



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Primer curso de capacitación para organizaciones de la sociedad civil sobre protección de poblaciones migrantes

UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA
CIUDAD DE MEXICO



ACNUR

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

CONSEJO DIRECTIVO

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

María Elena Martínez
Vicepresidenta

Lloyd G. Barnett
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Buni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Gisèle Côté Harper
Margaret E. Crahan
Víctor Ivor Cuffy
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Diego García Sayán
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
Oliver Jackman
Juan E. Méndez
Pedro Nikken
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco
Mónica Pinto
Carlos Roberto Reina
Hernán Salgado Pesantes
Cristian Tattenbach

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

INSTITUTO INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS

**PRIMER CURSO DE CAPACITACIÓN PARA
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
SOBRE PROTECCIÓN DE
POBLACIONES MIGRANTES**

CIUDAD DE MÉXICO
2 JUNIO, 1999

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE MÉXICO
COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS DE MÉXICO
ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS

325
159p

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Primer curso de capacitación para organizaciones de la sociedad
civil sobre protección de poblaciones migrantes / Instituto
Interamericano de Derechos Humanos -- San José, C.R. : IIDH,
2002 286 p. ; 21 1/2 x 14 cm.

ISBN: 9968-778-84-2

1. SOCIEDAD CIVIL 2. POBLACIONES MIGRANTES
3. DERECHOS HUMANOS 4. DESPLAZAMIENTO INTERNO
5. MUJERES MIGRANTES I. Título.

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva
responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del
IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados,
siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes
y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Gilda Pacheco
Directora Departamento de Entidades de la Sociedad Civil

Cristina Zeledón
Oficial de Programas

Marisol Molestina
Coordinadora de la Unidad de Información

Maritza Mena
Corrección filológica

Marialyna Villafranca
Diseño y diagramación

Manuel Romero
(MARS Editores) Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

ÍNDICE

Presentación	9
1. Palabras de apertura	11
Padre Enrique González Torres <i>Rector Universidad Iberoamericana</i>	
2. Discurso inaugural	13
Rodolfo Stavenhagen <i>Vicepresidente y Miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos</i>	
3. Palabras inaugurales	17
Silverio Tapia <i>Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México</i>	
4. Conferencia inaugural. El impacto en el refugio de la nueva dinámica migratoria en la región. Retos para asegurar la protección de refugiados	21
Jaime Ruiz de Santiago <i>Jefe de Misión ACNUR Costa Rica</i>	
5. Políticas públicas, protección de los migrantes y relación con el derecho internacional de los derechos humanos	47
Gioconda Ubeda <i>Consultora internacional</i>	
6. Las nuevas políticas migratorias estadounidenses y sus implicaciones para México	65
Mónica Vereá <i>Directora fundadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordinadora y fundadora de la Maestría en Estudios México-Estados Unidos de la ENEP, Acatlán, UNAM</i>	

7. Principios rectores del desplazamiento interno	97
• Fernando García Olivarreta <i>Miembro Secretaría Ejecutiva Comisión de Derechos Humanos de México</i>	97
• Juan Carlos Murillo <i>Asesor jurídico regional del ACNUR para el Norte de América del Sur</i>	102
• Cristina Zeledón <i>Oficial de Programa de Poblaciones Migrantes y Afectadas por la Violencia IIDH</i>	109
8. Protección interna y Principios rectores del desplazamiento interno	119
Beatriz Tamez <i>Miembro Secretaría Ejecutiva Comisión Nacional de Derechos Humanos de México</i>	
9. El desplazamiento interno de poblaciones en Colombia: la cooperación del ACNUR	135
• Leila Lima <i>Jefa de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)</i>	135
• Helena Olea <i>Abogada de la Comisión Colombiana de Juristas</i>	159
10. Panel. El desplazamiento interno en América Latina: experiencias en Perú, México, Guatemala y Colombia	173
• Perú. Magno Ortega <i>Miembro Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción del Perú (CONDECOREP)</i>	173
Juan Mendoza <i>Miembro Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH). Representante de la Mesa Nacional de Desplazados del Perú</i>	178
• México. Onésimo Hidalgo <i>Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción</i>	

<i>Comunitaria (CIEPAC)</i>	186
• Guatemala.	
Raúl Hernández Chacón	
<i>Secretario Pastoral de Movilidad Humana, Conferencia</i>	
<i>Episcopal de Guatemala</i>	191
Luis R. Salvadó	
<i>Director Asociación de Desarrollo Nuevo Amanecer</i>	
<i>(ASDNA)</i>	194
• Colombia.	
Jorge Rojas	
<i>Director Consultoría para los Derechos Humanos y el</i>	
<i>Desplazamiento (CODHES)</i>	202
11. Mujeres migrantes desde la perspectiva	
de los derechos humanos	207
Laura Guzmán	
<i>Directora Programa Interdisciplinario de Estudios de Género</i>	
<i>(PRIEG), Universidad de Costa Rica</i>	
12. Los derechos humanos en el Proceso de Puebla y	
la participación de las organizaciones de la	
sociedad civil	233
• Marco Tulio Boasso	
<i>Representante Adjunto de la Organización Internacional</i>	
<i>para las Migraciones (OIM), Centroamérica</i>	233
• Liliana Rojas	
<i>Miembro Asociación Regional de Migraciones Forzadas</i>	
<i>(ARMIF), Centroamérica</i>	244
13. La Convención para la protección de todos los	
trabajadores migrantes y sus familiares:	
posibilidades y límites en su aplicación	249
• Santiago Corcuera	
<i>Director Maestría en Derechos Humanos de la Universidad</i>	
<i>Iberoamericana, Plantel Santa Fe, México</i>	249
• Fabienne Venet	
<i>Directora de Sin Fronteras</i>	267
Anexo 1. Programa	279
Anexo 2. Listado de participantes	283

Presentación

La cuestión de la protección a las poblaciones migrantes reviste trascendental importancia en el ámbito de los derechos humanos. La migración debe ser comprendida como un fenómeno histórico que crece cada día más debido a factores que se concatenan como las diferencias de índole económica, política y social que se producen tanto a nivel interno como internacional, la situación de los mercados laborales, el aumento de la natalidad e inclusive los desastres ecológicos, sin dejar de lado las implicaciones que tienen los conflictos armados.

Ante una situación como la que presenta la región, el IIDH ha desarrollado diferentes metodologías de trabajo, a fin de hacer frente a la problemática generada por las situaciones a las que se ven expuestas las personas que, por una u otra razón, sea en forma voluntaria o no, se han visto forzadas a dejar atrás sus hogares.

En este sentido resulta fundamental la firma y promoción de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, de forma que los Estados reconozcan que la atención de los efectos de las migraciones, son un punto fundamental en las agendas

nacionales para que pueda identificarse la migración como un fenómeno complejo y compuesto por distintos factores, donde la cooperación interestatal es indispensable.

La articulación con distintas organizaciones de la sociedad civil, sin duda, permite un mayor acercamiento a los vértices del fenómeno, de forma que se puedan establecer las características particulares de cada país y así encontrar soluciones a largo plazo, entendiendo los factores estructurales que desencadenan el fenómeno de la migración.

El IIDH estima necesaria no únicamente la firma y promoción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares, sino la implementación de mecanismos jurídicos internos para su efectiva justicia-bilidad y el desarrollo de capacitaciones y programas de entrenamiento para las organizaciones de la sociedad civil (OSC), permitiendo que los trabajadores migrantes sean conocedores de sus derechos y del sistema de protección existente, para que de esta forma el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes sea una realidad política en el hemisferio americano.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo, IIDH

1. Palabras de apertura

Padre Enrique González Torres
Rector Universidad Iberoamericana

Muchas gracias señores representantes de instituciones que promueven junto con la Universidad Iberoamericana, este I Curso de Capacitación para la Sociedad Civil sobre la Defensa de Derechos Humanos de Poblaciones Migrantes. Nosotros, como una Universidad con clara vocación humanista de inspiración cristiana, desde hace ya muchos años hemos tenido como prioridad en nuestras actividades una reflexión mayor sobre los derechos humanos. En otras épocas se llamó justicia, dignidad de la persona humana, y ahora nosotros, al hablar de derechos humanos, estamos hablando del respeto a las personas humanas de todas las razas, de los distintos géneros, de todas las culturas, de todas las religiones, con la concepción clara que tenemos de que todos los hombres somos iguales y que en el momento en que nosotros sepamos respetar la igualdad y estemos dispuestos a apoyar más especialmente a los menos favorecidos, en ese momento nosotros vamos a realizarnos más como seres humanos. Yo recuerdo en algún documento de nuestro Padre General, que decía que desde el origen de nuestra religión cristiana se estableció la preocupación por los

migrantes. El Niño Jesús apenas nace se convierte en un desplazado, tiene que irse a Egipto porque lo persiguen y desde ese momento en la fe cristiana hay una gran preocupación por aquellos migrantes que, por razones políticas, económicas, de seguridad personal o de crecimiento personal, tienen que ir a otro lado. Los felicito y cuentan con el apoyo de esta Universidad, que ha tomado como prioridad de sus trabajos el estudio, la reflexión, el análisis y la defensa de los derechos humanos. Felicidades y muchas gracias por estar aquí.

2. Discurso Inaugural

Rodolfo Stavenhagen

*Vicepresidente y Miembro del Consejo Directivo del
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*

Es un gran placer para mí poder estar presente el día de hoy en la inauguración de este Curso de Capacitación en materia de Derechos Humanos de las Poblaciones Migrantes y de darles a ustedes la bienvenida en nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Ante todo, agradezco muy sinceramente la colaboración y el apoyo que han prestado diversas instituciones para la realización de esta actividad tan importante. En primer lugar, quisiera agradecer muy efusivamente el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concretamente a su Presidenta, la doctora Mireille Rocatti y su secretario técnico, aquí presente, Lic. Silverio Tapia, quienes desde el principio ayudaron a los esfuerzos desplegados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos para poder efectuar este evento aquí, en México, junto con la Universidad Iberoamericana, que generosamente ofrece su apoyo, sus instalaciones, su colaboración académica, sin la cual este curso de capacitación no hubiera tenido lugar. Muchas gracias, señor Rector, por acoger aquí, con su hospitalidad

y su generosidad este acto importante. Nuestro agradecimiento también al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados aquí presente, quien ha contribuido de manera esencial en la organización y en la realización de este curso, con expositores que ustedes van a escuchar, que están por venir o que ya están presentes en este curso. Otras de las instituciones que nos han ayudado para realizar el taller es la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, a la cual también quisiera agradecer su colaboración.

Como ya lo ha dicho el señor Rector, es una temática de nuestro tiempo y de todos los tiempos: los desplazados, los migrantes forzados, los refugiados por razones políticas, los migrantes por razones económicas, por diversos motivos. Infelizmente, salvo en épocas de gran crisis, la comunidad internacional se ha ocupado poco y de manera poco organizada de esta problemática tan profunda, que hoy en día podríamos decir está arraigada estructuralmente en las relaciones económicas y políticas de nuestros países, tanto a escalas nacional y regional como internacional. Todos escuchamos y vemos en las noticias la problemática de los refugiados de las guerras, hace algunos años de las guerras centroamericanas, más recientemente de la guerra en la antigua Yugoslavia, y lo que nos parece increíble es el hecho de que la comunidad internacional está poco preparada, poco capacitada para enfrentar esta crisis, a pesar de la increíble labor que desde hace años viene realizando el ACNUR, organismo especializado de Naciones Unidas para Refugiados. Hay, sin embargo, muchísimo más que hacer y las sociedades nacionales, que representan ustedes aquí, no están listas

aun para enfrentar tan grave problemática. Aquí en México mismo, desde hace algunos años hemos tenido experiencias dolorosas de refugiados políticos provenientes de las guerras centroamericanas de hace algunos años, de desplazados internos como en los últimos años por el conflicto que se vive en Chiapas, y también desde hace mucho tiempo el problema de los trabajadores migratorios, donde todos sabemos las condiciones especialmente duras que pasan los trabajadores mexicanos indocumentados y sus familiares que cruzan hacia los Estados Unidos. Esta es una problemática que, salvo esporádicamente, las organizaciones de protección a los derechos humanos no han asumido en una forma sistemática; de ahí que sea importante este evento en el marco de actividades que, desde hace algunos años, viene desplegando en la región el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entidad que ha asumido precisamente los derechos humanos de las poblaciones migrantes como uno de los temas fundamentales de su actividad en años recientes. Al respecto, es muy importante recordar -y esto lo van a ver ustedes en el transcurso de sus actividades- los importantes desarrollos que tienen lugar en el ámbito internacional desde hace relativamente poco tiempo, como es la aprobación por Naciones Unidas de los principios rectores para la protección de los desplazados internos. Precisamente la semana pasada hubo la oportunidad de analizar su situación por primera vez en el continente, en un Seminario en Bogotá, en donde uno de los autores y representante del Secretario General de la ONU para desplazados, el señor Francis Deng, estuvo presente. El otro elemento e instrumento internacional muy importante y de reciente aprobación por Naciones Unidas, es la

Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, recientemente ratificada por el Gobierno de México. Precisamente ha sido gracias al esfuerzo desplegado por la diplomacia mexicana en años cercanos que Naciones Unidas aprobó finalmente esta convención internacional. Ahora es el momento de ponerla en práctica, es el momento de analizarla, de estudiar todos sus alcances y de implementarla. Todo esto es lo que nos reúne aquí en estos días; de ahí que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos esté realmente muy contento de poderles recibir aquí y de agradecer nuevamente el apoyo que nos han dado las instituciones aquí presentes.

3. Palabras inaugurales

Silverio Tapia
*Secretario Técnico de la Comisión Nacional de
Derechos Humanos de México*

Asisto a este evento con la honrosa representación de la doctora Mireille Rocatti, Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien, por mi conducto, les ofrece y les hace llegar a ustedes sus más sentidas disculpas por no haber podido estar presente en esta inauguración, como eran sus deseos y como lo tenía previsto. Sin embargo, a las instituciones organizadoras y a las asociaciones civiles que hoy nos acompañan, les reitera el compromiso institucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México de continuar fomentando los mecanismos de colaboración y seguir contribuyendo en la construcción y el fortalecimiento de la cultura por el respeto a los derechos humanos en América Latina.

La realización de estos trabajos, cuyo principal objetivo es capacitar a miembros de las organizaciones y asociaciones civiles vinculadas con la promoción y protección de los derechos de las poblaciones migrantes, tiene una significación muy especial porque nos permite constatar que la conjunción de voluntades es posible entre

las instituciones públicas y la sociedad civil, como un esfuerzo común para promover los derechos y libertades fundamentales del ser humano.

El tema de la migración internacional y sus consecuencias ha adquirido gran relevancia en nuestros días, tanto que lo ha situado entre una de las principales inquietudes de los países del mundo junto con las cuestiones ecológicas, el narcotráfico, el desarme, el derecho al desarrollo y la situación socioeconómica desigual entre los seres humanos que habitamos el planeta. En el presente siglo, los flujos migratorios internacionales se incrementaron a partir de la Primera Guerra Mundial. Esto trajo consigo un cambio fundamental en la conceptualización de las personas que abandonan el país donde nacieron. De esta experiencia histórica parte la visión teórica que hoy aplicamos para entender los fenómenos migratorios, la división entre migrantes por motivos económicos y por los horrores de la guerra. Lamentablemente, estas mismas circunstancias internas y externas, que han influido en el ideal de emigrar a otro país, han propiciado un ambiente hostil y adverso en contra de los migrantes, quienes se encuentran en la mayoría de las ocasiones en situaciones de desventaja, debilidad y desamparo, lo cual pone en peligro su vida y su desarrollo personal. Lo anterior pone de manifiesto que la problemática de las poblaciones migrantes es eminentemente humana porque trata sobre la vida de mujeres, hombres, niños y familias enteras en busca de una vida mejor o de condiciones que les den seguridad. En consecuencia, al ser una problemática eminentemente humana, la participación y suma de voluntades de los organismos internacionales, de los defensores o comisio-

nados de promoción y protección de los derechos humanos y las organizaciones civiles, se vuelve fundamental para hacer valer los derechos de las poblaciones migrantes, los cuales se consagran en diversos instrumentos internacionales y también en la legislación interna para lograr su respeto por parte de autoridades y de la sociedad en su conjunto, con el fin de contribuir a la erradicación de las violaciones de que son objeto. En tal virtud, las instituciones y la sociedad civil deben ver con preocupación las posibles repercusiones y resultados de una política antiinmigratoria, llevada a cabo mediante medidas unilaterales que no están acordes con el principio de consulta previa entre los gobiernos de los países involucrados, sobre todo la ejecución de acciones de una parte que pueden afectar a la otra en aspectos tan fundamentales como la protección de los derechos humanos de un sector poblacional especialmente vulnerable, como son los migrantes. Frente a estos actos, consideramos de extrema urgencia la sensibilización de la sociedad y la difusión de la idea de que el migrante debe ser tratado con dignidad y respeto. Lo anterior incluye la protección de su vida, de su libertad e integridad personales. A los representantes de los organismos no gubernamentales que han venido de diferentes países, así como los de diversas entidades federativas de la República Mexicana, les reconocemos su interés y el esfuerzo constante que realizan en materia de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

En el cumplimiento de sus objetivos, estamos seguros de que sus actividades en esta materia se verán fortalecidas por la declaración sobre el deber y derechos de los individuos que ya ha mencionado el doctor Stavenhagen.

Por todo esto, nos congratulamos de que este evento pueda realizarse en nuestro país, con la participación de diversos organismos no gubernamentales de Latinoamérica que trabajan en favor de las poblaciones migrantes y bajo los auspicios de instituciones tan prestigiosas como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad Iberoamericana, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y que siempre contarán con el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Muchas gracias.

4. Conferencia inaugural

El impacto en el refugio de la nueva dinámica migratoria en la región. Retos para asegurar la protección de refugiados

Jaime Ruiz de Santiago.
Jefe Misión ACNUR Costa Rica

Para iniciar, quisiera señalar que creo que ustedes fácilmente pueden comprender la gran emoción y el temor que siento al iniciar este curso de capacitación. Primeramente, la gran emoción para mí es volver a una Universidad a la que quiero entrañablemente, una Universidad que intentó formarme, una Universidad en la que fui alumno, en la que fui maestro acompañado de maestros que me formaron y me intentaron formar, de alumnos que son actualmente mis compañeros y de los estudiantes a los cuales quiero, a todos ellos, entrañablemente. Es una emoción volver aquí, a esta Universidad, en instalaciones para mí un poco desconocidas, lo que muestra el paso del tiempo. Hace algunas semanas Cristina Zeledón y Roberto Cuéllar se comunicaron conmigo para informarme del deseo y el plan que tenían de realizar este curso de capacitación y me manifestaron el anhelo de que yo participara. Ahí hubo alegría. A continuación añadieron

que querían que yo participara activamente. Ahí ya comencé a tener prevenciones y, además, añadieron que querían que yo diese una charla; mis prevenciones aumentaron, pero cuando me señalaron que se trataba de pronunciar la primera de las conferencias, la conferencia inaugural, entonces el temor entró en pleno

Supe, a través de Cristina y de Roberto, que tras esta invitación estaba mi exalumno, que en largo ha superado al maestro, que había señalado mi nombre como candidato para que pronunciara este nombre, mi querido amigo Santiago Corcuera, y tuve que aceptar por estos motivos, porque tanto Santiago como Cristina y Roberto me señalaron que lo serio de este curso eran las conferencias y las discusiones que se llevarían en la realidad a partir del jueves. Jueves, viernes y sábado eran los días serios de trabajo. Lo mío era tan solo para abrir el apetito, era una entrada. Los temas serios eran los temas que se señalaban a partir del módulo primero: la migración, la migración económica, el desplazamiento interno, problemas acuciantes para nuestro siglo, para nuestra época y, lo que a mí me correspondería era solamente hacer una pequeña introducción a estas temáticas hablando también del refugio, en la medida en que, como señalaba Roberto, actualmente me han puesto como hombre-enlace, porque, por una parte está el ACNUR, como agencia de Naciones Unidas encargada de los refugiados, y por otra parte, el mundo académico, ahí estaba todo el mundo de enlace; entonces, se trataba de hacer una presentación a través del refugio a toda esta temática por una parte extremadamente dolorosa, rica y preocupante de las migraciones, de los desplazamientos internos, de las migraciones económicas.

Y es con esta alegría y con este temor que paso a este esfuerzo para tratar de abrir apetito a los temas que ustedes van a analizar en los días que vienen de una manera más consistente y sistemática.

Esta iniciación, este esfuerzo, esta charla va a estar dividida en tres partes. La primera parte girará en torno al tema de cuál es el contexto en el que se presenta el refugiado; la segunda parte tiene como eje el contexto en que se presenta el refugiado en América Latina, y la tercera, cuál es el contexto en el que se presenta el refugiado en América Latina el día de hoy, cuáles son los retos, para luego sacar de ahí alguna conclusión.

Primera de las partes: *¿Cuál es el contexto en el cual se presenta en general el refugiado?* El mundo del refugio, como se ha señalado con claridad ya, hace referencia siempre a la intolerancia, a la violencia, porque los refugiados son siempre producto de la intolerancia, producto de la violencia, producto de la persecución y de la guerra. Y hay que decir que esta persecución y esta guerra han existido, por desgracia, desde que el hombre es hombre. Y en este sentido, nosotros podemos encontrar el fenómeno del perseguido y del hombre necesitado de protección en las culturas más antiguas y en las tradiciones culturales y religiosas también más arcaicas. Cuando uno lee, por ejemplo, a los grandes trágicos griegos, sabe que los grandes autores como Esquilo y Sófocles han escrito obras clásicas, quizá por clásicas no suficientemente leídas, que tratan de una manera expresa el tema de la persecución y la necesidad del refugio. Esquilo tiene aquella obra maravillosa de *Las Suplicantes*, aquel grupo de cincuenta mujeres que huyen de la persecución de los

hijos de Egipto y se acercan a un lugar sagrado, se acercan al ara sagrada, al ara religiosa, para pedir protección. Más adelante, Sófocles escribe aquella inmortal obra *Edipo en Colona*, donde se nos presenta a este hombre agobiado por la edad, víctima del destino que todos nosotros conocemos, que es perseguido por sus parientes habiendo él sido rey de Tebas, y se ve obligado a pedir protección en un lugar sagrado, en una ciudad griega. Y allá llega también, como aquellas mujeres, *Las Suplicantes*, suplicando protección; esta protección es lo que se conoce con el nombre de refugio. Esta doble realidad de seres humanos perseguidos y en necesidad de protección se encuentra también en las grandes tradiciones religiosas. En la tradición judeo-cristiana tal como se nos presenta, por ejemplo en el libro del “Deuteronomio”, cuando Moisés da la orden de construir diversas ciudades cuya finalidad consiste precisamente en proteger a los perseguidos. Más adelante, como bien señalaba el Padre González Torres, es la misma figura de Jesús, que es obligado a huir, la familia es obligada a transportarlo a Egipto para hacerlo huir, para huir de la persecución que amenazaba su vida. Y, entonces, tenemos aquí a tres figuras que se nos presentan con un gran dramatismo el día de hoy: Esquilo, las mujeres, *Las Suplicantes*; Sófocles, con Edipo, el hombre ciego y víctima del destino, el viejo cuyo único destino, cuyo anhelo es un poco de protección antes de morir. Y la historia del Niño Jesús, es la historia de una familia que carga a su infante apenas nacido, a su hijo apenas recién nacido para buscar protección.

Hombres, mujeres y niños son las víctimas de la persecución. Hoy, cuando se habla de que hay 15 000 000

de refugiados, uno tiene que recordar que el 80 por ciento de esta cantidad de millones de personas está representado por mujeres y por niños. Pero es una historia cuyos antecedentes se encuentran muy en la antigüedad. La reflexión cristiana hace del cristiano un hombre con la constante conciencia de que no podemos establecer aquí nuestra tienda, esta es la tentación: establecer aquí nuestra tienda, mas no es posible hacerlo; es necesario celebrar la Pascua, y la Pascua se celebra con vestido de partida, con urgencia de viajar. No podemos instalar aquí nuestra tienda definitiva, estamos hechos para una realidad diferente, es necesario vivir la espiritualidad de aquel hombre que no halla aquí su tienda definitiva. Y en la tradición musulmana -tradición tan rica- uno de sus fundamentos básicos de la religión es la acogida al extranjero, especialmente al perseguido. Y uno comprende por qué el día de hoy es en Paquistán donde se alberga a una de las poblaciones más grandes de refugiados. Paquistán llega al día de hoy a dar cobijo, a dar protección a prácticamente 3 000 000 de refugiados afganos. Un pequeño país, con una economía desestabilizada, pero la tradición religiosa obliga a mantener las manos abiertas y mantener las manos abiertas tiene un significado concreto: mantener las puertas abiertas porque el refugiado es el que llega, toca la puerta y pide que le abran. Es un poco lo que en México vivimos en la época de las posadas. Ahí viene la familia necesitada de que se le abran las puertas, y toca: *'Por favor abridme!'* Y se puede encontrar ante dos realidades: *'¿Quiénes son ustedes? No les conocemos, no abrimos las puertas, puede que sean unos truhanes, unos tunantes, ¡Sigan adelante!'* Se cierran las puertas hasta que alguien tiene la generosidad de abrir las puertas y abrir las puertas

significará abrir las manos, y lo que es más difícil: abrir el corazón. El mundo musulmán da con esto un ejemplo porque la tradición religiosa obliga a esta acogida al extranjero, especialmente al perseguido de una manera rigurosa. No podemos detenernos en este problema del perseguido que busca protección durante la Edad Media. Basta recordar los nombres de Becket, de Dante, para encontrarnos ante historias dramáticas y que nos presentan la misma tragedia.

En el mundo moderno y contemporáneo, que hace explosión en el siglo XX: Primera Guerra Mundial en Europa, en donde ya los Estados conocen la gran conflagración, la Primera Guerra Mundial que genera, evidentemente, millones de refugiados. Y los Estados hacen el esfuerzo de crear una sociedad internacional. ¿Para qué crean una sociedad internacional? Para algo muy simple: para intentar hablar, para que aquello que dirima las controversias no sea la violencia, sino el diálogo. 1919, Sociedad de Naciones, y pronto en la Sociedad de Naciones se ve la necesidad de nombrar a un alto comisario, encargado de los refugiados. Se piensa entonces en el representante de Noruega -un aventurero-, se necesita espíritu de aventurero para ir a proteger a los necesitados. ¡Claro que sí! Friedhoff Nansen, aquel que había llegado al Polo Norte. Friedhoff Nansen es nombrado Alto Comisario en 1921 para resolver el problema de aquellos que eran producto de la revolución rusa, de la Primera Guerra Mundial y pronto los turcos, los armenios, los griegos. Cuando fallece -en 1930-, la Comunidad Internacional manifiesta el pesar de la desaparición de estos hombres que son, por desgracia,

pocos. Aquellos que entregan su vida a proteger a los hombres concretos para intentarles brindar protección. Europa ya está en llamas. La Sociedad de Naciones es impotente frente a los abusos que se presentan en las relaciones entre Estados en Europa. Pronto estalla la Segunda Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones está agónica y, finalmente, muere. Mientras, la Segunda Guerra Mundial estalla. Así, la Segunda Guerra Mundial produce más que nunca millones de refugiados; los Estados ven más que nunca la necesidad de resolver sus conflictos y sus diferendos de otro modo que la guerra. ¡Basta la guerra! ¡Callen las armas! ¡Estados: hablen! Resuelvan sus conflictos hablando. Es el problema que tenemos en nuestras familias con nuestros hijos. No, a la fuerza. No, a esa fuerza bruta y ciega. Deténganse y hablen. Un esfuerzo por comportarse como hombres. Y cuando nace la Organización de Naciones Unidas en 1945, esta manifiesta ya desde la carta la preocupación por los derechos humanos y por la protección a los perseguidos. Es por ello que ya en 1946, en la primera sesión de la ONU, se declara que el problema de los refugiados es de carácter internacional: internacional por su naturaleza e internacional por sus dimensiones. Era necesario establecer un organismo definitivo y permanente para intentar resolver el problema de los refugiados. En 1947 nace la Organización Internacional para los Refugiados que pronto tiene que ser reemplazada por un organismo diferente. En 1949 se decide la creación de un Alto Comisario para los Refugiados, y en 1950 se le da su estatuto; es decir, de qué manera se debe organizar. En el año 2000, el ACNUR festeja su cincuenta aniversario prácticamente de haber sido estructurado, gracias a ese

estatuto adoptado en 1950, que es el estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

El documento, que espero pronto reciban, es un documento de altísima importancia porque en él se señala cuál es la tarea fundamental del ACNUR. Es un documento pequeño que no encierra gran secreto, solamente requiere paciencia para ser leído, para ser meditado, y para ser comprendido. Ya en el número primero se dice que el ACNUR está hecho para dar protección a los refugiados y para buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, pero el ACNUR está hecho básicamente para dar protección a los refugiados, y es por ello que el logo del ACNUR es muy simbólico: se trata de una persona, se trata de un hombre, de un ser humano, que se encuentra protegido por dos manos, porque el refugio es este esfuerzo por proteger al ser humano concreto. Y es por ello que el ACNUR tiene como esencia fundamental este mandato, esta orden, este encargo dado por la Comunidad Internacional para proteger a los refugiados. El estatuto de 1950 habla expresamente de mandato. Tiene un mandato. Tiene una orden que cumplir. Tiene una tarea que realizar. Y este mandato consiste en proteger a los refugiados, darles protección. El día de hoy van a haber muchas críticas al ACNUR, y se va a querer que el ACNUR deje a un lado este mandato: que la bestia no muerda, que se haga del ACNUR una institución asistencial, que dé toda la comida que quiera, que dé todos los recursos, que dé toda la educación, que dé toda la salud que se desee, pero que no proteja porque la protección hace mal. ¿Hace mal a quién?

Evidentemente no a las personas perseguidas; hace mal, muchas veces a los Estados, y muchas veces a los Estados no les agrada que el ACNUR intente proteger. ¡Cambiamos su mandato! Y es aquí cuando tenemos que recordar que el ACNUR tiene un mandato concreto, dado por la Comunidad Internacional: dar protección a los refugiados. Mas este estatuto aparece en una resolución y es por ello que esta resolución señala que es necesario elaborar convenciones que de una manera adecuada protejan a los refugiados. De ahí nace la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados. Y esta Convención de 1951 va a ser perfeccionada por el Protocolo del 67. Son los grandes instrumentos de protección: el estatuto del 50, que le da al ACNUR el mandato; la Convención del 51, que establece claramente los contornos de las relaciones entre el refugiado y el Estado que lo reconoce.

Y en tercer lugar, el Protocolo del 67, pero el estatuto del 50 y la Convención del 51 tienen la enorme ventaja de definir al refugiado porque muchas veces con este pasa aquello que San Agustín, en su libro décimo de las *Confesiones*, dice respecto del tiempo: cuando no se nos pregunta qué es el tiempo, todos nosotros lo sabemos puesto que es un elemento esencial en nuestra existencia, el tiempo, pero si se me pregunta en qué consiste el tiempo, cuál es la definición del tiempo; entonces, tengo que confesar -dice el doctor de Hipona- que no lo sé. Muchas veces pasa así con los refugiados. Se habla de refugiados para arriba y para abajo hasta que alguien dice: 'Y, bueno, ¿qué es eso de refugiados?' Pues no se tiene una idea clara. Recurramos al Estatuto del 50 y a la

Convención del 51, que establecen claramente sus elementos jurídicos. Primer elemento, *el refugiado es una persona*. ¡Elemental! El refugiado es una persona. Conclusión: no hay ni cosas ni animales refugiados. Y cuando los medios de comunicación hablan de “capitales refugiados” puede ser la frase dramática para nuestros bolsillos, pero absolutamente inexacta desde el punto de vista jurídico porque no hay “capitales refugiados”, como no hay animales refugiados, tampoco. Primer elemento, el refugiado es una persona, un ser humano. Segundo elemento esencial, *el refugiado se encuentra fuera del país de origen*, el refugiado ha cruzado la frontera, no está más en su país de origen, y es por ello que va a requerir una protección especial, y aquí se suscita ese tema, que va a ser el tema de nuestras meditaciones, el problema de los desplazados internos, los desplazados internos pueden ser víctimas de las mismas causas que hacen que el refugiado abandone su país. Mas los desplazados internos no son refugiados. De cuando los medios de información hablan de refugiados internos, comprendemos el drama que se vive, pero jurídicamente es inexacta la expresión. Los desplazados internos no son refugiados. Tercer elemento: *el refugiado es una persona que ha dejado su país de origen porque tiene un fundado temor de persecución*. Es el quebradero de cabeza de quienes tienen que decidir si un demandante de protección es o no refugiado, tiene un temor fundado de persecución o no. La definición no dice que el refugiado está siendo perseguido. Dice que tiene temor fundado de persecución. El refugiado es un hombre de carne y hueso, como cada uno de nosotros que tiene miedo, miedo a una persecución, mas este miedo debe ser

objetivamente fundado porque hay miedos que son producto de desequilibrios psicológicos y entonces se podrá constatar el miedo, el temor, pero uno no podrá decir que es un miedo o un temor objetivamente fundado. Es necesario mostrar que hay un fundado temor de persecución y, finalmente, la definición dice que si el refugiado es una persona que se encuentra fuera del país de origen con un fundado temor de persecución a causa de la raza, la religión, de la nacionalidad, del grupo social o de las opiniones políticas. Conclusión muy interesante porque muchas veces se piensa que todos los refugiados lo son en razón de sus ideas políticas, y esto es falso. Hay refugiados que lo son por su raza, por su religión, por su nacionalidad. Los casos de Eritrea el día de hoy nos lo muestran de manera clara, el problema del Kósovo, evidente, problema de raza, de nacionalidad, problema de religión. En casi toda América Latina, son conocidos los Bahais, que son perseguidos en razón de sus creencias religiosas, grupo social por pertenecer a cierta clase económica, por ser capitalista, por ser burgués, por pertenecer a un sindicato o por motivos incluso más baladíes porque la persecución puede ser por mil motivos. A alguien se le puede perseguir por ser periodista, por ser filósofo, por ser poeta, por tener los pelos largos, por ponerse aretes y ser hombre, por dejarse largo el cabello, mil motivos... Grupo social, en algunos países esto llega a la histeria.

En algún país de América del Sur se perseguía a una persona por sus ideas políticas, se le suprimía, pero antes de suprimirlo, se tomaba su agenda de direcciones y se comenzaban a ver los nombres de las personas que ahí aparecían y se comenzaba a perseguir a todas las personas

cuyo nombre figuraba en aquella agenda de nombres y direcciones. ¿Por qué? Porque su nombre aparecía ahí: punto final. El último motivo son las ideas políticas, pero se puede ser refugiado por diversos motivos y, el día de hoy entre los 15 000 000 de refugiados, hay millones que lo son por razones que no son las políticas.

Pero de esta definición uno comprende que el refugiado ha abandonado su país de origen por un fundado temor de persecución de cualquiera de los mencionados. El refugiado no es un animal, no es una cosa. Los desplazados internos no son refugiados y también podemos añadir a los migrantes económicos, aquellos que dejan su país en busca de mejores condiciones de trabajo, en busca de un trabajo, tampoco son técnicamente refugiados. Se podrá hablar de refugiados económicos; la realidad significada es dramática; el error jurídico es total. No hay refugiados económicos. Estamos así ante el primero de los puntos: ¿Cuál es el contexto en el que se presenta el refugiado?

Segundo punto de mi exposición: *¿Cuál es el contexto en el que se presenta el refugiado en América Latina, en nuestro continente?* Nuestro continente ha sido salpicado por las persecuciones, por la guerra, especialmente, en las últimas décadas. En la década de los sesenta y de los setenta fue América del Sur la que padeció de manera especial. Fue América del Sur con regímenes de dictaduras militares como Argentina, como Uruguay, como Brasil, como Paraguay, como Bolivia, que produjeron miles y miles de refugiados y, estos refugiados se caracterizaban, casi todos ellos de una manera general, por ser refugiados procedentes de ciudades, refugiados urbanos, con buenos

niveles de educación, que se vieron obligados muchas veces a buscar protección en otro continente.

A partir de la década de los ochenta, fue América Central la que padeció la guerra, la violencia, la violación masiva de derechos humanos. Estos refugiados, causados por violaciones masivas de derechos humanos, son producidos por Nicaragua, por El Salvador, por Guatemala. Estos refugiados, casi todos ellos, se presentan como procedentes del campo, son de procedencia rural y con poca educación, y llegan de una manera masiva. es un fenómeno de flujos masivos de refugiados que se presenta en los países de América Central.

En México, en 1981, se celebra un coloquio de grandísima importancia, un coloquio sobre el asilo y el refugio en América Latina, porque en América Latina se mezclan esas dos figuras: *el refugio* y *el asilo*, de tanta tradición latinoamericana. Y, en este coloquio, el cual se realizó aquí en México, se logran varias conclusiones, una de las más importantes es que era necesario ampliar el concepto de refugiado para encarar nuevos fenómenos producto de hombres perseguidos. Por ello, en 1984; es decir, tres años después, en Cartagena de Indias, se realiza un seminario que produce una declaración, la Declaración de Cartagena, que establece conclusiones de gran importancia.

Una de las más importantes es la ampliación del concepto de refugiado. Entonces, en América Central primero, y luego en América Latina toda, se va a adoptar un concepto más generoso de refugiado para dar respuesta a los nuevos fenómenos históricos. La nueva definición de la Declaración de Cartagena conserva la definición clásica;

es decir, los elementos que hemos expuesto. Lo anterior se conserva, pero los contornos del refugio se amplían. En este caso, la definición adoptada por los países latinoamericanos, es que un refugiado es una persona, siempre es una persona que se encuentra fuera del país de origen, siempre fuera del país de origen porque ha sido obligada, porque su vida, su libertad o su seguridad se encuentran amenazadas por la agresión extranjera, por la violación masiva de derechos humanos o por cualquier otra causa que haya perturbado gravemente el orden público.

El concepto de refugiado requiere que este sea una persona que esté fuera del país de origen, pero la causa del refugio es una causa más objetiva, la agresión extranjera, la violación masiva de derechos humanos, la guerra. Esta definición está inspirada en la experiencia de África, porque África se había tenido que enfrentar con el problema de las guerras internas en la década de los sesenta, cuando comienza el movimiento de independencias en África, que multiplican los Estados africanos, hasta el día de hoy cuarenta y tres. Algunos de ellos tan pequeños, que uno se pregunta: ¿dónde demonios están? ¿Dónde está Guinea Bissau? ¿Dónde está Gambia? ¿Dónde esta Suazilandia? Pequeños países de África... En la década de los setenta, establecimiento de fronteras hecho desde Europa, arbitrariedad en la fijación de estas. Resultado: cantidad de luchas y de guerras.

En 1969, África se vio en la necesidad de ampliar el concepto de refugiado en la Convención de la Organización de la Unidad Africana que está hecha para resolver problemas específicos de refugiados en África.

Este año de 1999, se celebra el treinta aniversario de esta Convención. El último número de la revista *Refugiados* está dedicado a este trascendente fenómeno. El treinta aniversario de la Convención de la AUGA, que tanta aplicación tiene en África porque lo que se vive hoy en Kósovo es horroroso, pero también es horroroso que este fenómeno y este drama no haga olvidar los dramas permanentes que vive África. No se habla más de África, no se habla más de los horrores que acontecen en Sierra Leona, de lo que pasa en Angola, y cuando estalla la violencia en Guinea Bissau esto no tiene cabida en los periódicos. Es necesario recordar este continente que alberga a más de la mitad del mundo de los refugiados, más de 8 000 000 de personas.

En todo caso, en la definición adoptada en 1969 en África, América Latina se inspira para ampliar el concepto de refugiado. Cuando estaba yo en África y les señalaba que América Latina se había inspirado en esa Convención elaborada en África, les llamaba mucho la atención, no lo conocían. Al mismo tiempo que veían que en América Latina se establecían nuevas realidades a las cuales ellos desearían acceder, mayor estabilidad económica, mayor estabilidad política. Mas una Convención Africana había sido de trascendente importancia para América Latina y esta definición de la Declaración de Cartagena sirve para resolver el problema de refugiados en América Central. Esta definición poco a poco es incorporada en diferentes legislaciones, como, por ejemplo, en Belice, en Ecuador. Esta definición aparece también en la legislación mexicana para identificar a los refugiados y es también usada poco después en América del Sur.

Estando en Brasil se presentó un fenómeno increíble porque comenzaron a llegar refugiados procedentes de Angola, de otro continente, de África, y pronto fueron cientos y pronto fueron miles. Era necesario decir si eran o no eran refugiados. El Gobierno brasileño aplica la definición de Cartagena y reconoce como refugiados a los angoleños. Y América Central y América del Sur recogen esta definición generosa para identificar a los refugiados.

Pasamos a la tercera parte de mi introducción: *¿Cuál es el contexto en el que se presenta el refugiado en América Latina el día de hoy.* El día de hoy, a Dios gracias, el problema de los refugiados no es un problema prioritario en América Latina porque han quedado atrás estos movimientos masivos de refugiados y los países han accedido a una nueva realidad: una nueva realidad política, una nueva realidad económica, pero esta realidad económica presenta una gran inestabilidad. Ciertamente, se pasó esa fecha crítica que fue 1989, 1990, el fin de todo un universo en Europa, el fin de toda una ideología, pero este fin de aquella ideología tiene consecuencias concretas en América Latina, porque es el reino de un sistema liberal que produce una gran injusticia entre la población y poco a poco aumenta el problema de los migrantes.

En un documento de gran trascendencia en América Latina, el Documento de Puebla, elaborado por el CELAM en 1979, se manifiesta que las migraciones representan uno de los nuevos signos de los tiempos: 1979. Después de 1979, veinte años después, en aquel momento el Papa Juan Pablo II venía a México para la celebración de la Conferencia de Puebla, en ese momento se anuncia ya este problema grave, este nuevo signo de los tiempos

inquietante cuyos perfiles no han hecho sino aumentar: el problema de migraciones desordenadas, de migrantes económicos, de personas desplazadas en el interior de los países y el problema de los refugiados, naturalmente subsiste, pero al lado de unas realidades que lo exceden, que lo desbordan. En este caso, el ACNUR tiene que ser consciente de que el problema de los refugiados el día de hoy en América Latina ha disminuido, cierto; en otros continentes no es así, en África el problema ha aumentado con una violencia espantosa: refugiados prácticamente en todas las partes de África: en África Occidental, en África Central, en el cuerno de África, en todos esos países.

Europa, que se creía curada de espantos. Europa, que pensaba que había aprendido tras la experiencia de la primera y de la segunda guerras mundiales, va a cerrar este milenio con una catástrofe de incalculables consecuencias. Antes para saber lo que era la guerra, se tenía que ir al cine, hoy basta encender la televisión. Los misiles caen por todas partes y se declara que ha sido un triunfo. Uno no entiende lo de triunfo ni de qué, ni por qué, ni para quién ... pero es la guerra, la guerra técnica y más sofisticada. Y Europa conoce de nuevo este fenómeno.

En América Latina no. En América Latina son problemas de otro tipo. Y entonces uno tiene que constatar que los retos son diferentes. El ACNUR tiene que repetir que en medio de estos movimientos desordenados, caóticos, en donde se presentan fenómenos de signo diverso, es necesario preservar siempre la identidad del refugiado para darle protección. Pero uno puede preguntarse cuál es la esencia de la protección, en qué consiste la protección internacional. Yo creo que la

protección internacional tiene como esencia dos realidades. Primera realidad: que los refugiados sean admitidos en un país de asilo; la admisión en un país de asilo. La admisión, ¿qué significa la admisión? Ya el estatuto del ACNUR, que es un documento de grandísima importancia, en su número 8 dice lo siguiente: “El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado por los medios siguientes: D) Promoviendo la admisión de refugiados.” ¿Qué significa promover la admisión de refugiados? Significa que el Delegado del ACNUR tiene que insistir ante los gobiernos para que mantengan las puertas abiertas. Y este mantener las puertas abiertas, tiene un significado muy concreto.

Recuerdo cuando inicié mi trabajo en España, uno de los lugares de más trabajo era en Barajas, en el aeropuerto de Barajas. Mientras los turistas llegaban, ahí en esa zona llamada internacional de los aeropuertos, pronto aprendí que hay una zona que es verdaderamente una tierra de nadie, un *no men's land* que el turista nunca percibe, en donde la persona todavía no entra en el país hasta que pase las formalidades migratorias, pero no ha entrado. Entonces, el problema es que lo dejen entrar. Entonces, había que estar trabajando constantemente en Barajas. ‘¡Déjenlos entrar, por favor! Estas personas que están aquí, que están pidiendo protección porque vienen de países donde sabemos por los medios de información que hay guerra, ¡déjenlas entrar!’ El mismo problema en el aeropuerto de Fiumichino cuando estuve en Italia. Y luego recorrer fronteras. Cuando fui enviado por la crisis de Haití a la República Dominicana, primera tarea: visitar las

fronteras. Visitar las fronteras para ver que los haitianos que deseaban poder entrar a pedir protección. Y cuando estalla la guerra en Guinea Bissau, primera obligación que se tuvo: insistir ante las autoridades senegalesas que dejaran entrar a los refugiados.

El día de hoy, países tienden a cerrar puertas, y entonces el drama de las posadas mexicanas se repite: '*¡Por favor déjenos entrar!*' Respuesta: '*¡No sean unos tunantes! Seguramente son unos tunantes, así que sigan adelante, aquí no entra nadie.*' Y entonces son continentes los que cierran bajo siete llaves las puertas: '*¡Aquí no entra nadie, nadie!*' Los continentes se convierten en fortalezas y se utilizan todos los medios para que no se entre de ninguna manera. Primera esencia de la protección: '*¡Déjenlos entrar! Déjenlos entrar*'. Segundo: el principio de no devolución. Ya que están aquí, no los devuelvan. El principio de no devolución se repite constantemente en francés y esto lo hace muy elegante, es el principio de no *refulmen*, que se consagra en la Convención del 51, artículo 33, y después se repite en la Declaración de Cartagena de una manera muy elaborada, extraordinaria porque entre 51 Convención y 84 Declaración de Cartagena, han pasado muchos años. Y entonces en la Declaración de Cartagena se dice que el principio de no devolución es el corazón mismo de la protección, es la piedra angular, es la columna vertebral. Se dice que es una norma imperativa de Derecho Internacional. Se dice que es una norma de *jus cogens*, con todas las consecuencias que esto entraña para el Derecho Internacional. Principio de no devolución: este principio de no devolución es básico y debe ser respetado por todos los países. Y a partir de estos

dos elementos de la protección: admisión y no devolución, se siguen una cantidad enorme de consecuencias, una cantidad de derechos que se le deben dar al refugiado, que se le deben reconocer, pero todo tiene su origen en esta unidad fundamental que se encuentra representada por la admisión y la no devolución. Pero uno puede preguntar quién realiza la protección, quién realiza la protección de los refugiados, uno puede decir evidentemente el ACNUR; claro, tiene ese mandato, mandato esencial, pero no solo el ACNUR, sino que la protección también debe ser realizada por las autoridades de los países, especialmente por las autoridades migratorias, y es necesario trabajar con la policía migratoria para enseñarles que es un refugiado y que no lo deben devolver. ¡Ah, tarea nada fácil! ¡Tarea nada fácil!

Recuerdo que cuando estaba para atender el problema de los haitianos en Guantánamo, a este lugar llegaron las tropas estadounidenses, los marines que venían de la guerra del Golfo, y cuando llegaron los marines, el problema es que llegaron los marines y que venían de la guerra. Llegados los marines a Guantánamo, se les tuvo que repetir hasta la saciedad que los haitianos, los pobres haitianos, que estaban en campos de refugiados en Guantánamo no eran el enemigo. Porque venían de la Guerra del Golfo los marines y allá habían sido enviados a luchar contra el enemigo. Ahora se encontraban en Guantánamo en una operación humanitaria. ¡Hagan entender esto a los marines que vienen de la Guerra del Golfo! ¡Oh, complicadísimo!

Cuando a una autoridad migratoria le llega alguien sin pasaporte y sin visa, su reacción inmediata y primera es:

'¡Fuera de aquí, a su país de origen!' Hay que detener este reflejo y decirle: *'Atención, si se trata de un demandante de asilo, de refugio, no se debe hacer esto'*. No se debe hacer esto. La formación con las autoridades migratorias es esencial; esto es, las autoridades de los países. Pero, evidentemente, la protección está encomendada a más instancias. Es toda la sociedad civil la que debe intervenir, son las ONG las que tienen una misión específica porque son ellas las que están en el campo de batalla. Es trabajo de las ONG, es trabajo de la Iglesia. La Iglesia, evidentemente, está preocupadísima desde hace mucho tiempo con el problema de los refugiados. En nuestro siglo genera inclusive congregaciones religiosas cuyo carisma específico es la atención a los inmigrantes. Y aquí tenemos entre nosotros, según me han dicho, a miembros de los escalabrinianos, con los cuales yo he trabajado codo a codo porque cuando llegaron los angoleños a Brasil, ¿quiénes nos podían ayudar? Ahí están los escalabrinianos o carlistas. ¡Allá vamos! Saben que tenemos un problema con los angoleños, que son refugiados. Primera respuesta: *'Sí. Pero nosotros trabajamos con los inmigrantes'*. Bueno, les pedimos que vengan a considerar la posibilidad de trabajar con los refugiados. Lo estudiaron durante unos días y después nos respondieron: *'Naturalmente, comprendemos que sí, que esto forma parte de nuestra tarea, de nuestro carisma'*, y el trabajo fue efectivo.

La Iglesia, que ya desde 1979 en el Documento de Puebla habla de este nuevo signo nuevo de los tiempos que son las migraciones, posteriormente a través de uno de sus Institutos Pontificios, en el 92, produce ese documento de gran importancia: *Los Refugiados: un desafío a la solidaridad*, porque hay todo un Instituto Pontificio; es decir,

toda una secretaría que está destinada a los migrantes, a los refugiados, que produce anualmente un mensaje especial y, finalmente, el cuarto viaje de Juan Pablo II a México es para entregar el documento postsinodal *Ecclesia en América*. Y este documento *Ecclesia en América* tiene párrafos sobre los cuales es necesario reflexionar con mucho cuidado, en donde se habla de este problema de las migraciones, la problemática de los inmigrados a partir del numeral 65. Preocupación también de la Iglesia, de las Iglesias.

Es necesario sensibilizar a toda la población civil porque toda la población civil tiene una misión específica que desempeñar. Es necesario hablar en las universidades, en las cuales muchas veces la problemática de las migraciones y de los refugiados es rigurosamente desconocida. Es en estas instituciones del saber en que ese fenómeno de nuestro mundo es ignorado. Y uno se puede preguntar, ¿cómo es posible que facultades que están hechas para enseñar a responder con justicia a los problemas que presenta la realidad histórica no atiendan suficientemente el problema de migraciones y de refugiados? El ACNUR necesita trabajar con todos ellos. Así que, cuando se organiza este Coloquio, cuando se organiza este Primer Curso de Capacitación, a mí me ha producido una enorme satisfacción ver que los organizadores ciertamente son la Universidad Iberoamericana, lo cual manifiesta la falsedad de mis previas palabras, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es evidentemente, el ACNUR y es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, porque si el ACNUR tiene como mandato atender a los refugiados, el ACNUR es consciente de que el día de hoy los refugiados se

inscriben en una realidad más amplia, de derechos humanos violados flagrantemente. Y el ACNUR necesita intervenir para capacitar, para prevenir. Necesita trabajar también para identificar sabiendo que muchas veces la problemática de desplazados internos y de migrantes económicos, que no constituyen su tarea específica, sin embargo, necesitan ser cuidadosamente considerados y tomados en cuenta porque también estas poblaciones conocen la realidad de derechos humanos denegados. Y entonces lo que se requiere es de una solidaridad global, una solidaridad en donde habrá grupos que se dediquen a la denuncia, pero habrá también otros grupos que estén hechos no tanto para la denuncia, sino para la resolución positiva de los problemas, porque ciertamente el mal hay que denunciarlo, pero el bien hay que hacerlo. Y muchas veces denunciar el mal requiere de gran valentía y fortaleza, pero hacer el bien a lo largo del tiempo, con paciencia y perseverancia, requiere de esfuerzos heroicos.

Conclusión, conclusión muy simple. Creo que la conclusión puede ser resumida en aquella parábola fantástica que tendrá una validez hasta el fin de los tiempos. Aquella parábola de aquel hombre que bajaba de Jerusalén a Jericó, puesto que siempre se sube a Jerusalén; bajaba de Jerusalén a Jericó, cuando fue asaltado por los maleantes, fue asaltado, fue despojado de sus bienes y dejado a la vera del camino. Y pasaron varias personas. Pasó aquel hombre que al ver aquel hombre herido, se asustó y corrió. Llegó también aquel hombre que había estudiado Ciencias Económicas, vio el fenómeno y dijo: *'interesante fenómeno, sería necesario realizar un análisis de qué es lo que produce el problema de la violencia, qué porcentaje de violencia existe en este camino, y cuáles son*

las causas que lo determinan, y más aún, hacer un seminario'. Pasó también el hombre especialista en Ciencias Políticas y asombróse también ante el fenómeno cuya realidad se presentaba ante sus ojos. Consideraciones políticas semejantes... y lo mismo el filósofo y el teólogo. ¿Cómo se puede inscribir este fenómeno del hombre explotado en los designios de la salvación? ¿Cómo aparece en el *Antiguo Testamento* y cuántas veces? ¿Y cómo se dice en hebreo? ¿Y cuál es la exégesis que podemos hacer de ello? Evidentemente, seminario para especialistas en exégesis... Pasó alguien que no era tan científico, un hombre más comprometido con la acción y ante aquel hombre despojado, humillado, ante aquel hombre que sufría, rápidamente lanzó un grito. Y dijo: *'pero cómo es posible que este hombre haya andado por estos caminos del señor a esas horas de la noche, cómo se atrevió a andar aquí solo, ¡qué temeridad!*' Este hombre evidentemente lo acusó y lo regañó y se fue. Satisfecho porque lo había regañado. Había regañado a un imprudente. Y hubo uno último que simplemente se movió a compasión, se movió a compasión. Bajó, lo recogió, lo puso sobre su montura, lo llevó a la posada más cercana y ahí pagó para que vendasen las heridas y lo curasen. Este hombre se ensució las manos; los otros hicieron trabajar el cerebro. Este se ensució las manos. Y el problema que se nos presenta el día de hoy es de hombres concretos cuyos derechos más elementales son violados porque son hombres perseguidos, porque huyen de la guerra o, bien, porque se encuentran en el interior de los países debido a la violencia o porque han tenido que lanzarse a nuevos horizontes en busca de un trabajo esencial para su familia.

Nuevos horizontes, bajo nuevos cielos en donde sus derechos de ninguna manera son respetados. Y el problema es saber si tenemos la sabiduría y la paciencia suficiente como para atender esos casos concretos. El problema es de si vamos a movernos a compasión.

Ciertamente, la protección se hace a través de gestos inteligentes y eficaces, pero la protección y la atención al hombre concreto es siempre la atención al hombre concreto, al caso singular. Y el problema aquí es un problema que se estudia en filosofía; el problema es que nuestra tendencia nos empuja a ser platónicos y somos platónicos por más que digamos que no. Y cuando se expone a Platón, se le expone como una teoría ridícula, y cuando vivimos, lo hacemos como platónicos, entonces creemos en la justicia, y creemos en los derechos humanos, y creemos en el ser humano, creemos en los universales. Y el caso concreto es el que nos molesta y es el que dejamos a un lado. Se puede estar enamorado de la justicia y cometer las injusticias reales más pavorosas porque lo que cuesta trabajo en la Escuela de Derecho es hacer realista a los alumnos. Y hacerles saber que aquello que existe es la justicia de los casos concretos porque cuando nosotros tratamos de atender a la justicia de los casos concretos, inmediatamente se viene una crítica implacable que se repite hasta la saciedad. Pero, ¿de qué va a servir aliviar este caso concreto? Si este caso concreto es como una gota en medio de un océano. ¿Para qué sirve esto? Hasta que se nos recuerda que el océano está hecho de gotas concretas. Y el problema es saber si nosotros tenemos esta capacidad para atender a los hombres concretos, a estos hombres necesitados, a este, ya no un

hombre aislado que está a la vera del camino, sino a estos miles de hombres que se encuentran a lo largo de nuestros caminos, que han sido vapuleados, saqueados, aplastados y dejados a un lado, esperando que alguien finalmente se sienta movido a compasión.

Como ven, las ideas que trataba de expresar son extremadamente simples, extremadamente sencillas; no son sino un aperitivo, porque los manjares que nos esperan para los días que vienen, son la reflexión acerca de las migraciones, de los desplazados internos, de los migrantes económicos, de los derechos humanos que ahí se aplican para que tengamos un objetivo concreto: hacer que en nuestras sociedades se abandonen los corazones de piedra y se tengan de nuevo corazones de carne. Muchísimas gracias.

5. Políticas públicas, protección de los migrantes y relación con el derecho internacional de los derechos humanos

Gioconda Ubeda

Consultora internacional

Presentación

El contenido de estos módulos está abordado desde mi experiencia en el gobierno. He organizado el tema en subtítulos que se entrelazan entre sí; su orden obedece a razones prácticas. El objetivo es transmitir elementos básicos que se pueden tomar en cuenta en el trabajo cotidiano, fundamentalmente en las posibles relaciones con los gobiernos.

A lo largo de toda mi intervención, es importante tener presente que no se puede generalizar. Así, cada gobierno tiene su propia agenda nacional, bilateral y multilateral, su relación con las organizaciones de la sociedad civil y las Iglesias, su ritmo, y para evidenciar más la complejidad, su proceder difiere según la temática, el espacio y el tiempo; podría decirse que según la coyuntura en relación con su proceder político.

No existen teorías o recetas sobre estrategia para el trabajo con los gobiernos (reforzamiento de planes de

acción, de protección consular, cabildeo para la aprobación de leyes, formulación de políticas, entre otros), la práctica, el conocimiento y diálogo progresivo entre las partes es lo que marca el camino a seguir. Por eso es importante que las ONG, Iglesias y demás organizaciones que trabajan en la protección del migrante, definan sus objetivos, la estrategia a seguir (en el ahí y el ahora), que puedan localizar las oportunidades y las tendencias de los Estados en la formulación, aplicación, seguimiento y auditoría de las políticas públicas. Su propia experiencia es el norte o sur a seguir.

Se tratará el tema de la migración por razones económicas que, junto con los desplazados internos, constituyen en la región el gran desafío de la protección internacional. Tienen en común ambas migraciones la falta de voluntad de las personas para migrar: son una migración forzada.

Debe recordarse que en los años setenta y ochenta, los movimientos migratorios más importantes se dieron en América del Sur. Los motivos eran la persecución política, constituyéndose básicamente en una migración de asilados políticos. En la década de los ochenta, incluso a finales de los setenta, los movimientos migratorios se dieron en la región centroamericana, intra y extrarregión, siendo esta fundamentalmente de refugiados reconocidos o de hecho. En la presente década, la migración centroamericana se nutre de causas económicas y tiene un carácter irregular. Migración irregular o en situación irregular no es un calificativo jurídico sino más bien refleja una condición de exclusión de las categorías con estatutos propios, como lo son los residentes, refugiados y asilados políticos. De ahí que la dinámica de esa migración lleva en busca de

mecanismos de protección para una población migrante que no posee un estatuto que se ajuste a su particularidad que, en gran parte, es caracterizada por la vulnerabilidad social, cultural y económica en que se encuentran los migrantes.

Por último, para entrar en el tema, debo mencionar también que en el mundo la migración por razones económicas está considerada la de mayor número, 80 millones de personas, en contraste con la cifra de desplazados internos, 25 000 000 de personas, y la de refugiados, 15 millones de personas.

Introducción

El aumento de la migración internacional en la Región en las últimas dos décadas y el incremento de los flujos hacia el Norte, han sido factores determinantes en la transformación de los esquemas de la migración intrarregional y la migración fronteriza que se ha desplazado para ocuparse de los trabajos agrícolas que demandan mano de obra. Ejemplo, el caso de México hacia Estados Unidos desde inicios de este siglo. A principios de esta centuria, la migración era vista como un factor desarrollo (inmigración de ingleses en América, en África meridional y en la India); entonces, las políticas eran receptivas. En la actualidad, los flujos migratorios se asocian (es un asunto de percepción) con la falta de desarrollo en los países emisores y, en última instancia, con la pobreza, ergo las políticas son restrictivas en contraste con los procesos de integración y apertura comercial. En el último decenio han predominado los

movimientos de personas por razones económicas, ante la ausencia de oportunidades reales de trabajo y de subsistencia en los países de la región. Esta migración está compuesta mayoritariamente por migrantes en situación irregular, ya sea por el ingreso, la permanencia o por las condiciones laborales, constituyéndose en uno de los mayores desafíos que tienen los gobiernos para el tratamiento adecuado de la migración. Ese escenario se ha vuelto más complejo con las nuevas corrientes de migrantes extrarregionales, que pasan por los países de la Región en dirección al norte de América, compuesta también por la migración extracontinental. Esto ha convertido a nuestros países no solo en países de envío de migrantes o de destino, sino también en países de tránsito.

Frente a este panorama, el tema de la migración ocupa un lugar prioritario en las agendas nacionales e internacionales de los gobiernos. Si bien para algunos países ya era parte de su política exterior, lo distinto es que ahora también constituye parte de las agendas regional y subregional, conformadas por intereses en común, basada en el diálogo y la cooperación. Todo esto repercute en el enfoque y contenido de las políticas migratorias. ¿Cuánto ha significado o puede significar ese cambio para la protección de los derechos de los migrantes? ¿En qué han variado las posiciones de los gobiernos en cuanto a la forma de atender el fenómeno de la migración en la Región? ¿Cuáles son las oportunidades de participación para las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de diálogo nacionales y regionales? Estas y otras son interrogantes que no quedarán resueltas y que los mismos gobiernos no han abordado completamente, por lo que se

debe ver este costado del tema como un *proceso*, no como un producto acabado, sino como un proceso en el cual las organizaciones de la sociedad civil han empezado a permear desde distintos ángulos y direcciones. Algunas de las organizaciones presentes en este curso tienen mucho que compartir desde su experiencia en su relación de trabajo con los gobiernos.

En síntesis, los gobiernos enfrentan sus propios desafíos para la gobernabilidad del fenómeno de la migración. La cooperación, el diálogo, la concertación y hasta el consenso, entre ellos y otros actores de la sociedad civil, son instrumentos necesarios en la construcción o búsqueda de ese objetivo.

Por otra parte, las características *supra* mencionadas de la migración reciente sobrepasan los conceptos tradicionales de protección internacional, que básicamente estaban destinados a los refugiados y asilados.

Recordemos que, en la década de los ochenta, los países centroamericanos necesitaron adaptar los instrumentos de protección ante los desplazamientos masivos de personas por causas no incluidas en la Convención de Ginebra de 1951. El Coloquio de Cartagena, celebrado en 1984, y la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada en Guatemala en 1989, fueron instrumentos que permitieron dar protección como refugiados "... a las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado

gravemente el orden público”¹. Más recientemente, la Declaración de San José de 1994 señaló el gran potencial de protección que residía en la convergencia entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

La protección de migrantes por razones económicas y ambientales son un desafío. Ese desafío empieza por *visibilizar* esa migración que muchas veces es negada al llamársele “refugiados económicos”, para luego decir que no hay refugiados por esa causa. Es cierto, no es motivo de refugio la razón meramente económica, salvo que sea originada en alguna causa de persecución que establezca la Convención de Ginebra de 1951; el error está justamente en nominarlos refugiados. Esta primera aclaración es la base para el reconocimiento de la movilidad flujos de personas por razones económicas. Quizás estén pensando que para ustedes los conceptos o categorizaciones de las poblaciones migrantes no tienen relevancia en la tarea que realizan, lo cual es cierto en la atención directa de los migrantes, pero cuando se trata de iniciar o de fortalecer el diálogo y los espacios de interacción con otras partes -en este caso los gobiernos-, el lenguaje tiene que conocerse y hasta homologarse: se debe hablar el mismo idioma para entenderse, aunque en el quehacer de cada uno los conceptos tengan una aplicación distinta o ninguna relevancia.

¹ Declaración de Cartagena, *Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Cartagena, 19-22 de noviembre de 1984, Tercera Conclusión.

Realmente, cuando se habla de migración económica, se habla generalmente de una de las causas de la migración forzada. Ello no es más que el reflejo de las asimetrías en el desarrollo económico y social en los países emisores, entre los países de la Región y entre las regiones mismas. De ahí que los gobiernos de la Región consideren el desarrollo como elemento indispensable para la sustentabilidad de las migraciones, para lo cual es necesario la complementariedad de las políticas económicas y sociales con las políticas migratorias. En buen sentido, ese desarrollo debe traducirse en desarrollo humano sostenible (Concepto integral de los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y al desarrollo).

En los temas siguientes trataré de vincular algunos aspectos que intervienen en la formulación de políticas públicas u otras formas de garantizar la protección de los migrantes en el ámbito gubernamental.

Políticas públicas y política migratoria: una visión integral del fenómeno

¿Qué significa políticas públicas? En términos generales, es la respuesta que los gobiernos dan a las demandas y necesidades comunes de la ciudadanía, en el caso de las políticas migratorias a las demandas y necesidades de la población migrante. Es, en realidad, un instrumento para gobernar. Esa respuesta debe tener una definición y estrategia. La formulación de las políticas públicas, su ejecución y seguimiento va cambiando a medida que las realidades se hacen más complejas: las

demandas aumentan y los sistemas de gobernabilidad pierden eficacia. Esto tiene una repercusión distinta en cada país. Por ejemplo, en los procesos de consulta, en el diálogo y la concertación. Es lo que actualmente se denomina *participación ciudadana* en la formulación, ejecución y evaluación de la política públicas. Lo importante es que las organizaciones de la sociedad civil conozcan el sistema de sus países y las oportunidades y posibilidades que estos presentan para la incidencia en las políticas públicas. Para ello debe considerarse que ningún país funciona igual que otro. La flexibilidad es un elemento importante.

Para la elaboración de políticas públicas en migración, los gobiernos necesitan conocer integralmente el fenómeno de la migración (su dinámica, su multidimensionalidad, sus características, su complejidad, sus causas, sus efectos, la multiplicidad de factores que intervienen). En algunos foros, precisamente los gobiernos centroamericanos han manifestado que carecen de una política migratoria integral, una política migratoria de Estado, que se hace necesaria la armonización de las políticas migratorias de la subregión (*Reunión Centroamericana sobre Migración y Refugio, 1997*). Para la formulación de esa política, se requieren estudios integrales y objetivos que midan también el impacto positivo de la migración en los países de acogida, lo cual generalmente no se visibiliza. Esto último es un elemento que puede favorecer la percepción que tienen los nacionales del país receptor acerca de los migrantes, lo cual facilita las políticas de inserción de estos, sobre todo en aquellos países donde la opinión pública tiene un enorme peso en las decisiones de

los gobiernos en temas sensiblemente políticos. Con esto vinculo el concepto de legitimidad política, a partir del concepto de equidad o equilibrio en las políticas públicas.

Según Lelio Mármora², se podrían diferenciar tres niveles en los que habría que buscar la equidad en los actos de gobierno en materia de políticas migratorias. Tomaré esa clasificación para referirme a aspectos que deben considerarse en la elaboración de las políticas migratorias.

a. El de relaciones políticas-económicas entre países de origen y recepción

Este nivel está vinculado con las causas en términos globales, más allá de las razones particulares de cada migrante. La profundización de las asimetrías económicas y sociales entre los países presiona la emigración hacia países que brindan oportunidades laborales, lo cual no significa que solo se emigra hacia países desarrollados, la migración internacional sur-sur es muy significativa. Ejemplo: Nicaragua-Costa Rica (estimación entre 11 y 13 por ciento de migración irregular). Este es un punto que hay que desmitificar en los foros internacionales de gobiernos.

b. El de relaciones entre sectores dentro de las sociedades

Es necesario compatibilizar las posiciones que tienen los distintos ministerios e instituciones públicas

² *Políticas y Administración para la Gobernabilidad Migratoria*, OIM, marzo de 1997, p 4.

relacionados con el tema de las migraciones, en procura de armonizar y articular las políticas públicas. Políticas sectoriales ya no tienen cabida en este nuevo escenario. Una política migratoria no puede estar determinada solo por la protección de mano de obra nacional, o en criterios de restricción para el ingreso, o en discriminación en la educación de menores migrantes. Todas estas concepciones sectoriales al aplicarse podrían generar efectos negativos en el país receptor. Un ejemplo claro de ello es la no atención a migrantes en enfermedades infecto-contagiosas, como la malaria y el dengue. Entonces, es necesario buscar el equilibrio entre los factores institucionales que intervienen. Además de esto, es necesario tomar en cuenta los otros poderes del Estado: Legislativo (leyes y ratificación de tratados) Judicial (jurisprudencia) y el papel de la sociedad civil en todos estos poderes, el *rol* de las defensorías de los Habitantes, entre otros.

La opinión pública, los sentimientos de rechazo (la xenofobia) y aprobación son elementos de cuidado por sus repercusiones en el campo personal y en la inherencia en la toma de decisiones. “En la medida en que los gobiernos no controlen los elementos que están alimentando este tipo de conflictos, se volverán más ingobernables”³. Y

c. El de la relación entre gobierno-migrante

El tratamiento equitativo del migrante en relación con el nacional: la no discriminación, la igualdad de trato y oportunidades, el respeto de sus derechos fundamentales. Es en este espacio donde se pueden ubicar con mayor

³ *Ibidem*, p. 8.

detalle los compromisos internacionales que el país receptor ha adquirido, básicamente en materia de derechos humanos.

El desafío ineludible para las sociedades y gobiernos es avanzar hacia la consolidación de esos derechos con la misma visión que establece la Declaración de Viena de 1993, la de los principios de universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia (políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y el desarrollo).

Por todo lo dicho, una respuesta integral y sustentable al fenómeno de la migración, que permita su gobernabilidad, no puede estar basada en una política migratoria unilateral y sectorial, no puede estar reducida al control policial y el control fronterizo. La definición de una política migratoria debe ser equilibrada entre el derecho y deber de los Estados de establecer mecanismos de control migratorio, incluido el ingreso, mediante la observación del respeto a los derechos humanos de los migrantes (obligación internacional de los Estados). El cumplimiento de las obligaciones internacionales y nacionales de los Estados en materia de derechos humanos está vinculado necesariamente con la elaboración de políticas migratorias articuladas con políticas públicas, que tengan inherencia con el tratamiento de la migración (emigración e inmigración).

Un tema que debe verse como una particularidad reciente en los mecanismos de proyección internacional es el de la Protección Consular. La emigración de sus nacionales ha demandado en los países expulsores, de programas de protección en los países receptores, imprimiéndoles a las labores de los ministerios de

Relaciones Exteriores un *rol* importante, no solo en los consulados y embajadas, sino también en las cancillerías donde se han creado unidades o direcciones de encargadas de la Protección Consular. Esta labor, como algunas de las organizaciones presentes lo han experimentado, es un punto de conexión con los gobiernos que, en concreto, permite el trabajo conjunto, con objetivos comunes y los propios espacios de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las que se dedican a la protección de los derechos humanos y a la atención de los migrantes.

Por cierto, preservar sus propios espacios en la interacción es vital para continuar profundizando el trabajo conjunto ONG-Gobierno. La diferencia de *roles* es justamente lo que enriquece la relación de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos. La experiencia de aquellas enriquece. Lo que muchas veces un gobierno no puede decir en un foro, lo puede hacer desde su lugar una ONG o las Iglesias.

¿Por qué me he referido a políticas públicas y no solamente a políticas migratorias? Un enfoque integral de la migración presupone una articulación de políticas públicas complementarias para el tratamiento del fenómeno de la migración. Por ejemplo: política laboral, política de salud y seguridad social, política de educación, política poblacional, política exterior, entre otras.

En estos tiempos, una política migratoria integral tiene una óptica también regional, por lo que el diálogo entre los gobiernos, la concertación y la cooperación son fundamentales. Ejemplo de ello es el Proceso Puebla, los mecanismos subregionales (Tuxtla y OCAM) y las reuniones especializadas como la Centroamericana sobre

Migración y Refugio -celebrada en San José en octubre de 1996- y el Seminario Regional sobre Protección de Personas Refugiadas en la Nueva Realidad Centroamericana, celebrado en El Salvador en julio de 1998. En esta misma línea, también las cumbres presidenciales han incorporado el tema migración en sus agendas (reuniones de los Presidentes de México y Estados Unidos y de este con los presidentes de Centroamérica en mayo de 1997)

Ahora bien, ese diálogo no tiene partitura, tiene columnas vertebrales (los temas básicos). El enfoque de los temas, los intereses reflejados en la agenda, dependerán de quienes sean las contrapartes. Ello varía si el diálogo es nacional, bilateral o multilateral. Ejemplo: el diálogo bilateral Costa Rica-Nicaragua, Guatemala, México y Estados Unidos, entre los países centroamericanos y entre estos y México o con Estados Unidos de América.

En la elaboración de políticas públicas, los gobiernos no pueden cubrir toda la dimensión del fenómeno migratorio. La concertación, el diálogo, el consenso y la cooperación son mecanismos indispensables para el diseño de políticas y su seguimiento. Es en este espacio donde se localizan las oportunidades para la relación de las organizaciones de la sociedad civil con los gobiernos, ya sea a escala nacional o regional. Ejemplo de esto último ha sido el Proceso Puebla. La intensidad de esos espacios dependerá del tema en concreto y del país o foro regional que se trate. En cada país es distinto, no hay una teoría que nos pueda orientar, sino que más bien es la práctica cotidiana la que guía, con una estrategia y definición de objetivos.

Legislación migratoria

No necesariamente se requiere reformar las leyes para formular una política migratoria. Esto es importante tenerlo claro ya que pensar eso de previo podría hacer perder los objetivos. Muchas veces la norma existe y lo que se necesita es aplicarla o crear los reglamentos para adecuarla a las necesidades.

A. Ejes estratégicos para la formulación de políticas migratorias

Para la formulación de políticas migratorias y para la reforma o elaboración de leyes, reglamentos o decretos, es necesario tener presente, entre otros, los siguientes elementos:

1. Respeto al derecho de los Estados a establecer mecanismos de control migratorio.
2. Contar con información objetiva y necesaria sobre la realidad migratoria, para una adecuada toma de decisiones. En este punto, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos e investigadores, los organismos internacionales, pueden aunar esfuerzos con los gobiernos, que podrían generar una buena plataforma para el trabajo conjunto, sobre todo en los países centroamericanos. Ejemplo de Costa Rica: “Propuesta del Sistema ONU para la elaboración de un estudio integral del fenómeno de la migración”. Sin esa información objetiva, no se pueden elaborar políticas migratorias integrales, ni programas integrales para el tratamiento del tema.

3. Equilibrar los distintos intereses, entre sectores nacionales, entre Estados, en la relación gobierno-migrante.
4. Complementariedad de otras políticas públicas que sean inherentes a los movimientos migratorios, incluida la emigración (derecho a migrar y no migrar) de sus nacionales, el retorno (derecho a inmigrar a su país de origen). Lo que conduce a la articulación de políticas públicas.
5. Respeto de los derechos humanos de los migrantes.
6. Equidad de género, tomando en cuenta la particularidad de las mujeres en los movimientos migratorios. Protección a los niños migrantes.
7. Formas de participación de la sociedad civil.

En síntesis, se debe pretender avanzar hacia la elaboración de una política migratoria y leyes migratorias (complementarias y conexas) con una visión de equidad y complementariedad con el resto de las políticas públicas que estén vinculadas con el tratamiento de los migrantes y el respeto de sus derechos. El concepto de política migratoria integral implica una visión regional del fenómeno. En Centroamérica se dice que debe ser consensuada entre los gobiernos, ya sea bilateral o multilateralmente.

El reconocimiento de la multiplicidad de factores y su complejidad por parte de los gobiernos acerca del carácter de las migraciones, es un primer paso para la apertura a los diversos actores que intervienen en la atención y protección de los migrantes. La complejidad tiene

manifestaciones extremas cuando un país es receptor expulsor y de tránsito. Su política migratoria en línea con las políticas públicas complementarias debe tener presente todas esas facetas.

Sobre las organizaciones no gubernamentales

Creo que la participación de las ONG en la elaboración o implementación de las políticas migratorias puede estar dirigida en gran medida a velar por la protección de los migrantes, el respeto a sus derechos humanos. De ahí que el seguimiento de las acciones de las ONG esté vinculado con el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones en campos de la legislación interna y de las derivadas del derecho internacional, principalmente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este punto en particular, hay mucho por aportar en las agendas regionales. El tema de los derechos humanos en la agenda de la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) tiene que ser profundizado. Ahí también hay una oportunidad clave para la acción de las ONG, que han ido construyendo un espacio de diálogo con los gobiernos de la región.

En las agendas regionales, la particularidad de las mujeres migrantes no está abordada integralmente, lo cual sería importante considerarlo como un área de trabajo en el que las ONG podrían dar un aporte significativo. Por ejemplo, en el Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre Migración.

El nuevo escenario de la migración en la región brinda la oportunidad de repensar los mecanismos institucionales,

jurídicos y de políticas para asegurar la protección internacional de los migrantes y la protección de sus nacionales desplazados y de los nacionales en países receptores. Este escenario es el lugar natural donde las organizaciones de la sociedad civil pueden trabajar en conexión con los gobiernos, sin perder su propia identidad y naturaleza. En este sentido, diría que la máxima de trabajo para las ONG en relación con los gobiernos sería: *realizar lo posible con el rendimiento óptimo y el desgaste mínimo, preservando su propio espacio.*

6. Las nuevas políticas migratorias estadounidenses y sus implicaciones para México

Mónica Verea

*Directora fundadora e investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
Coordinadora y fundadora de la Maestría en Estudios México-Estados Unidos de la ENEP, Acatlán, UNAM*

Introducción

Voy a hablarles sobre los últimos avances de mi investigación acerca de las políticas migratorias en Estados Unidos. El trabajo que les voy a presentar en esta ocasión deriva de una publicación, que realmente estaba salida del horno, cual es *Estados Unidos y Canadá: signos conservadores hacia el siglo XXI*, en donde se presenta un trabajo relacionado con la política migratoria estadounidense. Los objetivos de este trabajo, el cual presentaré aquí, son los de analizar cómo es que este debate antiinmigratorio y esta sensación de movimiento conservador ha emergido durante la época de los noventa y ha tenido graves consecuencias en algunas respuestas, tanto en la Propuesta 187 en California como en la Ley de

Inmigración de 1996, y en fin, un ánimo antiinmigrante que prevalece hoy en los Estados Unidos, el cual, evidentemente, afecta a los mexicanos que viven en Estados Unidos así como a los inmigrantes, principalmente los indocumentados.

A pesar de que Estados Unidos ha sido siempre un país de inmigrantes —el propio país se considera un país de inmigrantes—, hecho que los mismos estadounidenses han considerado como un factor positivo para la integración de sus diversos grupos étnicos, la inmigración siempre ha sido un tema difícil en el interior de su sociedad. Si bien en muchas etapas de su historia se ha mostrado con orgullo el conformar una sociedad de inmigrantes, durante los últimos años precisamente este es el tema que ha sido muy controvertido.

Ahora bien, situada esta retórica en un contexto histórico, podemos observar que las actitudes hacia los extranjeros han variado y que han pasado por diferentes etapas. Es decir, de una abierta bienvenida a una aceptación y tolerancia, hasta llegar a un franco rechazo. De hecho, desde la fundación de las colonias ha habido intentos por parte de los inmigrantes colonizadores de resistir la entrada de nuevos inmigrantes. Si analizamos el comportamiento de la sociedad en el siglo XIX, nos percatamos de que se originaron políticas nativistas; es decir, restrictivas de inmigración, que se manifestaron, cuando menos, hacia grupos provenientes de Europa del Sur y Europa Oriental. Para el fin del siglo hubo una fuerte recesión económica; así, los inmigrantes, por su inferioridad racial, se convirtieron en la explicación para justificar sus salarios deprimidos, su desempleo, entre otros.

Podríamos afirmar que a través del siglo XX han permanecido latentes actitudes antiinmigrantes, aunque han sido mayores y menores conforme a las condiciones económicas prevalecientes en cada etapa. El latinismo fue sumamente evidente en los años veinte, en el momento de la depresión económica y la oposición a la inmigración continuó hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Creo que es importante aquí traer a colación el *movimiento de americanización*, que constituyó la respuesta al sentimiento nativista, que surgió a fines del siglo pasado entre aquellos estadounidenses que tenían raíces británicas, alemanas o francesas en contra de los europeos del sur u orientales, y que esta política realmente redundó en la aplicación de medidas antiinmigratorias. En ese entonces muchos conservadores cuestionaban la pertinencia de regular más drásticamente el flujo de nuevos inmigrantes, que se estimaban como una amenaza a la nación; además, los conservadores siempre han considerado que los inmigrantes nuevos no se asimilan rápidamente al *statu quo* de los estadounidenses. Es entonces cuando la Ley de Inmigración de 1924 se constituyó realmente en una ley nativista y a la vez racista. Se pretendía con esta ley mantener un equilibrio racial, favoreciendo a los europeos del Norte, a los ingleses y franceses y, por ende, se establecieron cuotas por nacionalidades con base en la proporción numérica ya existente en los Estados Unidos. Es decir, se redujo el número de inmigrantes provenientes de Europa oriental o de España o de Italia o de Japón y, con ello, se dio pie a que los británicos continuaran ingresando en los Estados Unidos. En ese entonces, se argumentó que el *movimiento de americanización* fue racista, a pesar de que fueron

blancos en contrapartida con blancos, puesto que discriminaban a los europeos del sur.

Para los años cincuenta hubo un descontento y reacción en contra de los nativistas, es decir, de los conservadores, de los racistas y de otras condiciones sociales opresivas, y surgieron muchísimas organizaciones en diversas comunidades en Estados Unidos para protestar en contra de estas actitudes antiinmigratorias. Entonces, fue de particular importancia el surgimiento de protestas organizadas por los afroestadounidenses y por los latinos. Al término de la Segunda Guerra Mundial, después de años de severas restricciones, que solo favorecieron la emigración de Europa Occidental -como ya les señalé-, Estados Unidos adoptó una perspectiva más liberal en migración internacional, debido, principalmente, al nuevo rol que jugaba Estados Unidos en el entorno mundial como la gran superpotencia. En razón de estas condiciones, los liberales de los sesenta presionaron para que se les eliminaran las cuotas en contra de inmigrantes que venían del sur, para permitir la entrada, no solamente de un número mayor de inmigrantes, sino de otras provenientes de distintas regiones como de América Latina y Asia, entre otras. Entonces, esta actitud realmente se expresó en las enmiendas que se hicieron en 1965 a la Ley de Inmigración de 1952, la cual les eliminaba el sistema de cuotas, estableciendo los principios, en ese momento, de la reunificación familiar. Antes no se contemplaba que los inmigrantes pudieran llegar a reunificarse con sus familias, pero a partir de los años sesenta se empezó a aprobar. Se manifestó con ello una creciente tolerancia racial y étnica y, con base en una actitud mucho más abierta, entonces, se eliminaron estas cuotas. A partir de ese momento empieza

a llegar una inmigración importante de latinoamericanos y de asiáticos.

En los años sesenta, por ejemplo, rara vez se discutía en el Congreso estadounidense sobre política inmigratoria y el tema no ocasionaba tanta fricción como ocurre ahora en ambas cámaras. De hecho, cuando el Congreso decidió la reforma a la Ley de Inmigración, se registró un voto abrumador a favor de este cambio. En ese entonces, los congresistas, tanto republicanos como demócratas, consideraban que la inmigración constituía un factor positivo, ya que añadía una variación étnica y cultural a su sociedad. Es a partir de entonces cuando un número importante de inmigrantes comienza a ingresar. No solamente inmigrantes legales sino una gran cantidad de inmigrantes indocumentados o no autorizados. Esta liberalización de la opinión pública fue gradualmente reemplazada a partir de fines de la década del setenta con una ola de sentimientos restriccionistas, que se han ido incrementando sustancialmente hasta ahora a fines de siglo. Hoy, el inmigrante es percibido cada vez en forma más negativa. Se ha convertido este tema de inmigración en divisivo, no solamente en la sociedad, sino también en el Congreso y en otros sectores. Entonces, los conservadores han promovido un alza en el tono del debate antiinmigratorio. Así, los inmigrantes se han convertido en “chivos expiatorios”, a quienes hay que culpar de todos los males. Dicho debate, desgraciadamente, ha centrado su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes. Se ha venido discutiendo realmente en forma muy áspera y agresiva entre conservadores y liberales, entre republicanos y demócratas, en cuanto a qué hacer para contener este flujo, esta invasión silenciosa, como se dice.

Se percibe hoy a los inmigrantes como problemáticos, quienes representan una carga importante para su sociedad. Y se han esbozado argumentos tales como los siguientes: que el flujo inmigratorio es demasiado alto, que a diferencia del pasado reciente, utilizan los servicios sociales –y este es un factor muy importante–, con mayor proporción al pago de sus impuestos, que son causantes de impuestos altos por dólares mal gastados en los servicios sociales, que constituyen unos parásitos y que toman sus escasos recursos, que son causantes de la pérdida de empleo, de los altos costos para la educación, de los incrementos sustantivos en el crimen y, aún más contradictorio, se les acusa por traer enfermedades a los Estados Unidos. Si a estos argumentos les aunamos otros más ya muy sabidos del pasado, como son que les quitan los empleos a los trabajadores nativos, que abaratan los sueldos y las condiciones de trabajo y que no se asimilan rápidamente porque tienen culturas diferentes e introducen costumbres y tradiciones extranjeras del todo inaceptables a la sociedad estadounidense y que minan su homogeneidad cultural, esto agudiza esta percepción. También se dice que tienen creencias religiosas muy diversas, con lenguas que continúan utilizándose, que se resisten a aprender el inglés, que tienen costumbres que los hacen permanecer aislados y que no se asimilan; son aspectos muy importantes para fines del noventa y una preocupación constante de los conservadores.

Aunado a todo lo anterior, se dice que a veces les falta disciplina, valores morales y educación apropiada, en fin, que constituyen un elemento disruptivo y que traen problemas a la sociedad, pues son percibidos -como ya se citó- en forma muy negativa. Como respuesta a ello, el

tema del control migratorio ha cobrado gran importancia en materia de política exterior en Estados Unidos, así como en el contexto de la política interna. Constituyó un tema sumamente importante en la campaña presidencial de 1996 y ha ido ganando terreno en la agenda republicana, partido ganador no solo en algunos estados sino también en el Congreso. Hoy se observa un equilibrio entre el pensamiento político conservador y el liberal, así como al interior de los partidos republicano y demócrata. Por ejemplo, este año, para que ustedes se den cuenta de que posiblemente este tema vuelva a resurgir, en las elecciones presidenciales del 2000, Pat Buchanan, contendiente a obtener por tercera vez la nominación de la candidatura presidencial por el Partido Republicano, hizo un llamado público para declarar una moratoria a la inmigración y una campaña nacional a favor de la asimilación, porque él estima que los inmigrantes deben aprender el idioma inglés para progresar; es decir, está a favor de la iniciativa “English only” que después señalaré.

Pero, ¿cuáles son los orígenes de este movimiento conservador? El tradicional aislacionismo y visceral anticomunismo en materia de política exterior y el constante temor sobre el posible desarrollo de la nueva izquierda en el interior, durante muchos años representaron las características claves del pensamiento conservador en Estados Unidos. Desde la década de los sesentas, los conservadores trataron de reformar su imagen al conformar una costosa y sofisticada infraestructura mediante la cual lograron capturar la atención y que ha influido en forma determinante en varios sectores.

A pesar de que con la elección del presidente demócrata, William Clinton, la alianza de la nueva derecha

parecía haberse colapsado, la convención del Partido Republicano y las elecciones del 94, en donde el Partido Republicano obtuvo una victoria aplastante por primera vez en cuarenta años en el control de ambas cámaras del Congreso, se sentaron las bases para que se estableciera un debate mucho más conservador y, por lo tanto, marcaron la ascendencia de fuerzas de la derecha, surgiendo una plataforma sumamente conservadora. Evidentemente, esta situación ha fortalecido de manera significativa a este Partido, de donde han surgido realineamientos políticos en el interior, entre los ultraconservadores y los medianos. Los portavoces de los intereses conservadores se han polarizado en forma notable a su pensamiento ideológico y han sabido hacerse escuchar. A la vez que han impactado el debate en varios estados, como por ejemplo en California, así como en el propio Congreso, en donde los conservadores han provocado varios movimientos en contra de asuntos como el déficit federal, la pesada burocracia, de la que siempre han estado en contra, sus excesivos gastos, los costosos proyectos catalogados como ineficientes y dispendiosos. También les molesta la costosa carga fiscal, la ilegalidad y todo lo que sea ilegítimo; es decir, todo lo que sea fuera del matrimonio: los hijos que traen fuera del matrimonio, el tráfico y consumo de drogas, por supuesto, la homosexualidad, la violencia, el crimen, el aborto entre otros. Estos temas han emergido porque los conservadores los han atacado, han sabido capitalizar el malestar que, en algunos momentos, han tenido los estadounidenses, principalmente a raíz de los problemas económicos pues, a pesar de tener un crecimiento económico y bajas tasas de inflación, ello no impide hoy día que un número importante de individuos

sufren inseguridad en sus empleos, las familias obtengan más lentamente sus satisfacciones económicas y el esposo o esposa tengan que salir a buscar empleo para complementar sus ingresos familiares. Todos estos factores, vinculados con ciertas insatisfacciones, han contribuido para que este movimiento conservador se escuche más vehemente y en forma más evidente, sobre todo en períodos electorales. Sin embargo, es importante mencionar que este movimiento conservador durante los noventa ha tenido un tono más moralista y ha tratado de enviar mensajes morales en contra nuevamente del aborto, de los homosexuales, de las lesbianas, entre otros. El “pegamento” que amalgamó, junto a los conservadores; es decir, su batalla en contra del anticomunismo y el posible establecimiento de la izquierda en Estados Unidos, ha sido reemplazado por una guerra interna a favor de restablecer los valores tradicionales y la cultura, que son contrarios a las ideas liberales, al comunismo, al multiculturalismo y otros sistemas que menosprecian el nacionalismo. Se discute poco, o bien hay cierto desdén por lo equitativo y la democracia. Irónicamente, el colapso del comunismo permitió que la derecha política desviara su atención hacia temas de política interna, específicamente aquellos sobre cultura e identidad nacional. Ahora bien, la batalla por su cultura ha sido un tema profundamente racial que ha apoyado la supremacía blanca de los “white anglo saxon protestants” o sea los “wasp” en contra de las minorías étnicas.

Para los conservadores nativistas, el significado de recuperar los valores tradicionales conlleva a un “americanismo”, que, como les señalé al inicio, están en contraposición de esas fuerzas extranjeras no americanas.

Los ataques en contra del multiculturalismo, por parte de la extrema derecha, han sido muy severos, y son producto de su nacionalismo blanco, de racista blanco. Como dato curioso, el pluralismo cultural que apoyan los liberales y los demócratas, en términos generales, legitima diferentes tipos de vida y sistemas de valores y, por lo tanto, legitima las diferentes culturas y las diferentes conductas que tengan los inmigrantes.

El gran antropólogo Nathan Glacier nos señala que el término multiculturalismo se originó para describir la respuesta de la sociedad estadounidense, particularmente en el ámbito de la educación, ante su propia y creciente diversidad; es decir, un trato respetuoso a las culturas de las minorías y diversos grupos de inmigrantes con diferentes orígenes que conforman la sociedad estadounidense. En sí, los conservadores han venido atacando al multiculturalismo y lo han hecho dirigido precisamente contra esta diversidad racial y étnica. Por el contrario, los liberales, que se han mostrado a favor de este creciente multiculturalismo, han cuestionado la asimilación y la imagen del famoso “Melting Pot” como un acto de dominio de la cultura blanca o dominante y han destacado, en cambio, que la sociedad es como una “ensaladera”, en donde hay diferentes tipos de ensalada y conviven”, pero se retroalimentan y se comparte esta cantidad de culturas sin presentar una sola identidad, una identidad única, que esta “salad bowl” -como ellos lo llaman- mantiene su distintividad de acuerdo con todos los tipos y clases de migrantes que hay y que componen la sociedad.

Por supuesto, una crítica real a los esfuerzos de los liberales es que si bien han tenido una atención específica

hacia las minorías y al papel que juegan estas en la sociedad, no han sido suficientemente fuertes para acallar esta ola de debates en contra de los inmigrantes canalizada por los conservadores. Los conservadores apoyan una política de asimilación, en el sentido de que los nuevos inmigrantes dejen atrás sus patrones culturales, con el propósito de que puedan asimilarse más rápidamente, pues, de lo contrario, para ellos constituye una amenaza que no se asimilen a la cultura prevaleciente de los “wasp”. Los conservadores suelen establecer una relación directa entre la inmigración no blanca con el multiculturalismo; así, al rechazar este multiculturalismo, se convierten en xenofóbicos. Se podría considerar entonces que hoy los conservadores convencionales se han volcado un poco más hacia la extrema derecha; antes, los que eran menos severos, ahora ya son ultras y, se han vuelto más paranoicos y temerosos de lo extraño, de la otredad, de las mezclas de razas y etnias, apoyando a toda costa la supremacía blanca.

En cuanto a las posiciones partidistas de republicanos y demócratas ante el tema de inmigración, esta no ha sido claramente divisiva. No vemos claro hoy día que haya una posición diferente. Sus posiciones han sido confusas puesto que ambos partidos han utilizado al inmigrante como “chivo expiatorio”, al señalar que son la causa de todos sus males. Los propios republicanos tienen diversos puntos de vista al respecto. Ya han apoyado diferentes tipos de políticas. Así, mientras los republicanos nativistas han planteado disminuir sustancialmente la inmigración o hasta suspenderla, los republicanos menos conservadores han apoyado la apertura de las fronteras con el fin de disponer de mano de obra barata y, por lo tanto,

mantenerse competitivos a escala internacional. De esta manera, los conservadores republicanos han manifestado su preocupación con respecto a la política del control de la población. Aumenta el volumen de la inmigración y, pues, inmediatamente volvían a ver a los hispanos y a los asiáticos, en menor medida.

También han criticado que los inmigrantes causan severos daños al medio ambiente, en virtud -cito- de las costumbres tercermundistas que traen consigo, de sus regiones de origen. Lo novedoso de ahora es que los republicanos conservadores, que tradicionalmente habían apoyado leyes de inmigración de corte liberal, han cambiado su postura por una mucho más estricta y restrictiva, pues no sólo rechazan la inmigración indocumentada -que eso de boca para fuera siempre lo han rechazado, aunque han contratado en sus empresas a muchos de ellos- sino que han planteado eliminar o aminorar las cuotas de inmigrantes que ingresan anualmente vía legal e incluso han propuesto llegar a poner límites a sus derechos, que esto se reflejó en el debate, e impactó en las respuestas que han tenido en el campo legal.

Para ilustrar lo anterior, me gustaría citarles a un gran conservador que recientemente escribió un libro que se llama: *Aileen Nation*, se llama Peter Brandon, que realmente sentó gran conmoción y que propuso -antes de que aprobara la Ley de Inmigración de 1996- restricciones drásticas a la política de inmigración. Estima Brandon que la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965, en donde se admitió a una mayor cantidad de inmigrantes, fue desastrosa, ya que no reconoció la importancia de la

nacionalidad, de dónde provienen los inmigrantes y de las cláusulas de aceptación; es decir, europeos *versus* latinoamericanos y asiáticos y, por lo tanto, esta ley es la responsable de haber creado estos sentimientos nacionalistas y racistas en los noventa en razón de que los inmigrantes se asimilan con dificultad o hasta llegan a ser rechazados por sus comunidades. Por su parte, Brian Low hace sugerencias muy controvertidas, pero que son representativas de este nuevo conservadurismo.

Una de sus hipótesis fundamentales es que el flujo de inmigrantes actual no solo es muy alto en volumen sino que es culturalmente muy distinto a los grupos anteriores. Por otra parte, los demócratas liberales están conscientes de que la migración constituye un tema extremadamente complejo y difícil de discutir y resolver éticamente. En términos generales, pese a que consideran que la inmigración es un factor positivo, que ha aportado grandes cuestiones positivas a su sociedad y añadido una variación étnica y cultural, también estiman importante mantener tasas de crecimiento de inmigración razonables; no totalmente abierto, no están a favor de admitir a quién sea. También los sindicalistas de corte liberal perciben la inmigración como una amenaza a sus empleos.

Los ambientalistas consideran que tienen un efecto destructivo en el medio ambiente -como lo señalé anteriormente- y es aquí donde se cruzan los conservadores y los liberales, en cuanto a que no se puede ser francamente divisivo entre unos y otros. Dicen que los inmigrantes vienen de naciones pobres donde, por lo general, consumen poco y que al llegar a la sociedad estadounidense, se enfrentan con hábitos altamente

consumidores. Hay temas que han sido utilizados también por líderes de derecha, planteados por los de izquierda.

Pero las respuestas de los liberales han sido tan tímidas y han permitido que los conservadores dejen oír sus voces en una forma más alta. Ahora bien, este mensaje de los conservadores ha cambiado y están temerosos de que pueda conducir a escenarios separatistas, estilo Yugoslavia, y lo llaman la “balcanización estadounidense”. Porque consideran que esta invasión de culturas del Tercer Mundo constituye una amenaza para la adulteración de su “anglo saxon american heritage”, pues pueden causar una fermentación importante dentro de su sociedad.

Ahora, ¿cuáles han sido los factores determinantes que han dado lugar al recrudecimiento de esta posición, de estos importantes movimientos antiinmigratorios?

1. El constante crecimiento del volumen, tanto de la inmigración legal como la de los indocumentados.
2. La mayor presencia de los inmigrantes, que ha sido utilizada como una de las causas principales de las crisis económicas que les ha aquejado.
3. Algunos otros eventos que mencionaré, que han influido en una mayor visibilidad de estos inmigrantes en algunas urbes, principalmente en California, en Illinois y en Texas.

Con respeto al volumen de la migración, los grupos conservadores se han encargado de resaltar la importancia en las diferencias sustanciales en la composición de la población actual de los Estados Unidos.

Mientras que 1900, el 85 por ciento de los inmigrantes venía de Europa, y tan solo el 2,5 por ciento provenía de Asia y de América Latina, en los noventa sucede lo contrario; es decir, que los asiáticos y los latinos representan el 75 por ciento de los inmigrantes que ingresan anualmente.

Para fines del 96, Estados Unidos registraba una población de alrededor de 265 000 000 de habitantes, de los cuales el 9,3 -hoy es el 10 por ciento más o menos- eran residentes nacidos en el extranjero; estos es, prácticamente el doble que se había registrado en 1970, que era de alrededor del 5 por ciento. También, en cuanto a la creciente población de indocumentados, se calcula hoy alrededor de 2 500 000 de inmigrantes no autorizados. No obstante, se han manejado cifras de hasta 5 000 000, pero más o menos el rango en que el estudio nacional acordó es de 2 500 000.

Existen proyecciones que se han dado a conocer en Estados Unidos, que a los conservadores los ha preocupado muchísimo, señalando que en cincuenta años esta población se va triplicar.

La población estadounidense, para darse una idea, se encuentra integrada de la siguiente forma: el 73 por ciento es blanca; el 12 por ciento negra; el 10 por ciento hispana; el 3 por ciento asiática y el 1 por ciento indígena. Sus proyecciones indican que en cincuenta años esta proyección será la siguiente: 53 por ciento blanca; 14 por ciento negra; 24 por ciento hispana; 8 por ciento asiática y 1 por ciento indígena. Se prevé que la población hispana será más grande que la afroamericana y, durante los próximos cincuenta años, el 75 por ciento del crecimiento

de la población estadounidense provendrá de la inmigración y sus descendientes. Una inmigración neta de alrededor de 820 000 anual, son los inmigrantes que ingresan en los Estados Unidos vía las cuotas legales de unificación familiar, entre otras.

Estas proyecciones han provocado irritación entre ciertos sectores de la sociedad, sensibilizándolos del crecimiento tan significativo del flujo de inmigrantes, puesto que están preocupados en cuanto a que la población blanca pueda registrar una caída del 75 al 50 por ciento y la hispana crecerá del 9,8 a 25 por ciento.

En lo que respecta a la población estadounidense nacida en el extranjero, el 40 por ciento son de origen hispano y 27 por ciento de esta es de origen mexicano, lo cual muestra su creciente importancia. Alrededor de 8 600 000 o un tercio de la población nacida en el extranjero llegaron después de 1990. Se calcula que el 25 por ciento de los originarios de México y que viven en Estados Unidos actualmente, llegaron en este período, durante estos últimos diez años. Así como datos curiosos, el 12 por ciento de la fuerza laboral estadounidense es nacida en el extranjero y el 31 por ciento de los inmigrantes adultos de la población nacida en el extranjero, se reportó que no había terminado el nivel de "high school". Se estima que la población hispana ascenderá a alrededor de 8000000 de una población que se estima más o menos en 390 000 000, para los próximos cincuenta años y la asiática a 40 000 000 en el año 2050. Hoy día, un número importante -como ustedes saben- reside en California y de los 32 400 000 residentes de California, el 25 por ciento son inmigrantes y un número importante de 3.4 millones provienen de México.

Recientemente, el estudio binacional, que se llevó a cabo entre especialistas de México y de Estados Unidos sobre migración, se llegó a un acuerdo entre las dos partes en torno a que existía un cúmulo de alrededor de 14 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos pero que nacieron en México. Así, de estos 14 000 000 -como les señalé-, 2 500 000 son no autorizados y alrededor de 11 millones son personas residentes legales o de residentes que ya se naturalizaron. En fin, durante los últimos años, los conservadores restriccionistas han expresado su profundo rechazo en contra del continuo flujo de inmigrantes legales e ilegales que ingresan anualmente en Estados Unidos. Citado con anterioridad, anualmente ingresan 820 000 personas, cantidad considerada como extremista, pues si se toma en consideración que la mayoría -el 50 por ciento de ellos- entra por reunificación familiar, estiman que no están entrando realmente por demandas económicas, por demandas laborales, sino que entran para reunirse con sus parientes. De esta forma, los conservadores consideran que, en lugar de guiarse por una política nepotista, deberían promover una relacionada con bases económicas, que tan solo representa el 10 por ciento anual de las admisiones en forma legal.

Sin embargo, la mayor causa de irritación la constituye la cuantiosa migración de indocumentados, la misma que con anterioridad ingresaban en territorio estadounidense para trabajar temporalmente, pero ahora se han quedado a trabajar sin autorización con mayor permanencia.

Se calcula que el flujo neto -es decir, de ida y de regreso que permanece anualmente - es entre 200 000 y 300 000. Desgraciadamente, se percibe, de manera errónea, que casi todos los inmigrantes indocumentados entran vía la

frontera con México; además, se ha comprobado que el 50 por ciento entran sin inspección -“entrance without inspection”- y el otro 50 por ciento se llama “visa abusers”; es decir; que abusaron de la estancia de su visa y pudieron entrar desde todos los lugares del mundo, pero estiman que como entran por avión y se les venció su visa, se quedan ahí trabajando. Pero la percepción de que todos entran por la frontera sur, es la que se tiene en Estados Unidos.

Otro factor, como ya se mencionó, fue la crisis económica. Aquí, uno de los puntos más importantes fue la crisis económica en California, la cual fue mucho más profunda que la que agravó la recesión económica en el territorio estadounidense a principios de esta década. Así, California, en ese periodo Estado receptor de muchos de nuestros mexicanos, comenzó a perder la posición privilegiada -en ese entonces porque ya se recuperó por mucho- que durante varios años había sostenido debido, principalmente, al “descongelamiento” de la Guerra Fría; golpeando duramente a la economía del estado en virtud de la fuerte concentración de la industria militar y aeroespacial y de numerosas bases militares ahí. En esos momentos hubo una gran emigración de los californianos hacia otros estados y, por supuesto, hubo una crisis significativa. Por otra parte, la incapacidad de las instituciones responsables de la planeación fiscal para calcular de manera acertada el curso de la economía, los llevó reiteradamente a sobrestimar los ingresos del estado y a subestimar el gasto social para los desempleados y la población de bajos ingresos. Así, los presupuestos estatales, elaborados con base en los supuestos de una recuperación económica rápida e inminente, se

desbalancearon y se abrió una brecha entre gastos e ingresos. Esto conllevó a una fuerte crisis fiscal de las finanzas públicas y creó una presión política importante. En este caso, en 1994, el gobernador Wilson, para cubrir en ese entonces este déficit, propuso reducir ciertos gastos sociales. Y, es en ese momento -que se junta con su elección, su reelección- en el que plantea la propuesta, la 187, que después voy a señalar.

Un temor relativamente nuevo, el cual ha impactado sustantivamente a los inmigrantes, lo constituye el uso de servicios públicos. Esta situación, surgida en California, ha sido altamente cuestionada por grupos conservadores, lo que ha llevado a innumerables propuestas que se han convertido en leyes, como la Propuesta 187 y la de inmigración. ¿Qué otros eventos han influido? Por supuesto, su mayor presencia, la cantidad de publicaciones que hay en español, la cantidad de programas de radio, de prensa, del cine chicano, son manifestaciones que indican que existen sociedades biculturales y, por ende bilingües. Esto ha ocasionado que surjan iniciativas reaccionarias tales como “English Only” y las concernientes a la educación bilingüe, cuando, de hecho, hay ciertos estados como California y Texas, en donde se hablan las dos lenguas casi en la misma proporción. Esta es una situación un poco contradictoria, ya que, por un lado, se afirma que los inmigrantes no están aprendiendo el inglés tan rápido como se pretende y, por lo tanto, no se están asimilando y, por el otro, existe una preocupación real de que los estudiantes no están aprendiendo una segunda lengua, en un mundo cada vez más competitivo, globalizado, por lo que hay que establecer nuevos programas para que aprendan otras lenguas.

Otros eventos también han influido. Por ejemplo, Los Angeles Riots, en donde se sentó un precedente, en donde hubo luchas interétnicas de afroestadounidenses *versus* inmigrantes hispanos. También, las marchas de afroestadounidenses en Washington, aunados a las bombas. Siempre se les achaca que fueron inmigrantes o que fueron los extranjeros, o sea la *otredad*, lo extranjero, es realmente muy criticado y, pues, como ya señalé reiteradamente, ha enarbolado actitudes racistas y xenóforas.

¿Cuáles han sido estas respuestas? La Propuesta 187 y Ley de Inmigración del 96. Como ya señalé, la Propuesta 187 fue iniciada por el gobernador Pete Wilson y trató de enviar el mensaje de lo dañino que era esta inmigración ilegal, con ello polarizó al electorado para que surgiera esta iniciativa. Esta iniciativa prohíbe a los inmigrantes ilegales el acceso a la educación pública y a los servicios médicos gratuitos, excepto en casos de urgencia. Esta iniciativa, a pesar de que se opuso la mayor parte de los hispanos y a pesar de que se consideró inconstitucional por la juez Faislder, sigue en boga, en virtud de que Wilson apeló la decisión judicial que había declarado anticonstitucional la iniciativa y, David, el nuevo gobernador demócrata, ahora ha establecido un panel de mediación para que esta apelación se lleve a cabo en la Corte de Apelaciones. La Propuesta 187, aunque no nos guste, la aprobó el 59 por ciento del electorado, y David, a pesar de que está en contra de esta propuesta y ha sido favorecido por los latinos, se encuentra en una situación muy difícil; por lo tanto, la ha enviado a este panel de mediación. Considero que la Propuesta 187 constituyó, realmente, un parteaguas en el debate antiinmigratorio en

California, que afectó la percepción en otros estados, generalmente del sur, generando un ambiente hostil real hacia la inmigración. Creo que cada vez que sucede algo en California, hay que ponernos muy abusados porque tiene un impacto siempre en Washington o en otros estados para establecer otras iniciativas, como fue la de “Affirmative Action” y la de “English Only”.

A partir de la Propuesta 187, se ha generado una mayor discriminación e inseguridad entre los inmigrantes legales e ilegales, lo cual ha exacerbado su temor no solo por la pérdida de servicios sociales a los cuales tienen derecho, sino por su empleo y vivienda. Esta propuesta también ha tenido un impacto en los inmigrantes con el objeto de regularizar su situación, con el incremento sustancial de las demandas por obtener su naturalización, que después comentaré. Este clima generado por la aprobación de la iniciativa 187, en combinación con otros factores, tuvieron la muy importante consecuencia de crear un campo fértil para promover medidas más radicales. Así, el 30 de setiembre de 1996, el presidente Clinton firmó la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal, de 1996, más bien conocida como IRIRA. Esta fue aprobada por un voto mayoritario. El principal propósito de esta ley, es la de controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso de los inmigrantes legales a los programas de bienestar social. En términos generales, las principales prohibiciones son reforzar los controles para vigilar la frontera, incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes, castigar a los que falsifican documentos, inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles y, establecer nuevas restricciones a empleadores.

El senador Alan Simpson y Lamarse Smith, de quienes ustedes de seguro han oído hablar mucho, uno era el Presidente del Subcomité de Inmigración y Refugiados de la Cámara de Representantes, obviamente ambos republicanos, fueron los arquitectos claves de esta ley. Con ello, respondieron un poco a las inquietudes de los ultraconservadores, quienes buscaban la forma de reducir significativamente el flujo inmigratorio. No es la intención aquí analizar detalladamente la ley; sin embargo, sí me gustaría señalar cuáles fueron las iniciativas que no se aprobaron, pero que eran “incandescentes”, *super ultraconservadoras*. Estas fueron:

1. Confiscar fondos o propiedades a quienes sean arrestados por tratar de ingresar en territorio estadounidense sin documentos más de una vez en un año.
2. Enjuiciar y sentenciar con una pena de diez a quince años de prisión a quien trate de ingresar en Estados Unidos sin documentos por tercera ocasión.
3. Exigir a los extranjeros no documentados el reembolso de todos los beneficios que recibieron derivados de fondos públicos.
4. Eliminar el derecho a la ciudadanía para los hijos nacidos en Estados Unidos de padres indocumentados.
5. Otorgar a los gobiernos de los estados la opción de dar o negar el acceso a las escuelas públicas a los niños sin documentos migratorios.
6. Reducir el número de admisiones a 535 000 anuales, aunque otros querían declarar, como Pat Buchanan,

una moratoria y que no hubiera admisiones de ilegales.

Si ustedes ven de 810 000 a 535 000 sí es significativo. No obstante, Smith logró la aprobación de algunas iniciativas, tales como la de construir una triple cerca metálica a lo largo de la frontera con México, iluminada en sus tramos urbanos y, además, emplear las bases militares cercadas como centros de detención para personas que hayan entrado ilegalmente. Otras medidas lograron modificarse, como las referidas a unir esfuerzos entre el Servicio de Inmigración y Naturalización y el Servicio de Aduanas para mejorar el control de indocumentados y el tráfico de drogas, y la de imponer multas de hasta de doscientos cincuenta dólares, a quien sea arrestado por cruzar la frontera sin documentos.

Es decir, que desde la aprobación de la Ley de Inmigración del 96, la IRCA, en donde se legalizó a un número importante de indocumentados; en el caso de los mexicanos, ascendió a 2 300 000. Asimismo, se ha venido incrementando sustancialmente el presupuesto para la patrulla fronteriza; sin embargo, después de la aprobación de esta ley, en mucho mayor medida.

Mediante fondos adicionales por parte del Poder Ejecutivo, antes de que se aprobara la Ley de Inmigración del 96, se había incrementado sustancialmente la vigilancia fronteriza con el fin de capturar y deportar a cada vez mayor número inmigrantes ilegales. Se ha fortalecido la patrulla, evidentemente, en San Diego, en Nogales y en Texas. Se han colocado 1 200 sensores, también diez helicópteros, sesenta potentes unidades móviles con sensores infrarrojos y, por supuesto, hay

muchos proyectos para establecer nuevas medidas altamente tecnificadas para detectar a los inmigrantes que entran sin autorización.

Las operaciones puestas en marcha, y con ello el fortalecimiento de la vigilancia en puntos fronterizos más transitados por los migrantes, han causado serios conflictos. Por un lado, han ocasionado que los migrantes que cruzaban la frontera por lugares tradicionales, ahora lo hagan por los sitios más remotos y más peligrosos, convirtiéndose en asunto de vida o muerte. Se han registrado alrededor de 1 500 muertes de 1993 para acá, sin incluir los arrestos, maltratos, violaciones, entre otros. Las muertes que se han registrado en Arizona, sobre todo, se deben a la deshidratación, exposición excesiva al sol e hipotermia, porque intentan cruzar por lugares desolados y peligrosos. También los crímenes por odio han aumentado sustancialmente desde la Propuesta 187. Se han incrementado año por año las denuncias de innumerables casos de golpizas, disparos, violaciones y varios asesinatos, aparentemente perpetrados por miembros de la patrulla fronteriza. Estadísticas publicadas el *Washington Post*, demostraban que desde 1993 han muerto un promedio de seis migrantes por semana; es decir, se ha puesto de relieve su creciente vulnerabilidad, quienes se encuentran en un medio muy adverso y carecen de la más mínima protección.

Por otra parte, la militarización de la frontera norte ha traído como consecuencia que los inmigrantes que cruzaban la frontera por sí mismos, ahora deban protegerse y contratan a contrabandistas profesionales o polleros -esta industria ha crecido en ambos lados de la frontera- y sus cuotas las han subido sustancialmente del 30 al 70 por

ciento, quizás hasta llegan a pagar \$1.500 ó \$2.000. Y, por supuesto, desgraciadamente ahora esos contrabandistas se han vuelto “indispensables” y los ganadores son, pues, estos polleros. Es decir, que, podríamos concluir que el mayor reforzamiento de la vigilancia fronteriza ha fortalecido el negocio del *coyotaje* y lo ha convertido en uno más sofisticado y lucrativo. Además de esta situación, se ha propiciado una mayor discriminación que ya se ha comprobado después de la aprobación del IRCA, en razón de que los empleadores al no tomarse el tiempo para revisar el *status* migratorio del candidato en cuestión, discriminan a todo aquel que parezca extranjero; de hecho, han empezado a bajar salarios y con ello a contratar a indocumentados *versus* inmigrantes legales para compensar sus nuevos riesgos. Las contrataciones ya no se realizan acorde con las capacidades del candidato para un determinado trabajo, sino por *status* migratorio y el color de la piel. El deseo del inmigrante de permanecer un mayor tiempo de lo planeado, o incluso decidir permanecer en forma definitiva, de lo que tradicionalmente lo hacía, es una nueva característica de la migración de los mexicanos al “coloso” del norte. Es decir, esta creciente militarización fronteriza desalienta a la migración temporal y la vuelve más permanente, en virtud del peligro que tiene el inmigrante de ir de un lado al otro; por lo tanto, eventualmente se irá aumentando este “stock” de indocumentados. Y, por supuesto, al perpetuar su estancia, es preocupante la marginalización de un gran número de indocumentados y sus familiares que, a la luz de la nueva legislación, serán excluidos de servicios sociales públicos y, por ende, tendrán que vivir marginados como una segunda clase, o tercera clase.

Lo anterior ha promovido un movimiento masivo porque, generalmente, el mexicano no tenía la tendencia de naturalizarse y ha ocasionado que, con mayor frecuencia, esto suceda. Tan solo un 32 por ciento de los inmigrantes nacidos en México se había naturalizado. Ahora hay pendientes dos millones de solicitudes para naturalizarse, pero entre las cláusulas de la ley estadounidense, no hay ninguna obligación de atender en un tiempo perentorio esta demanda, entonces puede quedar ahí una cantidad de meses o de años importante.

Es difícil manipular los mercados laborales que dependen de mano de obra barata, pues las fuerzas socioeconómicas continúan siendo más poderosas que el reforzamiento del control migratorio. Las acciones aprobadas han creado una situación nueva, mucho más costosa, perversa y contraproducente para los ciudadanos estadounidenses. Los refuerzos en la frontera no necesariamente han disminuido el número de inmigrantes indocumentados, pero, ciertamente, han logrado desviarla, hacerla más difícil y peligrosa.

Definitivamente, el movimiento conservador ha sido fundamental para influir en el cambio de tono y volumen del debate antiinmigratorio. Las iniciativas propuestas y leyes aprobadas muestran la nueva actitud de una sociedad que rechaza la presencia de inmigrantes, sobre todo ilegales, y su deseo de imponer severas medidas restriccionistas. Acorde con el pensamiento conservador, los inmigrantes, en general, cuestan a la nación mucho más de lo que aportan y, por tal motivo, se ha procurado implantar un mayor número de restricciones, ya que su foco de atención ha estado dirigido a su impacto en la economía.

En razón de que los conservadores parten del principio de la autosuficiencia; es decir, que la disponibilidad de los beneficios públicos no debe de constituir un incentivo para la migración, sino que debe de confiar en su propia capacidad, en los recursos de sus familiares, patrocinadores y organizaciones privadas, estiman que al conceder menores beneficios sociales a los inmigrantes, se desalentará a los ilegales a emigrar y a permanecer en los Estados Unidos. Esto implica que se han cambiado las causas de la migración de simplemente ir a obtener empleo, a ir a obtener servicios sociales de los estadounidenses lo que ha generado que en forma pragmática, los conservadores hayan atacado el abuso, por parte de los inmigrantes, de las clínicas de salud, de los salones de clase a costa del contribuyente, sin reconocer el beneficio que ha representado para los empleadores que contratan mano de obra barata para provecho de la economía.

En fin, la sofisticada construcción de la barra electrónica para inaugurar el siglo XXI con el fin de cerrar una de las fronteras más socorridas del mundo, por donde cada año cruzan cerca de 300 000 000 de personas, reflejo de los asombrosos vínculos que unen a ambos países, no evidencia que haya un espíritu positivo.

Confrontamos una situación ambivalente, porque hay una política de puertas abiertas para un creciente bilateralismo en flujos comerciales y de inversión, a la vez que nos enfrentamos con una política de puertas cerradas con un creciente bilateralismo de violencia y criminalidad con respecto al tránsito de personas, lo cual ofrece un panorama muy negativo para los mexicanos que emigran a los Estados Unidos.

Implicaciones sobre el crecimiento demográfico en América Latina

Evidentemente, la tasa demográfica de crecimiento de los hispanos es muchísimo mayor que cualquier otra comunidad. Como ya mencioné, se proyecta que la comunidad hispana va a crecer en mucha mayor medida, del 10 por ciento al 24 por ciento en cincuenta años porque se cree que la fertilidad es mucho mayor entre la comunidad hispana que entre otras comunidades, evidentemente la blanca y la afroestadounidense. Entonces, se espera que tenga una alta tasa de fertilidad, que implicará un impacto mayor y por eso el temor de los conservadores de la *tercermundización* de los Estados Unidos.

Respecto al debate generado en México, sobre la Propuesta 187, muchos de los representantes religiosos, específicamente católicos, se pronunciaron en contra y señalaron que violaba los derechos humanos de los indocumentados y, que debía repensarse alguna otra opción, de un posible acuerdo con los Estados Unidos. Desgraciadamente, México ha tenido una política exterior de bajo perfil con respecto a la migración de su población, porque tiene vergüenza de aceptar que se van porque no consiguen los suficientes recursos económicos para vivir dignamente en su propio país, manteniendo entonces una política silenciosa, e inclusive, como en un momento dado, se llegó a considerar que era económicamente de gran beneficio para México, puesto que las remesas son importantes al rondar los cinco mil millones de dólares, cifra significativa al compararla con el rubro de turismo que viene a ser casi el mismo monto. El gobierno mexicano se concretó a proteger los derechos de los indocumen-

tados y las violaciones a los derechos humanos, pero en forma retórica, porque se han establecido muy pocas medidas de defensa real.

Se puede evidenciar un fortalecimiento en los consulados en Estados Unidos con personas de mayor calidad intelectual y académica, concedores de la problemática. Anteriormente los consulados estaban integrados por personas que tenían un compromiso político, pero desconocían la materia.

En la actualidad, se demuestra un esfuerzo por enviar personal que conoce de problemas de narcotráfico, migración, comercio, turismo, entre otros temas, para tener una mayor protección. Sin embargo, las personas que trabajan en los consulados están completamente saturadas para poder proteger los derechos laborales y humanos. Y, sobre todo después de la IRCA, desconocían la forma de comprobar su estancia durante dos años de haber trabajado consistentemente en los Estados Unidos.

En definitiva, los consulados requerían muchísimo apoyo para ayudar a los inmigrantes indocumentados a obtener su amnistía.

La Propuesta 187 surgió a raíz de un déficit fiscal importante en California, en donde se culpó a los indocumentados de que eran el mal de su economía, que los programas sociales ya no estaban siendo utilizados por los propios ciudadanos estadounidenses, sino por los inmigrantes indocumentados. Y, de hecho, si se analizan las estadísticas y cifras, efectivamente los inmigrantes sí han utilizado en mayor medida, sobre todo las escuelas, es un hecho.

Pero los inmigrantes también aportan sus impuestos y estos no han sido reconocidos, no sólo lo que les descuentan a través de sus cheques, sino a través del consumo de gasolina y todo lo que consumen y esto no se suele tomar en cuenta a la hora de elaborar los estudios.

Previo a la Propuesta 187, se efectuó una investigación donde fueron magnificadas y manipuladas las cifras, pues se hablaba de 5 000 000 indocumentados. La manipulación de las cifras relacionadas con indocumentados y la utilización de los servicios sociales, ha tenido como consecuencia, desgraciadamente, que cada vez se acerquen con menor frecuencia los inmigrantes a los lugares de seguridad pública, de seguridad social, por el temor de ser deportados. Esta unión entre legalidad, *status* migratorio e ir a los servicios, es un vicio muy dañino que va a causar serios perjuicios a los pobres inmigrantes.

En los umbrales del siglo XXI, debemos, pues, cuestionarnos si deseamos una frontera militarizada o queremos una más porosa, en donde se respeten los derechos previamente establecidos, en acuerdos bilaterales o los que restan por formular. Ahora más que nunca, se requiere de mayor colaboración para emprender proyectos bilaterales conjuntos a largo plazo, para regular un fenómeno que se encuentra estructurado en las fuerzas socioeconómicas de ambos países. Es indispensable continuar con los esfuerzos que se han logrado y utilizar los acuerdos y herramientas con que se cuenta, con el fin de construir acuerdos que convengan a ambas naciones.

No cabe duda que la inmigración continuará constituyendo un poderoso factor de cambio en ambos lados de la frontera y, por ende, necesitamos un mejor

entendimiento, comprensión y cooperación para estar alertas a las transformaciones en el futuro. Me temo, por desgracia, que el tema de la inmigración se constituirá en uno que seguirá discutiéndose en el mismo tono y volumen, o quizás más álgidamente en el siglo XXI, susceptible a producir importantes conflictos internos e internacionales.

7. Principios rectores del desplazamiento interno

Fernando García Olivarreta

*Miembro Secretaría Ejecutiva
Comisión de Derechos Humanos de México*

La labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido atender el caso práctico, tal y como se presenta, como sucedió en Chiapas con los casos de desplazados debido a los desastres naturales.

A manera de ejemplo merece tomarse en cuenta que en el segundo semestre del año pasado –si no mal recuerdo– se registraron lluvias muy fuertes y ríos que se salieron de sus cauces, presentándose situaciones de emergencia importantes en Chiapas donde, paradójicamente se hace frente a dos problemáticas: tanto un desplazamiento por cuestión de violencia o conflicto armado como por desastres naturales.

Ahora bien, en relación con la expulsión por motivos religiosos en Chiapas, los nombres y las cifras ya están en las recomendaciones de la Comisión Nacional respecto del conflicto religioso en Chiapas. Existen dos informes de la Comisión Nacional en relación con las expulsiones en la zona de San Juan Chamula. Esto es básicamente, con lo

que se cuenta e incluso en estos casos ha existido, por parte de la Comisión Nacional, solicitud de medidas cautelares, precisamente para que las autoridades estatales de Chiapas intervengan directamente de forma que puedan evitarse estos conflictos entre católicos y otras religiones. Se cuente inclusive con una recomendación de la Comisión Nacional que precisamente surgió porque las medidas cautelares que se habían solicitado, y que originalmente había aceptado el gobierno de Chiapas, nunca se llevaron a la práctica. Es decir, que las autoridades se hacían a un lado y no hacían nada por evitar esas confrontaciones entre los grupos religiosos.

Ahora bien, en relación con los trabajadores migratorios, en cuanto al carácter no vinculante de las recomendaciones, merece una atención especial la materia netamente jurídica.

La Comisión Nacional nace básicamente inspirada en la figura del *ombudsman*. En la teoría, la labor de los *ombudsman* ha sido la de recomendar y no dar resoluciones, entonces, en teoría jurídica no se da una resolución porque, si fuera obligatoria sería un tribunal, un órgano jurisdiccional efectuando un acto que causaría ejecutoria; es decir, que se podría imponer su cumplimiento por parte de la Comisión Nacional o cualquier otra autoridad. En este caso, pienso que, en un futuro, tal vez podría modificarse la naturaleza jurídica del organismo.

Desde este punto de vista y tomando en cuenta el origen y la naturaleza de la Comisión Nacional, es por eso que emite recomendaciones, no documentos vinculantes porque no son sentencias. En este caso, cuando se crea la Comisión Nacional, básicamente en lo que se piensa es en

un organismo similar a la figura del ombudsman, cuya credibilidad se fundamenta en el apoyo de la sociedad civil. A futuro, tal vez no sería tan irreal que pudiera desprenderse una disposición vinculante, pero con la intervención de un órgano jurisdiccional, como es el caso de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos.

La Comisión Canadiense de Derechos Humanos es un organismo muy parecido a la Comisión Nacional, pero sus competencias difieren un poco de la de México. No obstante, sus resoluciones sí son obligatorias, a través de un tribunal de derechos humanos que existe en Canadá. Cabe destacarse entonces la intervención de un órgano jurisdiccional para hacer obligatorio el cumplimiento de un documento expedido por un organismo de derechos humanos.

Ahora bien, en cuanto a los trabajadores migratorios, la Comisión Nacional, desde su creación, cuenta con un programa sobre derechos humanos de trabajadores migratorios. Fundamentalmente, la actividad de la Comisión Nacional en este tema es de carácter preventivo porque, conforme a la reglamentación de México, al orden jurídico emanado de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Administración Pública, es a la Secretaría de Relaciones Exteriores a la que le corresponde precisamente el tratamiento de los asuntos de México en el extranjero, la protección de los connacionales en el extranjero. La Comisión Nacional viene a coadyuvar a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se realiza una actividad preventiva, más que nada a través de estudios – hemos realizado dos estudios sobre la frontera norte y uno sobre la frontera sur-, a través de trípticos y folletos, lo

cual consideramos como uno de los vehículos de mayor movilidad, que permite que las personas conozcan sus derechos, como es el caso del folleto titulado *Viaje seguro. Conozca sus derechos al cruzar la frontera norte.*

Fundamentalmente, lo que pretendemos es que la gente, antes de ir a Estados Unidos, conozca las posibilidades -de cometer un delito, de sufrir algún tipo de daño su salud por las condiciones tan difíciles, climatológicamente hablando- que implica cruzar la frontera.

La Comisión coadyuva a la Secretaría de Relaciones Exteriores en dos aspectos fundamentales:

- mediante el apoyo a la Secretaría de Relaciones Exteriores para realizar cualquier tipo de gestión aquí en nuestro país a favor de los mexicanos, que están condenados a pena de muerte en Estados Unidos y
- mediante la canalización a través de la Dirección General de Protección de Asuntos Consulares de las quejas de mexicanos contra autoridades estadounidenses.

La Comisión Nacional no puede intervenir directamente ante las autoridades estadounidenses porque, como es de ustedes conocido, evidentemente una autoridad nacional solamente puede tener injerencia o competencia en otro territorio. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que la Comisión Nacional, cuando ha tenido oportunidad de participar en las reuniones binacionales México-Estados Unidos, manifieste sus puntos de vista en relación con el tema.

Resulta fundamental que la Comisión Nacional, con base en sus estudios, haga sugerencias a ambas autoridades, mexicanas y estadounidenses, con el fin de lograr, de una u otra manera, una mejor comprensión del fenómeno migratorio y agilizar, de la misma forma los trámites o las actividades que realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de sus consulados en la protección de los derechos humanos de los mexicanos que se encuentran allende fronteras.

Juan Carlos Murillo

Asesor jurídico regional del ACNUR para el Norte de América del Sur

De no atenderse el fenómeno del desplazamiento, muy posiblemente no se estarían atacando, ni mitigando las causas que generarían desplazamientos forzados que pudieran tener consecuencias de carácter externo, es decir, éxodos masivos de refugiados, y ese es el primer punto que se debe aclarar: tiene que existir un vínculo concreto con situaciones que caigan bajo la competencia y bajo la experiencia concreta del ACNUR.

El segundo requisito, no menos importante, tiene que ver con el hecho de que necesitamos el consentimiento de los Estados, porque no hablamos del rol de supervisión o del cometido internacional encomendado al ACNUR en su mandato de 1950 y el rol de supervisión que nos dan los instrumentos internacionales en materia de refugiados, sino de trabajar en un país de origen, de trabajar con nacionales y, ciertamente, quien tiene el deber constitucional de proteger a sus nacionales es el gobierno de ese país. Por lo tanto, no podemos involucrarnos en un país de origen sin el consentimiento expreso del gobierno concernido y esto, igualmente, como un principio básico de la Carta de las Naciones Unidas. Se requiere que para trabajar con nacionales haya el consentimiento expreso de los gobiernos concernidos.

Como un tercer elemento, no basta que contemos con el consentimiento del gobierno concernido, sino que

igualmente necesitamos el aval de las Naciones Unidas.

Requerimos una petición concreta del Secretario General o de otro órgano competente de las Naciones Unidas, por ejemplo el ECOSOC, la Asamblea General, y además debe existir aparte de ese ligamen con el mandato del ACNUR, el consentimiento del Estado concernido, una petición específica de un órgano competente de las Naciones Unidas.

De la misma forma, y no menos importante, debe garantizarse que el ACNUR tenga un acceso irrestricto a las poblaciones afectadas. No se trata únicamente que brindemos nuestra experiencia si no podemos tener una comunicación fluida, consecuente con nuestro mandato humanitario y apolítico que nos permita tener un contacto frecuente y constante con las poblaciones afectadas.

Otro elemento que es de vital importancia al momento de decidir aquellas operaciones o aquellos contextos en los cuales el ACNUR puede brindar su experiencia concreta con desplazados internos, es el hecho de que bajo ninguna circunstancia –y lo subrayo– el involucramiento del ACNUR con desplazados internos puede ser tomado como una política de contención o puede restringir el derecho de todo ser humano a solicitar refugio o a solicitar asilo, que es un derecho humano garantizado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esto porque tradicionalmente distintos gobiernos, distintos representantes del más variado espectro a nivel universal han criticado al ACNUR diciendo que eventualmente nuestro involucramiento con desplazados internos podría limitar el derecho de todo individuo, en caso de persecución, a solicitar refugio.

Este criterio indudablemente no es compartido por el ACNUR, en tanto uno de los principios específicos es que bajo ninguna circunstancia nuestro involucramiento con desplazados internos limita o podría poner obstáculos al acceso que ha de brindarse a las personas que requieran o puedan necesitar de protección internacional, a solicitar asilo. Esto hace que no obstante que no tengamos una competencia general, en situaciones concretas hayamos sido llamados a prestar nuestra experiencia, de acuerdo a nuestro mandato, en situaciones concretas de desplazamiento interno.

¿Cuáles han sido esas situaciones concretas, particularmente en el caso de América Latina? Generalmente hemos apoyado a los desplazados internos en situaciones en las cuales el ACNUR participa activamente en operaciones de repatriación voluntaria. Cabe destacar el caso de Guatemala donde, aunque no hubo un involucramiento activo o quizás no con el perfil que todos deseáramos con desplazados internos, ciertamente los desplazados internos vivían en las mismas zonas donde llegaban los repatriados, donde llegaban los retornados y por lo tanto válidamente el ACNUR no podía discriminar – en términos de asistencia para reintegración socioeconómica o reintegración legal a través de la documentación –, entre quien tenía la etiqueta de retornado y quien tenía la etiqueta de desplazado interno. Sino que por un afán de reconciliación nacional necesariamente había que atender adecuadamente a ambas poblaciones, por lo menos en determinadas áreas geográficas donde los retornados y repatriados convivían con desplazados internos.

Igualmente el ACNUR ha participado en operaciones con desplazados internos donde no necesariamente existe

un vínculo concreto con una operación de repatriación; por ejemplo, piensen el rol que jugó el ACNUR en 1991-1992 con la atención de los desplazados internos en el norte de Irak.

Teníamos un mandato específico, una petición concreta de la Asamblea General para ocuparnos de los desplazados internos en el Norte de Irak pero no se daba en un contexto en el cual estuviéramos igualmente apoyando movimientos de repatriación voluntaria o una operación grande de retorno hacia Irak.

Igualmente existen otros contextos humanitarios, como fue el caso de CIREFCA de carácter regional y humanitario en los cuales indudablemente el ACNUR ha tomado conciencia y ha tratado de brindar su experiencia concreta para solventar la problemática específica de los desplazados internos. Esto hace que tradicionalmente, desde el punto de vista operativo, el ACNUR distinga tres situaciones concretas para brindar su apoyo y experiencia a los desplazados internos. Nos referimos a situaciones de conflicto donde se requiere una respuesta de emergencia, de ahí el mejor ejemplo es el caso de la Antigua Yugoslavia.

De igual forma, hay situaciones en las cuales el ACNUR apoya una repatriación voluntaria específica en un contexto en el cual todavía subsiste el conflicto, siendo el caso más concreto y próximo el de Guatemala.

El ACNUR también podría participar en situaciones en las cuales apoya a los desplazados internos en contextos más bien de postconflicto y en etapas de reconciliación nacional como fue el caso de Nicaragua, El Salvador y Mozambique.

Finalmente quisiera referirme a dos puntos específicos: Uno tiene que ver con la definición operativa de quiénes son desplazados internos, aspecto en el cual – reitero – no obstante que recientemente ha sido propuesta una definición concreta por el representante especial para desplazados internos del Secretario General en los principios rectores, todavía existe mucha discusión en el ámbito internacional.

Para el ACNUR los desplazados internos son personas que comparten las mismas causas que los refugiados; es decir, son personas que han tenido que salir de sus lugares de origen o sus lugares de residencia dentro de su propio país por motivos muy similares a los refugiados. De hecho, en el caso que cruzaran una frontera internacional, muy posiblemente serían reconocidos como refugiados. Son personas que huyen de conflicto armado interno, de violaciones masivas de derechos humanos, de persecución, pero que por distintos motivos han decidido – yo agregaría, o no han tenido otra alternativa – permanecer dentro de su propio país.

Pensemos en contextos concretos dentro de los cuales el tamaño del país o las barreras físicas, entre otras, hacen que las personas no tengan otra opción que desplazarse internamente aunque eventualmente, de haberla tenido hubieran más bien optado por solicitar refugio o asilo en el extranjero.

Otro aspecto sumamente importante es la carencia de protección nacional, ya sea porque el Estado no puede otorgarla o porque no quiere otorgarla, ya que en muchos contextos de desplazamiento forzado el Estado tolera o incluso podría fomentar situaciones de desplazamiento interno.

Finalmente, quisiera indicarles que la adopción de los principios rectores, implican para el ACNUR instrumentos fundamentales para la protección de los desplazados internos, porque resuelve muchas dudas, o resuelve una falta de consenso que existía en la comunidad internacional respecto a cuál era el régimen legal aplicable a los desplazados internos. La importancia que tienen es que son consecuentes con las normas del Derecho Internacional Humanitario y también con las normas del Derecho Internacional de Derechos Humanos, y vienen a recopilar los principios que estaban desperdigados en distintos instrumentos internacionales.

Ahora bien, la definición propuesta por el representante especial del Secretario General de la ONU para Desplazados Internos no es compartida en pleno por el ACNUR y esto porque por nuestro mandato mismo, nosotros no trabajamos con personas que tienen que cambiar su domicilio o tienen que “desplazarse” debido a desastres naturales, trabajamos con situaciones causadas, lamentablemente, por el ser humano. Por lo tanto, a diferencia de la definición propuesta por el representante especial del Secretario General, para ACNUR son desplazados internos aquellas personas que están en situaciones similares a los refugiados que están dentro de su país, que carecen de protección nacional, pero que han tenido que desplazarse a causa de situaciones causadas lamentablemente por el hombre, no por desastres naturales.

Igualmente es importante señalar que los principios rectores – como veremos en más detalle – incorporan de una manera muy adecuada la perspectiva de género y

toman en cuenta la composición etaria de la población beneficiaria. Entonces no únicamente se hace énfasis en las necesidades diferenciadas de protección de hombres, mujeres, niños y ancianos, sino que igualmente se establecen regulaciones específicas que aplican para mujeres desplazadas, niños desplazados, etc.

Es importante para el ACNUR que se establezca claramente que bajo ninguna circunstancia el tratamiento o la protección que se brinde a los desplazados internos restringe en manera alguna el derecho que estos tienen a solicitar asilo en caso que así lo estimen necesario.

Cristina Zeledón

*Oficial de Programas Poblaciones Migrantes y
Afectadas por la Violencia Instituto Interamericano de
Derechos Humanos*

En lo que respecta a la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas, más conocida como la CPDIA, merecen tomarse en cuenta varios antecedentes, porque si bien la Declaración de Cartagena (1984) mencionaba sin profundizar el tema del desplazamiento interno de poblaciones, y en la Conferencia Internacional sobre Refugiados, Repatriados y Desplazados de Centroamérica (CIREFCA, 1989), se establecía a un mayor nivel, no es sino hasta principios de esta década cuando realmente comenzamos a darnos cuenta de la gravedad que este fenómeno tenía en algunos países latinoamericanos, como Guatemala, El Salvador, Perú y Colombia. En 1990 se llevó a cabo, convocada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), una reunión precursora sobre desplazamiento violento en San Pedro Sula, Honduras, en la que analizamos de manera interinstitucional y multidisciplinario los alcances de este fenómeno, así como potenciales soluciones y acciones de protección y asistencia para las distintas organizaciones vinculadas a la temática. Posteriormente se llevaron a cabo dos eventos también pioneros en el tema, en Colombia y Perú.

El abordaje del tema en Fusagasugá, Colombia, no es sencillo, como tampoco lo es la composición del grupo. Las personas desplazadas son etiquetadas ideológicamente, se les considera enemigos y eso las coloca en

situaciones de mucho peligro. La actividad, en dos partes, cuenta por primera vez con la presencia del gobierno en la figura del Procurador de Derechos Humanos. Posteriormente se fortalecerá la organización de las personas afectadas y el trabajo de las organizaciones no gubernamentales, de las iglesias y de organismos internacionales en este ámbito.

A principios de 1992 se sostuvo una reunión en Costa Rica, en la que también se plantearon por primera vez (y esto se recordó en Viena a fines de 1998, durante la reunión de revisión de la última versión de los *Principios rectores del desplazamiento interno*, preparada por el Sr. Francis Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno) unas normas humanitarias mínimas para la atención de desplazados internos. Estas normas mínimas (basadas en el derecho internacional humanitario), fueron el embrión de los Principios rectores ya citados. Incluso miembros de la CPDIA participaron en ambas iniciativas, por ejemplo en el equipo americano (dirigido por Robert K. Goldman, reconocido experto en la materia). Se trató, en nuestro caso, de un intento importante, que permitió mostrar a la comunidad internacional la ausencia de instrumentos y mecanismos de protección específicos para esta población afectada, que corría grave peligro.

Es también en noviembre de 1992 que se genera una iniciativa de gran trascendencia por parte del actual Representante Regional Adjunto del ACNUR en México, Francisco Galindo. El IIDH acoge la propuesta y llama a una reunión constitutiva, donde participan el ACNUR, el PNUD, el PMA, UNICEF (sistema de Naciones Unidas); el Instituto Interamericano de Derechos Humanos; la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (sistema interamericano); el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, como observador), la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y tres expertos internacionales, uno de los cuales hoy día es el Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y uno de los más destacados expertos en desplazamiento interno en el mundo, Robert Goldman, quien asimismo es actualmente el Relator sobre desplazados internos y encargado del escritorio de Colombia en la Comisión Interamericana. Con este grupo de personas y dos organizaciones internacionales no gubernamentales, el Refugee Policy Group que tiene su sede en Washington y el Consejo Mundial de Iglesias, se crea la CPDIA.

La CPDIA se convirtió en un grupo de trabajo sumamente activo, que ha realizado diversas misiones *in situ*, lo mismo que acciones de promoción, capacitación, asesoría técnica, coordinación interinstitucional y apoyo a la labor de los dos relatores en la materia, en los sistemas universal e interamericano. Su estructura y labor ha sido incluso tomada como modelo para otros continentes donde este fenómeno tiene graves repercusiones, como África y Asia.

No se trata de una estructura formal sino de una instancia humanitaria, apolítica y no burocrática, que ha procurado constituirse en un enlace entre sus organizaciones miembros. No incorporó a las organizaciones de la sociedad civil o a los gobiernos en su constitución, porque requiere de una base de neutralidad por el hecho de que brinda recomendaciones para todos los sectores después de las misiones *in situ* y debe evitarse que se pueda pensar que se está tomando partido por alguna

institución o sector particular. Lo anterior no impide sostener amplias reuniones con todos los actores y visitar los lugares donde se presentan los sucesos, como por ejemplo la visita realizada en 1997 a Pavarandó, Antioquia, Colombia, donde acababa de producirse un desplazamiento masivo de cuatro mil personas. En este lugar, el ACNUR desempeñó un rol muy importante al contar con personal con experiencia en África, en los desplazamientos de los Grandes Lagos, por lo que se pudo efectuar un aporte importante al gobierno, instituciones de bienestar social, la Iglesia católica, ONG, instituciones miembros y otros sectores presentes.

Desde el IIDH, constituido en su secretaría técnica, ha llevado a cabo una coordinación informal para poder abordar el tema del desplazamiento por medio de varias actividades. Puede ser llamada ya sea por los gobiernos o por organizaciones estatales o no gubernamentales o de la sociedad civil – como las podríamos llamar ahora más ampliamente. En ese sentido la Consulta ha llevado a cabo varias misiones *in situ*, de las cuales dos tuvieron lugar en Guatemala – una primera en el 95 y otra de seguimiento en el 96 – y luego hemos llevado dos misiones *in situ* en Colombia – una en el año 93 y otra en el año 97 -. Estas visitas a Colombia resultaron sumamente provechosas, porque después de la primera, se realizó una misión del Dr. Francis Deng (que contó con nuestros insumos para su organización), como también un Seminario de Políticas Integrales donde estuvimos discutiendo todos estos temas muy ampliamente. Incluso ha sido importante constatar que varias de las recomendaciones de la misión del 93 siguen siendo totalmente válidas hoy día para Colombia.

Posteriormente a su fundación la CPDIA ha logrado una ampliación de miembros muy importante, entre ellos la Brookings Institution, cuya sede se encuentra en Washington y a la que pertenece el Dr. Francis Deng, como ya se ha mencionado Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas.

Asimismo se ha logrado que la Iglesia católica regional, por medio de la Comisión Episcopal para la América Latina (CELAM), con sede en Bogotá, también participe. A partir de la misión de 1997 a Colombia, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que nos acompañó en esa ocasión, solicitó formar parte del grupo, lo cual demuestra la utilidad de la CPDIA. Igualmente quiero destacar que, en esa misma misión, el ACNUR realizó su primera visita sobre la temática, por medio de su sede regional en Venezuela, cuya representante presentó sus credenciales ante el gobierno colombiano. Otra de las organizaciones que también participa es la Consejería de Proyectos para Refugiados en América Latina, que durante largos años se ha abocado al trabajo con refugiados, desplazados y retornados, desde sus oficinas en Guatemala, San José, Lima, Bogotá y Chiapas.

Por otra parte, las misiones se enriquecen con las diversas experticias de sus instituciones miembros, lo que conduce luego a que las recomendaciones para el gobierno, la iglesia, las personas desplazadas y los diferentes actores e instancias vinculadas al fenómeno, sean sumamente completas y consensuadas, con proyectos específicos de protección, asistencia, prevención y diversos aspectos relacionados con la búsqueda de soluciones a un fenómeno tan complejo y que afecta el

goce de todos los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La Consulta también propuso hace dos años – quedándose en estudio por ser un gran salto que aún no nos atrevimos a dar – una ampliación temática. El hecho es que en el IIDH habíamos venido trabajando por muchos años tanto la violencia estructural como la violencia política, considerándolas causales de refugio y desplazamiento. Incluso hemos venido integrando el tema de la violencia doméstica, al darnos cuenta de que una cantidad de mujeres que considerábamos que migraban de México a Estados Unidos por causas económicas, lo han venido haciendo como resultado de la violencia intrafamiliar. En ese sentido, hemos venido proponiendo la ampliación desde 1997, pero no se ha logrado consenso al respecto.

Como un ejemplo de la necesidad de esta visión integral, puedo señalar que uno de los aspectos más notorios en la migración reciente en Colombia, se refiere a los sucesivos desplazamientos que tienen lugar (a veces hasta tres seguidos), porque las personas enfrentan una serie de condiciones de tanta pobreza, exclusión y marginalidad en los lugares de asentamiento, generalmente los anillos de miseria de grandes, medianas o pequeñas ciudades, que en mi concepto se ha venido generando lo que denomino una “*cultura del desarraigo*”, como una estrategia de sobrevivencia inevitable de tremendas consecuencias para quienes la viven. Este tema, que también se discutió el año pasado en Viena con el señor Deng, tiene una intrínseca relación, a mi manera de ver, con un derecho que me parece deberíamos estar todas las personas humanas en capacidad de ejercer y que es el *derecho a no migrar*.

Igual que se tiene el derecho a la libre circulación, a la libertad de movimiento, en fin, el *derecho a migrar*, tenemos también serios problemas con el derecho a no migrar. En estos momentos nos encontramos elaborando las propuestas para el trabajo, basados en una definición operativa que ha sido incorporada en la ley 387 de Colombia, basada en la definición operativa de la CPDIA, donde se considera al desplazado interno como toda aquella persona que se ha visto obligada a migrar porque su vida, residencia, etc, están en peligro, basada principalmente en Cartagena pero también en el derecho de refugiados. Hemos eliminado el tema de desastres naturales como causa del desplazamiento, incorporando solamente aquellas provocadas por el hombre, porque nos ha parecido siempre que esta es una forma en que se le resta importancia y peso estructural y político al tema del desplazamiento. Además, si se piensa que en nuestros países las inundaciones son cíclicas, que todos los años hay desplazamientos anunciados y que las personas retornan luego a sus hogares, no parece aconsejable que se mezclen unos y otros tipos de desplazamiento, porque tienen además formas de protección, formas de prevención, etc, completamente distintas y hay organismos que los atienden en algunos casos comunes (CICR, oficinas locales de la Cruz Roja, entidades de bienestar social o gobiernos locales, iglesias y organizaciones de la sociedad civil), pero también específicos, como ACNUR, OIM u otros. Esto no quiere decir que, en situaciones de gravedad extrema, no se de una confluencia de actores, pero es obvio que se trata de situaciones excepcionales.

En lo que respecta al tema de la migración por violencia estructural, cabe destacar que en este sentido se hace

referencia a todo lo que se vincula con la violación de derechos económicos, sociales y culturales. Cuando se incorpora a las definiciones el tema de graves violaciones de derechos humanos, se está trabajando en la reconceptualización del término de derechos humanos que surge de la Conferencia de Viena en junio de 1994, donde se plantea que los derechos humanos son únicos, indivisibles, integrales e interdependientes; en este sentido, pasan a un mismo plano los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos y, obviamente, el derecho al desarrollo y el derecho a la paz. El huracán *Mitch* lo que ha hecho es confirmar lo que siempre hemos sabido los centroamericanos, la ya citada exclusión, pobreza y marginalidad de la mayoría de nuestros habitantes. El *Mitch* agrava las condiciones de extrema pobreza, esa pobreza a veces inhumana que se sufre en tantos países de la subregión pero también del continente.

En Colombia se presentó una discusión interesante acerca de cuándo cesa la condición de desplazado interno. ¿Es que deja de serlo cuando él siente que ya no lo es? ¿Es cuando siente que en su lugar de residencia o de recepción ya está más o menos bien? ¿O es cuando regresa a su sitio de origen? Era difícil procesar lo objetivo y subjetivo de la condición. Para nuestra misión en Guatemala incorporamos una cláusula de cesación, pero con la certidumbre de que hay muchos temas no acabados en este campo. Decidimos incorporar a la definición operativa original de desplazamiento interno de la CPDIA una especie de corolario, en que se estipulaba que un desplazado interno dejaba de serlo cuando tiene satisfechas todas sus necesidades y demandas, que claramente incorporan los derechos económicos, sociales y culturales.

Siempre hemos destacado que – en la etapa de emergencia que tiene un lapso limitado – las soluciones deben darse (esto también lo planteó CIREFCA), desde un punto de vista poblacional mientras que, en la búsqueda de soluciones (sobre todo cuando estamos hablando de soluciones de desarrollo), éstas deben darse desde un punto de vista totalmente territorial, porque no podemos hacer diferencias entre desplazados internos que llegan a asentarse en sitios de retorno o repatriación.

En la mayoría de nuestros países y en los sitios donde ocurre el desplazamiento interno con gran violencia, no hay satisfacción – para la población en general – de las necesidades mínimas. América Latina es el continente donde existe la mayor brecha entre la concentración de la riqueza y la pobreza, la marginalidad y la exclusión, según los datos de la CEPAL, el Banco Mundial y el BID. En algunos países el 10-15% de la población poseen las mejores tierras y medios económicos (cerca de un 90%) y el resto de la población accede al resto; por eso en muchos el 50-60% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza o en la pobreza extrema.

En la actualidad, existe un gran movimiento internacional relacionado con el tema de desplazados internos, que no se daba a principios de esta década, cuando iniciamos nuestro trabajo. Si la labor efectuada durante todo este tiempo ha contribuido, aunque sea en forma mínima, a mejorar la protección y la prevención de los desplazamientos y la preocupación de los gobiernos de los países desarrollados, que son generalmente quienes cuentan con el financiamiento para el desarrollo de programas, podemos considerarlo un gran logro. Estamos

muy claros de que no es a la comunidad internacional y a las ONG a quienes corresponde solucionar el desplazamiento interno; nuestro papel es subsidiario pues desempeñamos una función de apoyo y colaboración solidaria. Son los gobiernos quienes deben asumir esa responsabilidad, junto con la de garantizar que toda su gente cuente con las condiciones mínimas y dignas para vivir y disfrutar de sus derechos fundamentales, así como porque haya justicia social y distribución equitativa de la riqueza. En ocasiones lo anterior hubiera parecido muy demagógico, mas no hoy cuando se observa la gravedad de la actual situación socioeconómica en el continente.

Hoy quisiéramos que la CPDIA se constituya en un foro abierto para todas las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a este fenómeno, sobre todo porque ahora el trabajo – y eso también fue parte de la idea de este curso – debe realizarse de manera interregional, a fin de fortalecer la búsqueda de soluciones y las respuestas al cada vez más complejo fenómeno migratorio regional.

8. Protección interna y Principios rectores del desplazamiento interno

Beatriz Tamez

*Miembro Secretaría Ejecutiva
Comisión Nacional de Derechos Humanos de México*

Respecto de los principios rectores, que se analizarán posteriormente con más detenimiento, es importante mencionar algunos detalles que resultan relevantes para posteriormente valorar la experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo nacional de protección de derechos humanos en el tema de los desplazamientos internos en nuestro país, México.

Desde el punto de vista histórico, en relación con los principios rectores que ya han mencionado tanto Cristina Zeledón como Juan Carlos Murillo, anualmente se realiza una reunión en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El año pasado en el período de sesiones No. 54, el señor Francis Deng – representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Personas Desplazadas – presentó un documento precisamente conocido como *Principios Rectores del Desplazamiento Interno*.

El señor Deng presenta este documento como resultado o en respuesta a los objetivos que se le plantearon en un principio en 1992. En ese momento, el Secretario General, por primera vez en la historia de Naciones Unidas, nombra en este caso a una persona directamente relacionada con él y dedicada de manera exclusiva a ver las cuestiones de desplazamiento interno. Si ustedes lo perciben, realmente es muy tarde en 1992 cuando el Secretario General de Naciones Unidas se da cuenta de la necesidad de contar con una persona que mire de manera más detallada todas este tema. Sin embargo, más vale tarde que nunca.

De esta forma, en 1998, y en cumplimiento de los objetivos de este mandato, el señor Francis Deng presenta estos principios.

En primer lugar, lo interesante de estos principios –y sí les voy a pedir que lo tomen muy en cuenta– es que no son un instrumento vinculante; es decir, no es un documento obligatorio jurídicamente hablando. Es más, ni siquiera tiene la característica de ser una declaración ni proyecto de declaración. En un inicio, pareciera tratarse de un documento que se encuentra en una primera fase, y que probablemente en un futuro se convierta tal vez en un instrumento vinculativo; es decir, un tratado internacional, posiblemente o, bien, a lo mejor en un documento cuyos principios se conviertan de una u otra manera en obligatorios a través de la costumbre internacional. Esto es, por su aplicación y reconocimiento por parte de los Estados.

Este documento preparado por el doctor Deng contiene esencialmente 30 principios. En estos 30 principios, básicamente vamos a encontrar muchísimas coincidencias con otros instrumentos existentes.

Como lo señalaba Juan Carlos Murillo, efectivamente no es que no existan normas jurídicas para aplicar a los desplazados, sino que hay diversas normas en diversos instrumentos o tratados internacionales. Entonces, estos principios son interesantes porque reúnen en un solo documento normas contenidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; es decir, léase Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales, y Culturales, que, como recordarán ustedes, son la carta primordial internacional de los derechos humanos. También otros instrumentos no menos importantes, pero más específicos respecto de grupos vulnerables, son la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para evitar todo tipo de discriminación contra las mujeres, la Convención de Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, e inclusive también la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

En la parte introductoria se encuentra la definición de la que ya han dado cuenta tanto Cristina Zeledón como Juan Carlos Murillo. Si bien a lo mejor podemos criticar esta definición, la importancia o la relevancia de ello radica en que es el primer esfuerzo que se pone por escrito a escala universal -o con la intención de que sea universal- de definir *qué es un desplazado interno*. En esta introducción -como les digo- se incluye una definición que, aunque puede estar sujeta a crítica, no deja de ser un esfuerzo interesante. Se menciona que los desplazados internos son las personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir o a dejar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de

conflictos armados, a fin de evitar situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, desastres naturales o desastres ocasionados por el hombre, y quienes –esto es lo importante también– no han pasado una frontera internacionalmente reconocida. Precisamente aquí viene esa característica de desplazado interno: no han pasado las fronteras.

En forma general, el objetivo de los principios es que sean aplicados por todas las personas. Al referirnos a todas las personas es un llamado a cualquiera de nosotros, no solo a organismos internacionales, a los gobiernos estatales, a las organizaciones de la sociedad civil, sino a todos nosotros que, de una u otra manera, podemos tener contacto con personas desplazadas. La idea es afortunada –tal vez en este momento nos parezca un poco o demasiado utópica-, pero idealmente es bueno que ese objetivo, el cual dice que estos principios sean aplicados por toda la sociedad, esté por escrito en este documento. En este caso, estamos hablando de toda la sociedad universal. Esto se ha pensado así por varias cuestiones. Recuerden ustedes –y nosotros como ciudadanos latinoamericanos lo tenemos muy presente- que ha sido muy común, sobre todo en nuestro hemisferio, las guerras civiles, el surgimiento de movimientos guerrilleros y, por lo tanto, el surgimiento de “autoridades” de grupos de poder que controlan o pueden llegar a controlar una parte importante de un territorio. Son lo que se conoce en el Derecho Internacional Público como los grupos beligerantes, quienes, con sus actitudes y omisiones, pueden llegar a producir una violencia generalizada, violación a los derechos humanos y provocar la huida de las personas de sus lugares de residencia o de sus casas.

Entonces, por eso también es muy amplia la idea de que estos principios puedan ser aplicados por cualquier tipo de personas.

Entre los principios que en mi criterio destacan más, después de la definición, viene algo muy importante y es este *derecho a no ser desplazado*. ¿De dónde surge este derecho a no ser desplazado? Principalmente, esta idea se toma o se deriva de un derecho reconocido internacionalmente, no solo por la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos, sino inclusive también por un instrumento americano como lo es la Convención Americana, y que es *la libertad de tránsito*. Dentro de esta libertad de tránsito está la libertad que tenemos todos nosotros de movernos en el territorio de nuestro país, en el país en el cual habitamos. También se deriva de esta libertad la posibilidad de que cada uno de nosotros elija el lugar en el que quiere fijar su residencia, su domicilio. Derivado de esta libertad de tener una residencia, un domicilio, deviene este derecho precisamente a no ser obligado a desplazarse. En general, algunos autores han mencionado por ahí que siempre que hablamos de desplazamiento interno hay una causa injusta; es decir, hay un hecho que está violando nuestros derechos fundamentales y que nos obliga a desplazarnos dentro de nuestro país. Este reconocimiento al derecho a no desplazarse es relevante; sin embargo, podemos decir que a lo mejor lo novedoso es ponerlo de manera negativa, aunque -como les digo- ya se deriva de un derecho que está contenido desde 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Otra cuestión que merece ser destacada respecto de estos principios, es precisamente si la persona debe de estar protegida del desplazamiento; entonces, los principios nos señalan qué tipo de desplazamientos se pueden considerar. El primero de ellos, y que hemos conocido más en nuestros países latinoamericanos, es el derivado de conflictos armados: guerras civiles, algún conflicto internacional.

En general, en las últimas décadas realmente lo que hemos conocido son guerras civiles, movimientos de guerrilla.

Como ya mencionaron Cristina Zeledón y Juan Carlos Murillo, ellos no comparten este elemento de desastres naturales contenido en la definición. Sin embargo, la idea de la definición fue abarcar un espectro muy amplio para proteger al mayor número de personas. Precisamente una de las cuestiones que se señalan de estar protegido contra los desplazamientos es que la persona no puede ser desplazada, a menos, evidentemente, de que peligre su vida o que sea inminentemente necesario que se mueva del lugar en el que habita para no sufrir, principalmente, la pérdida de la vida. Pensemos en nuestro continente, donde hay diferentes desastres naturales que prácticamente los vivimos en forma cotidiana, como pueden ser los terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, entre otros, que sí obligan a un desplazamiento importante de población, lo cual, de una u otra manera, también pueden llegar a derivar en los flujos migratorios. Por ejemplo, actualmente en México, a través del Instituto Nacional de Migración, hemos visto un impacto importante en el flujo migratorio a través de los desastres que ocurrieron el año

pasado por el huracán *Mitch*. Esto ha motivado que mucha gente de Centroamérica intente cruzar primero la frontera sur de México, con el ánimo de llegar a los Estados Unidos. Entonces, de una u otra manera, los desastres naturales no solo provocan o pueden llegar a generar desplazados, sino también una corriente importante de migrantes o de trabajadores migratorios. No en vano algunos autores han considerado este siglo como el “siglo de los desarraigados”, precisamente porque muchas personas, millones de personas -tal vez como nunca en la historia humana- se han visto en la necesidad de dejar su hogar, no solo su país, y cruzar la frontera o las fronteras en busca de un mejor porvenir.

Otro aspecto también importante de resaltar, es que el desplazamiento, en caso de que este sea necesario, según los principios, debe reducirse al menor tiempo posible. Es decir, mientras las circunstancias que obligaron al desplazamiento permanezcan. Ojalá que sean las menores posibles. Precisamente por esto se prohíbe en los principios, o es la intención de que las personas desplazadas no permanezcan confinadas en campos, porque prácticamente estaríamos pensando en campos de concentración aunque se les llamara de otra manera. Esto es fundamental para no violar la libertad de tránsito de las personas. Si bien ya se han movido del lugar de residencia, la idea es que estén en un lugar más seguro, en tanto permanezcan esas circunstancias, pero no que estén confinados.

Las personas desplazadas, como se reconoce por escrito en este documento, tienen derechos como todos nosotros. Son personas iguales a nosotros y tienen dignidad. Por

ello, lo que se va a buscar, en primer lugar, es la satisfacción de sus necesidades primordiales. ¿Qué es esto? Alimentos, agua potable, vestido, un lugar digno donde vivir y atención médica y medicinas necesarias para atender las enfermedades que se presenten.

Otro aspecto importante de este documento es la protección y el apoyo a la ayuda humanitaria. Como ya había mencionado, uno de los problemas que se presentan con los desplazamientos internos es que, efectivamente, son un problema interno. Recuerdan ustedes que en América Latina todavía está muy arraigado el concepto fundamental de soberanía nacional. Entonces, sí se llegan a presentar muchos problemas. ¿Por qué? Porque los gobiernos nacionales no quieren o no permiten la ayuda internacional. Ahora bien, es importante destacar que si el gobierno nacional o las instancias nacionales tienen los recursos suficientes o necesarios para hacer frente a las necesidades o los requerimientos de los desplazados internos, pues a lo mejor es posible que puedan decir ‘no, no necesitamos la ayuda internacional’. Sin embargo, generalmente este no es el caso. No todos tenemos ni todas las posibilidades económicas, ni todas las posibilidades materiales de ayudar, como se quisiera, a los desplazados internos. Entonces, en este sentido, en nuestro hemisferio sí es necesario todavía pugnar porque este concepto de soberanía, que aún mantenemos del siglo pasado, cambie, en beneficio, más que nada, de las personas desplazadas. Esta es también una cuestión importante que el documento nos permite ver, porque, de ser un problema interno, un problema nacional, ya estamos abarcando una esfera internacional. ¿En aras de qué? De ayudar.

Conforme al principio de solidaridad, recuerden ustedes que tanto los particulares o la sociedad civil, como en este caso la sociedad internacional, deben de ayudar a aquellas personas que se encuentran en un momento de necesidad y cuyos derechos humanos pueden ser violados. Aquí, es donde encontramos que se unen el derecho interno y el derecho internacional. Aquí, es donde podemos encontrar un campo fructífero para que ciertas instituciones puedan ayudar y congregar a estos dos factores, nacional e internacional, en pro de los desplazados internos.

Es en este momento donde es preciso hablar un poco del trabajo de la Comisión Nacional. La Comisión Nacional -como existe en muchos de sus países-, y tal vez no se llame Comisión Nacional, sino Defensoría del Pueblo, Procuraduría de Derechos Humanos. Me refiero básicamente a estos organismos de carácter nacional que tienen como objeto esencial la protección y la observancia de los derechos humanos en un determinado país -en el caso de México donde precisamente su objeto esencial es la protección y la observancia de los derechos humanos-. Ahora bien, ¿cuáles son los derechos humanos para que la Comisión Nacional y las personas sepan qué es lo que se puede defender o no defender? Pues muy sencillo, por ejemplo en el caso de México es el reglamento interno de la Comisión el que especifica qué se entiende por derecho humano. ¿Qué nos dice el reglamento? Muy sencillo también, son derechos humanos aquellos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por México. Cabe destacar que, en el caso de México, prácticamente los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos han sido

ratificados; entonces, son parte de nuestro derecho interno. Puedo decir que prácticamente en toda América Latina se han ratificado los principales instrumentos, primordialmente me refiero a los dos pactos de Derechos Civiles y Políticos, los pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto de San José. Como institución nacional de promoción y protección de derechos humanos, precisamente la Comisión Nacional o las defensorías del pueblo o las procuradurías de derechos humanos, tienen justo en su mandato esa protección de los derechos humanos, y aquí nos referimos también a los derechos de las personas que han tenido que dejar o huir de su lugar de residencia o de vivienda habitual.

¿Cómo opera o cómo se activa el trabajo de una comisión nacional? Muy sencillo, por lo general, estos organismos pueden actuar a través de la presentación de una queja. La persona llega y presenta ante la Comisión Nacional una queja donde dice, 'ayúdame, porque está pasando esto y debes de intervenir porque pasa esto'. O bien, de manera de oficio, sin que medie una queja, si no es un caso tan relevante o tan importante que se requiera la intervención inmediata de este organismo nacional. Como ustedes saben, a partir de 1994 en el Estado de Chiapas, en la frontera sur de México, la frontera con Centroamérica, surge un conflicto armado y en ese momento se generan inmediatamente los primeros desplazados en el Estado de Chiapas. Las personas que se encontraban en los municipios, en la zona de conflicto central, huyen de sus casas par evitar ese conflicto. En ese primer momento, ¿qué sucede? En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el día en que surge el conflicto, se

constituye en el lugar e inmediatamente empieza a ayudar a las personas desplazadas. ¿Cómo las ayudas? Muy sencillo. Si hay quejas, las atiende de manera inmediata. Se crea un programa especial de la Comisión Nacional.

He de decirles que, en el caso de México, la Comisión Nacional solamente tiene oficinas en la Ciudad de México y tiene competencia en relación con las autoridades federales. En cuanto a las autoridades locales, en cada estado de la República mexicana hay una comisión estatal de derechos humanos. En este caso, por primera vez, la Comisión Nacional establece una oficina fuera de la Ciudad de México; esto es, en San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, para atender directamente el conflicto. A través de esta oficina, que se llama la Coordinación en los Altos y selva de Chiapas, se empieza a disponer todo tipo de ayuda. Primero, la atención a quejas. Por ejemplo, las quejas que presentaba la gente porque los militares, los miembros del ejército, realizaban actos relativos a derechos humanos. Ayuda humanitaria. También la Comisión Nacional empieza a entrar en contacto directo con organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, para brindar ayuda y auxilio a las poblaciones desplazadas. ¿Cómo? Llevándoles alimentos, medicinas, ropa, atención médica, entre otros.

Promoción de albergues. En el caso de México también interviene una instancia que es el Instituto Nacional Indigenista, el cual es el organismo que se encarga precisamente de la atención a las diferentes etnias; es decir, a los pueblos indígenas que existen en México. A través del INI, en ese primer momento se establecen albergues cerca de San Cristóbal de las Casas, e inclusive en Tuxtla Gutiérrez, la capital de Chiapas.

La Comisión Nacional entonces ayuda al INI sobre todo a conducir a las personas a estos albergues o, bien, vigilar que las personas, en el caso de aquellas que, cuando terminó el conflicto armado, pues en la primera semana de este conflicto se inició una tregua por parte del ejército mexicano y en realidad no hubo un disparo más, pudieron regresar a sus casas ya con mayor seguridad. De esta manera, Comisión Nacional ayudó a vigilar el regreso de estas personas desplazadas a sus lugares de origen o, bien, a algún otro lugar que ellas consideraran pertinente o más seguro para vivir.

Asistencia en el retorno también es lo que ha proporcionado la Comisión Nacional. ¿Cómo asistencia en el retorno? En este caso, la Comisión Nacional participa tanto con las organizaciones de la sociedad civil como con otras oficinas del Gobierno federal y del Gobierno estatal de Chiapas, para ayudar precisamente a aquellas personas, que originalmente se desplazaron con motivo del conflicto, a regresar a sus casas o viviendas. En este aspecto, ha sido importante la actividad de la Comisión Nacional porque la credibilidad de todo *ombudsman*—como es la Comisión Nacional— se basa mucho en su fuerza moral y, afortunadamente, en este caso, muchas instancias, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, solicitaron la intervención expresa de la Comisión Nacional para ayudar a las personas desplazadas.

Otra actividad muy importante que se llevó a cabo en la práctica, luego de ver las necesidades en Chiapas, fue que la Comisión estableció en 1995 tres campamentos itinerantes.

Estos campamentos itinerantes eran, por decirlo así, como brigadas de ayuda integradas por lo que conocemos

como visitadores adjuntos. Esencialmente, un visitador adjunto es un abogado de la Comisión, quien se encarga del estudio de las quejas. En este caso, se hacían brigadas, por lo general una semana o dos semanas, en las cuales estos abogados se iban a las zonas todavía en conflicto para ayudar a las personas. ¿Cómo se ayudaba? Mediante asistencia humanitaria; es decir, medicinas, alimento, ropa, y, además de brindar pláticas acerca de los derechos humanos, se les repartían folletos y carteles de la Comisión Nacional, en los cuales se explicaban los principales derechos de toda persona. Cuando lo solicitaba la población, se intervenía. Por ejemplo, si querían regresar a algún lugar, o si se presentaba algún momento de tensión entre las personas que habían quedado en la zona de conflicto y quienes pretendían regresar, pues a lo mejor ya no los querían recibir en ese lugar, entre otras.

Aparte, también la Comisión Nacional intervino en otra cuestión que se presentó en Chiapas: las expulsiones de carácter religioso. En Chiapas, a lo largo de las décadas se han presentado problemas entre indígenas católicos y no católicos. En este caso, aquellos que han dejado de ser católicos y que pertenecen ya a otra confesión religiosa son, por lo general, expulsados de su comunidad. Entonces, se presentan graves problemas. ¿Por qué? Porque al ser expulsados de su comunidad, prácticamente se ven obligados a irse a otra parte, un lugar lejos de esas tierras en las que han cultivado, que conocen, en las que sus familiares han estado arraigados por varias generaciones. Los conflictos son graves porque inclusive se presentan hasta homicidios, precisamente porque los católicos que quedan en el pueblo, y cuando los otros intentan regresar pues los atacan, los agreden y no les

permiten regresar, e incluso incendian sus casas, en fin, es un conflicto bastante grave. En tal caso, a través de estos campamentos itinerantes, la Comisión Nacional también ha participado y ha ayudado a la población desplazada por cuestiones de conflictos religiosos en Chiapas.

Ahora bien, en el caso de México – y esto es lo que quiero destacar hoy– es que a través de la Comisión Nacional se ha jugado este papel importante de reunir estas normas de derecho internacional, que la Comisión misma puede aplicar y obligar a las autoridades a aplicar, y en el derecho interno también. ¿Por qué? Porque precisamente la Comisión Nacional ha servido como instancia de coordinación entre las autoridades federales y estatales en el caso del estado de Chiapas, y toda la normatividad de derechos humanos que se puede aplicar en nuestro país. Entonces, esta ha sido una manera práctica, como en el caso de México, de hacer frente a estos movimientos de desplazamiento interno.

Para concluir, quiero señalar que otra cuestión muy importante y a la que se le debe dar énfasis es precisamente la actividad que desarrollan los organismos nacionales de protección y promoción de derechos humanos en materia de capacitación y divulgación de los derechos humanos. Esto es importante, porque si queremos evitar; es decir, aplicar preventivamente medidas que eviten en la mayor medida posible el desplazamiento interno, debemos hacer que todas las personas conozcan los derechos humanos, que existen normas jurídicas al respecto, tanto internacionales como en el país de que se trata y que se cumplan.

Es importante también generar también una cultura de paz. ¿Qué quiere decir esto de cultura de paz? No es más

que llevar a la práctica todo lo que nos dicen los instrumentos internacionales: que si queremos vivir en paz, debemos de respetar los derechos civiles y políticos, económicos y sociales de las demás personas. Esto lo debemos hacer a través de labores de capacitación y divulgación en dos fases importantes.

La primera de ellas: capacitación y divulgación a autoridades. Es decir, hay que enterar a todos los servidores públicos de que existen derechos humanos, que existen normas jurídicas que los protegen, los contempla y que deben ser observadas.

Una segunda fase, la sociedad civil. Es decir, tanto autoridades como particulares deben de estar enterados de esto porque, de esta manera, cuando conozcan sus derechos y sus obligaciones, podrán exigirlos y buscar su respeto.

Así concluyo esta exposición. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo de promoción y protección de derechos humanos, considera tal vez como la regla de oro, en cuestiones de desplazamientos internos, realizar la mayor labor posible en materia de prevención. Y esto se hace a través de la divulgación y la promoción de los derechos humanos. En la medida en que tengamos autoridades con mayor capacitación, que conozcan sus derechos y, sobre todo, hagan caso de sus obligaciones, y una sociedad civil con una mayor preparación, que conozca sus derechos y exija que las autoridades cumplan con sus obligaciones, tendremos en esa medida, si no un mejor futuro, tal vez un mejor futuro inmediato para algunos de los desplazados internos que se encuentran en todos nuestros países.

9. El desplazamiento interno de poblaciones en Colombia: la cooperación del ACNUR

Leila Lima

Jefa de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El desplazamiento forzado de personas alcanza proporciones críticas en Colombia y las acciones dirigidas a hacer frente a las causas del fenómeno, a proteger a los desplazados y a consolidar soluciones duraderas para esta población han sido insuficientes. Para contribuir a la búsqueda de soluciones a este problema, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha suscrito un acuerdo de cooperación con Colombia. Este tipo de cooperación presenta un nuevo reto, el cual aborda con base en su experiencia internacional. Si bien esta experiencia proporciona el marco general de actuación, la situación colombiana exige el diseño de un plan operativo específico que se adopte a la realidad local.

A continuación se presenta el marco y el alcance de la cooperación del ACNUR en Colombia. En primer lugar, se presenta una reseña de la respuesta del ACNUR al despla-

zamiento interno de personas en el mundo, la cual incluye algunos apuntes sobre la experiencia centroamericana y expone el marco internacional de protección de las personas desplazadas internamente. En segundo lugar, se ofrece un resumido panorama del desplazamiento forzado en Colombia y la respuesta institucional a este. En tercer lugar, se presentan los lineamientos de cooperación del ACNUR en Colombia, incluidos ejemplos de la aplicación de su experiencia al caso colombiano. Y, a manera de conclusión, se resaltan las recomendaciones preliminares presentadas por el Representante del Secretario General de la ONU para el desplazamiento interno, formuladas durante su reciente visita a Colombia.

1. La respuesta del ACNUR al desplazamiento interno de personas:

En ausencia de una entidad especializada en el desplazamiento interno de personas, el ACNUR viene actuando junto con otras agencias de Naciones Unidas para colaborar en el trabajo de asistencia y protección de los desplazados internos en el mundo. Actualmente, de las 22 400 000 millones de personas que atiende el ACNUR en diferentes países del mundo, cerca de 4 500 000 millones de estas son desplazados internos. A finales de 1997, la mayoría de los desplazados internos, bajo el amparo del ACNUR, se encontraban principalmente ubicados en Bosnia-Herzegovina, Sierra Leona, Burundi, Azerbaiyán, Federación de Rusia, Afganistán, Georgia, Chipre, Somalia, Sri Lanka y Liberia.

El ACNUR cumplirá, dentro de poco, 50 años de funcionamiento y desempeño de labores en favor de las

personas afectadas por migraciones forzosas⁴. A raíz de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, el ACNUR inició sus labores bajo mandato especial durante un período de cinco años, en la atención a los refugiados europeos.

Posteriormente, y como consecuencia del aumento del flujo de refugiados y de personas que se vieron obligadas a abandonar sus lugares de origen en diversas partes del mundo –debido a la persecución o como resultado de conflictos armados– la comunidad internacional solicitó la extensión del mandato del ACNUR para intervenir en favor de la suerte de estas personas.

Desde ese momento hasta la fecha, el mandato del ACNUR ha sido ampliado por las Naciones Unidas (inter alia la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Secretario General). Durante este período, el ACNUR ha intervenido en casos de refugiados y de repatriados que regresan voluntariamente a sus países de origen. Además, ha actuado en la protección de apátridas y mediante sus buenos oficios en favor de las personas que necesitan de protección internacional y cuya situación no está expresamente reglada por los instrumentos internacionales sobre refugio⁵.

Similarmente, a pesar de que el ACNUR no fue creado con el propósito de proporcionar protección y asistencia a las personas desplazadas internamente, la semejanza entre

⁴ El ACNUR inició sus actividades a escala internacional en enero de 1951, después de su creación mediante la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 428 (V), del 14 de diciembre de 1950.

⁵ Por ejemplo, mediante la Resolución de la Asamblea General No. 1388 (XIV) del 20 de noviembre de 1959, se le solicitó al ACNUR que actuara en Hong Kong para proteger a personas que no calificaban como refugiados en el marco de la definición convencional.

esta categoría de personas y los refugiados propició que, en determinados casos, la comunidad internacional solicitara al ACNUR su intervención en esta problemática. Desde 1972, el ACNUR ha asumido tareas de protección de personas desplazadas internamente; en ese momento, por resolución del ECOSOC, el ACNUR actuó en favor de las personas desplazadas en Sudán, finalizada la guerra civil de ese país⁶.

Adicionalmente cabe destacar que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha respaldado las actividades desarrolladas por el ACNUR en favor de las personas desplazadas⁷. En todos los casos se requiere del consentimiento del Estado y se toma en cuenta el mandato y la experiencia de otros organismos especializados, a efectos de lograr maximizar recursos y garantizar la complementariedad.

El último referente en estos comentarios introductorios sobre el rol del ACNUR en la protección de personas desplazadas internamente, es una Conclusión General del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre el tema⁸. Cabe resaltar algunos puntos contenidos en el documento: primero, las causas que generan el desplazamiento interno y los flujos de refugiados son similares y los problemas que se presentan como consecuencia exigen la toma de medidas similares en materia de prevención, protección, asistencia humanitaria y soluciones duraderas; segundo, el

⁶ Véase Resolución del ECOSOC 1705 (LIII) del 27 de julio de 1972.

⁷ Véanse las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/47/105 de 1992 y A/RES/48/116 del 20 de diciembre de 1993.

⁸ ACNUR, Comité Ejecutivo, Conclusión No. 75 (XLV) de 1994 sobre las personas desplazadas internamente.

Estado tiene la responsabilidad primaria en la protección y bienestar de las personas desplazadas internamente; tercero, la comunidad internacional puede contribuir a la solución de las causas que generan desplazamiento, asimismo, puede cooperar con el Estado involucrado para que cumpla con su deber de protección; y cuarto, las actividades en favor de las personas desplazadas internamente en ningún caso pueden menoscabar la figura del refugio.

A. La experiencia centroamericana y la protección de las personas desplazadas internamente

El contexto centroamericano ofreció uno de los espacios más importantes de reflexión sobre la protección de las personas desplazadas internamente. A través del proceso desarrollado por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), se adelantaron acciones para la protección refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. En particular, cabe destacar la función que cumplió el marco normativo para la protección de los refugiados en el desarrollo de las normas de protección para personas desplazadas⁹. Además de reconocer la necesidad de

⁹ Véase "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina", en la publicación del ACNUR, San José de Costa Rica, diciembre de 1994. En su párrafo 68, estos principios establecen que "se ha considerado a los desplazados como personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares, o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, o el conflicto interno prevaleciente, pero permanecido dentro de sus países". *Id.*

extenderles protección y asistencia, en el momento se consideró que “si se compara la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena con la de desplazado interno del documento de Principios y Criterios, se desprende que los desplazados internos podrían convertirse en refugiados, al cruzar la frontera”¹⁰.

En ese momento se vio la necesidad de atender a estas poblaciones de manera integral, ofrecerles protección, impulsar su reactivación económica y ampliar el acceso a los servicios básicos. Entre otros aspectos, la evaluación de la puesta en práctica de los Principios y los Criterios resaltó la atención prestada por PRODERE a las personas desplazadas en los siguientes aspectos: asistencia jurídica, obtención de documentos de identidad personal, legalización de tierras y personalidad jurídica para sus organizaciones de base. Adicionalmente, y debido a las necesidades de la población desplazada, la evaluación de la puesta en práctica de los Principios y Criterios destacó la necesidad de poner en marcha mecanismos efectivos de coordinación entre los diversos actores, y en particular, las ONG y la comunidad internacional.

Estas observaciones mantienen su relevancia para una situación como la colombiana. Además, el marco conceptual ha avanzado considerablemente en el desarrollo de principios claros que orienten el trabajo de las diversas entidades y faciliten el espacio de coordinación, como se notará enseguida.

¹⁰ Véase “Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones de los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, CIREFCA/REF/94/1, 28 de junio de 1994, párr. 70.

B. El marco internacional de protección para las personas desplazadas internamente

El marco internacional de protección de las personas desplazadas internamente se ha ido construyendo con base en diversas ramas del derecho internacional, a saber: el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados¹¹. La aplicación complementaria de estas tres ramas del derecho internacional brinda la más amplia salvaguardia de los derechos de las personas desplazadas y las pautas para su atención. Su aplicación conjunta es especialmente necesaria en situaciones de conflicto armado, de tensiones internas o de disturbios interiores para salvaguardar el disfrute de los derechos humanos de todas las personas.

Para contribuir a esclarecer el alcance de la protección brindada por el derecho internacional, recientemente un grupo de prominentes juristas y de representantes de instituciones del sistema de Naciones Unidas recopiló y analizó las normas pertinentes, recogió experiencias de terreno en la atención al fenómeno, y concluyó con la adopción de los Principios Rectores de los Desplazados Internos¹².

¹¹ Colombia es parte de un gran número de tratados generales y específicos de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, es Estado Parte del régimen internacional humanitario y en particular, del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Respecto de la normatividad que reúne la protección a los refugiados, el Estado colombiano ha suscrito y está comprometido con la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967.

¹² Véase Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General*, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, ONU Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998.

Este grupo de principios representa la síntesis de “la compilación y análisis de las normas jurídicas aplicables a las necesidades y derechos de los desplazados internos y a los derechos y obligaciones correspondientes de los Estados y la comunidad internacional en cuanto a su protección y asistencia”¹³. Los principios versan sobre cuatro ejes fundamentales: la protección contra los desplazamientos, la protección durante el desplazamiento, la atención humanitaria, y el regreso, el reasentamiento y la reintegración.

Estos principios rectores se han constituido en el más claro referente para la actuación del ACNUR en situaciones de desplazamiento forzado interno. Expuesto el marco general, a continuación se procede a examinar su aplicación en la situación colombiana.

2. Panorama global sobre el desplazamiento forzado en Colombia

Fuentes oficiales y no gubernamentales coinciden en señalar la tendencia expansiva del fenómeno, tanto en términos cuantitativos así como geográficos. La escalada y la degradación del conflicto armado, así como la persistencia de violaciones a los derechos humanos son las principales causas del desplazamiento forzado en el país.

A. Características de la situación colombiana

Las cifras oficiales destacan la gravedad de la situación. En un reciente informe presentado ante el Congreso de la República, el Ministerio del Interior y la Consejería

¹³ *Ibid.*, pág. 2.

Presidencial para los Desplazados reportan, para el periodo 1996 a 1998, un total de 381 755 personas (aproximadamente 77 854 grupos familiares)¹⁴. El mismo estudio reconoce que la cifra no es un total de las personas desplazadas sino un estimado. La falta de exactitud se debe a la ausencia de una red nacional de información y, por otro lado, a la carencia de criterios unificados para la recolección de información.

Por su lado, las cifras proporcionadas por entidades no gubernamentales contribuyen al análisis cuantitativo del desplazamiento forzado en Colombia. El primer estudio, que arrojó a la luz pública la grave situación del desplazamiento en el país, lo presentó la Conferencia Episcopal en 1995 y calculó que en un período de diez años (1985-1994) habían sido desplazadas 586 261 personas, 58 por ciento de ellas mujeres y 42 por ciento hombres¹⁵. A partir de esa fecha, las autoridades y organizaciones no gubernamentales empezaron a hacer un seguimiento más detallado del fenómeno. Aunque no existen metodologías unificadas, los resultados de todos los estudios son alarmantes.

En 1995 se registró un incremento de 89 510 personas desplazadas¹⁶. Posteriormente se registra la tendencia de expansión del fenómeno año tras año. En 1996 se proyectó

¹⁴ Presidencia de la República, “*Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*”, presentado al Congreso de la República, de acuerdo con la Ley 387, 16 de marzo de 1999.

¹⁵ Véase Conferencia Episcopal de Colombia, *Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia*, Bogotá 1995.

¹⁶ Estudio de actualización al informe de la Conferencia Episcopal de Colombia realizado por CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) para la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1996.

un total de 181 010 desplazados, mientras que en 1997 se estimó un crecimiento de aproximadamente 250 000 nuevos desplazados¹⁷. Para 1998 se registró un incremento de 308 000 nuevos desplazados¹⁸. Y durante el primer trimestre de 1999, según CODHES, aproximadamente 48 000 personas fueron desplazadas forzosamente de 27 departamentos del país¹⁹. Este aproximado continúa evidenciando la tendencia expansiva del problema.

Si bien los desplazamientos más visibles son los de carácter colectivo y masivo que se registran en el territorio nacional, los diversos estudios indican que los desplazamientos individuales y familiares son la modalidad más frecuente en Colombia. Estas personas usualmente acuden a las ciudades y al anonimato en búsqueda de protección. La condición de población rural de la gran mayoría de los desplazados exacerba las diferencias sociales y tiende el campo propicio para la discriminación.

Adicionalmente, el desplazamiento produce efectos severos en la vida familiar y en cada uno de los miembros que la componen. Este afecta de manera desproporcionada a niños y mujeres.

Se estima hoy en día que entre 52 y 58 por ciento son mujeres. Además, la mujer es cabeza de familia en el 36 por ciento de los hogares desplazados por la violencia²⁰.

¹⁷ Véase CODHES Informa, boletines periódicos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ CODHES Informa, No. 20, 20 de mayo de 1999.

²⁰ *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, p. 8.

Esta situación es aún más grave debido al alto nivel de indocumentación que existe entre las mujeres desplazadas. De acuerdo con cifras oficiales, solo el 17,64 por ciento de las mujeres desplazadas cuentan con algún tipo de documentación²¹. (En comparación, aproximadamente el 60 por ciento de los hombres desplazados cuenta con documentación personal.) La carencia de documentación ilustra el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran las mujeres desplazadas frente al ejercicio de derechos.

A su vez, se calcula que aproximadamente el 55 por ciento de la población desplazada por la violencia en Colombia es menor de edad. Destacando la vulnerabilidad de los niños y las niñas desplazados, la Defensoría del Pueblo ha registrado altos grados de desnutrición, enfermedades diarreicas prevenibles, paludismo, dengue hemorrágico, enfermedades respiratorias, y graves problemas psicológicos debido al desplazamiento.

Además, la Defensoría encontró que varios de los niños desplazados son obligados a colaborar con alguno de los actores armados, o invitados a tomar venganza y alistarse como combatientes. La utilización de menores en el desarrollo de hostilidades continúa siendo un grave problema en Colombia.

Este panorama se ofrece a manera de ilustración de la grave situación de desplazamiento. Este no es exhaustivo y tan solo presenta los rasgos más destacados de la población desplazada, a efectos de contextualizar el rol del ACNUR en Colombia. Con el mismo fin, a continuación

²¹ *Id.*

se resaltan los elementos básicos de la respuesta institucional al desplazamiento en el país.

B. La respuesta institucional al desplazamiento forzado de personas en Colombia

Como respuesta a la problemática del desplazamiento, el Estado colombiano ha abordado el tema desde 1995 a raíz de la expedición del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre el desplazamiento forzado de personas²². Desde ese momento, se han adoptado múltiples medidas que hasta la fecha no han sido eficaces. Debido a la inoperancia de la estructura estatal, se estableció por decreto un órgano especializado en el tema de desplazamiento: la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia²³. Adicionalmente, se reformó la política prevista en el primer documento CONPES, y se aprobó, en mayo de 1997, un segundo documento²⁴. Posteriormente, en julio de 1997 se aprobó la Ley 387, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Y, en último lugar, se expidió un Plan nacional que consigna la política del Estado en materia de desplazamiento²⁵. Desde su expedición, en enero de 1998, este también ha carecido de aplicación.

²² Documento CONPES No. 2804 del 13 de septiembre de 1995.

²³ Decreto 1165 del 28 de abril de 1997.

²⁴ Documento CONPES No. 2924 del 28 mayo de 1997.

²⁵ Decreto 173 de enero de 1998.

Recientemente, el cargo de Consejero Presidencial fue suprimido y sus funciones fueron trasladadas a la Red de Solidaridad Social mediante decreto²⁶. La Red actualmente se encuentra fijando sus programas y participando en el proceso de definición de política nacional para la atención al desplazamiento forzado. Lo más probable es que este proceso de definición de política se cristalice en la adopción de un nuevo documento CONPES sobre el tema. Este esbozará la estructura institucional, establecerá los mecanismos de coordinación y trazará las líneas de la nueva política para las diversas fases de atención a esta problemática.

Hasta la fecha, la estructura estatal para la atención integral a la población desplazada no ha logrado una coordinación efectiva y las fuentes de financiación de las políticas y del desarrollo del mandato legal han sido insuficientes. Asimismo, la intención de descentralizar las cargas y de aplicar los principios de subsidiariedad y complementariedad en el desarrollo de las políticas no se ha obtenido. La cobertura y la calidad de la atención a la población desplazada por ende han sido deficientes y en su mayoría se ha limitado a la prestación de ayuda humanitaria de emergencia.

Sin perder de vista la responsabilidad primaria que le cabe al Estado colombiano en la prevención de las causas del desplazamiento y en la adopción y puesta en marcha de medidas destinadas a proteger, atender y buscar soluciones para la población desplazada, la comunidad internacional

²⁶ Decreto -489 del 11 de marzo de 1999.

y organizaciones humanitarias han prestado atención especial a esta problemática.

En particular, cabe resaltar la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja en la prestación de ayuda humanitaria de emergencia. De acuerdo con el estudio más reciente de asistencia a casos masivos e individuales, el CICR –entre enero y diciembre de 1998– prestó asistencia humanitaria a 137 431 personas desplazadas por la violencia a través del territorio nacional²⁷.

Por otro lado, el sistema de Naciones Unidas procura fortalecer la capacidad del Estado colombiano a través de un grupo interagencial sobre el desplazamiento forzado de personas. Mediante este mecanismo de coordinación, se intenta maximizar el impacto de las diversas agencias representadas en Colombia en sus actividades, las cuales incluyen fortalecimiento institucional, asistencia técnica, monitoreo y asistencia directa, entre otras. La Oficina del ACNUR en Colombia tiene a su cargo la facilitación de este espacio.

En último lugar es fundamental destacar la labor emprendida por la Iglesia, la Cruz Roja colombiana y múltiples organizaciones no gubernamentales que contribuyen de manera determinante a la atención del desplazamiento forzado de personas en Colombia.

El impacto del desplazamiento forzado y sus implicaciones a mediano y largo plazo son de gran trascendencia. La superación de esta crisis exigirá la

²⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Informe del Programa de Asistencia Humanitaria de Emergencia* (enero a diciembre de 1998), mimeo.

adopción y la puesta en marcha de contundentes medidas por parte del Estado, con un compromiso financiero que las respalde. De esta manera, la sociedad civil colombiana y la comunidad internacional deberán continuar apoyando de manera coordinada la gestión en favor de la población desplazada en Colombia. Igualmente, deberá adoptarse medidas encaminadas hacia la resolución negociada y pacífica del conflicto armado y hacer frente a las otras causas del desplazamiento, como las violaciones a los derechos humanos.

3. La cooperación del ACNUR en Colombia

La cooperación entre ACNUR y el Gobierno colombiano, en materia de desplazamiento interno, es relativamente reciente. En octubre de 1996, el ACNUR y el Gobierno firmaron un Memorándum de Intención, que delimitó de forma general algunas actividades de asesoría técnica para fortalecer la capacidad del Estado en materia de prevención del desplazamiento y de protección y atención a las personas desplazadas.

A mediados de 1997, el Gobierno colombiano le solicitó al ACNUR proporcionar servicios de asesoramiento dirigidos a las instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada y establecer una presencia permanente en el país. Con el consentimiento del Secretario General de las Naciones Unidas, la Alta Comisionada respondió favorablemente a la solicitud del Gobierno de Colombia. Como consecuencia, el ACNUR estableció -en junio de 1998- una presencia reducida en Bogotá, la cual operó bajo amparo de la Oficina Regional del ACNUR en Caracas (Venezuela).

Los intercambios sobre el contenido operativo del rol del ACNUR en Colombia concluyeron luego de haber asumido la administración el presidente Pastrana, con la firma en enero 1999 del Memorándum de Intención entre el Gobierno colombiano (representado por el vicepresidente Gustavo Bell) y la Alta Comisionada. Este acuerdo establece el alcance y el contenido de las actividades del ACNUR, que incluyen la prestación de servicios, asesoramiento y de cooperación técnica relacionados con las diversas fases del desplazamiento, desde prevención hasta soluciones. Además, contempla actividades tendientes al fortalecimiento de la cooperación internacional y la coordinación de las diversas iniciativas, tanto nacionales como internacionales, a favor de la población desplazada. Asimismo, el reciente acuerdo reitera la validez del Memorándum de Intención de octubre de 1996, que incluye la realización de actividades típicamente relacionadas con el mandato.

A. Actividades de cooperación técnica en Colombia

Gran parte de las actividades que se desempeñan en Colombia se relacionan con el marco nacional de protección y el marco jurídico para la atención al desplazamiento forzado de personas. La Ley 387, en sus principios rectores, consagra importantes normas aplicables en la atención de las personas desplazadas internamente, entre ellas: las personas tienen el derecho a no ser desplazadas, el desplazado tiene derecho a no ser discriminado, la persona desplazada debe gozar de todos los derechos, y la persona afectada por el desplazamiento tiene el derecho a recibir ayuda humanitaria y a acceder a

soluciones duraderas. La Ley igualmente reconoce que le corresponde fundamentalmente al Estado colombiano la responsabilidad de la prevención y de la atención a los desplazados.

El ACNUR ha brindado apoyo técnico en la elaboración y el desarrollo de la Ley 387. Adicionalmente, lleva a cabo tareas de capacitación con miras a fortalecer la respuesta de los mecanismos nacionales de protección y a sensibilizar a la sociedad frente al desplazamiento forzado.

Si bien la ley 387 no es perfecta, la cabal aplicación de sus disposiciones es un componente esencial en la atención de este fenómeno. Para lograr su eficacia deben ponerse en marcha mecanismos nacionales y locales para la prevención de las causas del desplazamiento y la protección de las personas desplazadas. En el marco de la responsabilidad primaria que le compete al Estado colombiano en la atención al desplazamiento forzado de personas, la cooperación del ACNUR apunta a fortalecer la respuesta institucional y a propender a la defensa de los derechos de las personas desplazadas.

B. Aplicación por analogía de mecanismos de la protección internacional

Además del desempeño de su rol catalítico a favor de la protección de las personas desplazadas, el ACNUR puede aportar, por analogía, su experiencia de protección internacional. Dos situaciones pueden servir para ilustrar este tipo de cooperación: la aplicación por analogía de estándares técnicos para la prestación de ayuda humanitaria a poblaciones desplazadas y la definición de criterios objetivos para la determinación de la condición de desplazado.

En relación con la atención humanitaria a personas desplazadas y con el fin de aportar algunos criterios para la elaboración y adopción de la política estatal en esta materia, el ACNUR, mediante un proceso de analogía, adoptó los estándares trazados en el Manual para Situaciones de Emergencia a la situación de desplazamiento interno. El manual es el resultado de un proceso de consolidación de la experiencia adquirida por el ACNUR sobre terreno en todo el mundo y por lo tanto aporta lineamientos generales que deben ser adoptados a las situaciones específicas. Este ejercicio significó coordinar esfuerzos con las autoridades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades internacionales, como el CICR, para discutir los estándares disponibles y diseñar un protocolo de atención. Los temas tratados incluyen: mecanismos de evaluación de las necesidades y respuesta inmediata; medidas de ejecución y personal necesario; suministros y logística; ubicación, planificación y alojamiento; salud; alimentos y nutrición; agua; saneamiento y servicios conexos; servicios sociales y educación; y procedimientos de gestión sobre el terreno.

Este proceso está en curso, pero se encuentra en una etapa avanzada. Una vez adoptados los lineamientos, el reto más importante es garantizar su observancia y puesta en práctica. Con este fin, el ACNUR adelanta la propuesta de constituir una Unidad Técnica Conjunta, la cual se convertiría en un referente técnico en el nivel central que informaría de la actuación del Estado en la prestación de atención humanitaria. Mediante este organismo, también se diseñaría y se pondría en marcha una estrategia de educación y capacitación para el manejo de emergencias y la atención a la población desplazada en las diversas

localidades afectadas, como un aporte así al proceso de descentralización. De manera paralela, el desarrollo de la Unidad propiciaría el diálogo y el intercambio necesario entre las autoridades nacionales, otros actores nacionales y la comunidad internacional.

Por el momento, la propuesta ha sido acogida con entusiasmo por los diversos actores y, en particular, por el Gobierno. Mediante la recopilación de experiencias como la centroamericana, un mecanismo de este tipo se convierte en un referente que contribuye a garantizar que la atención humanitaria se preste de manera adecuada y eficaz.

Un segundo aspecto de gran trascendencia en el contexto colombiano, es el reconocimiento de la condición de desplazado, en particular en casos individuales. Aunque el reconocimiento de esta condición no se encuentra reglado en Colombia, este se ha convertido, de hecho, en un procedimiento de "certificación". En la práctica, el Ministerio del Interior, como autoridad central, adelanta un procedimiento, mediante el cual otorga o niega la condición de desplazado. Los diversos sectores involucrados en la atención a la población desplazada han convenido en la necesidad de establecer algunas pautas para garantizar que este procedimiento no se convierta en un impedimento para otorgar la protección necesitada por las personas desplazadas.

La experiencia en otros contextos es útil para ofrecer algunas pistas sobre el reconocimiento de las personas desplazadas a efectos de proporcionarles la protección debida. Un primer aspecto que cabe resaltar es que la condición de desplazado, en el ámbito internacional, nunca

se pensó como una categoría jurídica, sino como una condición de hecho que exige protección especial.

Para contribuir a establecer algunos criterios técnicos, un referente básico proviene de la experiencia centroamericana. Al definir a las personas desplazadas, el documento de Principios y Criterios estableció que “la necesidad de protección que caracteriza este grupo (las personas desplazadas) constituye un criterio objetivo de identificación, independientemente de las causas que motivaron su desarraigo”²⁸. Este principio claramente señala que el elemento que determina, sobre todo, la condición de desplazado es la necesidad de protección que tiene la persona.

La condición de desplazado se da por la presencia de factores objetivos que obligan a las personas a vivir forzosamente una situación y no por el hecho de ser calificada o no como tal. El proceso que desempeña el Estado de reconocimiento, calificación o certificación es, como consecuencia, declarativo y no constitutivo. Reconocimiento declarativo que, en la práctica, se asimila a la situación vivida por refugiados. El reconocimiento debe poner en marcha de manera inmediata los mecanismos de protección oportunos, e incluso la ayuda de emergencia.

A efectos de evitar la indeterminación y la inseguridad jurídica que ha rodeado el proceso de reconocimiento de la condición de desplazado, este debe ser reglamentado para asegurar su agilidad y las garantías respectivas. De manera correspondiente, dado que la condición de desplazado es una situación de hecho, la cesación de esta condición debe

²⁸ *Principios y Criterios*, párr. 68.

regirse también por los hechos. Es decir, la condición cesa cuando desaparecen los factores que la generaron o cuando se da la consolidación socioeconómica. El ACNUR ha sugerido que estos criterios se tengan como un referente mínimo en el proceso de reglamentación que adelanta el Gobierno colombiano.

Estos dos ejemplos ilustran de manera sencilla el marco en el cual el ACNUR desarrolla sus actividades de cooperación técnica en Colombia. Procesos similares se adelantan en las diversas fases de atención que requiere el desplazamiento forzado de personas.

C. La cooperación con organizaciones no gubernamentales

Finalmente, cabe destacar que la búsqueda de soluciones requiere el concurso de diversos actores nacionales e internacionales. En este marco, se destaca el aporte de las organizaciones no gubernamentales. Para Naciones Unidas es especialmente importante la labor de defensa, promoción y acompañamiento que desempeñan estas organizaciones a favor de la población desplazada, que incluyen, entre otras: la construcción del diagnóstico y análisis de la situación de desplazamiento; participación en la elaboración de políticas nacionales; acompañamiento a población desplazada; y asistencia humanitaria a las víctimas. Además de destacar el importante rol de las ONG, y dada la situación que afronta Colombia, es fundamental que se proporcionen garantías para el ejercicio de estas y se brinde protección a quienes trabajan a favor de los derechos de los desplazados. El ACNUR adelanta gestiones en este sentido.

Conclusión

La segunda visita del Representante del Secretario General para el Desplazamiento Forzado Interno, señor F. Deng, realizada entre el 20 y el 27 de mayo, proporcionó una extraordinaria ocasión para que todos los actores nacionales e internacionales concernidos, coordinaran energías y esfuerzos dirigidos a contener las causas del desplazamiento en Colombia y mejorar la atención a las víctimas a partir de un programa integral que permita mitigar el sufrimiento de los desplazados.

Cabe resaltar algunas de las recomendaciones preliminares del señor Deng, que pueden ayudar a orientar este esfuerzo común. El señor Deng destacó la necesidad de trazar una estrategia integral para atender la actual situación de desplazamiento, que incluya, entre otros, los siguientes elementos:

- Inclusión de la atención del desplazamiento –su prevención, la protección y la asistencia de las personas desplazadas, y el retorno seguro o la reubicación, junto con la reintegración– como un elemento central de los aspectos de derechos humanos y humanitarios del proceso de paz.
- Respeto por parte de los combatientes a todos los no combatientes y a las normas que protegen a la población civil, de acuerdo con el derecho internacional humanitario.
- Respuestas efectivas por parte de las autoridades competentes para prevenir y proteger contra los desplazamientos arbitrarios, especialmente cuando existe una alerta temprana.

- Protección de la integridad física de las personas desplazadas y a quienes que abogan en su favor.
- Asistencia adecuada y oportuna para atender las necesidades de las personas desplazadas, incluidas alimentación, agua, vivienda, atención médica, documentación, educación, capacitación y actividades que permitan la generación de ingresos. Debe otorgarse especial atención a las necesidades particulares de las mujeres y niños, quienes componen la mayoría de la población desplazada.
- Garantías para la seguridad física de las personas desplazadas que retornen o se reubiquen, así como restitución o compensación de la tierra y bienes perdidos como resultado del desplazamiento.
- Clarificación del marco normativo nacional, de la política sobre personas desplazadas internamente y de las responsabilidades institucionales, de igual forma, intensificación de esfuerzos para su aplicación.
- Fortalecimiento de la coordinación entre mecanismos institucionales, inclusive la coordinación entre entes del orden nacional y local, las ONG y la comunidad internacional.
- Asignación de recursos en el presupuesto nacional para la atención a las necesidades de las personas desplazadas. Y de igual manera, traslados oportunos de recursos a las autoridades departamentales, municipales y distritales, en proporción correspondiente a sus responsabilidades en la atención a la población desplazada.

- Diseño y ejecución de una campaña nacional de sensibilización en las diversas fases del desplazamiento sobre la condición de las personas desplazadas y sus derechos, acorde con el derecho internacional. De acuerdo con lo expuesto en los Principios rectores de los desplazamientos internos, los cuales deberían ser ampliamente difundidos, la atención durante las diversas fases del desplazamiento incluyen: protección contra desplazamientos arbitrarios, protección y asistencia durante el desplazamiento, y durante el retorno o la reubicación, y la reintegración.

El señor Deng exhortó que se diera, al más alto nivel del Gobierno de Colombia, consideración a estas recomendaciones preliminares y que se diseñe una estrategia común e integral para que su ejecución se desarrolle de manera asociada entre las autoridades competentes, las ONG y la comunidad internacional.

El gran reto, en situaciones como la colombiana, es lograr la aplicación y el respeto de las normas existentes. Es este el propósito que orienta la actuación del ACNUR en el país. De manera coordinada, procura apoyar la complementariedad de las entidades nacionales e internacionales que actúan en el país, para proporcionar protección a los desplazados y mitigar su sufrimiento cotidiano.

Helena Olea

Miembro Asociación Colombiana de Juristas

Para hacer referencia al desplazamiento de poblaciones en Colombia, recogeré sobre todo los elementos del seminario que tuvimos la semana pasada en Bogotá.

Al final de la visita del señor Deng, como representante del Secretario General, tuvimos la oportunidad de reunirnos durante tres días organizaciones no gubernamentales, funcionarios estatales donde desafortunadamente la asistencia no fue completa, como es el caso de la Defensoría – que es el equivalente en Colombia a la Comisión Nacional -, no asistió la Fiscalía que estaba invitada, ni funcionarios responsables ahora de la atención al problema.

Sin embargo, con la presencia de la comunidad internacional que trabaja en Colombia, tanto de Naciones Unidas como de ONG internacionales, con las ONG colombianas, los pocos funcionarios estatales, con el señor Deng, con Roberta Cohen del Brooking Institute y con Iram Ruiz del US Committee for Refugees, pudimos ahí centrarnos en la problemática de Colombia. Tomamos los principios rectores que estaban contenidos en las carpetas para dividirlos por secciones y empezar a buscar en la situación concreta de Colombia, qué era lo que estaba pasando y qué se podía proponer.

Ya Leila señaló varios aspectos importantes acerca de esta temática que se aplican perfectamente a Colombia y que fueron puntos recurrentes en la discusión por lo cual merece hacerse referencia a las acciones que se pueden

tomar y ver en qué sentido habría que trabajar para lograr que los principios se empiecen a cumplir efectivamente en Colombia, utilizándolos como un instrumento más para nuestro trabajo diario en la situación actual.

El primer tema es el de la visibilización. Eso realmente en Colombia es un problema fundamental. La gente es más sensible a la situación en Kosovo porque la ve en televisión, que de la situación en Colombia.

Eso contrasta mucho con lo que está pasando. A ese respecto nosotros hemos insistido en tres puntos que en el seminario salieron a la luz:

El primero de ellos es hablar del desplazamiento como un fenómeno y no como un problema. Eso es muy importante porque la utilización de las palabras determina cierta valoración que se da a los hechos y la respuesta que se da a los mismos. En ese sentido hemos insistido en que el desplazamiento se considere un fenómeno y que los desplazados no son problemas que hay que desaparecer o solucionar rápidamente, sino que se trata de víctimas a violaciones de derechos humanos.

El siguiente punto es que definitivamente hay que trabajar con los medios de comunicación en esa sensibilización de la opinión pública generalizada.

Necesitamos que ese problema invisible se vuelva un fenómeno del cual exista una conciencia y los medios de comunicación entran a jugar un papel fundamental. Como ONG tenemos que intentar salir de un círculo relativamente cerrado, en el que nos empezamos a mover por el trabajo que hacemos, y buscar trascender a la opinión pública porque esa opinión pública también puede

el día de mañana incidir para que todo el mundo – el Estado, la comunidad internacional, organismos no gubernamentales – cumpla un papel más activo y más decisivo en la solución de la situación colombiana.

El último punto es el problema de la estigmatización o la discriminación de la población desplazada. En Colombia es un punto fundamental y es una situación muy dura, pero uno encuentra inclusive en las comunidades más pobres, a las cuales llega población desplazada, que la gente dice: no, es que yo soy pobre pero yo no soy desplazado y yo no quiero mezclarme con ellos, no quiero que mis hijos estudien con ellos, no quiero vivir con ellos. Esa situación ciertamente dramática hace más difícil la de la población desplazada y creemos que es necesario trabajar en ese aspecto fundamental para tratar de generar una mayor solidaridad y sensibilización frente al tema.

El segundo punto a considerar es que ciertamente en Colombia tal y como se ha demostrado, nadie puede solo. Necesitamos trabajar todos juntos. A ese respecto el seminario fue bastante útil, como un nuevo espacio en que se nos convocaba a todos a sentarnos a discutir el problema. Es importante pensar en la situación colombiana y en cómo la interlocución con el Estado algunas veces no es tan fluida como se quisiera, o depende de coyunturas particulares, de que esté un funcionario más o menos sensible, de que se abran espacios particulares por un caso específico de un éxodo masivo o algo así.

En ocasiones las organizaciones no gubernamentales debemos intentar aprovechar esas coyunturas pero teniendo una política a más largo plazo, tratando de fortalecer e institucionalizar esa interlocución.

En ese sentido es importante tomar en cuenta que hay dos elementos en Colombia que están apareciendo y resultan útiles.

El primero es que la ley 387 creó un espacio denominado Observatorio sobre el Desplazamiento Forzado, que es un llamado en un grupo a organizaciones estatales, a la comunidad internacional, a las organizaciones no gubernamentales y también a la academia, para que se sienten a pensar en el fenómeno. A entender qué está pasando y cuáles son las causas a la vez que se efectúa un análisis de la política estatal, evaluando las acciones que se están tomando para ver las respuestas de las organizaciones no gubernamentales, si se está contribuyendo o complementando el papel del Estado y también a formular propuestas.

Desafortunadamente el Observatorio está en la ley, pero para que se cree físicamente se necesita de un decreto. A pesar de que la ley es del 97, hasta ahora no hemos logrado que el gobierno promulgue ese decreto y ha sido otro de los puntos en el que hemos insistido.

Finalmente, y también relacionado con el seminario de Bogotá, se le auguró pensar en la posibilidad de constituir grupos de trabajo también con la participación de organismos estatales, de organizaciones no gubernamentales y de Naciones Unidas especialmente, para trabajar sobre qué aspectos de la ley es necesario reglamentar, y pensar en soluciones muy concretas y muy prácticas a la situación, por ejemplo, de la documentación de la población desplazada. Cuando se habla del problema de los pasaportes y del costo que eso tenía para algunas personas, debemos sentarnos a discutir en todos los pequeños aspectos donde la legislación colombiana puede

ser modificada para facilitar y lograr dar esa especial protección a la población desplazada.

Con respecto al tema de la ausencia de capacidad del Estado, es necesario reconocer lo que el Estado colombiano ha dicho: sí, tenemos un problema y si bien hay discusión acerca de las cifras, es importante tomar en cuenta que el gobierno colombiano reconoce su incapacidad – en parte al solicitar la presencia de la comunidad internacional – y esa respuesta tan decidida, por ejemplo de Naciones Unidas con la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, tiene que verse correspondida.

No puede dejarse de lado la cooperación internacional, todos los recursos, organizaciones y gobiernos que están manifestando su intención de colaborar en Colombia con una voluntad política más decidida. Necesitamos pasar de esa retórica del gobierno, a acciones más concretas.

Lo anterior implica establecer una mayor disposición al diálogo con esos funcionarios, a recibir esa cooperación de Naciones Unidas, a entender que cuando se hacen comentarios y se hacen críticas, por ejemplo, eso tiene una razón de ser y que esta gente tiene mucha experiencia sobre el tema y viene a ayudar un poco.

Hemos tratado de insistir mucho en que la voluntad política no sea retórica, sino que se traduzca en acciones concretas todos los días. Por ejemplo, si hay voluntad política, el decreto del Observatorio debe crearse.

Con relación a la ley, Leila hablaba que teníamos la ley 387 –que es un ensayo muy interesante porque realmente

recoge buena parte de los principios rectores, asignando competencias institucionales sin que haya creado organismos particulares para atender el tema. En un momento dado se creó una consejería presidencial, similar a un órgano asesor de la presidencia, y aunque se cambiara, al menos se ha establecido qué órgano dentro del Estado es responsable de hacer qué, cuáles elementos tiene la asistencia humanitaria, la prevención y también, en materia de soluciones duraderas se han establecido posibilidades tanto urbanas como rurales creándose más mecanismos o grupos dentro de la misma estructura estatal, como los comités municipales que buscan tener participación de organismos estatales y de la misma comunidad, como espacios de respuesta al fenómeno. Pero este, claramente, es un ejemplo más de la situación en Colombia, en que hablamos de la eficacia simbólica de las leyes. En Colombia se siente que ya, promulgamos una ley y ya el problema está solucionado. Nuevamente la brecha grande está entre esa ley promulgada y su implementación. En ese sentido para solucionar esa brecha y poder pasar a la aplicación de la ley, el primer punto que se considera fundamental es que se necesita la voluntad política, esa preocupación y esa decisión de que el tema del desplazamiento es prioritario dentro de la agenda del gobierno.

En segundo lugar, es necesario fortalecer los mecanismos jurídicos que existen en Colombia para solicitar el cumplimiento de la ley, mecanismos a los cuales puede tener acceso cualquier ciudadano, inclusive sin abogado, como la acción de tutela. Tenemos también acciones de cumplimiento, acciones populares o de grupo. Es necesario fortalecer este espacio y la comunidad

también puede vincularse más directamente a exigir ese cumplimiento de la ley porque habiendo una función judicial debemos ponerla en movimiento.

También se cuenta con los órganos de control. En este espacio es fundamental el papel de la Defensoría y de la Procuraduría porque velan por el cumplimiento de esas funciones que están señaladas en la ley, teniendo un papel importante en la medida que pueden denunciar casos y contribuir a generar un movimiento de opinión pública en torno al tema, sobre todo, ejerciendo el control disciplinario para el cual están facultados.

El siguiente aspecto de la implementación de la ley es que se necesitan los recursos. Ahí es donde vemos que esa voluntad política no se traduce en acciones. Es necesario que en el presupuesto nacional se prevean los recursos para atender a esta población, de acuerdo a las competencias institucionales que han sido asignadas. También debe contemplarse la previsión de mecanismos cuando los recursos son insuficientes y, precisamente la situación colombiana es bastante grave en este momento: Afrontamos un déficit fiscal aunado a los problemas derivados de la descentralización territorial que ha dificultado esa implementación de la ley, siendo este un punto en el que es necesario trabajar.

Frente al tema de las causas del desplazamiento, definitivamente el desplazamiento en Colombia ocurre como una manifestación de la grave crisis de derechos humanos y de la situación del conflicto armado, situación que no parece que vaya a cambiar en el mediano plazo y por lo tanto debe de pensarse en estrategias dentro de la realidad colombiana para mejorarlo. En ese aspecto, debe insistirse en dos puntos:

- Dado que los procesos de paz son lentos – las negociaciones se van a tardar varios años si es que lo que está empezando en Colombia puede seguir funcionando – hay que pensar en acuerdos humanitarios. Eso se reitera constantemente como un elemento que permite tanto prevenir el desplazamiento, como proteger a la población desplazada.
- Que sean viables las soluciones duraderas, porque lo que veíamos en Colombia es que tanto cuando la gente quiere retornar, como cuando quiere reubicarse, tienen problemas con su seguridad. Ese es un punto que no está resuelto y es un punto de muchísima controversia en Colombia en torno de si todos son actores armados y se pueden hacer acuerdos humanitarios con todos, por ejemplo con los grupos paramilitares, ese es un tema que todavía tiene que discutirse. ¿Qué contenido deben tener esos acuerdos? Si bien se reconoció que el mínimo debe ser el del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, es necesario sin embargo, puntualizarlo y concretarlo.

Por último, había el problema de la verificación. En ese sentido tanto la academia colombiana, gente muy estudiosa del tema del Derecho Internacional Humanitario, como la comunidad internacional, deben ayudar al pueblo colombiano a buscar la forma de lograr que esto llegue a la práctica. ¿Quién tiene la posibilidad de aproximarse a los actores armados y de convencerlos de la necesidad de respetar a los no combatientes? Ese es tal vez un reto muy grande y uno de los puntos clave a resolver.

El segundo es el tema de la impunidad, que se ha tratado con insistencia y al cual brevemente me gustaría

simplemente comentar que – nuevamente en Colombia, un país de leyes – en una ley que se está discutiendo ahora en el Congreso sobre la desaparición forzadas, resolvieron incluir el delito del desplazamiento forzado. Creo que es algo bastante novedoso, un poco acogiendo al Estatuto de la Corte Penal Internacional. Hay muchas discusiones ya bastante jurídicas de cómo tipificar la conducta de manera que sea posible y sea eficaz tanto para investigarla como para sancionarla. Pero es un tema en el cual nosotros consideramos que el derecho penal puede tener un primer factor disuasivo que contribuya a la prevención. Lo segundo en materia de la impunidad, es que la impunidad en Colombia es altísima. Se maneja una cifra, sin mucho rigor académico, pero se habla de una impunidad cercana al 99%, que ciertamente es muy alta. La Fiscalía acaba de publicar un nuevo estudio en el cual se cambia la base.

La gran discusión se genera respecto de cuál debe ser la base, el punto de partida, si de los delitos denunciados o de los no denunciados, porque ciertamente en Colombia, con los índices tan elevados de impunidad las personas han ido perdido toda fe en el sistema y simplemente no denuncia. En ese punto hay mucho trabajo que hacer dentro del país y con la comunidad internacional sobre el cual se puede insistir. Nuevamente aquí este es un espacio para que la voluntad política se traduzca en acciones.

Un punto muy difícil de la situación Colombiana es el de los desplazamientos individuales. Muy difícil primero porque son invisibles para la gente en general. Los éxodos masivos se ven, salen en los medios de comunicación, son visibles para la comunidad receptora, pero los desplazamientos individuales que parecieran ser gota a

gota y no lo son -porque los centros de recepción del Comité Internacional de la Cruz Roja muchas veces reportan que reciben cuarenta, cincuenta personas diarias en una ciudad- son tan invisibles que acarrear complicaciones. El primer problema que se tiene es el de la identificación de la población y esa es una situación muy particular que tenemos en Colombia y que ciertamente hace difícil toda la atención ya que es sumamente difícil determinar quién es un desplazados y quién no lo es, porque desafortunadamente también hay que reconocerlo, los colombianos son muy astutos y hay personas que no siendo desplazadas está diciendo que lo son porque consideran que puede tener acceso a beneficios en materia de atención humanitaria entre otros.

Desgraciadamente la respuesta del Estado a ese fenómeno ha sido, muy restrictiva, al establecer procedimientos violatorios del debido proceso y que llevan en la práctica a que personas que son desplazadas no puedan obtener lo que en Colombia llamamos la certificación de la condición de desplazado. Eso ha generado un problema más y es otro obstáculo para que las víctimas puedan tener acceso a esa oferta institucional.

En casos de desplazamiento individual si no se tiene ese documento no es posible tener ni siquiera tener acceso a la ayuda humanitaria. Cuando se piensa en una persona que acaba de llegar a una ciudad que no conoce, en las condiciones que viene una persona desplazada, es especialmente difícil entender que le toca ir a buscar oficinas públicas para rendir una declaración de los hechos para después presentarse en otra a rendir una segunda versión y demostrar que los hechos efectivamente

ocurrieron. Este proceso inicia una especie de interrogatorios con la finalidad de determinar si la persona vivió efectivamente en el sitio, si está diciendo la verdad o no.

En ese aspecto estamos trabajando en Colombia para redefinir los requisitos para establecer esa condición y éste es un punto particularmente importante sobre el cual merece hacer análisis comparativos para observar cómo en otros países se está manejando ese punto en particular.

También con los desplazamientos individuales el tema de la protección es muy difícil, porque muchas veces la gente huye también de manera individual como mecanismo de defensa y protección, llegando a las ciudades sin establecer su condición de persona desplazada. Primero por la estigmatización y segundo también para protegerse. Ese es un segundo elemento que lo hace más difícil.

En materia de las soluciones duraderas, definitivamente en Colombia no es claro qué posibilidades se les pueden ofrecer a las personas y a las familias que quieren quedarse en las ciudades. ¿Cómo combinar las obligaciones estatales sobre todo en materia de derechos económicos, sociales y culturales para la población en general, y la especial atención a la población desplazada? ¿Cómo generar esos programas? Debe tenerse también en cuenta que no se puede simplemente atender a la población desplazada porque eso va a generar más estigmatización y más conflicto entre la gente que vive en esas zonas de recepción, que es gente también muy pobre, con necesidades apremiantes y que sus derechos económicos y sociales están siendo violados.

Por último, es importante señalar la integralidad de la atención. En Colombia hemos visto reiteradamente que ningún elemento puede estar aislado. La prevención tiene que incluir una serie de elementos para efectivamente evitar que ocurran los desplazamientos, pero también en aquellos casos que se sabe de la existencia de sitios geográficos del país que son más propensos a recibir población desplazada, la prevención tiene que incluir esa preparación de las autoridades locales para recibir a la población. O sea, la prevención se empieza a atar directamente con la atención humanitaria. También encontramos que no puede – como está establecido en la ley en Colombia – ser que la atención humanitaria es por tres meses, prorrogable por otros tres. Si las personas no tienen soluciones duraderas, entonces a lo que se ven abocados es que después de ese tiempo pues les dicen: ya se acabó su atención humanitaria y si no hay soluciones duraderas, usted verá.

Debe insistirse en que la atención humanitaria debe estar directamente atada con esas soluciones duraderas y que la protección sea un elemento que cruza toda esa política estatal desde la misma atención humanitaria, pero también para garantizar las soluciones duraderas. En ese punto debe hacerse mención a que en Colombia existen muchos casos en que la misma población no desea la protección de las autoridades: tiene cierta desconfianza y cierto temor frente a las fuerzas armadas, a la policía, y no quiere que estén ahí. Es importante destacar el surgimiento de algunos proyectos alternativos, con dificultades, que se encuentran todavía en fases muy experimentales pero que merecen ser comentados. Son proyectos, por ejemplo, como las comunidades de paz que son grupos organizados

que buscan desarrollar acuerdos humanitarios, o por lo menos hablar con los actores armados para señalarles su deseo de permanecer en el territorio sin sostener relación alguna – incluyendo también al ejército -. Solicitan que no entren al territorio y que se les deje intentar vivir en el territorio sin su presencia -.

Existen otros tipos de proyectos de ese estilo, y otros grupos han resuelto que ellos no quieren hablar con los paramilitares. Algunos grupos han dicho que sí desean una protección del ejército pero fuera del territorio.

Esas alternativas, que son difíciles, han tenido problemas porque las comunidades no han contado con los recursos suficientes para subsistir, entonces ha sido necesario que les ofrezcan una atención humanitaria de más largo plazo mientras ellos logran organizarse como comunidad y subsistir porque algunas de estas zonas son muy apartadas.

Es interesante ver la forma en que la protección no solamente implica el elemento de la seguridad, sino que existe otra serie de elementos, algunos mismos de desarrollo comunitario que contribuyen a la protección.

10. PANEL

El desplazamiento interno en América Latina: experiencias en Perú, México, Guatemala y Colombia

Perú

Magno Ortega

*Miembro Coordinadora Nacional de Desplazados y
Comunidades en Reconstrucción del Perú
(CONDECOREP)*

Para el caso de Perú, quisiera hacer referencia al proceso de desplazamiento en Perú y luego también el de organización de los desplazados en mi país.

Las fuerzas alzadas en armas inician su acción en Perú en 1980. En un primer momento, el Estado peruano no mide la fuerza, la dimensión del movimiento armado y en 1983, recién dimensiona al movimiento alzado en armas y entran a combatirlos, produciendo una represión contra la población civil.

A esto se suma años después la aparición de las fuerzas paramilitares, (ya ustedes habrán escuchado de los paramilitares de Rodrigo Franco). Asimismo, se debe tomar en cuenta otros actores: aparte de las fuerzas armadas, fuerzas policiales, las fuerzas insurgentes, los paramilitares, los comités de autodefensa. Algunos de ellos, por supuesto, hacen que las poblaciones civiles abandonemos nuestras comunidades y nuestros pueblos. En esta etapa, los desplazamientos se producen de las comunidades a las capitales de los distritos y provincias, lo que señalamos como desplazamientos internos.

Los desplazamientos externos se producen a las grandes capitales, a las grandes ciudades como Lima, Ica, Huancayo, la misma capital del departamento de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica. En este proceso, en el año 85 aproximadamente, se empiezan a organizar las primeras asociaciones de desplazados en la región central. Luego esto se reedita, diríamos, en otros departamentos como Lima, Ayacucho. Para el año de 1996 se logra constituir la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción del Perú, con la asistencia de aproximadamente 270 delegados que se representaban a diversas asociaciones departamentales y regionales, como Apurímac, Huancavelica, Región Central, Huanuco, las comunidades nativas Ica y Lima.

Esta organización desde su constitución tiene el reconocimiento del Estado como interlocutor de esta población. Se tiene la suerte de contar en nuestro primer congreso nacional donde se constituye esta organización con la presencia de personalidades como el doctor Francis Deng, y la presencia del Defensor del Pueblo, permite dotar de mayor legitimidad el movimiento de trabajo.

A estas alturas nuestra organización ha realizado eventos de connotación nacional, dentro de los cuales destaca el año pasado en el mes de marzo, el Primer Encuentro de Mujeres Afectadas por Violencia Política, que ha movilizó cerca de 2000 mujeres afectadas por violencia desde sus organizaciones provinciales, departamentales, regionales, culminando en el Encuentro Nacional con delegadas y dirigentes de sus diferentes organizaciones

En estos momentos también nos encontramos preparando el Segundo Congreso Nacional, en el cual esperamos la presencia de todos ustedes.

No quisiera dejar de señalar que en la actualidad el Estado peruano, ha creado un organismo para la atención a la población desplazada denominado el Programa de Apoyo al Repoblamiento – PAR, que lleva a cabo un trabajo muy puntual, y limitado, de atención a las familias retornantes. Sin embargo, pese a contar con la asistencia en esos aspectos puntuales como en el retorno con ayudas al pasaje, un poco de herramientas, semillas, no se logran sentar las bases para una reconstrucción de las comunidades hacia su desarrollo.

La perspectiva de nuestra organización en estos momentos, gira en torno a que es necesario establecer una definición donde nos encontramos afectados por la violencia política debido a que el Estado pondera la situación desde una óptica que no compartimos ya que, como decía en la primera parte, somos víctimas o estuvimos en medio de dos frentes y por lo tanto somos afectados por la violencia política. Dentro de estas poblaciones, aparte de la población desplazada, están los

requisitoriados, los indocumentados, los lisiados, los desaparecidos, las madres viudas, los niños huérfanos, y toda esta población al igual que los desplazados que hemos decidido quedarnos en nuestras zonas de refugio que se llama los insertados, no merecemos la atención del Estado.

En lo que respecta al aspecto organizativo, los retornantes se incorporan a sus organizaciones naturales, como son las comunidades campesinas.

Tenemos experiencias en las cuales los retornantes ya son dirigentes en sus comunidades, nuevamente son autoridades en forma conjunta con los comuneros resistentes.

En las ciudades, de igual manera, se cuenta con una participación de asociaciones que anteriormente al desplazamiento ya existían, como lo son las asociaciones de residentes o migrantes económicos que están organizados a nivel de pueblos, distritos, provincias y departamentos. Las mujeres también tienen una participación activa dentro de nuestra organización y el departamento de Ayacucho, donde iniciaron las acciones armadas Sendero y donde ha sido muy fuerte la violencia, de igual manera ha logrado en esos momentos cruciales organizarse las mujeres en la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho y tiene un protagonismo muy importante en ese departamento.

Finalmente, quisiera decirles que nuestra organización se plantea como meta la incorporación a las organizaciones nacionales. Los que han retornado a las zonas rurales tenemos nuestra organización nacional, como es la Confederación Campesina del Perú y los que

quedamos en las ciudades también tenemos nuestras organizaciones naturales, como son los frentes, los comités cívicos y las organizaciones de vivienda en la que nos encontramos refugiados.

Juan Mendoza
*Miembro Asociación pro Derechos
Humanos (APRODEH)*
*Representante de la Mesa Nacional de Desplazados
del Perú*

Tratando de resumir la experiencia peruana debemos partir de que el conflicto armado comienza en 1980. En 1983, el ejército ingresa para hacerse cargo del conflicto. Esta es la etapa que hemos denominado de la “guerra sucia”.

En 1992, cae Abimael Guzmán y el fenómeno militar deja de ser un problema estratégico para el Estado. En la actualidad básicamente está focalizado en zonas de extrema pobreza, vinculadas con el narcotráfico en un sector de la selva peruana.

Respecto de los actores en el conflicto y la forma en que han participado en este debemos señalar que un primer actor es el Estado. La intervención del Estado se contempla haciendo referencia básicamente al marco jurídico que plantea respecto al tema del desplazamiento. En la actualidad es muy reconocido el Programa de Apoyo al Repoblamiento, pero quisiera señalar que el tema de la memoria en relación con el conflicto armado peruano es clave. Es por ello que la fecha del 80 es clave.

El problema se visibiliza gracias al proceso organizativo, a las estrategias de concertación de las organizaciones locales y, sobre todo, al apoyo internacional. En este sentido, el IIDH cuenta con una estrategia de sensibilizar, de involucrarse en los temas

internacionales, luego viene la visita del señor Deng, y el tema entra en la agenda política en 1982.

El ACNUR entra en un *impasse* interno con el Estado y, finalmente, no se logra tener la presencia de ACNUR en todo el proceso de desplazamiento en el Perú.

De manera reciente, la OIM entra en los últimos años con un programa en coordinación con el Estado.

A partir de lo anterior se evidencia que la característica del conflicto es en función de que el Estado cuenta con una estrategia de autoprotección hacia sí mismo y de desprotección hacia la población civil, en un marco de impunidad. El ejemplo más claro de esto es la Ley de Amnistía que se da en 1993, donde todos los militares son absueltos y protegidos de cualquier acción legal en relación con sus acciones durante todo el conflicto armado. Es decir, todos los militares son inocentes; si existiera otra forma de señalarlo sería que ningún civil es amnistiado. Entonces, este marco de impunidad es el que va a recorrer todo el proceso de la guerra.

El Estado entra explícitamente a tratar el tema a partir de un programa que parte básicamente de una estrategia de captación de recursos. Es una gran ONG porque los fondos que ejecute el PAR son fundamentalmente los que aporta la cooperación internacional y se crea en octubre de 1993. Entonces, debemos preguntarnos si El Estado está interviniendo en relación con el tema de desplazamiento. La respuesta es afirmativa pero es ineludible decir que el Estado intervino trece años después. Porque, si no, es olvidar una característica central del movimiento, que es de que este proceso de desplazamiento fue un proceso silencioso, invisible a las representaciones políticas, al

Estado y que hasta hace poco comienza a visibilizarse, por el año de 1990.

Este tema de la autoprotección del Estado hace que el conflicto haya tenido características muy duras. Una de ellas es por ejemplo la ausencia de la prensa.

El conflicto en Perú se caracteriza porque durante su desarrollo no hubo prensa, puesto que el Estado no dio ninguna garantía para que esta se hiciera presente en el lugar de las acciones, lo que conllevó a que se generara una masacre de trece periodistas en Uchurajay. A partir de ese momento, la prensa nunca pudo tener acceso a la zona en conflicto. Se declararon los estados de emergencia que se prolongan hasta el día de hoy y 4 000 000 de peruanos seguimos en zonas bajo control militar. De esta forma se evidencia que si el Estado interviene no asume el tema del desplazamiento, sino que toma la figura jurídica de repoblamiento e interviene para repoblar; es decir, se manifiesta en la fase resolutive del conflicto como parte del anuncio de su victoria, pero se ha presentado toda una resistencia del Estado a reconocer el tema del desplazamiento como un problema de Estado.

Otro actor primordial en el conflicto ha sido el de la Iglesia. En la Iglesia se evidencian dos campos a los que en forma muy breve, haré referencia por su importancia.

En las zonas de mayor incidencia en el conflicto armado, que son los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, está presente el Opus Dei, que actúa y se suma a la estrategia contrainsurgente. Es muy característico que en esa etapa, en 1986, que es la caracterizada por ser de mayor violencia, el entonces Arzobispo de Ayacucho señaló textualmente que los derechos

humanos eran una “cojudez”. La anterior afirmación resultó fue grave porque las consecuencias para el pueblo fueron tremendas puesto que una característica estructural del pueblo peruano, en todo caso, es su condición de creyente y explotado, oprimido, excluido. Entonces, ha habido una soledad de Iglesia ahí, que ha hecho que crezcan las iglesias evangélicas. En todo caso en estas zonas los muertos son estadística porque se sumaron a la estrategia. Había un letrero donde decía: ‘*No se aceptan desaparecidos*’ simple y llanamente, no se aceptan. Eso es trágico porque en esas zonas los muertos son estadística. A diferencia de zonas como Puno y Sicuani, donde se cuenta con obispos -digamos- progresistas, donde los muertos no son estadística.

Cuando se mencionan 42 muertos en Puno, es por cuanto una de las estrategias de la Iglesia es que los muertos no sean estadística sino que por el contrario cada muerto sea una persona y una responsabilidad, ya sea para los grupos armados o para el Estado, pero evitar que los muertos sean un simple número, porque esto es una forma de impunidad también. La presencia de la Iglesia es fuerte y esta tendencia ha continuado.

Para continuar, es importante mostrar algunos problemas. Un tema que estamos debatiendo ahora, es el de la *temporalidad*. ¿Cuándo empieza y cuándo termina el desplazamiento, ligado a esta concepción de soluciones duraderas?

Existe una tendencia muy fuerte a culminar las responsabilidades en relación con el tema del desplazamiento, básicamente referidas al problema militar. Una vez que finaliza el conflicto armado, dejan de sonar las balas y ya no hay desplazamiento. Esa es una visión

absolutamente equivocada, porque en los momentos donde dejan de sonar las balas es cuando se visibilizan los costos sociales, políticos, culturales y económicos de la guerra y si bien es el punto final para las fuerzas beligerantes, también es el punto de inicio de solución de los problemas reales del desplazamiento.

Por consiguiente, hemos estado en una *fase de emergencia*, ha habido una *fase definitoria* de retorno e inserción y en estos momentos nos encontramos en la *fase de reconstrucción*, que es un proceso está vinculado al tema de soluciones duraderas y que brevemente resumiría. Aquí se tiene una polémica perdida, desgraciadamente, con las agencias, en cuanto a que, culminado el proceso militar, han pasado al área de desarrollo y nos vemos hasta la próxima guerra, y eso no es así de sencillo. Es decir, han retirado el financiamiento dedicado al tema y eso es un gravísimo error. Es necesario ponderar temas, procesos de mediano plazo que tienen que ver en este tránsito de lo militar a lo político, social, cultural, porque estas situaciones son las que estamos viviendo, y que se denomina fase de reconstrucción.

En primer lugar, es absurdo pasar a una estrategia de desarrollo en lo económico, como derivado de que el conflicto armado ha pasado a otro nivel. Acá, es necesario introducir la existencia de una fase de reconstrucción y desarrollo en situación de extrema pobreza. Es a lo interno de esos conceptos que se deben desarrollar las estrategias de desarrollo. Algunas cifras calculaban que las pérdidas en la guerra eran de \$21.000 millones de dólares, el valor de la deuda externa peruana. Entonces, reparar eso no es un problema de corto plazo. Recuperar la capacidad

productiva de los años ochenta requiere de un proceso a largo plazo. Por ejemplo, la descapitalización ganadera ha sido de tal nivel que requiere diez años de inversión sostenida para recuperar los niveles de producción de los ochenta. Pero este tema es clave; es decir, no hay desarrollo si no incorporamos el elemento de reconstrucción en las estrategias de desarrollo.

Deben considerarse que los procesos de desmilitarizar el Estado y la sociedad, tampoco son de corto plazo, como el tema de la violencia social y de los estados de emergencia. En estos momentos, hay 39 provincias en el país que están bajo control militar, y eso, simple y llanamente, significa que la autoridad militar pesa más que la autoridad civil, democráticamente elegida por la votación universal y secreta. No hay posibilidad de que los militares se vayan hasta después de las elecciones. Es parte de la correlación para la reelección.

El tema de la autodefensa armada es importante de comentar por la problemática que presenta. El tema del armamento de guerra que existe en las ciudades es preocupante. La Defensoría ha elaborado un cálculo de que hay 30000 armas de guerra. ¿Cómo se va a aplazar ahí? ¿Cómo vamos a hacer cultura de paz en una condición de este tipo?

En este contexto, los gobiernos locales son fundamentales. La necesidad de actuar también en el fortalecimiento institucional. Los municipios han sido incendiados, hay problemas de documentación, de gobernabilidad democrática, de gobernabilidad en democracia y de cultura de paz.

En ese sentido, deben haber estrategias para que la comunidad campesina, que es el eje básico de la institucionalidad del área rural, se fortalezca. Y los gobiernos locales, democráticamente elegidos, son el eje de la gobernabilidad.

Anteriormente, señalaba que una de las características que felizmente tenemos en Perú, a diferencia de otros países, es que ingresamos en la guerra con una reforma agraria muy radical. En el Perú no hay hacendados. Somos pobres, pero sin patronos. Eso le otorga al conflicto una intensidad, pero también una temporalidad, porque, si hubiera hacendados, con toda seguridad estaríamos yendo a la tercera guerra mundial ahí. Pero, creo que el hecho de haber ingresado con un movimiento democrático fuerte, con una reforma agraria radical hecha, da otra connotación al problema.

Finalmente, no pueden dejar de mencionarse todas las estrategias de recuperación de derechos. Se habla de violaciones masivas a los derechos humanos, pero la consecuencia de ello es la pérdida masiva de derechos que conlleva. Derechos, por ejemplo, a la identidad, los *requisitorios* y temas que van a ser clave para la transición, como es el tema de la impunidad. Como el campo ha sido cercado, la verdad ha estado ausente. Se cuenta con una verdad oficial que comienza a deteriorarse. Comienzan a aparecer con nombres propios las tumbas y comienzan a aparecer fechas. Cuando aparecen las identidades y la verdad se abre paso, y este tema de la impunidad es un tema por el cual se tiene que transitar necesariamente porque, si no, no hay estrategias.

Todos estos procesos nos llevan a entender que el desplazamiento para nosotros tiene una fase de reconstrucción y estamos todavía, desgraciadamente, ante procesos de mediano plazo en todos estos temas.

México

Onésimo Hidalgo

*Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de
Acción Comunitaria (CIEPAC)*

Para entender el proceso de desplazamiento en Chiapas, no podemos dejar de mencionar el proceso de negociaciones que se había venido dando en San Andrés Larrainzar, entre el gobierno y el EZLN.

En la medida en que fue tomando una participación más amplia la sociedad civil en la mesa de negociaciones en San Andrés, estas solamente fueron la administración del conflicto armado sin la voluntad política del gobierno de solucionar las causas que dieron origen a la confrontación. Sin embargo, por la vía de los hechos se vino dando la guerra. Simplemente los actores fueron cambiando de terreno. En este sentido, lo que podemos observar y lo que cabe mencionar al respecto es lo siguiente: de acuerdo a las estadísticas, hay variaciones entre la militarización que se da antes de 1995 y después de esa fecha, pero lo que merece especial atención es la manera en que terreno estratégico ha tendido a paramilitarizarse. Debe prestarse suma atención a este particular porque precisamente esa ha sido la verdadera estrategia del gobierno, y no las negociaciones de San Andrés.

El EZLN va tomando una mayor presencia basado en un proyecto político de resistencia civil a través de los municipios autónomos y hay una necesidad de parte del gobierno de poner un cinturón que haga un alto al avance del EZLN hacia las otras regiones. Lo que se evidencia es

como hay un enfoque hacia los municipios del norte como Chenaló que es un municipio donde se llevó a cabo la masacre de los 45 indígenas el 22 de diciembre del 97, otro municipio como el de Venustiano Carranza. Es sumamente sencillo ubicar la zona paramilitarizada que es aquella donde en mayor medida se dan los desplazamientos.

Entonces los grupos paramilitares, de alguna manera, desarrollan una estrategia de cercar la zona del EZLN para que no pueda continuar el avance y en este sentido se evidencia como los grupos paramilitares que actúan en esta región coinciden precisamente con la zona mapa se llevan a cabo en mayor medida los desplazamientos.

Existe por lo tanto un paralelismo entre la región donde se dan los mayores desplazamientos y donde se encuentran los grupos paramilitares.

En la medida en que estos desplazados se retiran hacia los campamentos, hay una concentración en los campamentos, y el ejército como medida se apuesta en territorios alrededor de los campamentos de desplazados, de forma que controlan, los caminos, los servicios como el agua potable – el agua entubada o los ojos de agua, los manantiales – y en forma especial, el paso de extranjeros.

No puede dejar de mencionarse la solidaridad internacional que resulta tan importante hacia Chiapas, pero la política de migración del gobierno mexicano ha sido precisamente regular esa participación de extranjeros.

Se cuenta con la importante participación de la Cruz Roja Internacional, de Médicos del Mundo, Francia, España, la presencia de las ONG y de los campamentos civiles de paz, -estos campamentos son coordinados desde la oficina de enlace civil, donde una parte coordina lo

relacionado con los centros de resistencia civil del EZLN que son los aguas calientes -.

Por otra parte, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas coordina los campamentos fuera de los centros de resistencia civil. Sin embargo, esta participación se ha visto enfrentada con todos los obstáculos que ha puesto el gobierno mexicano, pero aún así no ha disminuido.

Cabe mencionar que esta población desplazada, lo es debido a que de alguna manera han sido quienes han llevado a cabo la resistencia civil, ya sean del EZLN o no.

Los cuarenta y cinco indígenas masacrados son miembros de Las Abejas, que por lo menos coordinan la parte de la resistencia civil aunque no son bases de apoyo. Pero ahí lo que ha obtenido mayor resultado ha sido el proyecto político del zapatismo. Un proyecto de alguna manera incluyente y en esa medida ha habido una participación en la resistencia civil. Aquí no hay ninguna negociación con el gobierno, al contrario, hay un rechazo hacia el gobierno, un rechazo hacia los militares, a toda participación institucional.

Más bien ahí son las ONG y los organismos de solidaridad internacional, la iglesia, los que han estado presentes en el apoyo a esta resistencia civil.

Esta población civil, que de alguna manera los grupos paramilitares atacan y desplazan, lo que tienen como objetivo es desestructurar toda esa identidad cultural que ha dado resistencia a los zapatistas en las comunidades indígenas. De alguna manera también tienen la finalidad de atacar lo que da fortaleza a la resistencia civil, que son

las cosechas de café y de maíz. El apoyo con el que han contado es con el de las presidencias municipales. El ejemplo donde esto ha sido más claro es de Chenaló. Cuando el grupo del PRI que había atacado en esa región hasta antes del 22 de Diciembre del 97, contaron con el apoyo de los camiones de volteo de la presidencia municipal para recoger toda la producción de café y luego secarlo en el parque central, luego venderlo y poder obtener más armas, ahí hay toda una estructuración entre lo que son los diputados locales que son la cara pública de los paramilitares entre los proyectos de la Secretaría de Desarrollo Social, y sí se cuenta con un documento donde se demuestra que el ejército firmó como testigo de honor de un proyecto que se financió, Paz y Justicia, en la zona norte y firmado por el gobierno del Estado.

Todo lo anterior es una especie de cara pública de los grupos paramilitares, pero la cara más oculta son estos grupos que van y vienen de una comunidad a otra en las distintas regiones. El saldo que se va a tener es el de la cantidad de desplazados que existen sin posibilidad de que puedan retornar.

Aquellos que han retornado lo han hecho porque ha habido una situación contraproducente para los grupos paramilitares en tanto las personas se están cansando de la violencia. Hay lugares donde esta cara pública de los grupos paramilitares ha generado corrupción y como consecuencia, los que realmente ponen el cuerpo para enfrentar a los otros indígenas son las bases de los grupos paramilitares.

Debido a este cansancio, se ha presentado la posibilidad que en algunas comunidades se haya podido presentar el

retorno, pero esta cantidad es mínima y hay centros donde opera el ejército. Un caso concreto que evidencia esta situación es la comunidad de Cruz Palenque, donde uno de los diputados que denunció lo anterior debió ser llamado a declarar ante la PGR para señalar que el ejército se había metido ahí.

Guatemala

Raúl Hernández Chacón
Secretario Pastoral de Movilidad Humana
Conferencia Episcopal de Guatemala

Para poder desarrollar el fenómeno migratorio en Guatemala, no podemos perder de vista el contexto económico y político del mismo.

Sabemos de treinta y seis años de conflicto armado, diez años de negociación y tres años de proceso post-conflicto.

En ese sentido, no podemos perder de vista también el proceso de Esquipulas II, donde la comunidad internacional jugó un papel determinante para los resultados posteriores. El diálogo nacional que se dio en Guatemala y posteriormente la Asamblea de la Sociedad Civil, que vio como resultado la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. En ese contexto, quisiera referirme rápidamente a los desplazados internos de carácter económico.

En Guatemala encontramos, en primer lugar, a los temporeros que bajan anualmente de las tierras altas a la costa para el corte de café y caña de azúcar. En ese sentido nos encontramos hablando de aproximadamente quinientas mil personas.

No se pueden dejar de lado los trabajadores campo-ciudad que desempeñan el trabajo informal, que generalmente son enormes cantidades y no hay datos exactos y precisos de esta numerosa cantidad de personas

que se movilizan. Deben sumarse también los emigrantes de paso hacia los Estados Unidos.

También tenemos a los desplazados internos derivados del conflicto armado que se pueden establecer dentro de las llamadas Comunidades de Población en Resistencia de la Sierra del Petén y del Ishcán y los desplazados por violencia común y doméstica que también son cantidades grandes y que no están específicamente estudiados a profundidad.

En lo que respecta a esta problemática que vivimos, la experiencia que puedo compartirles brevemente de la Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala, se encuentra centrada en tres momentos.

De 1989 a 1996 dándole prioridad al retorno de los refugiados guatemaltecos en México. Esta etapa se divide en tres periodos muy concretos.

- El proceso de negociación de los acuerdos del 8 de octubre de 1992 que establecieron un retorno en condiciones de dignidad y seguridad.
- El proceso de retorno de cuarenta y cuatro mil guatemaltecos que en abril de este año culminó la etapa de estos grupos organizados
- La reinserción social.

Quiero aquí hacer referencia y agradecer públicamente el trabajo desempeñaron muchas instituciones internacionales que nos ayudaron y en forma particular a mi amigo Roberto y Juan Carlos que desde el ACNUR estuvieron trabajando muy de cerca con la Iglesia Católica a través de lo que se llamó la Instancia Mediadora.

Seguidamente tenemos el segundo período de desplazamiento interno de la CPR en el cual la Iglesia Católica ha estado muy de cerca acompañando la negociación, la mediación y la verificación de aproximadamente cinco mil familias – aproximadamente estamos hablando de veinticinco mil personas -.

Finalmente, en la tercera etapa de la Pastoral de Movilidad Humana lo constituye el trabajo que se está desarrollando con los desplazados a través de la Casa del Migrante que está funcionando ya hace un año, precisamente en el mes de mayo y ha atendido aproximadamente a mil personas.

Quiero destacar finalmente, que en este proceso y esta experiencia tan interesante de acompañamiento a la población migrante, el trabajo que a partir de 1992 se inicia con la presencia de la Congregación de los Misioneros Escalabrinianos ha jugado un rol sumamente importante.

Luis Raúl Salvadó
Director Asociación de Desarrollo Nuevo Amanecer
(ASDNA)

A continuación presentaré una breve síntesis de los migrantes por violencia que no salieron del país y al respecto haré referencia a una investigación que tuve la oportunidad de dirigir, y que desarrolló un tema que no había sido relevado suficientemente en Guatemala: la migración de desplazados hacia el área metropolitana y la Ciudad Capital.

Desde el punto de vista del método y desde el punto de vista de algunas de sus generalizaciones, es totalmente cuestionable por factores que mencionaré al finalizar. Sin embargo, fue utilizada como ejemplo para contrastar algunas situaciones.

Uno de los primeros cuestionamientos que debemos analizar son los acontecimientos ocurridos desde el momento de la salida de la comunidad, hasta la llegada a la capital y la estrategia de sobrevivencia de la Ciudad Capital.

En un primer momento adónde fueron? Muchas de las familias se desplazaron a la periferia de la aldea o de la comunidad esperando que pasara la crisis, independientemente de lo que esta fuera y luego regresaron. Fue muy rápido, un desplazamiento muy breve que ni siquiera se ubica dentro de las grandes contabilidades oficiales o de las ONG.

En otros casos, el desplazamiento fue mucho más extenso, la espera fue mucho más larga y no en todas las

situaciones se logró regresar. Se emigró o al campo o a la montaña o a la selva o a las ciudades. En general la migración se produce hacia las ciudades cercanas, pequeñas y en especial al área metropolitana que es de donde se puede manejar un mayor conocimiento.

Quisiera señalar que en esta época se destaca, la cuestión de la migración por violencia. Sin embargo, la migración económica no desaparece y se da paralela a la migración por violencia.

La época de la crisis política, que abarca los años 79-83, es al mismo tiempo la época de una profunda crisis económica en Guatemala y la migración económica se hubiera dado aunque no se hubiera dado la migración por violencia.

Procedimos a investigar también las causas, ¿por qué salieron? ¿Por qué se desplazaron al área metropolitana de Guatemala y a la Ciudad de Guatemala. En algunos casos fue por amenaza directa del ejército o de los grupos paramilitares; en algunos casos la minoría, por amenaza directa de las fuerzas guerrilleras. Más adelante esta hipótesis que encontramos en cuatro o cinco casos, fue comprobada por el Estudio del REHMI y por la Comisión de Esclarecimiento Histórico también.

Otro factor de desplazamiento fue terror legítimo. Es decir, las personas estaban en las zonas de enfrentamiento armado o potencial enfrentamiento o desplazamiento de las dos fuerzas contendientes y hubo un comportamiento claro de terceros inocentes, se desplazaron.

En otros casos, los que encontramos en la ciudad de Guatemala eran sobrevivientes de atentados, por ejemplo,

que llegaron a Guatemala. Después miraremos por qué. En otros casos fue por una especie de terror preventivo, migración preventiva. Es decir, desde la aldea se sabía que anteayer quemaron tal aldea, ayer otra y se estaban acercando.

No debe dejarse de lado que hay un factor subjetivo, en la medida que hubo personas que vivieron lo mismo y que no migraron; se quedaron y sobrevivieron.

En cuanto a las cifras, estas cambian según fuente y también según fecha. Existen numerables agentes que señalar al respecto.

Por otro lado, hay que destacar las enormes dificultades para el conteo.

Muchas veces los desplazados están en zonas donde el acceso es terriblemente difícil. Muchas veces están en lugares donde es fácil llegar pero no tienen confianza con la organización que llega a hacer el censo o la encuesta, sin mencionar los problemas de contabiización.

Por otro lado, ya se ha descartado el problema de la invisibilidad del desplazamiento que tiene un doble factor, cuando menos. La invisibilidad que surge de las posiciones de las autoridades y la invisibilidad buscada por ellos mismos, porque en algunos casos es peligroso saber que se desplazó de una región donde hubo conflicto armado. En estos momentos por ejemplo, hacia la frontera con El Salvador empiezan a aparecer güipiles indígenas y los habitantes tradicionales de la zona dicen ¿cuándo llegaron? ¿qué está pasando aquí? , pues llegaron hace quince años sin güipiles. El güipil desapareció como elemento de identificación y reaparece como elemento de identidad.

En todo caso, la situación a nivel de las cifras que es tan complicada que se han asumido algunas convenciones. Se habló que entre ochenta y ochenta y dos, siendo la fuente la Conferencia Episcopal de Guatemala, donde había cerca de un millón de guatemaltecos viviendo por la violencia en lugares diferentes antes de. De ese millón por ejemplo, cien mil pasaron a México; cincuenta mil a los campamentos; cincuenta mil al Soconuzco, a las petroleras del Golfo de México, al Valle de México, en Guadalajara, en un sin número de lugares hubo familias desplazadas. Quedando novecientos mil en Guatemala. De esos novecientos mil se supone que durante la cuestionable amnistía que dio Ríos Montt, el 70% regresó a sus comunidades y digo cuestionable porque para poder regresar a la comunidad tenías que aceptar que habías sido colaborador de la guerrilla. Ese era un riesgo al nomás regresar, de todos modos.

Entonces si se hacen las operaciones matemáticas más simples, estaríamos rondando cerca de los trescientos mil desplazados internos en ese momento. En estos momentos se discute y asume como una verdad difícilmente comprobable, pero en todo caso fácilmente constatable, doscientos cincuenta mil desplazados internos.

Lo anterior nos lleva a discutir también el tema de la temporalidad del desplazamiento.

La investigación y el propio proceso político de Guatemala permiten decir que ya no hay, en este momento, más fenómenos de desplazamiento, más procesos de desplazamiento como los que hubo entre 80 y 84.

Primero, el conflicto armado fue desactivado por la firma y el proceso de paz y varios factores más; sin

embargo, quisiera destacar otro tipo de desplazamiento por violencia que se ha producido. Hacia el lado de El Salvador hay un departamento que se llama Santa Rosa, donde se encuentra un municipio que se llama Tacisco, donde hay una aldea que se llama El Jobo. Hace un año, entre abril y junio del año pasado, bandas de delincuentes perfectamente armadas impulsaron tanto terror en la zona, que El Jobo y otras aldeas quedaron vacías. Se desplazaron. Es un desplazamiento cuya naturaleza es totalmente diferente en sus causas, al desplazamiento previo, al del conflicto armado. Sin embargo, en cuanto a los efectos, es terriblemente parecido. Sobre eso habría que tener cuidado en una sociedad tan militarizada como la sociedad guatemalteca, que no llega al extremo de lo que explicaban de la colombiana; sin embargo, el armamentismo en sectores sociales guatemaltecos es una cuestión totalmente alarmante y delicada. Quisiera en estos momentos enfatizar de nuevo en que los hallazgos de la investigación no son generalizables porque, en primer lugar, no es una muestra del conjunto de desplazados pues no sabemos cuánto es el universo. En segundo lugar, no es el caso clásico de los investigadores que escogen la muestra, sino la muestra nos escogió a nosotros como investigadores. Es decir, quienes tenían confianza con nosotros llegaron y dijeron, queremos colaborar en la investigación. Sin embargo los hallazgos pueden ser importantes para discutirse. La mayoría llegó a la ciudad entre el 80 y el 83, que corresponde al período de máxima intensidad de las operaciones contrainsurgentes e insurgentes en el área rural. Todos ellos vienen de las zonas ahora llamadas zona paz – zonas de conflicto en aquel momento -. La decisión de migrar es una cuestión importante. Es decir, en cuanto a las migraciones

económicas, por mucho que se parezcan en cuanto al nivel de pobreza y algunas otras cuestiones, pareciera ser que el momento entre iniciar el camino y tomar la decisión es más largo que el otro que es de un día para otro. De una hora para otra, de un momento para otro. Es decir, la decisión de la migración por razones de violencia política, y empezar a caminar en el caso en que nosotros investigamos, el plazo más largo fue de tres días, porque tenían que arreglar cosas. En los otros casos fue en el mismo momento.

¿Cuál fue la ruta migratoria hacia la capital?

Según región fue diferente. Tenemos el análisis de cómo fue en cada región y en cada momento en cada región. Sin embargo, yo quisiera destacar una cuestión, la existencia de cadenas migratorias que hicieron posible que muchos salvaran la vida yendo de su comunidad de origen a la capital.

Estas cadenas migratorias eran preexistentes al conflicto armado y por lo general eran de naturaleza económica. Llevaban paisanos, redes de paisanaje, digamos, que llevaban gente a la ciudad y a ganarse la vida, que salvaron vidas en el momento del conflicto político. Se refuncionalizaron para trabajar en forma diferente. Ahora sabemos, por ejemplo, que los que están en las orillas de un parque que se llama Parque Colón, que son piñateros –hacen piñatas y viven de hacer piñatas– son una cadena migratoria de Uspantán. Aún en la actualidad continúan llegando migrantes económicos en esa cadena, en aquel tiempo llegaban migrantes políticos, digamos, para decirlo en esa forma.

¿Quiénes fueron los actores que ayudaron en ese momento? Dentro de esta cooperación, vale la pena citar a las ONG, la Iglesia Católica, algunos civiles amigos y también hubo algunas ayudas importantes de la comunidad internacional. Cabe destacar que no hubo presencia institucional del gobierno, que por supuesto estaban enfrascados en un conflicto que los llevaba hacia otro lado.

La permanencia en la ciudad, que es otra cosa que quisiera destacar, fue muy difícil al principio. Rentar un cuarto era un grave problema. En estos momentos una persona renta un cuarto si lleva el dinero. En aquel momento aunque se llevara el dinero, si eras del Quiché, si eras indígena y estabas llegando en momento de un conflicto o de una operación militar, el cuarto se te negaba. Es decir, era una situación terriblemente dolorosa.

Otro factor era la búsqueda de empleo que generaba una cuestión totalmente pavorosa. Sin embargo, hay un dato que quisiera contrastar y que ha sido una generalización en este caso imperfecto, y es la indocumentación. El desplazado en la ciudad, en la actualidad, es documentado. Es decir, un requisito de sobrevivencia en las ciudades es tener documentos para inscribir a los hijos, para optar a los hospitales, para las escuelas. Entonces hubo un proceso – claro, al principio no se podía – de búsqueda de documentación, muchas veces usando canales no legales. Pero se documentaron. En la ciudad, el fenómeno del desplazamiento de los ciento ochenta y tres casos que estudiamos, son documentados todos.

La gran ganancia de la migración a la ciudad, como si se hubieran puesto de acuerdo todos en una asamblea es, que los hijos pudieron estudiar. Contra todo lo demás.

Contra la muerte de seres queridos y cualquier otra cosa, lo que constituye un dato muy importante porque pareciera que se efectuó una asamblea general para ponerse de acuerdo sobre el tema.

En lo que respecta al retorno, éste fue el sueño de todo desplazado y de todo refugiado, por supuesto, durante el primer momento. En la actualidad la generación joven, los que llegaron de niños de la mano de sus padres, ya no piensan en retornar. Son jóvenes urbanos, con valores urbanos y son los viejos, los abuelos, los que añoran el paraje de origen.

Colombia

Jorge Rojas

*Director Consultoría para los Derechos Humanos y el
Desplazamiento (CODHES)*

Para el desarrollo de esta exposición me limitaré a facilitar un breve resumen de experiencias. Este panel que es muy rico en las intervenciones de mis colegas, nos permite advertir sobre la gran importancia que tienen las experiencias y el compartir las experiencias en un proceso horizontal de comprensión y aprehensión de lo que se ha venido construyendo y que yo quiero rescatar, si se quiere, en la perspectiva de la culminación de este evento, como una conclusión importante generada en la práctica.

El trabajo desarrollado en Colombia no hubiese sido posible sin los referentes del proceso Centroamericano, tanto en el conflicto como en el postconflicto.

Fue en El Salvador, en 1988 y 89 en donde aprendimos la necesidad de apropiarnos como sociedad civil de mecanismos de información, de investigación sistemática sobre el problema, para visibilizarlo.

Fue en Centroamérica en donde aprendimos de la mano del Instituto Interamericano, de la Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos, cómo generar un proceso de relaciones con la comunidad internacional y cómo interlocutar con los gobiernos y con los organismos intergubernamentales.

Fue en nuestra relación con nuestros vecinos peruanos que aprendimos que el desplazamiento forzado es un fenómeno que había que inscribirlo, antes que nada, en el

marco de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; rompiendo los paradigmas que nos vendía nuestro propio gobierno, en el sentido que no eran más que manifestaciones de migraciones económicas y fenómenos o hechos sociodemográficos que no tenían mayor relevancia en el marco de los derechos, como nosotros los reclamábamos.

Quisiera rescatar la experiencia entendiendo las particularidades de los países, pero sobre todo aplicándola a una propuesta que yo quiero formular.

Cuando hablamos del trabajo de las ONG y de las asociaciones de los desplazados hacemos referencia a una unidad necesaria y tenemos muchas dificultades para encontrarnos, para comprendernos. Es obvio que enfrentamos tenemos conflictos y tengamos diferencias, pero lo que no podemos dejar de tener es identidad.

Quiero hacer esa propuesta de identidad en el sentido en que estamos viendo cómo las circunstancias de las violencias, los desplazamientos, los conflictos y los postconflictos, están generando cada vez más intervención internacional humanitaria. Esa intervención internacional humanitaria dentro de estos procesos de globalización, requieren de una respuesta nuestra de ONG, de respuestas nacionales locales.

Con todo respeto por la intervención de todos los amigos nuestros de la comunidad internacional, de los organismos internacionales, debemos tener nosotros nuestro propio discurso, nuestras propias propuestas, porque si no vamos a terminar por ser absorbidos en ese proceso.

Logramos visibilidad del problema del desplazamiento, en el caso de Colombia, porque sin querer, o proponiénd-

donos lo que decía Cristina Zeledón de Fusagasugá – la importante propuesta de Javier Giraldo – por favor no todo el mundo haga todo, hagan algunos unos temas, otros, otros; unos en unas regiones, otros en otras. Yo reclamo esas palabras de Javier Giraldo porque eso nos ayudó a especializarnos en una sola cosa: sistemas de información. Sistematicemos la información. Acabo de enterarme que ese proceso que están haciendo en Guatemala es muy similar al que nosotros iniciamos para Bogotá con la Arquidiócesis, con la Conferencia Episcopal. Entonces hemos venido recorriendo una serie de pasos que son importantes y que tienen unos referentes comunes que no vamos a poder explicar. La participación de las conferencias episcopales es sumamente importante. Lo que permitió en Colombia mostrar el problema fue la investigación de la Conferencia Episcopal de Colombia en la cual nosotros participamos y la continuidad que le hemos dado a esto. Pero también empezamos a aprender lo de la atención humanitaria y empezamos a entender que en el proceso de visibilización del problema y de convertirlo en parte de un problema de derechos humanos, la respuesta principal ha sido la atención humanitaria y en eso hemos caído todos porque era lo obvio, era lo urgente. Esto es lo que están pidiendo los compañeros de Chiapas, los desplazados aquí en México.

Pero la integralidad de la que aquí ya se habló tiene que ver con los mecanismos de protección. Este año en Colombia – ahora después de la visita de Deng y el seminario – el tema es protección y vamos a tener que establecer nuestras estrategias de protección desde la sociedad civil, desde el Estado, desde la comunidad internacional, desde los mecanismos de verificación, desde

los acuerdos humanitarios. Pero protección implica para nosotros basada en la experiencia más reciente nuestra en Colombia, prevención de causas. No podemos seguir asistiendo impotentes a las masacres anunciadas y a los desplazamientos anunciados.

La gran responsabilidad que tenemos ahora no es de seguir contando muertos y desplazados. Yo creo que los signos fatales, trágicos de que esta circunstancia se nos presentara y las tenemos que asumir, deben transformarse a comenzar el nuevo siglo, o desde ya si queremos.

Por eso los sistemas de alerta temprana tienen un componente de protección, así sean parte de la prevención y por eso la responsabilidad que nosotros le queremos exigir a la comunidad internacional es: miren, tenemos este problema, queremos que ustedes lleguen pero nosotros tenemos que tener claro qué es lo que se va a hacer. Y lo primero que se debe hacer es evitar más muertes y más desplazamientos. Por eso nosotros nos hemos encontrado con el ACNUR, con UNICEF, con OIM, con las agencias de Naciones Unidas, con las agencias de cooperación, para tratar ya no tanto seguir contando, viendo la historia, sino planteamos retos hacia el futuro de cómo empezamos a evitar esto. Porque la comunidad internacional está diciendo: si usted no puede proteger, señor Estado, a sus comunidades, entonces nosotros intervenimos y la intervención puede ser como la de Kósovo. Es necesario que esto sea diferente, que seamos nosotros los que reclamemos esa intervención de verdad con criterios humanitarios, pero presentando propuestas.

Si empezamos a trabajar para que el desplazamiento fuera visibilizado entre los derechos humanos, hemos

avanzado y podemos avanzar más con las experiencias enriquecedoras, lamentablemente, de lo que está ocurriendo en México. Pero ya empezamos a relacionar esto con las migraciones porque el problema no es solo de desplazados sino vamos a tener que enfrentar el tema. Existe un lenguaje de derechos humanos que vamos a tener que aplicar en el próximo siglo – en los comienzos por lo menos - porque ahí nos cabe todo, ahí nos caben las poblaciones indígenas, nos caben las mujeres; es decir, la población. Y la forma en que trabajemos debe tomar en cuenta los procesos urbanos, las respuestas de sociedades locales urbanas frente al proceso del desplazamiento. Es allí donde tenemos que apuntar. Claro que vamos a seguir hablando de desplazamiento pero dentro del marco de las migraciones y también dentro del marco de políticas de población que nos permitan enfrentar de mejor manera el futuro en el corto, mediano y largo plazo. No nos podemos casar como los gobiernos, en respuestas asistenciales y de coyuntura. Esa es nuestra experiencia, nosotros logramos mover al gobierno y tenemos – lo dijeron en Naciones Unidas, no hay país en el mundo que lo tenga – más normatividad jurídica e institucional sobre desplazados internos en el mundo, que Colombia. Pero es el país en América Latina que tiene más desplazados en América Latina y uno de los que tiene más desplazados en el mundo.

Entonces, creo que tenemos que pasar un poco más a lo que dijo Jaime en el primer día, en el sentido de pasar más a los hechos, pasar más a las acciones, y en ese sentido yo quiero llamar la atención de este evento para que nosotros mismos nos encontremos en estos escenarios que creo que el Instituto debería multiplicar para que podamos avanzar y entendernos.

11. Las mujeres migrantes desde la perspectiva de los derechos humanos

Laura Guzmán

Directora Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PRIEG) Universidad de Costa Rica

En razón de que una u otra manera se ha venido trabajando alrededor del tema, o por lo menos planteándose cómo trabajar el tema de los derechos humanos de las mujeres migrantes, procederé a ahondar en algunos nudos críticos que tienen relación con los procesos y los cambios que se han venido dando en el fenómeno de la movilidad humana y la forma en que afecta específicamente el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como una caracterización de las vinculaciones que establecen las mujeres en los procesos migratorios y las diferentes implicaciones que tienen estas vinculaciones en el caso de hombres y mujeres en relación con sus derechos humanos.

No tengo previsto –si fuera necesario lo trabajaría– desarrollar cuestiones de tipo doctrinal o técnico con respecto a lo que es el género y la perspectiva de género. Existen una serie de trabajos que ha producido el Instituto sobre esta temática o que se están produciendo en estos momentos, los cuales deben tomarse en cuenta.

La movilidad humana es un fenómeno ancestral, que ha venido incrementándose en las últimas décadas como resultado de una compleja trama de factores que están promoviendo tanto desplazamientos internos y externos de grandes contingentes de población. Como ya se ha venido discutiendo, la migración ha llegado a constituirse en un factor global de las relaciones internacionales, donde ha dejado de ser importante la rígida caracterización y categorización de las personas migrantes, para concentrarse más bien en la comprensión de estos procesos en los que interactúan factores de orden estructural, histórico, cultural y político. En unos casos son los conflictos armados internos, en otros la intolerancia religiosa o étnica, o la búsqueda de mejores oportunidades de vida, la necesidad de huir de la violencia del hogar, lo que mueve a hombres y mujeres de diversas edades a desplazarse hacia otras zonas dentro de su país o fuera de este.

Existen cuatro características que podríamos precisar para la actual era migratoria, que tienen que ver, por una parte, con el rápido incremento de estos movimientos migratorios en todas las regiones del mundo y en distintas direcciones. La migración dejó de ser un fenómeno localizado y restringido a movimientos a lo interno de una región o de una subregión, para convertirse en un fenómeno global, siendo esta su segunda característica.

Por otra parte, la globalización y el mayor intercambio económico, combinados con las mejores facilidades de movilización que existen en estos momentos, han venido también fomentando movimientos migratorios, pero de carácter regional. Esto tiene que ver sobre todo con lo que

ha sido el incremento de la migración por razones económicas, ya que el nuevo modelo económico está demandando la incorporación de fuerza de trabajo intensiva y barata, en donde, por ejemplo, las mujeres aparecen como una fuente importante de mano de obra.

La otra característica es la existencia de una mayor diferenciación ante la diversidad y complejidad de situaciones que definen tipos de migrantes.

Lo anterior viene a plantear problemas en el desarrollo de respuestas de parte de los gobiernos, de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Es decir, no estamos ante una situación donde virtualmente nos tengamos que restringir a lo que es la migración, por ejemplo al desplazamiento interno o a la migración hacia terceros países en razón de conflictos armados, sino que ahora se conjugan, inclusive se traslapan, lo que es, por ejemplo, la migración por violencia política y por razones económicas.

Se plantea entonces la existencia de una serie de vacíos en cuanto a políticas públicas y mecanismos de protección jurídica, con lo que se vienen incrementando los riesgos de explotación, marginación y exclusión.

Ahora, si bien hombres y mujeres migrantes viven situaciones similares de desarraigo, de discriminación, de exclusión y de violencia, las implicaciones de estos procesos son distintas en contenido y profundidad para unos y otras en razón del género.

El género, entendiendo el género como una construcción sociocultural de lo que la sociedad ha definido como femenino, masculino, y por otra parte,

como una categoría de análisis para entender cómo se establecen las relaciones entre hombres y mujeres, entre mujeres, entre hombres, en razón de esa construcción social de lo que se espera en términos de comportamiento que seamos cada uno de nosotros y de cómo debemos relacionarnos. Tiene que ver también con una estructura de poder a nivel de la sociedad, donde se define una posición social distinta para hombres y mujeres, en razón justamente de esa adscripción de género.

Si se efectúa una relectura de la realidad migratoria desde las experiencias y perspectivas de las mujeres, vamos a encontrar un panorama bastante diferente de lo que hemos percibido y concebido, durante mucho tiempo, como problemática de los derechos humanos de las personas migrantes.

Aquí es importante, entonces, empezar a plantearnos cómo es que se vinculan las mujeres a los procesos migratorios. Se vinculan de dos maneras:

- como migrantes
- como facilitadoras de la migración de otras personas.

Este último es un punto que generalmente no se aborda en el trabajo con poblaciones migrantes. Como migrantes, se pueden vincular de varias maneras. Una es, solas; es decir, se desplazan, se movilizan. Aquí nos vamos a encontrar con varios grupos de mujeres. Están las mujeres adolescentes y jóvenes solteras que se desplazan hacia zonas urbanas y rurales del país, o bien al exterior en busca de trabajo o porque están huyendo de la violencia sexual en la familia o con supuestos contratos para trabajar en centros turísticos.

El problema del tráfico sexual, es un problema que han enfrentado las mujeres como migrantes desde hace muchísimo tiempo y que se agudiza en ciertos países, por ejemplo el caso de República Dominicana que tiene un porcentaje de su población de mujeres en ciertos grupos de edad en el extranjero, dedicada al tráfico sexual y algunos países de Centroamérica y de Sudamérica y que constituye una forma de migrar.

Una parte de estas mujeres, que están migrando por razones económicas, terminan en la prostitución como estrategia de supervivencia; es decir, se van y migran a otro país o migran a los centros urbanos para mejorar sus condiciones de vida, para conseguir un trabajo que les genere un mejor ingreso, pero no logran ese propósito y terminan muchas veces en la prostitución o emparejándose—porque esta es la otra salida que se utiliza como estrategia de supervivencia—Muchas veces terminan en una relación que es violenta o bien una relación que les limita las posibilidades de poder salir adelante, y si bien algunas logran sus propósitos, son la minoría.

En ese sentido, existe un estudio llevado a cabo por el Programa de Mujeres Adolescentes de la Unión Europea —un programa a escala centroamericana— sobre las migrantes adolescentes nicaragüenses que migran a Costa Rica. Parte de los hallazgos apuntaban justamente a la complejidad de situaciones que enfrentan estas muchachas que, en muchos casos, tienen posibilidades de conseguir trabajos como empleadas domésticas, en bares, en el sector servicios y en algunas de las fábricas maquiladoras, pero luego empiezan a enfrentarse con toda una serie de restricciones porque justamente muchas se ven en esa

situación y permanecen en la irregularidad, que hace que alternen periodos de empleo en otro tipo de trabajos, con periodos en la prostitución.

Se tiene el caso de las mujeres adultas con hijos, en su mayoría jefas de hogar, y algunas que tienen cónyuge que recurren a la migración como estrategia de supervivencia familiar.

En este caso, las hijas y los hijos quedan por lo general con la abuela o con otras mujeres de su familia, como cuando las mujeres se van a Estados Unidos o a otros países ya sea de la región centroamericana o de América Latina en general, con el propósito de conseguir un trabajo y enviar las remesas a su casa.

Los estudios han señalado al respecto es que en la mayoría de los casos en donde queda el compañero, siempre es la abuela, o sea la madre del padre de los niños o la madre de la madre de los niños, o alguna hermana o tía, las que se hacen cargo del cuidado y la crianza.

No pueden dejarse de lado las mujeres adultas que huyen de la violencia conyugal. Esta es una estrategia de supervivencia para defender el derecho a la vida, el derecho a la seguridad y el derecho a la libertad personal. Aquellas que se desplazan huyendo de la violencia conyugal, que tienen hijos, generalmente no los llevan con ellas. Es, posteriormente, una vez que ya se han establecido en otro país o en otra zona del país propio y que tienen una garantía de seguridad, que entonces mandan a traerlos.

Existe un segundo grupo de mujeres migrantes que son aquellas que acompañan al compañero y llevan a sus hijos

e hijas. Cuando son jefas de hogar, sin compañero, migran con su familia en busca de mejores horizontes económicos o en busca de seguridad.

El problema más serio que enfrentan las mujeres, ya sean las que se van sin compañero o las que se van acompañando al cónyuge, es que permanecen en situación migratoria irregular en el país receptor durante más tiempo. Inclusive, casi se duplican los tiempos en relación con los varones. Si se fueron con el cónyuge, si alguien tiene que documentarse es él, en razón de que hay que asegurar el ingreso porque está muy arraigada la noción del hombre como el proveedor. De alguna manera, esta noción también está muy arraigada en los programas estatales, en las ONG y en la cooperación internacional. Inclusive, existe un desfase entre el discurso y las concepciones y las prácticas que están operando ya en terreno, que refuerza. Es por ello que las mujeres dejan de último su documentación, incluso muchas veces la cadena es el compañero, luego los hijos varones, posteriormente las hijas mujeres en razón de que quieren que ellas estudien y que puedan mejorar su nivel educativo y, por último, ellas. Entonces, nos encontramos con el caso de mujeres que han vivido en el país receptor durante 40 a 50 años y que nunca se han documentado a pesar de haber tenido la oportunidad de hacerlo.

Por otra parte, con las mujeres se presenta una falta de información muy grande sobre recursos y procedimientos. Se puede decir que cuando hay campañas de amnistía o de otro tipo de programas para la documentación, que sale en todos los periódicos, que sale por radio, etc. Existe un problema real y es que las campañas informativas y

educativas que utilizan los medios de comunicación siguen montándose, diseñándose teniendo al varón como el eje, como el objetivo. No se piensa en cuáles son las fuentes de información efectivas para las mujeres, que recurren a otros lugares diferentes que los varones. En tal caso, deben rediseñarse esas campañas informativas. Además, las mujeres tienen mucho temor a la deportación, no tanto por ellas sino por las implicaciones que eso tiene para la familia. En último término, el compañero piensa, *'bueno, si a mí me deportan, mis hijos se quedan con mi mujer'*, o piensa en otras salidas. La mujer está pensando constantemente en que ella es la que tiene que mantener la unidad familiar y ella es la responsable de la familia. Esto conlleva un peso cultural ideológico muy fuerte que debe empezar a entenderse, pero desde la perspectiva de las mujeres migrantes. Es decir, tenemos que hacer un esfuerzo por incorporarnos realmente en su cosmovisión y no desde la perspectiva o las concepciones que nosotros manejamos, y esto es difícil, pero debe hacerse porque, de lo contrario entraremos en una posición muy etnocéntrica y androcéntrica también.

Muchas veces la indocumentación se produce por la falta de dinero, que puede venir por dos vías. Una es la subordinación económica de las mujeres, aun de aquellas que reciben un ingreso, porque lo que ocurre es que la mujer lo que gana, que generalmente es menos de lo que gana el compañero, va para la casa para satisfacer aquellas necesidades que el ingreso del marido no satisface. Si queda algo al final, entonces lo utiliza en cosas para ella. Estas son familias que viven en una situación de precariedad tal que, por lo general, no queda dinero al final que pueda utilizarse para documentarse. En ocasiones,

aunque todo el trámite sea gratuito, tienen que pagar autobús, por ejemplo, y estas son cuestiones que cuando se implementan, por ejemplo, procesos de documentación de la población migrante irregular, no se piensan. La pregunta entonces es sobre la forma en que se puedan a llenar esos vacíos que tienen las mujeres, porque, en realidad, la mujer migrante no es el objetivo de la campaña de proceso de documentación.

Por otra parte, existe una situación de gran vulnerabilidad para las mujeres porque no acceden a ciertos recursos y servicios básicos, justamente por no estar documentadas en muchos casos. Entonces, enfrentan una mayor explotación laboral y sexual, así como la violencia intrafamiliar. En un estudio que se efectuó con hombres y con mujeres migrantes en situación irregular, el problema de la explotación sexual y la violencia intrafamiliar, por ejemplo, se halló en el caso de las mujeres como una tendencia muy marcada y en el caso de los varones, no. Muchas mujeres son amenazadas por los cónyuges, las mantienen y hacen todo lo posible por controlarles el ingreso para que no se puedan documentar, porque las amenazan con que si ellas denuncian, entonces ellos van y las denuncian para que las deporten. Por otro lado no les llega información respecto a cuáles son sus derechos, por ejemplo, si hay leyes en el país de violencia doméstica, cuáles son sus derechos y si las pueden deportar o no si ponen una denuncia, entonces ellas se mantienen en esa situación.

Otra forma de vinculación de la mujer, es como facilitadora de la migración de otros miembros de la familia. Aquí, hay varias formas, una es con relación a las

hijas y los hijos mayores, generalmente adolescentes o jóvenes. Ella hace los contactos, los arreglos y financia el viaje. La migración en este caso se concibe como un medio para mejorar las condiciones socioeconómicas de la familia y un medio de movilidad social en el mediano o en el largo plazo. También ella es la facilitadora de la migración del compañero, por ejemplo. Este tipo de migración está vista también como una estrategia de supervivencia familiar. Entonces, su concepción de solidaridad con la familia se traduce y es parte de la socialización de género de las mujeres. La solidaridad de las mujeres abarca que inclusive trabajen remuneradamente y no lo ven como trabajo, igual que el hombre, porque esa actividad se ve como parte de su solidaridad, de su contribución, de su apoyo a la familia. Incluso, muchas veces el dinero que reciben por un salario, o el ingreso que reciben, no lo destinan ni siquiera una parte para gastos personales porque eso pertenece a la familia.

En estos casos, la solidaridad con la familia se traduce en asumir la deuda financiera del viaje y el pago de *coyotes*, por ejemplo, cuando es hacia el Norte. Muchos de esos viajes de los compañeros son arreglados por mujeres, ellas hacen el préstamo y continúan pagando la deuda hasta que llegan las remesas que, muchas veces llegan, pero otras veces no.

Es importante ponderar el caso de las abuelas. Cabe destacar esto porque las abuelas y las adolescentes son las dos poblaciones que están en el limbo, que nadie piensa en ellas. Es como si no existieran y enfrentan muy serios problemas. Hay una serie de derechos que les son violados sistemáticamente, pero como permanecen en la invisibi-

lidad, no se les ve parte de un proceso de migración. Ellas asumen la responsabilidad del cuidado de la crianza de los nietos y nietas de la hija que se va a trabajar a la ciudad o al extranjero.

Estas formas cómo se vinculan las mujeres a la migración, nos plantean algunas preocupaciones. Por una parte, los gobiernos, los organismos internacionales y las ONG solamente están pensando en quienes migran como actoras o actores de los procesos y ese es un problema. Entonces, se focaliza la atención en quienes están migrando o quienes han migrado. Cuando eso no fuera posible, esa migración no se hubiera dado si no contáramos con la participación de un conjunto de terceras personas que juegan *roles* importantes y que quedan en condiciones de riesgo y cuyos derechos humanos también se violan.

Las políticas públicas y los programas especializados tienen que empezar a replantearse los enfoques sobre el fenómeno migratorio para traducirlos en acciones que sean realmente integrales e inclusivas, y esto es difícil, sobre todo cuando es la migración a terceros países. Y al hablar de los gobiernos, en ese sentido actualmente en Centroamérica, por ejemplo, concretamente Costa Rica y Nicaragua, se llevan a cabo una serie de esfuerzos en el caso de familias de mujeres que migraron, ya sean adolescentes o madres que migraron a Costa Rica y que quedaron sus hijas adolescentes en Nicaragua, muchas veces haciéndose cargo de las hermanas y los hermanos. En tal caso, se está realizando un trabajo entre los dos gobiernos para establecer políticas en ambos países, que aborden la problemática de derechos humanos de una forma integral.

Entonces, el primer paso para poder hacer posible la definición de esas políticas y esas acciones, es justamente iniciando acciones para identificar este tipo de situaciones y, por otra parte, promover esos acercamientos entre gobiernos para que se pueda -a través sobre todo de las instituciones públicas y las ONG que están trabajando en el campo- iniciar algunas acciones de asistencia y de promoción.

Seguimos pensando en la familia migrante como en los tiempos del refugio por conflictos armados. Eso sigue muy arraigado aunque las características del fenómeno se han modificado. En estos momentos, los arreglos familiares frente a la decisión de movilizarse son múltiples. Hay una diversidad de reajustes a nivel familiar en el ciclo de vida de las personas que responden a circunstancias diversas y que, en muchos casos, constituyen estrategias de supervivencia de sus integrantes. El desarraigo es un problema muy serio, pero va generalmente aparejado de pérdidas de parte de quienes quedan en la zona o en el país de origen. Es decir, hablamos de la cultura del desarraigo, nos preocupamos de las implicaciones psicosociales del desarraigo en las personas migrantes, pero no trabajamos lo relativo a las pérdidas, que es la otra parte del fenómeno del desarraigo. Las pérdidas de quienes quedaron en el lugar de origen. Este es un fenómeno que generalmente no es estudiado ni abordado y a quienes afecta más es a las personas adolescentes. Pensamos en las niñas y los niños, pero resulta que las niñas y los niños tienen una mayor capacidad de *resiliencia* y se adaptan más fácilmente a las pérdidas. La adolescencia es un periodo en el ciclo de vida que tiene características particulares, no tiene que ser un

periodo problemático –eso es parte del estereotipo que existe– pero sí es un periodo de muchísimos cambios, de muchas decisiones, de ir consolidando su identidad y entonces el manejo de las pérdidas se hace mucho más difícil. En ese sentido, tampoco hay que partir de cero porque hay mucho trabajo en torno a las pérdidas, sobre todo en casos de divorcio o en caso de muerte de familiares y cómo afecta de manera diferencial a los distintos grupos de edad y a los diferentes sexos.

Esto lleva, por otro lado, a una recomposición forzada de la estructura de los grupos familiares y a una serie de ajustes forzados en *roles* y el reparto de responsabilidades y tareas. Esta es otra área que hay que empezar a investigar, pero también a observar desde el trabajo cotidiano. ¿Cuáles son los principales factores que propician la migración de las mujeres? ¿Cuál es la ruta crítica que siguen y el impacto de estos procesos en sus condiciones de vida? Eso es importante en el marco de esa complejidad. Un factor a tomar en cuenta son los conflictos armados internos. Por lo general, la ruta crítica que se sigue es que se convierten en desplazadas forzadas internas y, posteriormente, una parte de ellas migra hacia otro país. Lo hacen solas o con una parte del grupo familiar y en algunos casos, logran la reunificación. Hay mujeres que tienen veinte años de no ver a su familia, a sus hijas y a sus hijos, pero han mandado religiosamente las remesas. Llegan como refugiadas en unos casos, pero en otros se mantienen en la ilegalidad.

El problema de la indocumentación en las mujeres las pone en una situación de mayor desventaja, de mayor vulnerabilidad, que los varones. La indocumentación, ya

sea en el varón o en la mujer, los va a poner en una situación de riesgo donde que sus derechos humanos se ven violados, en ciertas ocasiones sistemáticamente, pero las mujeres van a estar expuestas a otros riesgos, por ejemplo en la casa, en el trabajo, en la comunidad, en los centros educativos.

Ha habido una tendencia a separar lo público y lo privado, que en el caso de las mujeres es artificial. Es decir, las vidas de las mujeres están construidas a partir de una integración de lo público y lo privado. Entonces, la violación sexual o el abuso sexual en sus distintas manifestaciones, por ejemplo el acoso sexual en el trabajo -que es uno de los problemas que enfrentan muchas mujeres migrantes que están laborando-, es un ámbito en donde podemos ver esa integración de lo público y lo privado. El trabajo o el estudio los podríamos considerar ámbitos de lo público. Hay una tendencia a ver la violación y el abuso sexual, lo mismo la violencia en las relaciones conyugales, como algo que ocurre en el ámbito de lo privado y que no tiene que ver con lo público, pero es precisamente acá donde ocurre, aunque muchas veces la sociedad lo considere un acto privado entre dos personas.

En el caso de los varones, si bien hay varones que son hostigados o que pueden enfrentar distintos tipos de abuso sexual y violación, no se da en una mayoría de los casos, sino como una excepción, justamente por esa construcción cultural-social que se ha hecho de las mujeres como objetos de satisfacción sexual. Inclusive esto explica por qué en situaciones de conflicto armado la violación de las mujeres se convierte en un arma de guerra. Cabe destacar respecto del conflicto en Bosnia, el papel que jugó el

tribunal internacional en evidenciar y declarar que las violaciones de las mujeres que habían ocurrido en ciertas circunstancias, constituían un delito de guerra. Esta situación se dio en El Salvador, se ha venido dando en Guatemala, en Chiapas, en Chile y Argentina. Es decir, no es un fenómeno nuevo, sino que es hasta ahora que finalmente se reconoce que la violación en las mujeres se utiliza como un arma de guerra, poniéndolas en una situación de mucha inseguridad y temor, dirigiendo muchas de las formas en cómo ellas se comportan y se manejan.

Cuando se analiza el caso de las retornadas, repatriadas y reasentadas, debe ponderarse su situación como otro factor. La mayoría toma la decisión en función de lo que decida su cónyuge o los hijos varones cuando son jefas de hogar, quedando excluidas de las negociaciones, lo que las coloca en una posición de extrema vulnerabilidad. No logran el acceso a la tierra, por ejemplo la propiedad patrimonial es estratégica en el rompimiento de las relaciones de subordinación y eso es algo que tenemos que empezar a incorporar a nuestro pensamiento. No tienen acceso tampoco a recursos productivos importantes y, en muchos casos, esta forma de vincularse en los procesos de retorno, de repatriación y de reasentamiento, hace que en los servicios de salud tampoco tengan acceso como beneficiarias directas, sino siempre en función de los servicios de salud que se le garantizan al marido o al compañero.

Así como el refugio representó para muchas mujeres el mejoramiento en sus condiciones de vida, en la oportunidad de organizarse, de educarse, de capacitarse, el

retorno también implicó pérdidas. Pérdidas en la autonomía, en las relaciones, en oportunidades.

Voy a referirme a una experiencia que tuvimos en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos que nos dejó una serie de lecciones. Cuando se estaba planteando el retorno de los grupos de refugiados y refugiadas guatemaltecas que estaban en los campamentos de México, el Instituto realizó, conjuntamente con ACNUR y con algunos otros organismos, unos talleres de preparación de las mujeres para el retorno. Es decir, lo que buscaban estos talleres era iniciar el proceso de *empoderamiento* de las mujeres. Eran mujeres incorporadas a organizaciones como Mama Maquín, Nuevo Amanecer y algunas otras, que de alguna manera estaban vinculadas a algunas iniciativas de negociación con los comités de varones fundamentalmente -solo en el caso de un campamento se logró incorporar a una mujer-. Entonces, lo que se quería era que las mujeres no solo adquirieran conocimientos, sino que realmente empezaran a tomar control de sus vidas y a verse como personas que podían plantearse un proyecto de vida propio, autónomo, por lo menos en algunas áreas de lo que era el proyecto de vida familiar o de su compañero. El taller fue sumamente exitoso, pero, como pasa muchas veces, no fue posible -por razones financieras, pero también creo que detrás de la falta de recursos está también la falta de voluntad política- hacer un proceso de acompañamiento y de seguimiento. Entonces, cuando ellas retornan a Guatemala, se encuentran solas en un entorno que es totalmente hostil hacia estas mujeres más que hacia los varones y en donde todos los proyectos que se tenían previstos para el retorno,

estaban estructurados teniendo al varón como el jefe de familia. En tal caso, todas las iniciativas en torno a lograr el reconocimiento de la propiedad de la tierra, se han venido planteando en relación con los varones. Esto significa -el no tener acceso a la propiedad patrimonial- para las mujeres una pérdida importante, porque si bien en los campamentos ni el hombre ni la mujer eran propietarios, entonces esto las ponía a ellas en una cierta posición de igualdad para negociar, en ciertos momentos, por ejemplo, lo que era el acceso a ciertos recursos productivos; como la capacitación, como el crédito y la formación técnica.

Asimismo, quiero señalar que tenemos que empezar a hacer una relectura de los comportamientos de las mujeres migrantes en estas condiciones, porque en algunos casos en que esto ocurrió, las mujeres empezaron a replegarse. La situación se les hizo tan difícil, inclusive en muchos casos ellas relataron que donde estaban participando activamente en organizaciones, en la comunidad y en una serie de espacios en los cuales, por ejemplo, ellas estaban dispuestas a salir a trabajar por un ingreso, esto de alguna manera afectaba su construcción de la masculinidad de los hombres y hubo en muchos casos un incremento de la violencia intrafamiliar por estas inseguridades. Puede evidenciarse entonces, como el replegarse en las mujeres es también una estrategia de supervivencia emocional y una estrategia de resistencia, aunque parezca contradictorio. Pero las estrategias de resistencia que utilizamos las mujeres son muy diferentes en su contenido y en su forma a las que utilizan los varones porque la posición social que tenemos dentro de lo que es el sistema

de género, es muy distinta. Estamos en una posición de subordinación, entonces no estamos jugando bajo las mismas reglas del juego.

Las razones económicas son determinantes por cuanto la migración interna generalmente rural-urbana o rural-rural es a las áreas donde se está desarrollando la agroexportación o la maquila o hacia otros países como empleadas domésticas, en servicios, algunas profesionales y técnicas y también la prostitución. En este sentido, hay que destacar que la dinamización de los sectores económicos de punta y transnacionalizados, como la agricultura de exportación, la construcción y los servicios personales, deben su dinamismo en ciertos países y en ciertas regiones, en gran medida a la posibilidad de disponer de grandes excedentes de mano de obra de regiones que están deprimidas económicamente. Esto les permite a empresarios locales y transnacionales el mantener bajos salarios y condiciones generales de *precarización* laboral.

En este contexto, la mano de obra femenina es particularmente apetecida y por lo tanto también hay una promoción de procesos migratorios de mujeres.

Otro factor a ponderar es la violencia sexual e intrafamiliar, que ya he señalado. En estos momentos, son muy pocos los países que han reconocido la violencia como una condición que justifica el refugio. Solamente Canadá ha reconocido la condición de refugiada a algunas mujeres que han migrado a Canadá huyendo de situaciones de violencia en relaciones conyugales y también de violencia de género. En uno de los países africanos donde se practica la circuncisión femenina una mujer se oponía a esta

práctica y tuvo que salir de su país porque se arriesgaba a que la mataran, o la apedrearán.

Existe un problema muy serio en el caso de las mujeres migrantes y es la invisibilización de la migración femenina y la invisibilización de la violación de sus derechos humanos. La mayor dificultad para conocer y explicar los comportamientos migratorios que asumen hombres y mujeres y las implicaciones diferenciadas de estos en sus oportunidades para ejercer los derechos humanos, está en esta permanente invisibilización de la movilidad femenina en las estadísticas, en las investigaciones, en el ciclo de los proyectos y en las políticas pública. En las estadísticas nos vamos a encontrar con que si bien el fenómeno migratorio es de muy difícil registro y ese es un problema porque nunca vamos a tener estadísticas precisas, la realidad es que una parte importante de las estadísticas disponibles no se desagregan por sexo. Es decir, con lo poco precisas que puedan ser, por lo general no se desagregan por sexo, principalmente porque se sigue pensando en las personas migrantes como varones. Entonces, la unidad de medida y de análisis continúa siendo el hombre como jefe de familia. Persisten las nociones de la migración como un fenómeno familiar y la familia que sigue al hombre proveedor o de hombres solos. Se mantiene un desfase —como decía— entre el discurso y la práctica. Los instrumentos internacionales de protección siguen pensándose desde este esquema, como es el caso —y eso es importante retomarlo— en cuanto a la Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y su Familia. Esta Convención, si bien reconoce a mujeres y hombres como trabajadores migratorios, no reconoce las condiciones estructurales que colocan a las

mujeres en situación de desventaja y subordinación en relación con los hombres. Tampoco evidencia las violaciones específicas a los derechos humanos de las mujeres y, de alguna manera, aunque hace este reconocimiento, pero desde que se habla de los trabajadores migrantes y su familia, se sigue pensando en el fondo que la mujer está ubicada en lo que se denomina familia del trabajador migrante, ubicándola en una situación de gran desventaja.

Si bien es importante que más países ratifiquen este tratado, hay que buscar la forma en cómo se trabaja en su implementación, de una manera que incorpore elementos o acciones que sean género-sensitivas. Tampoco se desagregan las estadísticas por edad, y ustedes me dirán: '¿Eso qué tiene que ver con el género?' Bueno, es que no es lo mismo ser mujer o ser hombre, niño o niña, que ser mujer adulta o varón adulto. Si bien hay diferencias en cómo afecta la migración a hombres y a mujeres, también van a haber diferencias en lo interno según los grupos de edades. Entonces, lo que nos encontramos en la mayoría de los documentos son las referencias a mujeres y niños como la población que está en mayor riesgo, pero quiénes son. ¿A cuáles mujeres se hace referencia? ¿A niñas, a adolescentes, adultas jóvenes, adultas, a adultas mayores? Lo mismo ocurre con los niños, ¿incluye a las niñas? ¿A la población adolescente? ¿Incluye a la población que no emigra o que lo hace posteriormente?

En tales caso, hay una serie de términos que se han venido utilizando, que son muy indefinidos y que pueden llevar a sesgos de género muy serios.

Por otro lado, se encuentran las investigaciones. Hay una gran invisibilidad que, si bien se han logrado avances importantes, sobre todo a nivel de diagnósticos que están visibilizando la problemática diferenciada de derechos humanos en hombres y mujeres, todavía hay una tendencia a invisibilizar las formas particulares que asume la migración femenina como resultado de su condición de género. Esto es especialmente grave en el caso de situaciones que generan desplazamiento en las mujeres y que no enfrentan los varones, como la explotación sexual y la violencia en las relaciones conyugales. Los análisis continúan siendo superficiales y poco inclusivos, cuando hacen referencia a los obstáculos particulares que enfrentan hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos y la articulación estrecha que existe entre lo privado y lo público.

Los estudios se apoyan, por lo general, en premisas sobre el comportamiento de las mujeres que están reproduciendo estereotipos sexistas y androcéntricos y esto se aplica también para los proyectos. Por ejemplo, hay una tendencia al *familismo*; es decir, donde se toma a la familia como la unidad más pequeña de análisis, entonces hay una invisibilización de las mujeres y de otros integrantes. La sobregeneralización, o sea, estudios que se hacen fundamentalmente con migrantes varones, pero que los resultados se generalizan a toda la población migrante como si se hubieran incorporado mujeres o como si se hubieran tomado muestras iguales. Y el androcentrismo; esto es, cuando se toman las experiencias y las estrategias de los varones como el modelo frente al cual evaluamos las experiencias y las estrategias femeninas. El problema

no es que los hombres vivan la migración de una manera y tengan experiencias, sino cuando tomamos esas percepciones, esas experiencias, como el modelo para analizar y comparar a las mujeres migrantes. Por ejemplo, las mujeres emplean diversas formas de resistencia ante la violación a sus derechos, muchos de las cuales no son evidentes a primera vista. Los hombres tienden a ser más vocales porque la sociedad los ha preparado para eso, para que reclamen sus derechos. Aun en situaciones de mucha vulnerabilidad donde no pueden reclamar abiertamente, tienen sus mecanismos para hacerlo de una forma más abierta. Inclusive a organizarse de cierta manera. En el caso de las mujeres, eso no funciona así porque muchas veces las mujeres están en una situación de mayor subordinación, de mayor vulnerabilidad. Entonces, en situaciones extremas pareciera que se vuelven pasivas, que no se organizan, que no resisten, y esto nos parece así porque estamos esperando que recurran a acciones colectivas, que se agrupen y que planteen desde allí sus reivindicaciones.

Cuando se discute el caso de Colombia, en ciertas zonas parece que las mujeres no se están organizando, y yo no me atrevería a hacer esa generalización, pero esas mujeres se reúnen, se organizan y, posiblemente, empiezan a correr una serie de riesgos. Inclusive su vida puede peligrar. Por otro lado, son más propensas a recibir las presiones del compañero que muchas veces se traduce en violencia. Este es un factor importante de tomar en cuenta. Este tipo de acciones pueden significar la diferencia entre la vida y la muerte. Las mujeres emplean otras formas. Por ejemplo, la experiencia de mujeres en campamentos de México. Recuerdo –y esto era bien interesante– como las mujeres

cuando hacían el análisis en el taller de algunos proyectos que habían impulsado organismos como el ACNUR y la COMAR para mejorar sus condiciones de vida y uno era el de los pozos que se construyeron en el centro del campamento para que las mujeres no tuvieran que caminar un kilómetro a traer el agua. Pero resulta que les complicaron la vida a las mujeres porque al ir al pozo que estaba a un kilómetro, ese era el centro de reunión y ahí ellas planeaban cómo iban a negociar con las comisiones y cuando les ponen el pozo en medio del campamento, sonde cualquier persona sabía si estaban hablando y de qué estaban hablando, se les quitó un espacio de organización. no como lo utilizarían los varones, pero un espacio de organización igualmente válido, porque allí se ponían de acuerdo. Por eso es necesario empezar a hacer ese replanteo de cómo estamos abordando, de cuáles son las necesidades, los intereses, las condiciones objetivas que tienen las mujeres para reproducirse, para organizarse y resolver sus problemas. Es decir, no podemos hacerlo juzgando a las mujeres desde lo que consideramos que es la forma de hacerlo basados en calificaciones subjetivas, o porque así se ha planteado que debe ser. Es el mismo caso de por qué las mujeres indígenas no hablan de violencia intrafamiliar. Existe, pero no lo van a hablar porque ellas tienen una función muy clara, definida en su *rol* de género, que es la conservación de la cultura y eso pasa por la familia y entonces esos son temas que pueden hablar entre ellas, pero que no se hablan hacia fuera porque eso puede implicar poner en riesgo la supervivencia de su comunidad como cultura. Estas son cuestiones que debemos empezar a plantearnos de manera diferente, al igual que las experiencias de mujeres indígenas en comunidades.

En Guatemala –hace muchos años– en zonas de conflicto donde había guerrilla, se contaba con proyectos productivos que estaban desarrollando las mujeres. Existía una cooperativa, pero las mujeres nunca se reunían aparentemente. Ellas tenían los telares en sus casas o en una especie de quiosco en el centro de la comunidad, pero entonces se comunicaban a través de –y esto se ha venido utilizando en el caso de Chile y Perú con las arpilleras, un poco es el mismo principio– mensajes en los tejidos. Las que sabían leer y escribir se mandaban mensajes escritos. Entonces, ellas podían actuar colectivamente de esa manera. La organización aparentemente no existe porque no se reúnen, pero la reunión no es el medio que más utilizan las mujeres. Muchas veces se comunicaban yendo a pedirle una taza de azúcar a la vecina, es decir, hay otras formas inclusive vinculadas a estrategias de supervivencia en cómo las mujeres hacen este tipo de trabajo. Está el caso de las mujeres nicaragüenses migrantes, por ejemplo, que están trabajando como empleadas domésticas en Costa Rica, que no tienen una organización propia de mujeres migrantes nicaragüenses, pero se han incorporado a ASTRADOMES, que es el sindicato de los trabajadores domésticos. El 80 por ciento de las afiliadas son empleadas domésticas nicaragüenses y entonces desde ahí están planteando una serie de reivindicaciones y defendiendo derechos humanos fundamentales. Esto también debe analizarse y se presenta en el ciclo de los proyectos. Muchas veces lo que ocurre en los proyectos es que estos se plantean separados para los hombres y para las mujeres y entonces los proyectos productivos para las mujeres tienen un techo de cristal que es que las mujeres a lo más que pueden aspirar es a la microempresa a nivel de

subsistencia. En tal caso, el acceso que se les da a recursos y a los servicios es tremendamente limitado. La propiedad sobre la tierra no es una reivindicación que se posibilite desde muchos de estos proyectos y eso entonces limita las posibilidades de *empoderamiento* que tienen estas mujeres.

El trabajo con mujeres migrantes tiene que orientarse, por una parte, a lo que es la toma de conciencia de que ellas son sujetas y tienen que ser sujetas de derechos y no solamente de responsabilidades porque en esa construcción social genérica que hemos hecho las mujeres, nos hemos construido como seres para otros, seres que tenemos derechos en principio, pero que tenemos que renunciar a su ejercicio cuando está de por medio la familia, el compañero o los hijos. En el caso de los varones, eso opera diferente. Los varones construyen su identidad desde muy temprana edad como sujetos de derechos. Eso no los vacuna contra la violación de derechos, pero sí hay una conciencia de que tienen derechos. En el caso de las mujeres, no funciona así. El *maternazgo*, que es algo que aprendemos casi desde que nacemos hasta que morimos -ya desde el momento en que empezamos a jugar con muñecas ya estamos entrenándonos para el *maternazgo*-, justamente lo que hace es crearnos una conciencia de madres. Es decir, somos las madres de todo el mundo en todo momento y lugar. Eso lleva a una anulación de nuestra identidad como personas autónomas que tenemos derecho a tener inclusive proyectos propios, separados de la familia o separados de otras personas. Esto es complejo y entra en el momento en que se está trabajando con mujeres o en grupos mixtos, o se trabaja con varones -y que es necesario hacerlo en los

tres espacios si queremos ir propiciando cambios-, nos plantea una serie de resistencias. No es fácil para las mujeres aceptarse como seres con derechos y que tienen que empezar a ejercer esos derechos. Eso les plantea una serie de angustias. Tampoco es fácil para los varones aceptar –por ejemplo, para los compañeros– que la mujeres son sujetas y tienen que ejercer sus derechos. Estas son algunas situaciones complejas que deben seguirse trabajando en los ciclos de los proyectos para obtener verdaderos resultados.

12. Los derechos humanos en el Proceso de Puebla y la participación de las organizaciones de la sociedad civil

Marco Tulio Boasso

*Representante Adjunto de la Organización
Internacional para las Migraciones (OIM).
Centroamérica*

Es un gusto estar aquí, fundamentalmente por la importancia que reviste este seminario, por su temática, por los participantes y por los organizadores. Lo digo no como una frase diplomática, sino que lo digo con la convicción de que este es el camino que debemos seguir y estos eventos tienen que multiplicarse. A veces, la ausencia de fondos y financiamiento nos impiden que todo esto contribuya a los procesos que iniciamos y, fundamentalmente, al tratamiento de los temas como el de migraciones, el de desplazados, que no son tan costosos y que tienen una relación directa con la observancia y el respeto de los derechos humanos de esta gente. De manera que, enhorabuena, y además gracias por haber invitado a la OIM.

Haciendo referencia al Proceso Puebla, en primer lugar, me gustaría definir este proceso desde la óptica de la OIM, como un proceso estrictamente político. Un proceso que es

de los gobiernos, de los Estados miembros de Puebla y que evidentemente marca el punto máximo del tratamiento multilateral de la temática migratoria de nuestra región. Digo que marca el punto máximo porque antes tuvimos las cumbres de Esquipulas, posteriormente –para mencionar algunos sitios– en 1990 la Fundación de la OCAM, que era la Organización Centroamericana de Direcciones de Migración, y finalmente el Proceso Puebla en 1996, que - como sostengo- es el mecanismo más importante que se ha generado para el tratamiento de esta temática.

Cuando se pondera cómo va avanzando y qué incidencia tiene Puebla en los derechos humanos, considero que mucha y muy importante.

En primer lugar, porque Puebla permite la creación -en este marco– de mecanismos para el tratamiento de la cuestión migratoria y para la asistencia de los migrantes. Ese es un tema que me parece muy importante porque creo que si no hubiera un mecanismo como Puebla, algunos procesos piloto, por ejemplo como el que estamos iniciando en El Salvador -por mencionar uno– de reinserción de retornados, no serían posibles. No serían posibles y, de serlo, no contarían con el apoyo y soporte, de todos los gobiernos como lo está haciendo ahora.

En segundo lugar, creo que Puebla favorece, además, el tema de los derechos humanos en tanto dé prioridad al tratamiento bilateral de la temática migratoria de los países enlazados; es decir, países que envían migrantes y países que reciben migrantes. ¿Por qué digo esto? Porque para la OIM, por ejemplo, es muy importante atacar las causas y las consecuencias de las migraciones.

La situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua, por ejemplo, necesita de un tratamiento bilateral que solo puede darse en el marco de un mecanismo como Puebla. Es decir, por un lado, reconocer la existencia de causas que obligan a migrar, sean cuales fueren. En la década de los ochenta fue la guerra, posteriormente fueron las circunstancias económicas, la falta de dinamismo en las economías locales y seguirán siendo otras en el futuro. Pero sí existe definitivamente una tendencia a emigrar desde Nicaragua, por poner este ejemplo, hacia Costa Rica. Entonces, se necesita tener acciones muy concretas para evitar esa migración. Para evitar esa migración, no forzar a que no emigren, sino generar condiciones dignas, generar condiciones de vida mejores para que estos potenciales migrantes puedan ejercer el derecho de no migrar. Este es un concepto que consideramos muy válido. Sabemos también que el ACNUR tiene uno similar que es el derecho a no ser desplazado, y con esto les digo, la importancia de todo este marco y cómo se van tocando estas temáticas, que tienen básicamente como punto central al individuo, que muchas veces se olvida, se transforman en procesos políticos donde interactúan los Estados y nos olvidamos de que estamos hablando de gente. Por eso, creo que es muy importante por un lado atacar las causas de la migración y por otro lado atacar las consecuencias. Es necesario fortalecer, de alguna manera, a aquellos países que reciben para que puedan absorber y para que puedan insertar dentro de su sociedad, dentro de sus economías, con acceso digno a los servicios sociales, a de salud, de educación, a los migrantes que están llegando. Ese es en definitiva el eje básico que permite y proporciona Puebla. Junto con ese eje, debe tenerse

también en cuenta que debemos impulsar la participación de la sociedad civil, ONG y la Iglesia, que resultan de trascendente importancia. Se trata de fortalecer las capacidades de los migrantes en este caso, para que tengan una mayor capacidad de adaptación y de aprovechamiento de los mecanismos de inserción que posean en los países donde son acogidos.

De ahí es que en el tema de Puebla, si bien está muy verde en lo que es derechos humanos y en lo que son los derechos del migrante, debe tenerse en cuenta también –y no estoy diciendo nada nuevo– que en los derechos del migrante no existe un cuerpo de provisiones o un cuerpo en –vamos a poner un ejemplo, como recientemente salieron los principios guía para la asistencia a los desplazados internos– materia migratoria. No contamos con un conjunto de principios de esa naturaleza, sino que estos son extraídos de diversas convenciones y naturalmente tratamos de aplicarlos.

Si pensamos que la Declaración de los Derechos Humanos, la Declaración Universal del 48 dice que todo ser humano tiene derecho a la vida; bueno, la conclusión es muy simple, es una lógica aristotélica: los migrantes son humanos y tienen derecho a la vida. Pero lo mismo pasó durante muchos años con el tema de los desplazados, hasta que finalmente las Naciones Unidas se dieron cuenta de que se necesitaba ajustar la situación a la realidad y darles a los desplazados principios guía claros para su atención.

Nosotros vemos que en materia migratoria, es necesario hacer lo propio y hacer lo mismo, y Puebla, lamentablemente, en eso tiene muy pocos desarrollos establecidos. En el seminario de Washington, de marzo del año 1998, se

establecieron unas bases que yo ni siquiera me atrevería a llamar incipientes, en primer lugar, porque las conclusiones del seminario claramente dicen que estas no son ni conclusiones ni recomendaciones, sino simplemente sugerencias. En tal caso, ya le vamos quitando trascendencia a todo lo discutido. En segundo lugar, porque denota este desarrollo del seminario de Washington una gran iracundia en cuanto al tratamiento de la necesidad de respetar y observar los derechos humanos en el tema migratorio.

En el caso más sobresaliente, que básicamente observamos mucho en esta región y en otras como la región del sudeste asiático y en la Europa del Este, es el tráfico de migrantes.

El tráfico de migrantes tiene una serie enorme de aristas y de distintas connotaciones y les pongo un ejemplo muy claro: cuando se habla de tráfico de mujeres con el fin de prostituirlas, se establece una red de lucha contra el tráfico y resulta muy común que se aprese a la banda de traficantes y junto con ellos también a las mujeres. Entonces, hay una doble estigmatización de la víctima: la víctima de los traficantes que era la mujer, incluso termina presa en la cárcel y se transforma en una cuesta arriba el explicar a los gobiernos que estas mujeres eran víctimas de una situación no deseada y que por lo tanto deberían ser atendidas y asistidas de otra manera por la situación a la que han estado sometidas y no, por el contrario, ser tratadas como delincuentes porque una cosa no tiene relación con la otra.

En cuanto al tráfico de migrantes, el Plan de Acción de Panamá establece algunas bases como la comunicación, el

fortalecimiento de las fuerzas de los gobiernos a los efectos de combatir las redes de tráfico, pero, aun así, sigue estando ausente -creo yo- la presencia de los derechos humanos y de cómo efectuar el tratamiento de las personas traficadas. De alguna manera, falta establecer mecanismos que nos otorguen una respuesta práctica más que la norma declarativa y la voluntad de deseo. La expresión de deseo creo que siempre está.

Puebla como fenómeno político, como mecanismo político que pertenece a los Estados, es una experiencia, única en el mundo. Tan así es que la región andina, el sudeste asiático, el Mediterráneo, están tratando de reeditar este fenómeno, y estimo que sería positivo porque, como se dijo, ofrece un marco para el tratamiento de la cuestión migratoria y afines, que es el más positivo de todos. No hay marcos perfectos, no hay soluciones perfectas, pero sí creo que si los países asumen y los gobiernos asimilan como propio este fenómeno y dedican sus esfuerzos a tratar de homogeneizar políticas y mecanismos para minimizar los riesgos que implican los movimientos migratorios masivos, se va a favorecer no solo a esta región, sino a otras regiones, porque de aquí puede establecerse, y extraerse una experiencia, una lección, que podría ser muy útil en otros contextos.

Retomando un poco la temática de los derechos humanos y Puebla, y más que nada volviendo al seminario de Washington al que me refería, y estableciendo entonces la conexión con la sociedad civil, este seminario señalaba en la sugerencia número quince, que debía aumentarse la participación de las ONG, de los organismos internacionales en las cuestiones que afectan los derechos humanos y a los migrantes.

Establece tres formas a partir de las cuales esta participación debería efectuarse:

- mediante la acreditación de organizaciones civiles locales para visitar a los migrantes detenidos y asistir en los asuntos jurídicos humanitarios.
- estableciendo reuniones periódicas entre los representantes del sector público y las ONG para analizar y proponer cambios en las leyes y reglamentos relacionados con la migración
- establecimiento de un mecanismo entre los funcionarios públicos y las ONG, para supervisar y anotar los abusos de los derechos humanos y cooperar para disminuir esos abusos.

Evidentemente considero que dan mecanismos muy incipientes. En primer lugar, porque existe, y se ha notado, la falta de acceso de los migrantes a los sistemas de salud, por ejemplo. Solo se asiste a los migrantes en cuanto están frente a una emergencia. Existe falta de acceso de los migrantes y de los hijos de migrantes a los sistemas de educación y ese es otro problema realmente importante.

Con estas tres fases de apoyo de la sociedad civil al proceso de la observancia o de la promoción de los derechos humanos con respecto a los migrantes, no es posible mayor avance. Podríamos decir que sí avanzamos en cuanto están consignadas en este seminario y que surgen de aquí como sugerencias. Pero la ventaja de Puebla y de tener una participación activa de la sociedad civil, es justamente el poder cambiar estas recomendaciones, o mejor dicho, estas sugerencias, por medidas mucho más contundentes y por acciones que

realmente contribuyan al fortalecimiento de la asistencia del migrante. La OIM ha trabajado mucho en este sentido pues no tiene un mandato de protección de manera que toma análogamente de otros organismos –en este caso del ACNUR-, de las convenciones y de la acción cotidiana en la asistencia de los migrantes, la protección a los derechos humanos, por ejemplo, en lo que es el tratar de que las familias migrantes no sean disgregadas, ni separadas, en tratar de fomentar programas de reunificación familiar; de que la migración se produzca o que los transportes de migrantes se produzcan en las condiciones dignas del caso. Todas estas son acciones concretas que toma la OIM en el marco de los derechos humanos que, como les digo, ya están contenidas en una serie de cuerpos que no específicamente hablan de los migrantes, pero que naturalmente se aplican a ellos. Por eso considero que, de alguna manera, la temática de los derechos humanos del migrante debe ser concebida al estilo como se hizo con los principios guía de los desplazados. Principios más concretos, que ilustren en primer lugar de qué estamos hablando cuando de migrantes se trata. Hay definiciones descriptivas, amplias y restringidas. ¿Cómo se puede asistir o de qué manera se puede dar mandato a una organización para que asista y para que de alguna manera proteja a los migrantes?

El migrante es una categoría muy poco interesante para los países. Existen movimientos xenófobos muy serios, y diría que mucho menos que los refugiados, y por favor, no quiero decir que los refugiados la pasen bien, no, pero evidentemente el refugiado tiene otra categoría y otra protección jurídica.

El migrante es visto por la población local como aquel que viene a, primero, a quitarle la fuente de trabajo, a fomentar la competencia desleal entre trabajadores y entre empresarios. El migrante, además, es siempre responsable o acusado del colapso de los servicios sociales de los países, es un *leitmotiv* permanente.

Entonces, cuando el migrante es deportado o se producen los procesos de deportación, a nadie le importa y no hay nadie allí, salvo algunas organizaciones, que señalan que la acción debe hacerse, pero no debe hacerse así, o debe hacerse según tales y cuales reglas, porque tenemos una serie de normas y una serie de cuerpos que tratan de asistir, pero que no asisten directamente sino que dan un marco jurídico internacional, pero que definitivamente necesita ser más concretado. Ejemplo de lo que hemos visto son las convenciones que protegen los derechos de los trabajadores migrantes. Allí sí se hace una clara identificación de cuáles son esos derechos y también se protege a un sujeto calificado muy concreto, que es el migrante, pero el trabajador. De alguna manera, deja por fuera toda una cantidad de subcategorías de migrantes, si ustedes quieren llamarlas así, y fundamentalmente a los irregulares, que es el fenómeno que más afecta a la región. El migrante irregular es el más desprotegido de todas las categorías y es la persona que está sujeta a cualquier cosa. Ha habido casos importantes de irregulares desaparecidos, gente que no se sabe dónde están y es muy difícil reclamar porque falta todo un mecanismo de seguimiento y de protección.

Puebla también está apuntando un poco hacia lo anterior y además que, a pesar de haber enfrentado y de

seguir enfrentando problemas serios de financiamiento, falta de recursos, además de tener la necesidad de establecer mecanismos homogéneos para el tratamiento de algunas cuestiones, es un avance importante en lo que es el tratamiento de la cuestión migratoria y que tiene además connotaciones, como decía hace un rato, importantes para el tema de los derechos humanos. ¿Cómo hacer que participe más la sociedad civil? Yo sé que los colegas -lo discutimos en algunos momentos- tienen cierto resquemor en cuanto a que a la sociedad civil aparentemente no se le permite el ingreso a Puebla y es necesario institucionalizar la participación de la sociedad civil en el marco de Puebla, hay que favorecer y fomentar la participación de todas las organizaciones de la sociedad civil, pero también ese va a ser un proceso entre los gobiernos y entre los Estados y la sociedad civil entre sí. El Proceso Puebla es un proceso de los gobiernos y de los Estados y por allí tiene que pasar la negociación. Es muy difícil creer que vamos a tener inmediatamente una solución concreta y regionalizada de la participación de la sociedad civil en este fenómeno, sino que va a pasar en primer lugar, por algunas negociaciones a nivel local y después se podrá ir reconociendo y se podrá ir generalizando. No dudo que tendría que ser así, pero creo que ese va a ser el proceso fundamentalmente después de declaraciones como las de Washington y otro tipo de ausencias de la sociedad civil.

Es evidente que cuando la sociedad civil está presente, existe un mayor cuidado por parte de los gobiernos y por parte de los Estados en el tratamiento de todo esta situación. La sociedad civil opera como un mecanismo de control en lo que es el tratamiento de estos asuntos tan

delicados y por ende nosotros creemos que siempre debe estar presente para ayudar, para promover, y también para aportar experiencia, sobre todo en esta región donde fundamentalmente las ONG y las iglesias han tenido una larga historia de asistencia y de ayuda a las poblaciones migrantes y a las poblaciones desplazadas internas.

Liliana Rojas
*Miembro Asociación Regional de Migraciones
Forzadas (ARMIF) Centroamérica*

A la hora de contemplar el trabajo que se ha venido realizando, deben de valorarse varios aspectos, dentro de los que destacan la participación.

Como ONG, nos hemos conformado en una reunión paralela, si bien el Proceso Puebla es un proceso de los gobiernos, las ONG hemos insistido en participar, no como parte integral de ese proceso, pero consideramos que deben haber dos visiones diferentes.

Hemos participado en todas las conferencias como ONG, hemos estado discutiendo el tema desde nuestra perspectiva y haciendo propuestas, y en las dos últimas conferencias hemos logrado participar con la presentación del planteamiento de las ONG directamente a lo interno de las conferencias. En las dos anteriores, había sido un proceso muy difícil, prácticamente teníamos que aprovechar –y esto como proceso histórico– los momentos de los cafés o los momentos donde las personas salían a hacer alguna otra gestión, para poder hablar con los representantes de nuestros gobiernos y hacerles los planteamientos. Ese trabajo de cabildeo e incidencia obtuvo el logro de que pudiéramos lograr una participación directa.

Consideramos que otro de los logros ha sido el impulso o la forma en que se ha coadyuvado en dar una visión diferente del fenómeno de las migraciones. Hemos insistido en el respeto de los aspectos positivos de la migración y no sólo que se considere el aspecto negativo.

Hemos tocado también temas importantes que los gobiernos, y así algunos lo han expresado, por diplomacia o por problemas internos entre algunos de ellos, no han podido abordar, donde las ONG lo hemos expuesto, e incluso en algunos casos se nos ha dicho que somos como la conciencia de la conferencia, que llegamos y tocamos temas que son muy difíciles y que ellos saben que están, pero que no los pueden tocar internamente. Hemos introducido nuevos temas de discusión o nuevas visiones de estos temas, hemos desarrollado propuestas concretas en temas de lo que son los derechos humanos, lo que es política y legislación migratoria; en género, mujer y migración; migración y desarrollo, y también otro aspecto importante en que hemos insistido bastante es en cuanto a que se dé o se incorpore la visión de lo que es la migración sur-sur. Es decir, se le estaba dando mucho énfasis a la conferencia de lo que es la migración del sur hacia al norte, de los países en desarrollo a los países desarrollados, pero no se estaba profundizando en el tema de la migración en el interior de nuestros países.

Con respecto al tema de los derechos humanos, que es lo que aquí nos compete, coincidimos un poco con lo que planteaba Marco Tulio. Falta mucho camino todavía por recorrer y nosotros hemos propuesto –entre algunas de las cosas– que el respeto de los derechos humanos debe darles cuerpo a las políticas migratorias. Debe clarificarse el vínculo entre desarrollo y migración. Debe gobernar la cooperación internacional en torno a la migración extrarregional y deben imponerse límites sobre los medios utilizados para combatir el tráfico migratorio.

En ese sentido, también hemos exhortado a los representantes gubernamentales a firmar y ratificar los instrumentos internacionales y a reconocer la jurisdicción de organismos multilaterales relacionados con derechos humanos y migración.

También en la última conferencia que se realizó en El Salvador, en enero de este año, las ONG que veníamos participando, coincidimos en la importancia de conformarnos en una red no gubernamental. Un poco para fortalecer la participación de la sociedad civil en estos espacios.

Si bien es cierto que en todas las conferencias estábamos como representantes de diferentes zonas, como red no lo estábamos trabajando. En ese sentido, esta red no gubernamental está conformada por ONG de Canadá, Estados Unidos, México, toda Centroamérica, incluido Belice y Panamá. Como organización del proceso, conformamos puntos focales en cada una de las regiones. Al norte, digamos, lo que eran los países del norte, y a nivel de los países centroamericanos.

En cuanto a las perspectivas que nosotros le vemos a este proceso, consideramos que hay que seguir fortaleciendo nuestra participación en las conferencias y rescatar y fortalecer cuál es nuestro papel como sociedad civil en este proceso.

En segundo lugar, consideramos que debe seguirse profundizando en términos propositivos y de vigilantes de los acuerdos de este proceso.

Consideramos como ONG que hay que pasar más allá de la denuncia a nivel de discusión y propuestas, pero

debemos ser vigilantes de lo que está pasando. Estimamos necesario crear o fortalecer ya aquellas comisiones conjuntas en cada uno de los países. Hay algunos países donde se ha avanzado más que en otros a nivel de coordinación entre gobiernos y ONG. También en lo que se refiere al tratamiento de temas específicos, pero aún hace falta mucho camino por recorrer.

Finalmente, consideramos que debemos de tener nuestra propia agenda, fortalecer la red e ir más allá de las agendas de los gobiernos.

13. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Posibilidades y Límites en su Aplicación

Santiago Corcuera

*Director Maestría en Derechos Humanos de la
Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe, México*

La idea de esta presentación es describir no solamente el contenido de la Convención, sino del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios.

Es una buena oportunidad también para establecer un vínculo y tomar como mecanismo introductorio a mi presentación, el artículo 33 de la Constitución Mexicana, que faculta al Presidente de la República a hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero cuya permanencia en el país considere inconveniente.

Si se hace un análisis del artículo 33 constitucional, de acuerdo con los principios que podemos encontrar dispersos en diferentes partes del derecho internacional de los derechos humanos, como pueden ser decisiones de

tribunales encargados de la aplicación de convenciones de derechos humanos tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; opiniones o criterios del grupo de trabajo de detenciones arbitrarias, podemos encontrar lo que significa un acto de autoridad arbitrario de acuerdo con el derecho internacional.

El artículo 33 cumple con absolutamente todas las condiciones para ser considerado como la “legalización de la arbitrariedad” porque no solamente excluye la *garantía de legalidad*. Es decir, que el acto de autoridad esté debidamente fundado en la ley y motivado, porque la motivación también queda excluida en el artículo 33 pues lo único que exige al Presidente de la República para poder ejercer esta facultad es que considere la permanencia del extranjero en el país como inconveniente. Nos encontramos entonces ante una doble arbitrariedad. Es decir, la fundamentación está ahí porque es el artículo 33, pero éste faculta al Presidente a actuar arbitrariamente. Entonces, es una restricción a la *garantía de legalidad* pero, desde luego, una exclusión de manera absoluta, en esos casos particulares, a lo que nosotros en México llamamos la *garantía de audiencia* o a las *garantías de debido proceso* o a la *garantía de acceso a la justicia*. Dice que “... cuya permanencia juzgue inconveniente y sin que proceda contra dicha decisión juicio alguno.” En este caso, todos los

recursos que prevé la Ley General de Población y desde luego el Juicio de Amparo, no son procedentes en contra de esta disposición.

La Convención tiene disposiciones sustantivas que conceden a los trabajadores migratorios el acceso a la justicia y a que no puedan ser expulsados sin haber podido presentar su caso ante un órgano imparcial, que escuche las razones por las cuales están siendo expulsados y que, asimismo, el extranjero pueda en un momento determinado expresar también sus razones. Es una disposición equivalente al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, acerca del cual México también hizo una reserva expresa.

Cabe decir que México no hizo reserva en el artículo 8 ni en el 22 del Pacto de San José, que son disposiciones generales en materia de garantía de audiencia para todo individuo -incluidos, desde luego, los extranjeros- por una mala interpretación que hizo la Cancillería en ese momento de otro artículo de la Convención, el cual dice que las decisiones de expulsar a los extranjeros deberán estar basadas en la ley. El derecho internacional señala que la ley debe darle suficientes indicios al afectado para saber a qué atenerse, pero el art. 33 no le da ningún indicio al extranjero de saber a qué atenerse.

Existe una flagrante contradicción en el sentido de que el art. 33 no concede las garantías de audiencia y de legalidad y el Pacto de San José sí las concede.

Existe en México una gran discusión en relación con la jerarquía de normas en este tema, pero estoy convencido de que si un extranjero se ve afectado por una expulsión de este tipo –trabajadores migratorios inclusive– puede presentar una comunicación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en caso de que México se negara a cumplir con la recomendación o el informe de la Comisión por salvaguardar el art. 33, dado que México ha reconocido la competencia de la Corte Interamericana, podría la Comisión presentar el caso ante la Corte y yo considero que la Corte declararía al artículo 33 como contrario a la Convención y admitiría una recomendación al Gobierno mexicano; sin embargo, México hizo reserva expresa en cuanto a que la Corte no tendría competencia para conocer los casos de aplicación del artículo 33.

Mi convicción es que esa reserva es nula. Ya hay precedentes clarísimos en la Corte Europea, particularmente en un caso en el que Turquía pretendió excluir de la competencia de la Corte, en razón del lugar, la aplicación de la competencia de esta y la Corte dijo: *'tu reserva no la tomo en cuenta y para mí tu declaración de competencia a la Corte se tiene sin reservas y te condeno por los actos cometidos en ese lugar'*.

La Corte Interamericana seguramente tomaría en cuenta, como precedente muy relevante, el caso de la Corte Europea y yo esperarí que declarara nula la reserva hecha por México en el caso de la competencia de la Corte. Eso es en lo que se refiere a la reserva hecha por México en el caso de la Convención, de tal manera que tampoco

quiere decir que los trabajadores migratorios, en caso de expulsión arbitraria, no tuvieran recurso internacional alguno. No podrían presentar el caso posiblemente ante el Comité previsto en la Convención si México declarara que reconoce la competencia del Comité –que eso también estaría por verse-, ni tampoco posiblemente ante el Comité de Derechos Humanos previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque ahí sí hizo reserva a la disposición sustantiva, pero queda la vía interamericana de cualquier modo. Con esto quiero decirles que no porque la Convención no esté en vigor, ni porque se prevea que vaya a entrar en vigor en un futuro cercano, no quiere decir que no exista el derecho internacional de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Lo anterior puede encontrarse en un sinnúmero de instrumentos internacionales, entre ellos, tratados internacionales, jurisprudencia, declaraciones, resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, informes de relatores y estudios de grupos de trabajo y demás.

El refugiado es persona y por lo tanto como persona es titular de derechos humanos. El trabajador migratorio es persona y como persona es titular de derechos humanos, eso es evidente y por lo tanto, se beneficia de la protección que le conceden todos los tratados internacionales sobre derechos humanos y demás instrumentos jurídicos que conforman el conjunto de normas que conocemos como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la

Convención Europea para los europeos, la Convención Americana para nosotros. Eso es en lo que se refiere a instrumentos generales que contienen o que se refieren a derechos humanos en general.

También hay tratados sobre derechos humanos específicos que beneficiarían en su protección a los trabajadores migratorios. Por ejemplo, un trabajador migratorio es aprehendido con lujo de violencia y es torturado, entonces, las convenciones contra la tortura –tanto la universal como la regional en el caso de América– adquieren su imperatividad.

En el caso de las mujeres, además de ser trabajadoras migratorias, les serían aplicables la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belem do Pará.

Si el caso fuera de niños trabajadores, la Convención de los Derechos del Niño sería aplicable. Si son sometidos a esclavitud o a una forma análoga o contemporánea a la esclavitud, se contaría con los beneficios que también concede la Convención sobre la Esclavitud, el Convenio No. 105 de la OIT sobre la Abolición del Trabajo Forzoso y la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, que son instrumentos que brindarían protección a este tipo de personas.

Conocemos bastante bien la situación a la que se ven sometidas las mujeres, ya hemos oído del tráfico de indocumentados, de los *polleros*, etc., Si a una persona la discriminan por razones de raza, que es uno de los factores de vulnerabilidad más claros para los trabajadores migratorios, la xenofobia y la discriminación, la

Convención sobre Discriminación Racial sería típicamente aplicable porque esta no solo se refiere a cuestiones de raza y color, sino también que toma en cuenta aspectos de origen nacional o étnico, condición social, entre otros.

Si además añadimos no solamente todas estas cuestiones especiales mencionadas anteriormente, sino su calidad de trabajador, la protección se amplía. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene disposiciones que protegen el derecho al trabajo, la libertad de trabajo, la libertad sindical y todos los demás derechos que les corresponden a los trabajadores y, particularmente, las diversas convenciones creadas en el marco de la OIT, adquieren relevancia.

Existe una convención en materia de empleo y ocupación, sobre la igualdad de remuneración entre mano de obra masculina y femenina, sobre libertad sindical y derecho a la sindicación, etc. y si además de todo son indígenas, por ejemplo, migrantes, trabajadores, mujeres o niños y niñas, entonces se aplican todas las disposiciones normativas que he mencionado, así como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

Para aunar una última calidad a la persona, el carácter de trabajador migratorio específicamente, hay dos convenciones de la OIT —de las que tengo entendido que México no es parte de ninguna de las dos—, el Convenio 97 revisado en el 49 sobre trabajadores migrantes y el convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, que son convenciones que están en vigor y que ya son instrumentos internacionales

con características obligatorias, vinculantes, que se refieren de manera específica a la protección de este grupo de trabajadores migrantes.

Se cuenta, asimismo, con abundante jurisprudencia sobre todos estos tratados en los tribunales internacionales encargados de su aplicación o de organismos encargados de su observancia y vigilancia así como mucho derecho no vinculante, declaraciones sobre prácticamente cada uno de los temas mencionados, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos hasta muchas acerca de derechos específicos, informes de relatores especiales y grupos de trabajo, en cada uno de los temas mencionados.

En este caso, existen numerosos documentos relacionados con el derecho internacional de los derechos humanos que se refieren al tema migratorio. Inclusive, por ejemplo, los estudios y documentos que se han estado generando en el marco del grupo de trabajo de expertos intergubernamentales sobre los derechos humanos de los migrantes, el cual se creó por resolución de la Comisión de Derechos Humanos en 1997, que ha realizado cuatros sesiones y ha producido algunos criterios adicionales.

Ante esto cabe hacerse la pregunta: ¿vale la pena, que entre en vigor la Convención si hay tanta normativa de protección?

La respuesta es, desde luego, que sí. No obstante recuerdo el libro de Ignacio Burgoa -muy reconocido- que señala que cuando se reformó el artículo 4° de la Constitución Mexicana para hacer el reconocimiento del derecho a la igualdad entre el varón y la mujer a nivel constitucional en México, era criticable por muchas

razones, entre otras, porque ya el artículo 1° constitucional decía que todo individuo gozaba de las garantías que otorgaba la Constitución, y si la mujer era individuo ya estaba protegida por el artículo 1° y resultaba innecesario introducir más elementos a la Constitución. Pareciera entonces que lo mismo sucedería con las disposiciones en materia de protección a los niños o a los indígenas, que también están en el artículo 4° constitucional, si son individuos. Sin embargo, además de las protecciones generales existen ciertos grupos que merecen, por un lado, una reiteración de los mismos derechos que sabemos tiene todo ser humano, para recordarnos que esos grupos tienen esos derechos porque han sido tradicionalmente explotados y no se les han dado las condiciones para que los gocen, siendo necesario que expresamente se reafirme que esas personas o grupos tienen esos derechos de que muchas veces no gozan. Además, por su condición de vulnerabilidad, necesitan algunas protecciones especiales y es necesario tener convenciones específicas, como sería el caso de la Convención para los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, a fin de recordarnos el principio de que el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales no significa un principio favorecedor de la discriminación, sino que este principio debe de interpretarse para igualar a los que se encuentran en desventaja, no para favorecer a un grupo en particular.

Así, desde la primera sesión del grupo de trabajo sobre migrantes celebrado en 1997, se habla de la vulnerabilidad de la que tanto hemos oído hablar durante este curso, por razones de discriminación racial y xenofobia, por leyes represivas tendientes a desincentivar la migración por su condición irregular, a lo que debemos añadir que si además

de ser trabajador migrante se es mujer, o si además de ser trabajador migrante y mujer, se es niño o niña, la vulnerabilidad es progresiva y se multiplica. En tal caso, lo que hace esta Convención es precisamente abordar no solamente la cuestión del trabajador migrante, sino temas específicos como el caso de los niños, el caso de los hijos de los trabajadores migrantes, el caso de la mujer, entre otros.

La resolución 1999-45 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, aprobada apenas el 27 de abril pasado, en la Reunión 56 recordó la invitación que se hizo en Teherán para que los países se adhirieran o firmaran y ratificaran la Convención. Por ejemplo, dice: “llama a los Estados Miembros a considerar la posibilidad de firmar y ratificar o acceder a la Convención como un asunto prioritario”. Sin embargo, el grupo de trabajo, en su cuarta sesión de febrero de 1999, reconoció que podía pasar algún tiempo para que esto sucediera y propuso entonces la designación de un relator especial para que vigile la situación de los derechos humanos de los migrantes. Dice en los reportes de esa sesión del grupo de trabajo: “La vasta mayoría de los oradores en esa sesión del grupo de trabajo apoyó la recomendación de designar a un relator especial. La excepción fue Estados Unidos. Durante la última reunión, el observador de los Estados Unidos de América dijo que su gobierno no había firmado la Convención, porque consideraba que los tratados internacionales existentes ya daban a los trabajadores migrantes todas las protecciones necesarias y que ahí estaban ya todos sus derechos”. Este señor debe haber sido alumno de Dr. Burgoa ya citado. El problema, como en

cualquier otra situación, era la falta de implementación, que se oponía a que se designara a un relator especial para migrantes. Afortunadamente la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 44 de 1999, decidió designar por un periodo de tres años al relator especial. Además, en la resolución inmediata posterior, llama a la comunidad internacional a la ratificación de la Convención.

Esto es fundamental. Tomando en cuenta que participa en este curso un gran número de personas de diferentes partes de nuestro continente, sería muy útil que desde su trinchera traten de desarrollar una labor similar a la realizada en México, siendo magnífico el hecho de que la sociedad civil organizada se acerque a sus poderes ejecutivos, a sus poderes legislativos encargados de ratificar los tratados, y que se invite e incite a la ratificación de la Convención para crear conciencia acerca de que su vigencia es importante.

Únicamente quisiera hacer algunas referencias a la Convención y a algunas disposiciones particularmente importantes. En primer lugar, el artículo 1° de la Convención, en su inciso 2, dice que la Convención se aplica durante todo el proceso –esto es muy importante– de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, y comprende la preparación, la partida, el tránsito y el regreso. Esto es muy importante porque la Convención también tiene validez para el trabajador migrante nacional que está por irse y que transita dentro del territorio nacional para llegar a la frontera y recibe la protección de la Convención. A diferencia de las convenciones de la OIT que nada más protegen al trabajador que ya emigró, la Convención protege también al que está por irse y eso es

un avance importante en la definición del artículo 2°, inciso 1, que dice: “Se entenderá por trabajador migratorio toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad...”, a diferencia de la definición que da el Convenio 97 de la OIT, que manifiesta: “Toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta.”

Otra diferencia con la Convención de la ONU es que incluye también al trabajador por su propia cuenta. Un abogado laboralista mexicano diría: *‘ese no es trabajador porque no tiene una relación obrero-patronal, no hay una relación de supra subordinación, no hay patrón’*. Pero aquí la palabra trabajo no se está utilizando en el derecho internacional en el sentido técnico que lo usa la legislación laboral doméstica normalmente, en la relación de que hay un vínculo de supra subordinación entre un patrono y un trabajador, sino que aquí también se incluye aquel que realiza labores para la obtención de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de su familia.

La Convención de la OIT excluye a los fronterizos, a aquellos que están por un corto periodo –por ejemplo artistas, personas que ejerzan una profesión liberal o a la gente de mar– y la Convención de la ONU los incluye. Por tanto, la Convención de la ONU brinda mayor protección.

Respecto de la definición y alcance en cuanto a lo que es un trabajador migrante, esta Convención es más amplia. Las convenciones de la OIT solamente se refieren al trabajador migrante, pero no a sus familiares, mientras que esta se refiere también específicamente a los familiares.

Incluye definiciones de trabajadores en situación regular e irregular y, cabe mencionar, la definición de la Convención no dice las razones por las cuales el migrante migra. Sin embargo, el grupo de trabajo al que ya me he referido dijo que, tomando una definición que proponía la OIM, migrante cubre todos los casos en los que la decisión de migrar se toma libremente por el individuo en cuestión, por razones de conveniencia personal. Pero algunos observadores le recomendaron a este grupo de trabajo que revisara su definición, pues había trabajadores que se veían forzados a dejar sus países por razones económicas, sugerencia con la que concuerdo plenamente.

En cuanto a algunas disposiciones sustantivas relevantes, quisiera empezar con la del artículo 82 de la Convención, que dice: “Los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, previstos en la presente Convención, no podrán ser objeto de renuncia. No se permitirá ejercer ninguna forma de presión sobre los trabajadores migratorios o sobre sus familiares para hacerlos renunciar a cualquiera de los derechos mencionados o privarse de alguno de ellos. Los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares son irrenunciables”. Esto es lo que el derecho doméstico llamaríamos una *norma de orden público* y lo que en derecho internacional, para efectos de pactos en contrario en tratados, llamaríamos *jus cogens* o en derecho doméstico también *jus cogens*.

En el derecho laboral, por ejemplo, también está previsto en el artículo 33 que los derechos de los trabajadores son irrenunciables. Esto es, simplemente, que los derechos humanos son inalienables, que nadie puede

renunciar a su derecho; sin embargo, se sabe que los trabajadores en general son vulnerables a que los patronos los hagan renunciar a sus derechos. Y si son migrantes, peor. Es necesario reiterar este derecho y la Convención lo hace.

Esto, por cierto, llama la atención en cuanto al tema de las reservas, porque los derechos de los trabajadores son irrenunciables por ellos mismos, por mucho que algún Estado restrinja ciertos derechos de los trabajadores. Por eso existen dudas en torno a si las reservas en materias sustantivas en tratados de derechos humanos son válidas. Mucho se escribe actualmente sobre el tema y eminentes especialistas como Antônio Cançado Trindade, Héctor Gross Espiell y otros muchos, se pronuncian en cuanto a que las reservas en relación con disposiciones sustantivas en tratados de derechos humanos se deben considerar nulas por ir en contra de *jus cogens* internacional. La reserva de Turquía, por ejemplo, que dice que los extranjeros no tienen derecho a afiliarse a sindicatos, tiene visos de ilegalidad, y la Convención reitera todos los derechos que podemos encontrar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en las demás convenciones específicas: tortura, niños, mujeres, entre otras, pero hace algunas precisiones y concede algunas protecciones adicionales que son necesarias por la calidad de migrante del trabajador. Por ejemplo el artículo 16, inciso 3, dice: “La verificación por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de identidad de los trabajadores migrantes o sus familiares, se realizará con arreglo a los procedimientos establecidos en la ley”. El inciso 7, cuando un trabajador migrante y un familiar suyo

es arrestado, recluido en prisión, detenido en espera de juicio o sometido a cualquier otra detención, establece las garantías típicas, incluyendo también la necesidad de que tenga a un intérprete que pueda ayudarle a entender qué es lo que le está pasando.

Existen también algunas disposiciones específicas, como el tema de la expulsión colectiva.

El artículo 21, por ejemplo, señala que los bienes no pueden ser objeto de confiscación ni tampoco puede ser destruidos o intentar destruir los documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país. Aquí se otorga una protección específica porque la persona es extranjera y sus documentos tienen para él un valor especial y si los pierde se encuentra en una situación de vulnerabilidad.

El artículo 30, que parecería estar inspirado en las disposiciones relativas a los derechos de los niños, llama la atención porque no habla de los niños, sino de los hijos de los migrantes. Esta es interesante porque podrían incluirse los hijos no necesariamente menores de dieciocho años, como los define la Convención del Niño.

También trata otros derechos como el derecho a la educación, el derecho de acceso a los servicios de salud de los trabajadores migrantes, el derecho importantísimo a la afiliación a sindicatos, independientemente de la nacionalidad.

Un derecho de particular relevancia para los trabajadores migratorios, contemplado en la Convención, es el de transferir sus ingresos y ahorros a sus familiares en su país de origen, de tal manera que lo protege

particularmente. Además, incluye un aspecto que no está contenido en los demás tratados internacionales, que es el relacionado con el trámite de los documentos de ingreso, visas, el trato al que deberán verse sometidos por las autoridades y que, en caso de ser arrestados, sean confinados en establecimientos distintos a los de los presos comunes.

En cuanto a derechos laborales, se encuentran todos los reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero además orientados a la protección de este grupo.

Interesan, de manera particular, los artículos 68 y 69, que se refieren precisamente a la cuestión de los “polleros”. Dice: “Los Estados Partes, incluidos los Estados de Tránsito, colaborarán con miras a impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales y clandestinos de los trabajadores migratorios en situación irregular”. También medidas contra la difusión de información engañosa en lo concerniente a la migración, entre otras. Los Estados, en materia de empleo, adoptarán todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación de trabajadores migratorios en situación irregular. El art. 69 establece que cuando los Estados parte interesados consideren la posibilidad de regular la situación de dichas personas de conformidad con la legislación nacional, deberán hacerlo. La Convención contiene disposiciones adjetivas y crea un comité encargado de la vigilancia del tratado.

Tiene facultades para recibir informes que se entregan a través del Secretario General por parte de los Estados miembros, como también para conocer quejas de un país a

otro, si los países correspondientes reconocen su competencia, así como para recibir comunicaciones de individuos, si el país en cuestión reconoce su competencia. Permite reservas, pero con las salvedades a que he hecho mención (el artículo 91.2, de la Convención de Viena para la reserva de tratados). Ninguna reserva que sea incompatible con el objeto y fin del tratado será válida. Eso para esta y hasta para aquellas que sean de *jus dispositivum*, incluyendo el Tratado de Libre Comercio (TLC). Pero el art. 88 dice: “los Estados que ratifiquen la presente Convención no podrán excluir la aplicación de ninguna parte de ella, ni tampoco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3, podrán excluir su aplicación de ninguna categoría determinada a trabajadores migrantes”. Prohíbe cierto tipo de reservas, pero no todas, porque el art. 91 dice: “El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados parte el texto de las reservas”. Mi interpretación al respecto es que la Convención siguió el sistema de la OIT, donde pueden los Estados parte que se adhieren a las convenciones de la OIT decir, ‘*me adhiero al capítulo 5 pero no al 6. O reconozco la validez de la Convención con el anexo 1, pero no con el 2*’. En esta no está permitido decir ‘*me adhiero a la Convención y excluyo el capítulo 6*’, pero una declaración interpretativa que no sea contraria al objeto y propósito del tratado, de acuerdo con el 91, se podría hacer. Al revisar las reservas las únicas dos que me preocupan, como frontalmente contrarias al principio de que no se puede excluir en forma completa un derecho fundamental porque es irrenunciable y puede considerarse en contra del objeto y propósito del tratado, además de disposiciones de *jus cogens*, son la turca y la mexicana.

La de Colombia hace aclaraciones de que el derecho a la indemnización se aplicará de acuerdo con las leyes colombianas. Esto está bien en el tanto se indemnice al perjudicado. Uganda establece que 'no se compromete a dar asesoría gratuita porque carece de dinero'. Esto se hace también en el caso de otros tratados internacionales, sobre todo en cuanto a las obligaciones de adopción de medidas y las obligaciones de utilización de recursos para la efectividad de los derechos. Pero la turca y la mexicana sí hacen una exclusión total y no parcial. Podría pensarse que hubo cierta influencia de las convenciones de la OIT, lo cual no sería de extrañar porque las convenciones sobre la materia son de la OIT. Pero de que se permiten reservas, creo que sí se permiten reservas. En un artículo del Padre Miguel Concha se señala, incluso, que la reserva hecha por México no es nula, porque la Convención no prohíbe las reservas. Muchas gracias.

Fabienne Venet

Directora de Sin Fronteras

Realmente no voy a hacer una ponencia. Estamos realizando una campaña para la ratificación de esa Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares. Haré mención a la experiencia de México, sobre todo, porque hay muchos países en la región que no han ratificado la Convención. Colombia sí lo ha hecho aunque los colombianos no lo sepan, Chile también, pero sería muy interesante que hubiera procesos para impulsar la ratificación de esa Convención en América Latina, sobre todo porque se trata de una Convención que ha tenido un logro muy poco sólido en los países expulsores de migrantes. El hecho es que, después de casi diez años de haber sido aprobada por las Naciones Unidas, aún no ha entrado en vigor.

Debemos entender la importancia de que entre en vigor a escala internacional, porque entonces habría mecanismos de vigilancia y coercitivos sobre los países que no la respeten. Si logramos que se ratifique poco a poco en nuestros países, pasaría a rango de legislación nacional y esa es una manera de hacer corregir nuestras legislaciones nacionales, que en todos nuestros países son muy deficientes en materia migratoria. Respecto de la historia de la Convención y la forma en que hemos trabajado en México, se maneja mucho que en el gobierno mexicano está el origen de la idea y de toda su redacción. Quisiera desmitificar eso porque si bien nuestro gobierno tuvo una

participación importante, no define el origen de la Convención.

En realidad, existe un proceso de veinte años antes de que la Convención fuera aprobada en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se necesitaron diez años para madurar la idea de la necesidad de redactar un convenio internacional, específicamente dedicado a la protección de los derechos de los migrantes y luego casi diez años de trabajo de redacción.

¿Cómo fue surgiendo o cómo se fue generando el consenso en torno a la necesidad de ir promoviendo esa Convención? En realidad, este movimiento nació en África y Europa debido a una creciente preocupación por la situación de los trabajadores africanos en Europa. Fue en 1970, cuando en el seno de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a Minorías, empieza a aparecer, a reconocerse o descubrirse que hay un problema muy importante en el mundo, el tráfico ilegal de la mano de obra.

Se empieza entonces a discutir el tema, observándose dos aspectos fundamentales:

- el fenómeno del tráfico ilegal de mano de obra;
- las condiciones de trabajo y la problemática de derechos humanos de esa mano de obra traficada y empleada ilegalmente.

En virtud de lo anterior, hay toda una serie de eventos hasta 1980, donde se va definiendo un poco más la problemática, lo cual conduce a la decisión de convocar a un comité que se encargará de la redacción de la Convención.

Es muy interesante este proceso porque muestra cómo va surgiendo durante esos diez años la inquietud por proteger ciertos derechos. Se trata de reconocer, hacer expresos, ciertos derechos de los migrantes que fueron recogidos en la Convención, todavía actuales como es la no separación de las familias, el derecho a mantener su identidad cultural, la necesidad de establecer sistemas de educación bilingües y biculturales en los países de acogida de los migrantes. Esa era la temática en los años 70. Hoy nos encontramos en Estados Unidos con los programas de “English Only” y los procedimientos de deportación que separan familias.

La preocupación sobre el caso de los trabajadores africanos tenía realmente su razón de ser. Yo, antes de ser mexicana fui francesa y recuerdo muy bien algo que sucedía cuando era niña y adolescente en Francia, que se denominaba *ratonadas*: se reunían algunos padres de familia que se sentían detentadores de la moral y de los valores familiares y, armados con algunas copas y con palos y eventualmente escopetas y armas blancas, iban a los barrios marginales, donde solían asentarse los migrantes indocumentados, sobre todo norafricanos. Había todavía más rabia hacia los norafricanos que hacia los africanos del África negra. Entonces cercaban parte de esos barrios y se dedicaban a golpear y a matar a los que llamaban *ratones*, que eran dichos migrantes. Era algo realmente muy grave, comparable, si no es que peor, a lo que está sucediendo en los Estados Unidos.

Algo muy importante también es que antes de iniciarse los trabajos de redacción de la Convención, en una reunión precisamente en Túnez, se empezó ya a hablar de la

necesidad de que los países de acogida de esos migrantes, independientemente de su *status* migratorio regular o no, permitieran que pudieran formar asociaciones o participar en sindicatos, un tema muy actual y muy importante para la defensa de los derechos de los migrantes. Hablaban también de la necesidad de que en esos países donde estaban trabajando pudieran ejercer su derecho al voto, no para elecciones concernientes a esos países sino a su propio país. O sea, ¿cómo pueden defender sus derechos si no cuentan con representación. Ese es el fondo del asunto para mí.

Finalmente, en 1980 culmina ese consenso y se establece un grupo de trabajo que se va a dedicar a la redacción de la Convención. En esta época -un poco antes de 1980- México sí toma un papel muy protagónico en el proceso, si bien estaba teniendo muchos problemas con el trato a los migrantes mexicanos en Estados Unidos en esa época, lo que motivó ese protagonismo en el proceso de gestación y redacción de la Convención.

De hecho, México lo ha expresado así, fue un acto en congruente respuesta a la obligación de proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero, que le impone el artículo segundo, fracción segunda, de la Ley del Servicio Exterior mexicano, que la Secretaría de Relaciones Exteriores, por instrucciones del Presidente de la República en esos años, pone en práctica para promover la creación de la Convención.

El objetivo concreto en México eran los derechos de los mexicanos migrantes en Estados Unidos y de ninguna manera los derechos de los migrantes que se encontraban en México o cruzaban nuestro territorio para ir al norte.

Hubo una participación de México efectivamente muy protagonista, muy dedicada, muy decidida, a través del embajador Antonio González de León, y México tuvo que aliarse porque, en realidad, la lucha por esa Convención era una pelea entre países expulsores y países receptores y entre países ricos y países pobres.

Finalmente, México fue elegido presidente de los debates, por eso se habla tanto de que este país estuvo en el origen de esa Convención.

La Convención se aprueba en 1990 y ahí empieza a aparecer la contradicción. En ese momento –en el 90-91– México firma la Convención únicamente y empieza a discutir una posibilidad de ratificación con reservas muy graves, lo que según el Dr. Jorge Bustamante constituye una traición al interés nacional de defender a los migrantes mexicanos en Estados Unidos, porque México estaba objetando la ratificación de la Convención, sobre todo con argumentos de la Secretaría de Trabajo y de la Secretaría de Gobernación. No debe olvidarse que las políticas migratorias están insertas en la problemática social y, sobre todo, en la dinámica económica internacional.

Cuando México prepara ese proyecto de ratificación con dichas reservas, nos encontramos en los 90, cuando estamos en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y eso es fundamental. Un funcionario de la Secretaría del Trabajo dice que no hay que pelear por causas perdidas, en confrontación con países miembros de la OCDE, particularmente contra las posiciones de Estados Unidos. Esto explica por qué México firma la Convención y la ratifica hasta siete años después.

Es en ese momento cuando decidimos lanzar la campaña, ante la dificultad tan grande de lograr hacer entrar en vigor la Convención a escala internacional durante la Conferencia sobre Población del Cairo del 94. Se integra un comité internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios, que es un comité integrado por individuos pero muchos de ellos con instituciones atrás, que se plantea ser un cuerpo independiente de monitoreo de la situación de los derechos humanos de los migrantes y punto focal internacional para promover y ofrecer coordinación a los esfuerzos no gubernamentales para la ratificación de la Convención.

Antes de continuar, es importante señalar que la ratificación se hace tan difícil, primero, obviamente, porque sabemos que pesan más en la balanza de decisión de las Naciones Unidas, porque pesan en su balanza financiera, los países ricos que son países receptores y que no tienen ningún interés en que esa Convención entre en vigor, pero además, porque ellos lograron poner un tipo de candado. Esa Convención requiere de veinte ratificaciones para poder entrar en vigor y ese es un número sumamente alto. Casi ninguna otra convención tiene dicho requisito. A la fecha hay once ratificaciones.

Nosotros mantuvimos algún contacto con ese Comité y decidimos impulsar una campaña nacional, no solo por el Comité sino que tiene mucho que ver con el Proceso Puebla y por un proceso o una red binacional en la que participamos, donde habíamos decidido poner un enfoque especial a la problemática del trabajador migratorio, a levantar la imagen del migrante como trabajador e impulsar la ratificación de esa Convención.

Sabemos que como organismos individuales no lograríamos impulsar una campaña de ese tipo. Además de impulsar la ratificación, nos interesaba impulsar un proceso donde levantáramos más interés y más consenso entre diversos sectores de la sociedad en México, por lo que decidimos impulsar la creación de un Comité que fuera promotor de la campaña y que fuera bastante plural, logrando integrar un comité de 22 personas. Cinco representantes de organismos de derechos humanos; tres de organismos dedicados al fenómeno migratorio; dos de organismos de desarrollo y fortalecimiento de la sociedad; dos periodistas; un abogado laborista, dos internaciona- listas; un representante del único sindicato independiente en México, que es el Frente Auténtico de los Trabajadores; cuatro académicos especializados en la temática migratoria —originalmente eran cinco pero don Jorge Bustamante renunció en el camino—; dos senadores, lo que representó un gran logro, y una mujer empresaria. Tuvimos que contratar a una consultora que se encargara de coordinar todo, y realizar el trabajo, porque sabemos que en ese tipo de iniciativas los miembros de los comités son, en su mayoría, más honorarios que otra cosa.

Nuestros objetivos fueron impulsar la ratificación de la Convención. No fue planteado como un objetivo último porque realmente no estábamos seguros de que fuera posible. El hecho de que no existe una posibilidad de que se ratifique no es un elemento para desanimar ese tipo de campañas porque, de todos modos, con eso se levanta el tema y se puede incidir en otras esferas. Lo que queríamos era crear una opinión y un clima más favorable a los trabajadores migratorios, sobre todo incidir en que no se

les percibiera como delincuentes. Sabíamos que no teníamos mucha posibilidad de impactar a un nivel amplio en la opinión pública, pues en un país como México es difícil, al ser un país tan grande y las ONG no tenemos muchos recursos; además, los principales medios de comunicación están bastante coartados. De todos modos, se llevan a cabo varios intentos porque, y aunque tal vez aparezca en periódicos y programas de radio y cosas así, no llega a toda la población, pero sí al Gobierno que le molesta mucho ser criticado, sobre todo en medios impresos.

Tratamos de ser bastante realistas, sabiendo que contábamos con muy poca o ninguna oportunidad de influir en la propuesta antes de que llegara al Senado. Las posiciones en el Ejecutivo estaban bastante polarizadas y, entonces, tratar de influir en las secretarías de Estado, eventualmente hubiera podido ser hasta contraproducente. En cambio, pudimos desarrollar una relación muy favorable con la Comisión de Asuntos Migratorios y la de Asuntos Fronterizos del Senado de la República, gracias obviamente, a todo un contexto muy favorable en el que se había balanceado más la composición del Senado en México, donde había una participación mucho mayor de los partidos de oposición, y donde, además, hay que reconocer que algunos senadores clave, entre ellos, el Presidente de la Comisión de Asuntos Migratorios, eran especialmente sensibles y estaban dispuestos a apoyarnos. Fue gracias a lo anterior que se logró conseguir el proyecto antes de que entrara a discusión, y gracias a esa buena relación pudimos encontrar un poquito de tiempo para prepararnos, porque una de las grandes dificultades que

tenemos las ONG es que tenemos poca –por lo menos quienes trabajamos en temas migratorios en México, no quiero tampoco generalizar– capacidad de hacer análisis legales sólidos al no contar con la abundante presencia de abogados. Adolecemos también de poca capacidad de ser proactivos en proponer legislaciones, entre otros, y eso debe corregirse a la mayor brevedad.

Se necesita tiempo para poder preparar una opinión sólida, aunque fuera mínimamente, para hacer un poco de cabildeo y haberlo logrado fue sumamente importante.

La propuesta que venía del Ejecutivo incluía una declaración interpretativa y una reserva básicamente en torno a dos artículos de la Convención: el art. 18 y el art. 22.

El artículo 18 establece que los migrantes y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate, ante los tribunales y las cortes de Justicia. Es la igualdad de acceso a la justicia que es un principio, un derecho obviamente básico.

El artículo 22 establece el derecho de los migrantes a no ser deportados masivamente, sino de a uno por uno; es decir, bajo causas y procesos individualizados. Ese es un principio también muy importante de acceso a la justicia. Las reservas se fundamentaban con base en un artículo de la Ley General de Población y, sobre todo, con base en el famoso artículo 33. Entonces, tratamos de encontrar algunos elementos que no entraré a detallar, pero creo que ahí hubo dos elementos muy importantes:

- el clima favorable que teníamos en el Senado;
- todo el tiempo estuvimos basándonos en la reciprocidad

de trato, que es lo que hace efectivo el proceso de negociación o cabildeo.

Se trató de decirle al Gobierno y a los senadores todo el tiempo: *“Si ustedes permiten que en México haya deportaciones masivas, entonces ustedes están avalando las redadas que se hacen en Estados Unidos”*. Se ejemplificó mucho a ese nivel para tocar la fibra sensible.

Un elemento que también no es tal vez moralmente lo mejor, es que no atacamos de frente el artículo 33, porque de hacerlo, íbamos a polarizar el asunto y a cerrar todas las puertas, porque ese artículo es demasiado sensible para el Gobierno mexicano. Entonces, trabajamos sobre lo menos perjudicial que se podía lograr, que fue acotar mucho la reserva de manera que no quedara en términos generales, sino que se mencionara en cuanto a un párrafo específico de un artículo específico. De esta forma logramos algo: la Convención fue ratificada en mejores condiciones que la propuesta.

El cuestionamiento actual es sobre lo que está sucediendo ahora, pues la Convención no se difunde. Ni siquiera los propios funcionarios del Instituto Nacional de Migración saben que fue ratificada. Eso sucede con la mayoría de los instrumentos internacionales. En la actualidad tenemos que trabajar para activarla y por eso la campaña no termina y, de todas maneras, estamos ante un largo proceso para lograr su real aplicación.

En estos momentos en lo que debemos centrarnos es, por un lado, en un trabajo que vamos a empezar, junto con Santiago Corcuera con el Departamento de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, sobre nuestra legislación nacional, para reformar y hacer coherentes con

esa Convención, no solo el texto legislativo, sino programas, actitudes y percepciones.

Debemos dejar claro que no quedamos satisfechos con el tema del art. 33 y es así, como hemos pedido a otra institución académica, el ITAM, un proyecto de investigación, para saber cómo se puede encarar en forma realista el artículo 33. La alternativa puede ser promover una reforma al artículo que lo torne más realista y que era el punto de vista del Dr. Víctor García Moreno, quien desafortunadamente falleció: promover una legislación secundaria de ese artículo, a manera de limitar un poco el nivel de discrecionalidad y arbitrariedad en su aplicación. Hemos establecido conversaciones con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para darle difusión a la Convención. Prepararemos un folleto para distribuirlo, pero consideramos que es necesario unificarlo con metodologías educativas.

ANEXO 1

Programa

I Curso de Capacitación para Organizaciones de la
Sociedad Civil sobre Protección de Poblaciones
Migrantes

Ciudad de México, México, 2-5 de junio de 1999

2 de junio

9:00 – 14 hrs.

Llegada de los participantes

18- 19 hrs.

Charla inaugural. Impacto en el refugio de la nueva dinámica migratoria regional. Retos para asegurar la protección de refugiados.

Jaime Ruiz de Santiago. Auditorio Universidad Iberoamericana.

19- 20 hrs.

Periodo de preguntas/respuestas

20-22 hrs.

Vino de honor. Universidad

Iberoamericana

3 de junio

- 9-9:45 hrs. *Modulo 1: Migración y políticas públicas y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos.* Gioconda Ubeda
- 9:45- 10:15 hrs. Periodo de preguntas/respuestas
- 10:15-11:00 hrs. *Módulo 2: Migración y políticas públicas y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos.* Gioconda Ubeda
- 11:00- 11:30 hrs. Periodo de preguntas/respuestas
- 11:30-1200 m. Receso
- 12-13 hrs. *Las nuevas políticas migratorias estadounidenses y sus implicaciones para México.* Mónica Vereá Campos
- 13:00-13:30 hrs. Periodo preguntas/respuestas
- 13:30-15:30 hrs. Almuerzo
- 15:30-17:30 hrs. Trabajo de grupos. *Principios de políticas que deben tener en cuenta las organizaciones de la sociedad civil para la protección de los derechos humanos de las poblaciones migrantes.*

17:00-18:00 Plenaria y conclusiones del día

4 de junio

9:00- 9:45 hrs. Módulo 1: *Desplazamiento interno de poblaciones. Retos para la protección internacional e interna*

9:45-10:15 hrs. Periodo de preguntas/respuestas

10:15-11:00 hrs. Módulo 2: *Principios rectores para la protección de los derechos humanos de los desplazados internos.*

11:00-11:30 hrs. Periodo de preguntas/respuestas

11:30-12:00 Receso

12:00-14:00h hrs. Panel. *El desplazamiento interno en América Latina . Experiencias de Guatemala, Perú, Colombia, México.*

14.00.16.00 hrs. Almuerzo

16:00-18:00 hrs. Plenaria y conclusiones del día

5 de junio

9:00-9:45 hrs. *Mujeres migrantes desde la perspectiva de los derechos humanos.* Laura Guzmán

9.45-10:15 hrs. Periodo de preguntas/respuestas

10:15-11:30 hrs. Taller. *Género, derechos humanos y migraciones.* Laura Guzmán

11:30-12:00 hrs.	Receso
12:00-12:45 hrs.	<i>Los derechos humanos en el Proceso de Puebla y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.</i> Marco Tulio Boasso
12:45-13:15 hrs.	Periodo de preguntas/respuestas
13:15-14:00 hrs.	<i>La Convención para la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares. Posibilidades y límites en su aplicación.</i> Santiago Corcuera, Fabienne Venet
14:00-14:30 hrs.	Periodo de preguntas/respuestas
14:30-16:30 hrs.	Almuerzo
16:30-18:00 hrs.	Trabajo de grupos. <i>Líneas de acción para fortalecer el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que laboran en la protección de los derechos humanos de las poblaciones migrantes.</i>
18:00-19:00 hrs.	Plenaria
19:00-20:00 hrs.	Síntesis y clausura
20:00 hrs.	Cena de clausura

ANEXO 2

Listado de participantes

Marco Tulio Boasso

Representante Adjunto de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Centroamérica

Santiago Corcuera

Director Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana

Raúl Hernández Chacón

Secretario Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala

Fernando García Olivarreta

Miembro Secretaría Ejecutiva Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

Enrique González

Rector Universidad Iberoamericana

Laura Guzmán

Directora Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PRIEG) Universidad de Costa Rica

Raúl Hernández Chacón

Secretario Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala.

Onésimo Hidalgo

Miembro del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC)

Leila Lima

Jefa de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Juan Mendoza

Miembro de la Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH) y representante de la Mesa Nacional de Desplazados de Perú. Representante de la Mesa de Desplazados del Perú

Juan Carlos Murillo

Asesor Jurídico Regional del ACNUR para el Norte de América del Sur

Helena Olea

Abogada Comisión Colombiana de Juristas

Magno Ortega

Miembro de la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción del Perú (CONDECOREP)

Lilliana Rojas

Miembro Asociación Regional de Migraciones Forzadas (ARMIF) Centroamérica

Jorge Rojas

Director Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Jaime Ruiz de Santiago

Jefe de Misión ACNUR Costa Rica

Luis Raúl Salvadó

Director Asociación de Desarrollo Nuevo Amanecer (ASDNA)

Rodolfo Stavenhagen

Vicepresidente y Miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Silverio Tapia

Secretario Técnico del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

Beatriz Tamez

Miembro Secretaría Ejecutiva Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

Gioconda Ubeda

Consultora Internacional

Fabienne Venet.

Directora de Sin Fronteras

Cristina Zeledón

Oficial de Programas Poblaciones Migrantes y Afectadas por la Violencia. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. IIDH

Mónica Vereá

Fundadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte en la Universidad Autónoma de México. Coordinadora y fundadora de la Maestría en estudios México-Estados Unidos de la Universidad Autónoma de México.

LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SON POSIBLES GRACIAS AL APORTE DE GOBIERNOS, ENTIDADES INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN, FUNDACIONES, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, AGENCIAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, UNIVERSIDADES Y CENTROS ACADÉMICOS. TODOS ELLOS HACEN POSIBLE LA MISIÓN DEL IIDH.



IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Hoy en día, es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta más de 50 proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales, y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

