas

Introducir la perspectiva de género supone, por último, **apostar por políticas sectorial y territorialmente complejas**. Unas políticas que rompan una mirada estrecha y segmentada del 'ellos' y el 'nosotros', del 'aquí' y el 'allá', comprendiendo todas estas dimensiones de forma conjunta; que abarquen, en consecuencia, la inmigración, la igualdad y el codesarrollo como ejes de una estrategia común, plena de intersecciones; que presten atención a los flujos monetarios y laborales pero también a los flujos de cuidados como parte consustancial de los mismos; que se configuren como 'políticas en dos orillas', mediante el diálogo y la participación de las diferentes categorías de actores implicados, incluyendo entre ellos a los Gobiernos y a los organismos supranacionales pero también a las instituciones de igualdad, a los movimientos de

mujeres y a las madres de las inmigrantes que sostienen vigorosamente el proceso migratorio desde el otro lado; **políticas, en resumen, que sean multidimensionales, en dos orillas, a largo plazo**.

IV. Hacia una agenda iberoamericana de las migraciones en igualdad

En consonancia con estos retos, paso a proponer, de forma somera y breve, algunas posibles líneas de acción más concretas. Propuestas que surgen de mi propia trayectoria de trabajo en este terreno, pero que también son fruto de diversos estudios realizados y consultados, así como de las reflexiones compartidas -en el contexto de las actividades del proyecto 'Madrid entre dos orillas' de la Iniciativa EQUAL del Fondo Social Europeo- con responsables de políticas públicas en este campo, con miembros de asociaciones de inmigrantes o de entidades de apoyo y con personal de alto nivel de Embajadas y Consulados latinoamericanos dentro del grupo de trabajo 'Migraciones y desarrollo con dos orillas'. Se han recogido aquí de manera especial -en algunos casos incluso textualmente- muchas de las conclusiones del Seminario 'Las mujeres, protagonistas de la inmigración latinoamericana en España' al que ya se ha hecho referencia en páginas anteriores. Dicho seminario representó una gran oportunidad de efectuar una intensa puesta en común de ideas y prácticas entre diferentes actores -y sobre todo 'actoras'- de los entornos de las migraciones iberoamericanas y nuestro compromiso fue el de compartir con ustedes los debates y propuestas que allí se originaron.

a) Conocimiento

Hay que extender y profundizar, no sólo en la vertiente cuantitativa sino también en la cualitativa, el grado de conocimiento sobre las migraciones en femenino dentro del espacio iberoamericano. En ese sentido, me parece importante realizar cinco recomendaciones básicas: i) *La desagregación sistemática de los datos disponibles* por sexo y nacionalidad en torno a los grandes indicadores de las migraciones. ii) *La integración -igualmente sistemática- de la perspectiva de género en los estudios* que se lleven a cabo en relación a temas tales como la regularidad, el empleo, los ingresos, la vivienda, la presencia en la economía informal, el servicio doméstico, la participación política y social, las migraciones culturales, las segundas generaciones, los efectos de los movimientos migratorios en los entornos de origen (familias, remesas, flujos de retorno, migración cualificada...), el impacto de las políticas, etc. iii) *La propuesta de nuevos campos de estudio y nuevas metodologías* que permitan aproximaciones integrales y en dos orillas a una serie de dimensiones claves para integrar la perspectiva de género en el estudio del fenómeno de las migraciones, como puedan ser la construcción de los proyectos migratorios, los flujos de solidaridad y cuidado en la familia y la comunidad transnacional, las dinámicas de pareja (matrimonios en dos orillas, separaciones, violencia intrafamiliar) y de reagrupación de las familias migrantes, los cambios en las identidades y culturas de género propiciados por las migraciones, el tratamiento de la migración femenina en los medios de comunicación, las problemáticas asociadas al tráfico sexual, etc. iv) La constitución, por parte de la SEGIB, de un *grupo internacional de especialistas* cuya encomienda básica sea llevar a cabo el análisis y seguimiento de las realidades de género en las

migraciones iberoamericanas, con propuestas concretas para a los sistemas de información y las políticas públicas de los países involucrados (por ejemplo, mediante la realización de un Encuentro e Informe Anual). Y v) La realización de un *catálogo de experiencias y buenas prácticas* en esta materia.

b) Legalidad

La legalidad es un pilar básico para la integración social y laboral de las mujeres inmigrantes. Una mujer sin papeles está mucho más expuesta a situaciones de violencia, abuso y violación sistemática de sus derechos, pues el *tándem 'género/irregularidad'* se potencia mutuamente como vector de desigualdad. Éste es un tema, por tanto, que requiere de una especial atención y vigilancia, máxime en sectores donde la indefensión de las mujeres extranjeras puede llegar a ser absoluta (prostitutas, mujeres en situación irregular coaccionadas por sus parejas, trabajadoras ubicadas en sectores de economía informal, etc.). Todas las mujeres, independientemente de que estén documentadas o no, deberían tener plenas garantías de que pueden denunciar las situaciones de violencia de las que son objeto sin que ello se vaya a traducir en un expediente de expulsión del país. Y, por supuesto, que van a recibir la protección legal y social adecuada a su situación.

c) Empleo

Teniendo la inmigración un carácter marcadamente laboral, las condiciones de empleo de los y las inmigrantes han de tener un espacio preferente en las políticas. Y, específicamente en el caso de las mujeres, disponen de una particular relevancia las medidas siguientes: i) La *ampliación del abanico de oportunidades de trabajo* en actividades más diversificadas y acordes con sus competencias profesionales, lo que supone incorporar objetivos de igualdad y diversificación de género en los convenios bilaterales y en la planificación de los contingentes. Objetivos que implican también ofrecer formación profesional a las inmigrantes para que puedan ocuparse en nuevos sectores productivos, así como desarrollar capacidades para su empoderamiento y liderazgo. Esto significa, de otro lado, agilizar los procesos de homologación de títulos profesionales y avanzar hacia el germen de un futuro sistema iberoamericano de correspondencia de cualificaciones y requiere, asimismo, de la creación de registros profesionales y apoyos que contribuyan a una mayor visibilidad, transparencia y eficacia en los procesos de intermediación laboral que afectan a las inmigrantes cualificadas y procuren asistencia integral a una inserción sostenible de las mujeres inmigrantes como emprendedoras de negocios. Todo ello acompañado de actuaciones de sensibilización al empresariado y a la sociedad destinadas a visibilizar a las inmigrantes en roles no tradicionales y a combatir la segregación ocupacional en función del sexo. ii) La *lucha contra el empleo irregular* que, además de la vulnerabilidad que genera en sí mismo, tiene un claro impacto en la renuncia a otros derechos importantes tales como las pensiones y las prestaciones por desempleo, que inciden adicionalmente en la merma de los ingresos de las mujeres. iii) La *profesionalización del sector del servicio doméstico*, incluyendo una revisión urgente de la actual regulación laboral a fin de equiparar este Régimen Especial con los restantes regímenes laborales y de seguridad social, previendo también una superior vigilancia del cumplimiento de derechos y de la

no discriminación laboral en dicho ámbito, la inclusión de beneficios fiscales a las familias que empleen inmigrantes y la apuesta por incluir este sector en el foco de las políticas de modernización productiva. No en vano se trata de un sector económico y de empleo importante que no se puede seguir quedando al margen de las políticas sectoriales.

d) Familia

Para quienes tienen a sus hijos lejos, se hacen indispensables, por encima de todo, más facilidades y menos tiempo en los procesos de *reagrupación familiar*. Estos procesos deberían diseñarse y ejecutarse sobre la base del nuevo papel de las mujeres como cabeza de las cadenas migratorias y, por tanto, como protagonistas de la reunificación de las familias. Es necesario, asimismo, prestar apoyo psicológico y propiciar un uso intensivo y asequible de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para facilitar una comunicación constante entre los miembros de estas familias transnacionales. Pero también, para quienes los tienen cerca, es necesaria una *mayor cobertura de servicios de acogida y atención para personas dependientes* (guarderías, becas...) y unos horarios más compatibles, tanto laborales como escolares. La previsión de servicios de formación, ocio y cuidado dirigidos a niños, niñas y jóvenes inmigrantes en períodos de vacaciones escolares (campamentos urbanos, etc.) constituye, asimismo, una necesidad acuciante para estas familias. Del mismo modo, las autoridades de los países emisores y los organismos de cooperación han de prestar especial atención a las *demandas de quienes sostienen las unidades familiares en los entornos de origen* de las y los inmigrantes.

e) Vivienda

Las dificultades de alquiler y compra de vivienda se ven enormemente acrecentadas en el caso de las mujeres inmigrantes. Precios desorbitados, 'camas calientes', hacinamiento, carencia de una mínima intimidad, etc. pueden representar un auténtico quebradero de cabeza para ellas. El *acceso a la vivienda en igualdad*, no sólo como derecho básico, si no también como condición para obtener el permiso de reagrupación familiar, es una cuestión que debe ser tratada en la agenda política de un modo específico y con la lógica de la acción positiva. Pero el tema de la vivienda no es sólo una cuestión crucial 'en este lado'; también hay que profundizar en la realización de acciones de *acercamiento de las y los inmigrantes al mercado inmobiliario de los países de origen* (sobre todo cuando se tiene en ellos a sus familiares directos), garantizando la accesibilidad económica y la seguridad de las eventuales operaciones. La Embajada de Colombia, por ejemplo, realiza experiencias exitosas en este sentido (ferias en las que se pone en contacto a la oferta y a la demanda potencial) que muestran un interesante camino a seguir.

f) Participación

Sin voz no hay ciudadanía y sin la voz de las mujeres no puede haber democracia. Pese a ello, la voz femenina en la vida pública es escasa debido a causas como su déficit crónico de tiempo, su invisibilidad social o el efecto de los estereotipos de género, entre otras. En el caso de las inmigrantes, estas carencias se agravan,

razón por la cual se impone realizar un esfuerzo mucho más decidido aún para incorporarlas plenamente a la ciudadanía local y global. Y para ello sólo es posible avanzar: i) Promoviendo su participación política -derecho al voto-, tanto en España como en el país de origen, un derecho que debería encontrar eco en la agenda iberoamericana, en particular en lo que se refiere a un mayor desarrollo de los convenios bilaterales vigentes y al lanzamiento de una iniciativa multilateral al respecto. ii) Favoreciendo, con asesoramiento y recursos, *el asociacionismo y la constitución de redes de segundo nivel* -locales, regionales, internacionales- que procuren el trabajo conjunto entre organizaciones vinculadas a las migraciones femeninas en el espacio iberoamericano. iii) Propiciando el acceso (físico y funcional) de las mujeres a las *nuevas tecnologías de la información* en tanto que herramientas de apoyo a una participación más flexible y deslocalizada. iv) Y potenciando una *presencia equilibrada de ambos sexos en los foros de toma de decisiones y representación* de la población inmigrante y en aquellos otros en los que se diseñen las políticas migratorias y de cooperación. Destacar aquí la constatación de que las inmigrantes tienen graves dificultades para asistir a foros y encuentros sobre temas de su interés y que las organizaciones deben buscar maneras creativas de fomentar la participación. Por poner un modesto ejemplo, en algunas actividades del proyecto 'Madrid entre dos orillas' hemos probado con éxito la solicitud de permisos a los empleadores y el pago a las inmigrantes de pequeñas cantidades que compensen la eventual pérdida de ingresos al dejar el trabajo con el fin de acudir a nuestros foros.

g) Inclusión e igualdad de género

Lo que significa trabajar comprometidamente para: i) Fomentar el grado de *accesibilidad* de las mujeres inmigrantes a todos los servicios públicos. ii) Establecer canales de información específicos para las mujeres inmigrantes sobre sus *derechos* y promover activamente los *valores compartidos de igualdad y derechos humanos*. Los *hombres inmigrantes* deben ser, por su lado, un foco muy importante en todas las campañas y propuestas formativas relativas a la igualdad. iii) Por otra parte, es preciso trabajar a fondo (información, ayudas, asistencia, apoyo al ejercicio de sus derechos, seguimiento) con las mujeres que están sometidas a situaciones de *exclusión severa* y, en este campo, es prioritario también luchar sin cuartel contra la *violencia de género*, una tarea en la que deben participar instituciones, organizaciones y medios de comunicación del conjunto iberoamericano y que debería incluirse con decisión en las agendas globales. iv) Es importante, también, situar las miras en el impulso de un *pacto intercultural de género para crear un movimiento iberoamericano a favor de la igualdad*. Tenemos que mirarnos a la cara, las mujeres de ambas orillas y de unos y otros países, para construir nuevas prioridades tanto en nuestras respectivas sociedades locales, como en la sociedad iberoamericana y en la sociedad global. El fomento de redes de conocimiento, intercambio y construcción común de buenas prácticas constituiría una buena forma de apuntalar este objetivo. v) Por último, deseamos añadir que *no habrá igualdad en las políticas migratorias mientras se desconsidere sistemáticamente el papel de las mujeres en los entornos privados y domésticos, en la economía de los cuidados*. Mientras se siga invisibilizando esa gran cantidad de trabajo no remunerado que es la que permite que las sociedades funcionen,

será difícil incorporar propuestas reales, efectivas y sostenibles a la agenda pública de las migraciones en igualdad.

h) Juventud

La juventud migrante interesa a las mujeres desde una doble perspectiva. Como *madres de las segundas generaciones*, a las mujeres les preocupa el bienestar material y el desarrollo humano (incluyendo la seguridad, las capacidades, los valores o los afectos) de sus hijas e hijos cuando están lejos y su prioridad, por encima de todo, es tenerlos cerca. Cuando han logrado ese propósito, a las mujeres les interesa contar con mecanismos de acogida, integración y recreación de la identidad de sus pequeños o jóvenes descendientes. Cultivar el sentimiento de 'doble pertenencia' estimulando programas, contenidos y redes interculturales de jóvenes (tanto dentro de la sociedad de origen como con la de acogida) resulta, en este sentido, vital para evitar las situaciones de desarraigo y sus consiguientes efectos negativos. También les atañen las realidades de fuerte segregación de los y las inmigrantes que se aprecian en el seno de la escuela o la carencia de centros abiertos con oferta pedagógica y de ocio para adolescentes y niñas/os fuera del horario escolar, así como la previsión de sistemas y horarios que faciliten una mayor comunicación entre ellas y el cuerpo docente. Como jóvenes, las mujeres tienen también mucho que decir en relación, por ejemplo, a su derecho a la autonomía y a un empleo en igualdad (no siempre garantizado en el marco de unas culturas de origen poco igualitarias con las mujeres y de unas culturas de destino poco igualitarias con las inmigrantes), o a la construcción de una identidad plural y, en ocasiones, contradictoria en tanto que inmigrantes de segunda generación, que no es lo mismo que serlo de la primera. Hay que trabajar, desde aquí y desde allí, con las jóvenes para que dejen su impronta en las dos sociedades de las que forman parte: abriéndose espacios de crecimiento personal y profesional en la comunidad de acogida, enriqueciéndola también de nuevas culturas mestizas y operando como agentes de igualdad y desarrollo en sus comunidades de procedencia.

i) Remesas y codesarrollo

El papel de las mujeres en las remesas evidencia la emergencia de un nuevo rol de éstas en el desarrollo y en las estructuras familiares, que implica una superior capacidad femenina de decisión personal y social. Pero que también introduce fuertes tensiones de género (en el mundo interior y exterior de las mujeres) a la hora de ejercitar en la práctica ese nuevo campo de decisión. Ello conforma una realidad de la que poco se conoce pero que es necesario y urgente abordar en sus diferentes aspectos: la seguridad y la reducción de las comisiones por transacción, la sensibilización y mejora de las capacidades personales para el manejo efectivo de las remesas, el diseño de mecanismos de asesoramiento y productos bancarios que rentabilicen de mejor manera el dinero que estas mujeres ganan y ahorran, el control de los abusos y malversaciones de los que son objeto muchas inmigrantes (en ocasiones por parte de sus propios familiares), la sensibilización de los hijos a fin de que valoren en mayor medida el esfuerzo realizado por sus madres para ganar el dinero que envían, el consumo responsable de estos recursos, el estímulo de inversiones



(por ejemplo en vivienda y terrenos) que puedan materializarse con un mayor control por parte de las interesadas (desde España), etc.

En otro orden de cosas, es imprescindible situar a las mujeres, sus movimientos, sus necesidades y potenciación de sus capacidades como prioridad en las *políticas de codesarrollo* (tanto en sus estrategias y contenidos como en sus recursos). Y no olvidar nunca que uno de los grandes impulsores de las migraciones involuntarias es la pobreza. Y la pobreza es femenina. Como debiera ser también en el futuro, infinitamente más de lo que lo es en el presente, el desarrollo.

j) Comunicación (en ambas sociedades)

Hay que incidir en la comunicación a nuestras sociedades de la realidad, aportaciones y demandas de las inmigrantes. Una comunicación que ha de concebirse en múltiples direcciones y orillas, *enfocándose no sólo a la opinión pública española sino también a la de los países de origen de las inmigrantes* porque, en ellos, también existe un gran desconocimiento y distorsión acerca de las dificultades y sacrificios (económicos, emocionales...) que atraviesan quienes deciden emigrar alejándose de sus seres queridos. Es menester incidir en la ruptura de estigmas y estereotipos injustos respecto a las y los inmigrantes en los países de acogida. Y comunicar nuevos valores, de reconocimiento y visibilidad del papel de las mujeres migrantes como motor de desarrollo de ambas sociedades. Dos acciones muy interesantes al respecto, en el marco iberoamericano, serían la de constituir una *red iberoamericana de periodistas* que intercambien y trabajen en común en relación a esta

temática, así como abrir un *canal específico de género en el portal Ciberamérica*, que incorpore la perspectiva de las migraciones en igualdad.

k) Gobernanza de género

Las migraciones en femenino sólo pueden abordarse desde nuevos conceptos, protagonistas y estrategias. Y desde un enfoque integral, complejo, mestizo. Eso significa asumir una *mayor interpenetración y coordinación entre temáticas* (inmigración, cooperación, igualdad), espacios (local y global, acá y allá) y *agentes* (públicos y privados, internacionales, estatales y regionales). Supone incorporar de un modo sistemático y riguroso la *perspectiva de género en la evaluación* previa, on going y ex - post de las políticas. Requiere, sin duda, contar con *personas expertas en género* en los procesos de planificación y ejecución de las mismas. Y no será viable sin arbitrar mecanismos de participación activa de las mujeres en los diferentes *foros de toma de decisiones*, así como de apoyo a sus *redes*. En una primera instancia, resultaría sumamente útil impulsar la creación de algún *mecanismo estable de diálogo* entre los organismos de igualdad y de migraciones de los países iberoamericanos, tanto a nivel bilateral como multilateral.

En definitiva, tenemos una intensa y compleja agenda por delante. Una agenda que será la auténtica medida de éxito de las nuevas políticas y sociedades globales. Porque la ruta de las migraciones, en su intersección con el camino hacia la plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, abarca todas las economías, todos los tiempos, todos los espacios, todas las diversidades, todos los talentos...abarca, en suma, la vida.

