

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de
Argentina, Brasil, Colombia y México



Coordinador: Leonir Mario Chiarello

Scalabrini International
Migration Network

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES
Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA**

Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México

Coordinador General y Editor

Leonir Mario Chiarello

2011

Scalabrini International Migration Network

New York

El *Scalabrini International Migration Network* (SIMN) es una institución sin fines lucrativos fundada en 2006 para promover la dignidad y los derechos de los migrantes, refugiados, marinos, itinerantes y toda persona en movilidad a nivel internacional. La presente publicación está constituida por cuatro estudios en torno a la definición de las Políticas Públicas y el rol de la Sociedad Civil en cuatro países de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Colombia y México.

Las opiniones expresadas en este libro son las de los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones del *Scalabrini International Migration Network* (SIMN).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES

Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México

Primera Edición

Copyright © 2011 by

Scalabrini International Migration Network Inc.

27 Carmine Street

New York 10014-4423

Tel. +1 (212) 675-3993

email: advocacy@simn.cs.net

Todos los derechos están reservados.

Publicado por: *Scalabrini International Migration Network*

Coordinador: Leonir Mario Chiarello, Director Ejecutivo y de Advocacy del SIMN

Editor: Leonir Mario Chiarello, Director Ejecutivo y de Advocacy del SIMN

Revisión de texto: María Fernanda Mejía Murillo, María Isabel Sanza Gutiérrez

Diagramación: María Isabel Sanza Gutiérrez, Sérgio Gheller (Centro Scalabriniano de Comunicação)

Diseño gráfico de la tapa: Sérgio Gheller y Camila Aparecida Panassolo, Centro Scalabriniano de Comunicação

ISBN-13: 978-0-9841581-4-0

Índice

<i>Agradecimientos</i>	<i>xiii</i>
<i>Prefacio</i>	<i>xv</i>
<i>Los autores</i>	<i>xix</i>
CAPÍTULO I – ARGENTINA	1
Introducción	3
PRIMERA PARTE – ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE LA ARGENTINA	6
1. Inmigración	6
1.1 Características generales de los movimientos de inmigración (1867–2000)	6
1.2 Características generales de los movimientos migratorios en las últimas décadas (1980–2001)	8
1.3 Inserción de los migrantes limítrofes y peruanos en los mercados de trabajo	13
2. Emigración de argentinos	15
SEGUNDA PARTE – POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN ARGENTINA	18
1. Evolución de la políticas públicas migratorias	19
2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales	23
2.1 Marco jurídico nacional: principios constitucionales	23
2.2 Normativa migratoria argentina	24
2.3 Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia	28
2.4 Acuerdos bilaterales y regionales	30
2.4.1 Acuerdos bilaterales	30

2.4.2	Acuerdos regionales	34
2.4.3	Conferencia Sudamericana de Migraciones	35
3.	Marco institucional	36
3.1	Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el Poder Ejecutivo	37
3.1.1	Ministerio del Interior	37
3.1.2	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	38
3.1.3	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	41
3.2	Formas de coordinación institucional	43
3.3	Otras instancias gubernamentales que trabajan el tema migratorio	44
4.	Programas de migraciones	46
4.1	Programas de inmigración	46
4.2	Programas sobre emigración	48
	TERCERA PARTE – LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES	54
1.	Estado, sociedad civil y migraciones	54
2.	Las organizaciones de la sociedad civil y la cuestión migratoria actual	61
2.1	Los Centros de Estudio sobre migraciones	62
2.2	Las organizaciones sociales de base	66
2.3	Las organizaciones de intermediación	69
2.3.1	Organizaciones sociales de intermediación	70
2.3.2	Organizaciones eclesiales y ecuménicas de intermediación	72
2.3.3	Organizaciones de intermediación de colectivos de migrantes	77
2.4	Las Organizaciones No Gubernamentales	78
	CUARTA PARTE – PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES	84
1.	Propuestas de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición e implementación de políticas de migraciones	84

2.	Propuesta para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre las causas, características y efectos de las migraciones	88
3.	Propuesta de espacios de participación ciudadana para una mayor sensibilización del conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes	90
Anexos		94
Anexo 1	Antecedentes de la Ley 25.871	94
Anexo 2	Argentina. Estado de Ratificación de los Tratados y Convenciones que conforman el Derecho Migratorio Internacional (actualizado a julio de 2011)	108
Anexo 3	Competencias migratorias de las instituciones	115
Anexo 4	El tratamiento de las migraciones en el MERCOSUR	122
Anexo 5	Organizaciones de la Sociedad Civil participantes en el "Programa Patria Grande"	137
Anexo 6	Acciones de la Sociedad Civil	138
Bibliografía		144
 CAPÍTULO II – BRASIL		151
Siglas		152
Introdução		155
	Dimensões das políticas de migração internacional no mundo atual	155
	Perspectiva dos Direitos Humanos: contradições e tensões	156
	Contexto dos países Latino-americanos e do Brasil	158
PRIMEIRA PARTE – DESENVOLVIMENTO E MIGRAÇÃO		160
1.	Retrospectiva histórica	160
1.1	A migração brasileira no final do século XIX e início do século XX	160
1.2	A população brasileira no período de 1930 a 1980	162
1.3	As tendências migratórias brasileiras na década de 1980	165
2.	Migrações Internacionais no Brasil	167
2.1	Emigração e Imigração no Brasil de 1980 até os dias atuais	167

2.1.1	Imigração para o Brasil	168
2.1.2	Emigração de brasileiros	169
2.1.3	Emigração de Brasileiros com destino aos Estados Unidos	170
2.1.4	O perfil das trocas migratórias entre Brasil e Japão	172
2.1.5	Emigração de Brasileiros para a Europa	174
2.1.6	Trocas migratórias entre Brasil e países do MERCOSUL	176
2.1.7	Trocas migratórias entre Brasil e países na Fronteira Norte	179
2.1.8	Trocas migratórias entre Brasil e Angola	181
2.2	Migração de retorno	185
2.3	Migração qualificada	186
2.4	Refugiados	188
2.5	O caso recente da imigração Haitiana	191
2.6	Remessas monetárias enviadas pelos emigrantes brasileiros	193
SEGUNDA PARTE – MARCO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS		194
1.	Políticas recentes de Migração Internacional	194
2.	Retrospectiva	197
3.	Marco Jurídico Nacional	199
3.1	Constituição de 1988	199
3.2	Lei nº 6.815, de 1980	199
3.3	Projeto de Lei 5.655/2009	199
3.4	Decreto-Lei 2.448, de 1940 – Código Penal	200
3.5	Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente	200
3.6	Lei nº 9.474, de 1997 – implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951	200
4.	Marco Jurídico Internacional	200
4.1	Nações Unidas	200
4.2	Organização dos Estados Americanos – OEA	202
4.3	Organização Internacional do Trabalho – OIT	202
4.4	MERCOSUL	202

5.	Outros acordos bilaterais	203
6.	Marco institucional	204
6.1	Ministério da Justiça	204
6.2	Ministério do Trabalho	205
6.3	Ministério de Relações Exteriores – MRE	205
7.	Planos e programas estatais	206
8.	Principais atores nacionais e internacionais	207
8.1	Organizações não governamentais	207
9.	As anistias	208
10.	O Tratamento aos Refugiados	208

**TERCEIRA PARTE – A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE MIGRAÇÕES** 211

1.	O contexto atual das políticas migratórias e o discurso oficial	211
2.	Discurso e prática – distanciamento da sociedade, contradições e conflitos	214
3.	Sociedade civil	220
3.1	Percepções	220
3.2	Atenções e ações	223
3.3	Organizações de caráter religioso	225
3.3.1	Incidência na Sociedade	228
3.3.2	Incidência na vida do imigrante	229
3.4	Organizações de caráter civil de e para imigrantes	230
3.4.1	Organizações de imigrantes	230
3.4.2	Organizações para os imigrantes e refugiados	231
3.5	Instituições de ensino e pesquisa	231
3.6	Redes de Apoio	235
3.6.1	Rede Solidária para Migrantes e Refugiados	236
3.6.2	NIEM	237
3.6.3	SIMN	237
3.7	Publicações	237

QUARTA PARTE – PROPOSTAS DE ESPAÇOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRAÇÕES	239
Lista dos entrevistados	241
Anexos	242
Anexo 1 Estrangeiros que Vivem no Brasil por Local de Nascimento e Sexo – 2000	242
Anexo 2 Perfil dos Imigrantes Internacionais no Brasil	243
Anexo 3 Latino-americanos e Caribenhos no Brasil, 1970, 1980, 1991 e 2000	244
Anexo 4 Brasileiros na América latina e Caribe nos Anos 90	245
Anexo 5 Refugiados, Solicitantes de Asilo, Deslocados Internos e Outras Pessoas Sob a Proteção do Acnur – Américas, 2009	246
Anexo 6 Percentual de Indivíduos Atendidos pela Casa do Migrante (Missão Nossa Senhora da Paz – São Paulo) por Continente de Origem – 2008/2010	247
Anexo 7 Distribuição Etária dos Atendidos pela Casa do Migrante (Missão Nossa Senhora da Paz – São Paulo) 2008/2010	247
Documentos	248
Documento 1 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil	248
Documento 2 Conselho Nacional de Imigração, Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante	251
Documento 3 Pe. Alfredo J. Gonçalves, Migrações em pauta	261
Documento 4 Pe. Mário Geremia, Discurso na Câmara Municipal de São Paulo	263
Referências bibliográficas	268
CAPÍTULO III – COLOMBIA	277
<i>Índice de Acrónimos</i>	278
Introducción	279

PRIMERA PARTE – MIGRACIONES INTERNACIONALES: DINÁMICA, POLÍTICAS, PARTICIPACIÓN	283
1. Análisis general de la dinámica de las migraciones internacionales	283
1.1 Consideraciones generales	284
1.2 Inmigración hacia Colombia	285
1.3 Emigración de colombianos	292
1.3.1 Características de los movimientos de emigración	292
1.3.2 Cifras estadísticas sobre emigrantes colombianos respecto del total de la población del país	294
1.3.3 Distribución por país de destino	295
1.3.4 Sexo y edad de los emigrantes colombianos 1985-2005	299
1.3.5 Causas de la emigración de nacionales al exterior	300
1.4 Conclusiones	302
2. Marco normativo y políticas públicas sobre migraciones internacionales	302
2.1 Constitución política e instrumentos de política pública	303
2.1.1 Constitución política de Colombia	303
2.1.2 Documentos de política pública	305
2.2 Marco jurídico internacional	311
2.2.1 Universal	311
2.2.2 Regional	315
2.2.3 Bilateral	317
2.2.4 Instancias de discusión – procesos consultivos hacia la formulación de políticas públicas internacionales y/o regionales	318
2.3 Marco jurídico nacional	319
2.3.1 Marco institucional	319
2.3.2 Normatividad sobre inmigración a Colombia	321
2.3.3 Normatividad sobre emigración de colombianos al exterior	324
2.3.4 ¿Punto de partida o de llegada? Ley sobre política pública migratoria en Colombia	327
2.4 Conclusiones	330
3. La participación de los migrantes internacionales	330

3.1	Las múltiples identidades de los migrantes colombianos en el exterior	332
3.2	La migración como la negatividad de la ciudadanía	333
3.3	El acceso a la ciudadanía de los expatriados en el país de origen	337
3.4	Conclusión: la agencia de los migrantes y sus múltiples formas de inserción en la comunidad	340
	SEGUNDA PARTE – DESPLAZAMIENTO INTERNO: DINÁMICA, POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN	342
1.	Análisis general de la dinámica del desplazamiento	342
1.1	Fuentes y datos sobre desplazamiento forzado interno	343
1.1.1	Fuentes directas	343
1.1.2	Fuentes indirectas	346
1.2	El perfil del desplazado	347
1.2.1	Concepto de desplazado	348
1.2.2	Magnitud del desplazamiento	352
1.2.3	Causas y autores del éxodo forzado	354
1.2.4	Tipos de desplazamiento y frecuencia de los mismos	356
1.2.5	Caracterización de los desplazados	357
1.2.6	Intención de retorno	360
1.3	Conclusiones	360
2.	La política colombiana para la atención integral a la población desplazada	361
2.1	Formación y desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento forzado	362
2.1.1	Surgimiento de la política	362
2.1.2	La ley 387 de 1997	365
2.1.3	La intervención de la Corte Constitucional	368
2.1.4	Los principios rectores del desplazamiento interno y su incorporación a la política colombiana	372
2.1.5	El proceso de seguimiento a las órdenes dadas por la T-025 de 2004	374

2.2	La política pública de atención al desplazamiento en Colombia	376
2.3	Los resultados de la política de atención a los desplazados	379
2.3.1	Prevenición	379
2.3.2	Ayuda humanitaria	380
2.3.3	Estabilización socioeconómica	384
2.3.4	Derecho a la personalidad jurídica	384
2.3.5	Derecho a la salud	385
2.3.6	Derecho a la educación	387
2.3.7	Derecho a la vivienda	388
2.3.8	Generación de ingresos	390
2.3.9	Retorno y reubicación	392
2.4	Conclusiones	395
3.	La participación de la sociedad civil en la política pública de atención al desplazamiento forzado	396
3.1	El derecho a la participación efectiva de la población desplazada en el diseño de la política pública creada para su atención	397
3.1.1	Evolución del marco normativo de la participación	397
3.1.2	Marco actual de la participación en la política de atención al desplazamiento	401
3.2	Espacios de participación abiertos por la Corte Constitucional	404
3.2.1	La estrategia de participación elaborada por la Corte	405
3.2.2	Los efectos de las decisiones de la Corte en la participación de la población desplazada	408
3.3	La Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado	411
3.4	Conclusiones	414
TERCERA PARTE – REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO: DINÁMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS		415
1.	Análisis general de la dinámica de los refugiados y solicitantes de asilo	415
1.1	Perfil de los refugiados en Colombia	415

1.2 Reconocimiento de la condición de refugiados en Colombia por país de origen, género y edad entre 1990 y 2010	418
1.3 Características de los movimientos de refugiados en Colombia (1990-2010)	419
2. Marco de las políticas públicas sobre refugiados en Colombia	419
2.1 Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales	420
2.2 Marco institucional	422
2.3 Programas estatales sobre refugiados	428
CUARTA PARTE – RECOMENDACIONES	429
1. Recomendaciones sobre la migración internacional	429
2. Recomendaciones sobre el desplazamiento interno	431
3. Recomendaciones sobre los refugiados	435
Bibliografía	438
CAPÍTULO IV – MÉXICO	447
<i>Índice de Acrónimos</i>	448
<i>Resumen ejecutivo</i>	452
Introducción	453
PRIMERA PARTE – LA DINÁMICA MIGRATORIA EN MÉXICO	458
1. La dinámica demográfica	459
2. Migración interna	460
3. Inmigración	463
4. Refugio	465
5. Migración en tránsito	465
6. Emigración	467
6.1 Perfil de la migración México Estados Unidos	469
7. Migración temporal	475
8. Remesas	477
9. Balance general	480

SEGUNDA PARTE – MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN EN MÉXICO	483
1. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales	485
1.1 El marco jurídico federal relacionado con asuntos migratorios	487
1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)	487
1.1.2 Ley General de Población (LGP-1974)	489
1.1.3 Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (27/01/2011)	489
1.1.4 Ley de Migración (25/05/2011)	490
1.2 Marco jurídico de las entidades federativas en materia migratoria	492
2. Marco institucional para asuntos migratorios y coordinación interinstitucional	496
2.1 Programas federales	499
2.1.1 Acciones del Instituto Nacional de Migración (INM)	505
2.1.2 Acciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)	508
2.1.3 Acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	509
2.2 Poder Legislativo	511
2.3 Poder Judicial	513
3. Acuerdos bilaterales, regionales y globales	514
3.1 Acuerdos bilaterales	514
3.2 Acuerdos regionales	515
3.3 Acuerdos globales: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares	516
4. Programas de colaboración con organismos internacionales relacionados con el tema migratorio	520
5. Conclusiones	522

TERCERA PARTE – LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN	523
1. La labor humanitaria y los organismos civiles: la experiencia de los albergues y casas de migrantes, realidades y desafíos	524
1.1 Algunas premisas indispensables	525
1.2 La misión humanitaria y sus circunstancias	531
1.3 Las fuentes de financiamiento, los límites legales y sus incógnitas	538
1.4 Los recursos humanos y materiales para la labor humanitaria: algunos ejemplos	546
1.5 Las relaciones conflictivas con la autoridad gubernamental y los nuevos desafíos	554
1.6 Una historia (¿interminable?) de claros y oscuros	558
2. El río revuelto de la migración: tentativa de una lectura sapiencial de los flujos centroamericanos en México	560
2.1 La Migración como un río	560
2.1.1 Río revuelto	561
2.2 Espejismo desvirtuado de la migración	564
2.2.1 De la periferia al centro	564
2.2.2 Migración como tema exótico	565
2.2.3 Migración como safari	566
2.3 Contradicciones de la mercadotecnia humana	572
2.3.1 Caída progresiva de los vínculos	573
2.3.2 Caída de una tradición hospitalaria en Estados Unidos	575
2.4 Escalada de la discriminación partiendo del lenguaje	576
2.5 Los residuales de la migración centroamericana y mexicana	578
2.6 Conclusión	579
3. Evaluación conclusiva y recomendaciones	580
Anexos	587
Bibliografía	623

Agradecimientos

El *Scalabrini International Migration Network* (SIMN) quiere agradecer a todos aquellos que, de una forma u otra, hicieron posible la publicación de este volumen sobre *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*.

Agradecemos a los coordinadores, investigadores y colaboradores que trabajaron en la realización de los estudios en los cuatro países latinoamericanos: en Argentina, Lelio Mármora, Gabriela Altilio, María Laura Gianelli Dublanc y Yamila Vega; en Brasil, Neide Patarra, Duval Magalhães, Paulo Parise, Dirceu Cutti, Helion Póvoa Neto, Mariana Aydos y Elizângela Lacerda; en Colombia, Roberto Vidal, Rosa María Martín, Beatriz Eugenia Sánchez y Marco Velásquez; y en México, Cecilia Imaz, Jorge Durán, Rodolfo Casillas y Florenzo María Rigoni.

Agradecemos a los Centros de Estudios Scalabrinianos, el *Center for Migration Studies of New York* (CMS), el Centro de Estudos Migratórios de São Paulo (CEM) y el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos de Buenos Aires (CEMLA) por el apoyo en realización de la investigación.

Agradecemos a Marie Sirois por el apoyo administrativo en la realización de la investigación, a María Isabel Sanza Gutiérrez y María Fernanda Mejía Murillo por la revisión de los textos, y a Sergio Gheller y Camila Panassolo por su diagramación.

También expresamos nuestra gratitud a Joseph Chamie, Director de investigaciones del *Center for Migration Studies of New York*, por sus significativos aportes y valiosas sugerencias.

Para concluir queremos agradecer a todos los lectores que, motivados por las reflexiones y propuestas presentadas en esta investigación, se comprometerán con la definición, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos tendientes a promover una convivencia social en la cual todos puedan compartir el pleno respeto de la dignidad y los derechos de todos y cada uno de los seres humanos, incluyendo los migrantes.

New York, Septiembre de 2011

Leonir Mario Chiarello
Director Ejecutivo
Scalabrini International Migration Network

Prefacio

La creciente brecha económico-social entre los países, el empobrecimiento de amplios sectores de la población, la inequidad social, la falta de cohesión social, las crisis económicas, el lento crecimiento de las ofertas laborales que repercute en el desempleo, los desastres naturales y la violencia se encuentran entre los principales factores de la emigración de millones de latinoamericanos hacia el norte del continente americano o hacia otros países de la región.

Por otra parte, en algunos de los países de destino de los migrantes, las políticas restrictivas obligan a millones de personas a vivir en situación de irregularidad migratoria, a la cual se vinculan los problemas de explotación laboral, violación de derechos humanos, vulnerabilidad social, tráfico humano y trata de personas, entre otras consecuencias.

En este complejo contexto, la gestión de los flujos migratorios requiere políticas públicas sobre migraciones que sean explícitas y que incluyan a las poblaciones migrantes.

Uno de los elementos indispensables para la definición, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones es el diagnóstico de los elementos vinculados a los procesos migratorios y sus impactos en las sociedades de origen, tránsito y destino. El desconocimiento de los mismos genera, en muchos casos, políticas públicas inadecuadas o ineficientes para la recepción e integración de las poblaciones migrantes.

Asimismo, la gobernabilidad adecuada de los flujos migratorios exige la corresponsabilidad entre los gobiernos y los actores de la sociedad civil de los países de origen, tránsito y destino de los migrantes en la definición y desarrollo de políticas y programas tendientes a garantizar la dignidad y los derechos de los mismos migrantes y sus familias. En este sentido, el consenso entre los actores gubernamentales y los actores de la sociedad civil es una condición *sine qua non* para garantizar la legitimidad y eficacia de las políticas públicas sobre migración.

La participación creciente de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de las políticas y programas de migraciones implica un cambio sustantivo en el carácter que tienen tales políticas y programas. Así, desde la concepción de las políticas públicas de migraciones como “políticas de Estado” la activa intervención de la sociedad civil y sus resultados permiten definir las en la actualidad como “políticas de Sociedad”.

El carácter más amplio que han asumido estas políticas, tanto en términos de los actores sociales que participan, como en cuanto a las temáticas que constituyen sus fundamentos, permite observar cambios importantes tanto en la normativa internacional, como en la posición que sobre el tema han adoptado algunos países. En este

sentido, la gama de fundamentos que sirven de base a la definición de las políticas públicas de migraciones se ha ampliado, yendo desde la perspectiva de la seguridad (en general, principal argumento de los países receptores), a la del costo-beneficio de las migraciones, o a aquellas que privilegian los derechos humanos de los migrantes, tal como se observa en la mayoría de países de América Latina.

El papel privilegiado acordado a los fundamentos éticos en la definición y ejecución de las políticas públicas de migraciones permite observar el desplazamiento que está llevándose a cabo desde una concepción definida como “política de Estado” a otra que podría entenderse como “política de humanidad”.

El futuro de las políticas públicas de migraciones va a enfretarse a un especial desafío en la forma en que se articule la relación entre la sociedad civil y los gobiernos. Esa articulación puede orientarse tanto hacia la negación de derechos al migrante, como se observa en forma creciente en la opinión pública de gran parte del mundo desarrollado, como a la aceptación del principio de desarrollo humano de la persona migrante como base de toda política, la cual ha sido ya asumida por diferentes organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la defensa de tales derechos.

Para responder a estos desafíos en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones, la Rede Scalabriniana Internacional de Migración (SIMN, por su sigla en inglés – *Scalabrini International Migration Network*) ha implementado un sistema de monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones y de vinculación permanente entre los tomadores de decisión sobre migraciones.

Una de las actividades específicas de este sistema de monitoreo es la realización de investigaciones sobre los aspectos críticos de las migraciones internacionales y sus vinculaciones con las políticas públicas.

Después de haber realizado un estudio exploratorio sobre las políticas públicas sobre migraciones en el continente americano¹, el SIMN promovió la presente investigación sobre las políticas públicas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de tales políticas en los cuatro mayores países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y México.

Esta investigación ofrece un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de los flujos migratorios y las iniciativas que están llevando a cabo los actores políticos y sociales que trabajan en el campo de las migraciones en estos cuatro países, lo que permitirá a los tomadores de decisiones en materias migratorias contar con nuevos elementos para la definición e implementación de nuevas políticas públicas y programas sobre migraciones.

En el primer capítulo de la presente investigación, Lelio Mármora, con la colaboración de Gabriela Altilio, María Laura Gianelli Dublanc y Yamila Vega, presenta las principales tendencias de las migraciones en Argentina, las políticas y leyes sobre

¹ Mirkin, Barry (2011) *La migración internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*. Scalabrini International Migration Network, New York.

migraciones implementadas a lo largo de la historia de este país y, finalmente, una panorámica amplia de las actividades promovidas por los actores de la sociedad civil vinculadas a la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas argentinos sobre migraciones.

En el segundo capítulo, un equipo de investigadores coordinado por Neide Patarra e integrado por Duval Magalhães, Paulo Parise, Dirceu Cutti, Helion Póvoa Neto y Mariana Aydos, con la colaboración de Elizângela Lacerda, presenta un diagnóstico sobre las migraciones a lo largo de la historia de Brasil, así como los principales instrumentos normativos e institucionales a través de los cuales se ha basado la gobernabilidad migratoria en el país, para concluir, finalmente, con una exposición de las principales percepciones y acciones de los actores sociales en Brasil en lo que concierne a la promoción de los derechos de los migrantes y de políticas públicas sobre migraciones.

En el tercer capítulo, Roberto Vidal, Rosa María Martín, Beatriz Eugenia Sánchez y Marco Velásquez presentan el extenso panorama de la migración, el refugio y el desplazamiento en Colombia, la descripción de las políticas sobre migración, desplazamiento y refugio que se han desarrollado, y el detalle del marco normativo de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas sobre migración, desplazamiento y refugio en este país.

En el cuarto capítulo, después de la exposición de Jorge Durán de las principales tendencias de la inmigración, emigración, transmigración y refugio en México, Cecilia Imaz presenta el marco jurídico e institucional de las políticas públicas mexicanas. Posteriormente, Rodolfo Casillas analiza la labor humanitaria al servicio de los migrantes promovida por las organizaciones de la sociedad civil, focalizando su atención en la experiencia de los albergues y casas de migrantes. Finalmente, Florenzo María Rigoni presenta una lectura sapiencial sobre los flujos migratorios centroamericanos en México.

La investigación sobre las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en Argentina, Brasil, Colombia y México revela que los hombres, mujeres, jóvenes, niños y niñas que migran, que son desplazados o refugiados son sujetos de derechos y también actores centrales en la construcción de una cultura de *con-vivencia* en la cual todos pueden disfrutar de los derechos inalienables que poseen de forma inherente por el mero hecho de ser lo que son: seres humanos. En este sentido, la concertación y la coordinación entre los actores del Estado y de la sociedad civil, incluidos los migrantes, son una prioridad en la agenda política y social de estos países.

Leonir Chiarello y Lelio Mármora
Septiembre de 2011

Los autores

Coordinador General

Leonir Mario Chiarello

Graduado en Filosofía por la Universidad de Caxias do Sul, Brasil; Licenciado en Teología Sistemática por la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, Italia; concluyendo el Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos en la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Director Ejecutivo y de *Advocacy* del *Scalabrini International Migration Network* (SIMN) y coordinador general del Fórum Internacional sobre Migración y Paz.

Capítulo I: ARGENTINA

Lelio Mármora (*Coordinador*)

Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires y Doctor en Sociología, Universidad de Paris. Director de la Maestría sobre Políticas de Migraciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Director de la carrera de especialización sobre Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Ex director de la Dirección Nacional de Migraciones, Argentina. Ex representante para el Cono Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ex director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

María Gabriela Altilio

Licenciada en Periodismo de la Universidad del Salvador y licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Políticas de Migraciones Internacionales de la UBA, con varios años desempeñándome como consultora y asistente en investigación en asociaciones de la sociedad civil.

María Laura Gianelli Dublanc

Consultora internacional y gubernamental. Magíster en Políticas de Migraciones Internacionales. Admitida en el Doctorado en Derecho. Docente en la Especialización en Políticas y Gestión Migratoria Internacional en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y en la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales (UBA). Miembro del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Dere-

cho de la Universidad Lomas de Zamora (UNLZ) y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanus (UNLa). Docente de Derechos Humanos (UNLZ, UNLa), Políticas Migratorias y Trata de Personas (UNLa).

Yamila Vega

Licenciada en Sociología (UBA). Integró el equipo de trabajo de la Encuesta Complementaria sobre Migraciones Internacionales (INDEC). Trabajó como asesora y coordinadora en el Programa Nacional de Normalización Documentaria Mercosur “Patria Grande”, Dirección Nacional de Migraciones (DNM), Argentina. Actualmente se desempeña como asesora en la Dirección Nacional de Población (Ministerio del Interior) Argentina.

Capítulo II: BRASIL

Neide Patarra (*Coordinadora*)

Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo; Livre Docente do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp); Professora e pesquisadora titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE) (aposentada).

Duval Magalhães

Doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Paolo Parise

Doutor em teologia sistemática pela Pontifícia Università Gregoriana de Roma (PUG). Professor do Instituto São Paulo de Estudos Superiores (ITESP) e do Instituto de Teologia da Região Episcopal Sé, Arquidiocese de São Paulo (ITELSE). Diretor do Centro de Estudos Migratórios de São Paulo (CEM).

Dirceu Cutti

Editor de TRAVESSIA—Revista do Migrante, Centro de Estudos Migratórios de São Paulo (CEM).

Helion Póvoa Neto

Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM) e membro do Conselho Editorial de Travessia– Revista do Migrante.

Mariana Recena Aydos

Cientista Social, Mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas e Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Elizângela Lacerda

Geógrafa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da mesma Universidade.

Capítulo III: COLOMBIA

Roberto Vidal (*Coordinador*)

Abogado y Doctor en Derecho. Profesor titular y director de Departamento en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia. Director del Grupo de investigación en Justicia Social y codirector de la Red Latinoamericana sobre la Migración Forzada.

Rosa María Martín

Abogada. Ha coordinado proyectos de ayuda humanitaria de emergencia a población desplazada por la violencia. Actualmente coordina el programa conjunto de ACNUR y la Sección de Movilidad Humana del Secretariado Nacional de Pastoral Social, de la conferencia Episcopal de Colombia.

Beatriz Eugenia Sánchez

Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Profesora de Derecho Internacional en la Universidad de los Andes, en Bogotá, Colombia.

Marco Velásquez

Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana con Maestría del Instituto de Altos

Estudios Internacionales y del Desarrollo en Ginebra Suiza. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Capítulo IV: MÉXICO

Cecilia Imaz Bayona (Coordinadora)

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora titular en la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración. Sus líneas de investigación son políticas migratorias y gobernanza de la migración internacional. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Directorio de expertos en materia migratoria en México* (2010) y “*Mexican Migration to the United States. A challenge that Requires a Binational Approach*” en *La reforma migratoria integral de Norteamérica. Una mirada binacional: análisis y propuestas para su diseño* (2011).

Jorge Guillermo Durand Arp-Nissen

Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad de Toulouse-Le Mirail. Profesor-investigador titular de la Universidad de Guadalajara–CIDE y codirector del *Mexican Migration Project* así como del *Latin American Migration Project*, auspiciado por las universidades de Princeton y Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Algunas de sus líneas de investigación son: la migración México–Estados Unidos y la inserción de los migrantes en el mercado laboral. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Continental Divides: International Migration in the Americas* (2010) y *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional* (2010).

Rodolfo Casillas Ramírez

Doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana. Profesor-investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y miembro *ad honorem* de la Comisión Intersecretarial sobre la Trata de personas del gobierno mexicano. Algunas de sus líneas de investigación son: migración de tránsito, tráfico de indocumentados y trata de personas. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Auge y forja de identidades sociales en el Sur de México” en *Los grandes problemas de México* (2010) y *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas y adolescentes* (2009).

Flor María Rigoni

Director del Albergue Belén, Tapachula, Chiapas. Recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos en 2006 y el Premio Quetzalcóatl en 2010 del Instituto Nacional de Migración. Entre sus publicaciones se encuentra *Reflexiones en el camino del migrante* (2008).

Capítulo I

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES EN ARGENTINA

La participación de la Sociedad Civil

Coordinador:

Lelio Mármora

Colaboradoras:

María Gabriela Altilio
María Laura Gianelli Dublanc
Yamila Vega

Buenos Aires, Argentina
Septiembre de 2011

Introducción

Las políticas públicas de migraciones internacionales en la Argentina siempre estuvieron estrechamente relacionadas con las diferentes propuestas, reacciones o actividades de la sociedad civil.

La permanente demanda insatisfecha de mano de obra en distintos sectores de la actividad económica impulsó activas políticas de apertura y promoción migratoria desde el inicio de su vida republicana.

No obstante, este marco de apertura, convertida en algunos períodos en activa promoción, se vio interrumpida en distintas oportunidades por políticas explícitas o implícitas de restricción, tal como ocurrió a raíz de la crisis económica de 1929, durante la Segunda Guerra Mundial, en las recurrentes dictaduras militares a partir de 1955, o en el segundo quinquenio de la década de 1990.

Por otra parte, la inserción de las migraciones en la estructura social y económica de la Argentina tuvo diferentes efectos reactivos tanto a nivel político como de la percepción social. Estas reacciones pudieron observarse a principios del siglo XX, cuando el activo papel de los inmigrantes en la formación de sindicatos de trabajadores provocó una reacción negativa en los sectores dirigentes, plasmada en una Ley que permitía expulsar a los extranjeros que fueran considerados peligrosos para la paz social.

Por otro lado, fueron las asociaciones de migrantes las que acompañaron las políticas de integración y asistencia social al migrante, especialmente en áreas como la salud y la educación.

En las últimas décadas el papel de la sociedad civil, en sus distintas formas, ha sido clave tanto en la definición de las políticas públicas migratorias, así como en su desarrollo, jugando un rol de especial importancia en la protección de los derechos humanos de los migrantes.

También en las últimas décadas se observaron cambios en los flujos migratorios no sólo de llegada al país sino también de partida. Las tradicionales migraciones de ultramar se detuvieron, así como algunos flujos provenientes de países limítrofes, como Chile y Uruguay; se mantuvieron e incrementaron las migraciones provenientes desde Bolivia, Paraguay y de otros países sudamericanos como el Perú; aparecieron nuevas corrientes de migrantes provenientes desde Europa Oriental y Asia; y se puso en marcha un proceso de emigración de argentinos hacia el exterior.

Estos cambios determinaron a su vez transformaciones en las políticas y programas de migraciones.

De esa forma, la inmigración limítrofe, negada hasta la ley de la última dictadura militar, ha sido reconocida en las actuales normativas y ha sido objeto de progra-

mas especiales como el de regularización migratoria, llamada “Patria Grande”.

Por otra parte, los programas de retorno, que tuvieron una gran actividad durante el período de recuperación de la democracia en la década de 1980, han tenido su continuidad en programas de vinculación y retorno de argentinos con calificación de residentes en el exterior. A su vez, en función de incrementar la participación ciudadana de los emigrantes argentinos, desde el Ministerio del Interior se desarrolló un programa especial, llamado “Provincia 25”.

Las políticas y programas están asentados en una estructura institucional con base en diferentes partes del Estado, si bien desde mediados del siglo pasado es el Ministerio del Interior el que tiene el mandato principal sobre la materia.

La articulación interinstitucional para la definición y gestión de las políticas y programas migratorios posee en general una débil estructura, apareciendo solo explícitamente en instancias más amplias de políticas, como el Consejo Federal de Población (COFEPO).

Las actuales políticas de migraciones internacionales están encuadradas en la ley promulgada en el año 2004, caracterizada por una clara definición con respecto a los derechos humanos de los migrantes. Esta normativa de protección y apertura migratoria se vincula directamente con los avances realizados en el MERCOSUR, especialmente con el “Convenio sobre libre residencia de los ciudadanos del MERCOSUR y países asociados”, y en el “Plan sudamericano de desarrollo humanos para las migraciones” de la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Estos avances en la libre circulación y residencia han sido permanentemente promovidos y acompañados por diferentes acciones de la sociedad civil, en sus diferentes formas, sea como centros de estudios, organizaciones de base, u organismos no gubernamentales, quienes han contribuido a la consolidación de una política pública de migraciones internacionales abiertas, vinculadas a la integración regional y de respeto a los derechos humanos de los migrantes.

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar el papel del Estado y de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas de migraciones de la República Argentina.

Para ello, se inicia con una breve descripción, en función de los datos existentes, de los movimientos de inmigración y emigración, destacando las formas de inserción laboral de las actuales corrientes migratorias provenientes desde los países limítrofes y del Perú.

En una segunda parte, se analiza la evolución de las políticas de migraciones hasta la actualidad, considerando los diferentes cambios que se fueron dando en el último siglo.

Posteriormente, se presenta la estructura institucional que tiene funciones en la definición y desarrollo de las políticas públicas y programas migratorios. El marco normativo que contiene y direcciona a estas políticas es analizado en sus diferentes

niveles y evolución, incluyendo los distintos convenios binacionales y regionales a los cuales la Argentina se ha adherido.

Un capítulo especial se ha dedicado a los programas de migraciones internacionales, tanto los tradicionales y nuevos programas dirigidos a los inmigrantes que se asientan en el país, como aquellos que se están implementando frente a los nuevos movimientos migratorios de argentinos hacia el exterior.

Si bien en las diferentes partes señaladas está presente el análisis sobre el rol tanto el Estado como la sociedad civil, la última parte del trabajo se concentra en el papel que ésta última tiene en relación con las políticas y programas migratorios internacionales. Para ello, se realizó una muestra de treinta asociaciones representativas de diferentes actividades, sobre las cuales se trabajó con entrevistas estructuradas a sus dirigentes. De esta forma, se analizan las formas de participación de los centros de investigación, las asociaciones de base, las asociaciones intermedias y las organizaciones no gubernamentales.

Por último, el trabajo presenta algunas propuestas sobre la participación de la ciudadanía en la gestión, información y sensibilización vinculadas con la definición de las políticas y programas públicos de migraciones internacionales.

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE LA ARGENTINA

La evolución de los movimientos migratorios internacionales en Argentina ha tenido diferentes cambios, que se manifiestan en una gran afluencia de inmigrantes de ultramar a fines del siglo XIX y principios del XX, con una segunda corriente después de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la década de 1950. Asimismo, el país recibió ininterrumpidamente una inmigración desde los países limítrofes, algunos de los cuales continúan con una fuerte presencia dentro del total de inmigrantes, que en la actualidad representan un porcentaje sustancialmente menor sobre el total de la población que el que tenían a principios del siglo XX.

Las migraciones actuales tienen formas de inserción laboral en determinados sectores de la producción y los servicios, destacándose como una modalidad especial la de los bolivianos, que se han transformado en parte substancial de la producción hortícola para el consumo de los principales centros urbanos.

Por otra parte, desde la década de 1960, comenzó a darse un movimiento de emigración de argentinos en el exterior, el cual se incentivó durante la crisis de los años 2000 y 2001, transformando así a la Argentina también en un país de emigración.

1. Inmigración

1.1 Características generales de los movimientos de inmigración (1869-2010)

La Argentina, país tradicionalmente receptor de inmigrantes, tuvo durante el último siglo una fuerte presencia de población extranjera, con alrededor del 30% sobre el total de su población en 1914, lo que la ubicaba en términos relativos como uno de los países del mundo con mayor cantidad relativa de inmigrantes.

Tres décadas después, Argentina mantenía un total de población extranjera similar (alrededor de 2 millones), pero su proporción sobre el total de la población del país se redujo a la mitad (15%), bajando paulatinamente en las siguientes décadas, hasta llegar, en el 2001, a representar el 4,2% y, en el 2010, presentar un leve aumento llegando al 4,5%.

Esta disminución se explica fundamentalmente por la menor proporción de inmigrantes de ultramar, ya que las migraciones limítrofes, que representaban el 2,4% en 1869, mantienen su proporción relativa, llegando en 2010 a un porcentaje del 3,1%.

Si bien a principios del siglo XX la Argentina era el país que contaba con mayor cantidad proporcional de extranjeros sobre su población total, en la actualidad, con un 4,5%, ocupa, de acuerdo al censo 2010, el puesto número 112 sobre 230 países relevados (Naciones Unidas, 2009).

Lo anterior revela que Argentina no sólo está lejos de los tradicionales países de inmigración, como Australia (21,9%), Nueva Zelanda, (22,4%), Canadá (21,3%) o Estados Unidos (13,5%) entre otros, sino que también en el contexto latinoamericano su posición ha sido superada por Costa Rica (10,5%) o Belice (15%), quedando en este momento con proporciones similares a las de República Dominicana (4,2%), Venezuela (3,5%) y Panamá (3,4%).

Por otra parte, de acuerdo a las últimas estimaciones realizadas por el Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional de las Américas (SICREMI), en 2009, los flujos migratorios permanentes en la Argentina fueron proporcionalmente de la misma magnitud que los recibidos por Francia y Alemania, y tres veces superior a los del Japón, los tres países con inmigración permanente per cápita más baja en ese año (OEA, 2011).

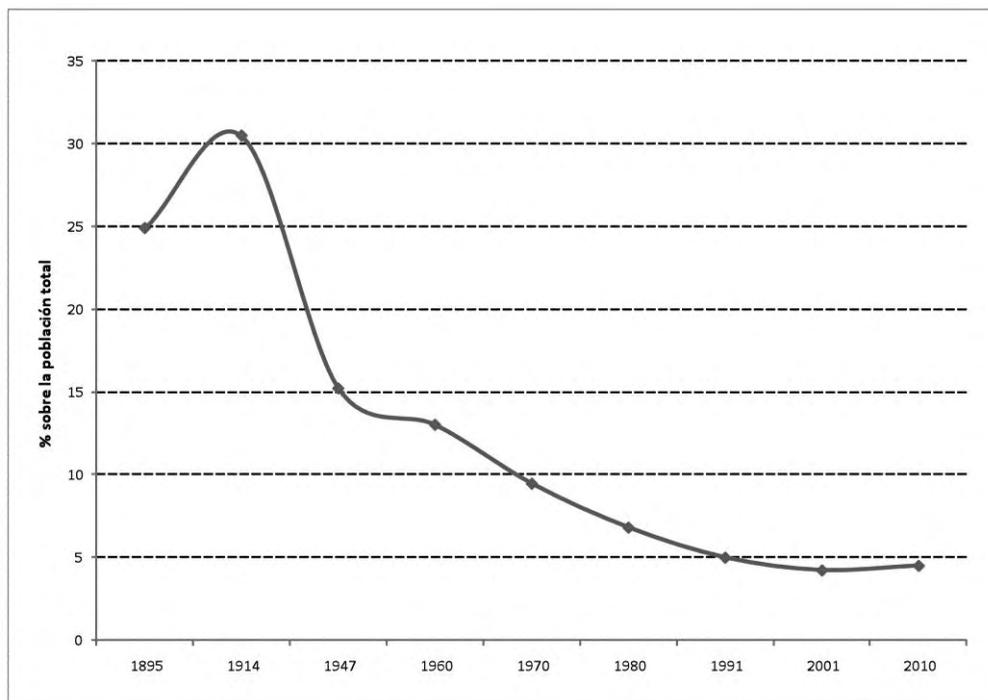
**Cuadro 1: Población extranjera según origen limítrofe o no limítrofe.
Censos Nacionales de Población 1869–2010. Total país.**

Año del censo	Población total	Población extranjera total	Porcentaje extranjeros sobre población total	Población extranjera no limítrofe	Porcentaje extranjeros no limítrofes sobre población total	Población extranjera limítrofe	Porcentaje extranjeros limítrofes sobre población total
1869	1 737 076	210 189	12,1	168 970	9,7	41 360	2,4
1895	3 954 911	1 004 527	25,2	890 946	22,3	115 892	2,9
1914	7 885 237	2 357 952	29,9	2 184 469	27,3	206 701	2,6
1947	15 893 827	2 435 927	15,3	2 122 663	13,3	313 264	2,0
1960	20 010 539	2 604 447	13,0	2 137 187	10,7	467 260	2,3
1970	23 390 050	2 210 400	9,5	1 676 550	7,2	533 850	2,3
1980	27 947 447	1 912 217	6,8	1 149 731	4,1	753 428	2,7
1991	32 615 528	1 628 210	5,0	811 032	2,4	817 428	2,6
2001	36 260 130	1 531 940	4,2	608 695	1,6	923 215	2,6
2010	40 117 096	1 805 957	4,5	560 903	1,4	1 245 054	3,1

Fuente: Pacea y Curtis (2008) y Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 (IN-DEC).

Gráfico 1: Porcentaje de población extranjera sobre la población total.

Censos Nacionales de Población 1869–2010. Total país.



Fuente: Dirección Nacional de Población, 2010. Censos de Población.

1.2 Características de los movimientos inmigratorios hacia la Argentina en las últimas décadas (1980-2010)

Según los resultados del Censo de Población de 1980, el *stock* de extranjeros en la Argentina era de 1.912.217 personas, los no limítrofes ascendían a 1.149.731 y los limítrofes a 753.428. El peso relativo de cada colectividad muestra el predominio de los italianos y españoles en las migraciones de ultramar y, en el caso de los limítrofes se observa una mayoría de paraguayos con un 35%, seguidos por los chilenos que alcanzan el 29%, los bolivianos con un 16% y, finalmente, uruguayos y brasileños con el 15% y el 6%, respectivamente.

En el Censo de Población de 1991, el *stock* de limítrofes asciende a 818 mil y el de no limítrofes desciende a 811 mil personas, producto de la no renovación de estas antiguas cohortes y de los efectos de su mortalidad. En la inmigración limítrofe persiste el predominio de paraguayos aunque con un peso relativo algo menor (31%) que en los censos anteriores; a su vez van ganando peso otras colectividades. A pesar de que en esos censos se observa que paraguayos y chilenos acumulaban más del

60% del total de los inmigrantes limítrofes residentes en Argentina, hacia el año 2001 se advierte que los bolivianos aumentan su volumen, alcanzando junto con los paraguayos el 55% del total de la población limítrofe asentada en la Argentina.

Hacia el 2001, los datos disponibles mostraban un total de 608.000 inmigrantes no limítrofes y de 923.000 limítrofes, revelando que, de los *stocks* de población proveniente de los países vecinos, los colectivos más numerosos eran Paraguay, Bolivia y Chile. No obstante, si se evalúa la dinámica que ha tenido esta migración durante las últimas décadas, lo que se observa es que, aunque los chilenos y uruguayos constituyen colectivos migratorios importantes, no se mantuvieron constantes respecto del resto. Esto se debe a que tanto paraguayos como bolivianos han sido los más dinámicos durante el último período intercensal.

A partir del año 2001, el envejecimiento y la disminución de las antiguas corrientes inmigratorias provenientes de los países de ultramar se acentúa. Por su parte, la disminución de los residentes nacidos en Chile y Uruguay, y el crecimiento de la migración proveniente del Estado Plurinacional de Bolivia, de Paraguay y de Perú, especialmente en las edades activas, así como la presencia cada vez mayor de mujeres, especialmente en estas dos últimas colectividades, serán algunos de los rasgos sobresalientes en los inmigrantes más recientes. Otras comunidades que se han establecido en las últimas décadas, pero con menor visibilidad estadística, provienen de Corea del Sur, China continental, Taiwán, la ex-URSS (especialmente Ucrania), República Dominicana y diversos países de África (principalmente Senegal y Nigeria).

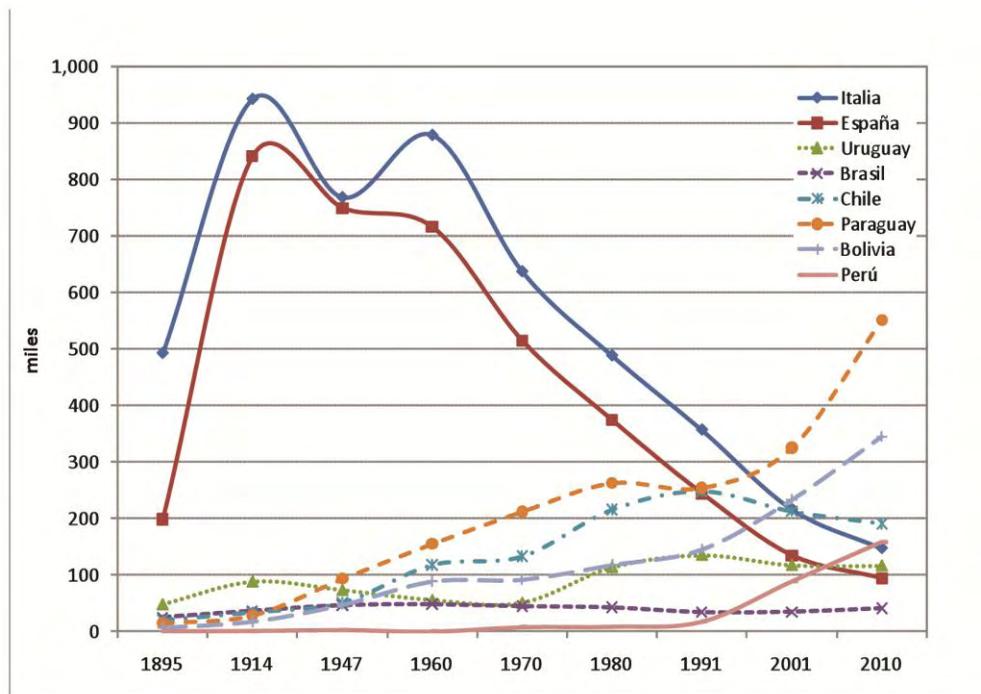
En el año 2010, se acentúa el proceso observado en 2001, con características similares en cuanto al origen de las migraciones.

Con respecto a su composición dos rasgos son destacables en la población migrante: su proceso de feminización y su distribución por edades.

Las migrantes mujeres alcanzan en el 2010 la cifra de 974 mil, frente a 831 mil de la migración masculina. Por otra parte, la población entre 15 y 64 años representa el 71% del total de la población migrante, mientras el mismo grupo etario constituye el 64% del total de la población de la Argentina. Esta última relación se profundiza en el caso de los migrantes procedentes de países americanos donde la población entre 15 y 64 años llega al 80%.

De esta manera, observamos la existencia de diferentes procesos que caracterizan la dinámica de los movimientos migratorios durante las últimas décadas: *un mantenimiento y acentuación de migraciones limítrofes tradicionales; un incremento de inmigración latinoamericana no limítrofe, una disminución de algunas corrientes migratorias limítrofes tradicionales, una interrupción de las migraciones tradicionales de ultramar, y la aparición de nuevos movimientos migratorios de ultramar.*

Gráfico 2: Población extranjera censada en la Argentina.
Censos Nacionales de Población 1869–2010. Total país.



Fuente: Dirección Nacional de Población, 2010 y Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

a) *Mantenimiento y acentuación de flujos tradicionales limítrofes*

Los únicos grupos de inmigrantes tradicionales que muestran dinamismo en épocas recientes, es decir, que han aumentado su número en forma significativa, son los bolivianos y paraguayos.

En el año 2010, los datos revelan que las colectividades de inmigrantes más numerosas que residen en la Argentina son paraguayos (550 mil personas), bolivianos (345 mil personas) y chilenos (191 mil personas). Asimismo, si se evalúa la dinámica que ha tenido esta migración durante las últimas décadas, lo que se observa es que, aunque los chilenos y los presentan un número importante, no se mantuvieron constantes respecto del resto. Esto se debe a que tanto paraguayos como bolivianos han sido los más dinámicos entre los colectivos de inmigrantes limítrofes durante los últimos períodos intercensales comprendidos entre 1991 y 2010.

La inmigración paraguaya constituye la colectividad extranjera más numerosa de las últimas décadas. Sin embargo, durante los años 1980 y 1991, esta muestra una leve disminución, de la que se recupera en el año 2001. Esa leve contracción en su

evolución puede ser interpretada a la luz de los sucesos que afectaron la estructura económica argentina durante los años ochenta. No obstante, en los años subsiguientes Argentina adopta el Plan de Convertibilidad cambiario, que indudablemente la hace más atractiva como país de destino para esta y otras corrientes vecinas que se vieron beneficiadas por el tipo de cambio. En consecuencia, si durante el período 1991-2001 la inmigración paraguaya se intensifica y el *stock* de paraguayos crece casi en un 30%, en mayor medida va a pasar entre 2001 y 2010, donde el total de paraguayos en la Argentina aumentará en un 70%.

Los bolivianos es otro de los grupos más dinámicos de los últimos años, que también se vio beneficiado por el tipo de cambio favorable y cuya mano de obra encuentra sectores laborales específicos donde insertarse. Así también, la situación económica de desventaja de este país vecino, junto con la existencia de redes migratorias en la Argentina, impactan en la intensificación de este flujo. Si bien para los censos de 1980 y 1991 se mantiene en el orden de un 17% del total de limítrofes, para el año 2001 superó el 22% de los mismos y quedó por encima de los chilenos, y en 2010 pasa a representar un 36% de este tipo de inmigración.

En total, paraguayos y bolivianos representan entre ambos, actualmente, la mitad de la población extranjera habitando la Argentina (Censo de población, 2010).

b) Incremento de movimientos latinoamericanos no limítrofes

Si bien la migración peruana es menor en términos de volumen que los colectivos de bolivianos y paraguayos, ella se ha mostrado más dinámica en términos de su crecimiento. En el año 2001, la población peruana alcanzó alrededor de las 88 mil personas, y en 2010 pasó a 157 mil personas, por lo que constituye un caso muy particular, no solo por su tamaño (ya mayor que la comunidad uruguaya y solo superada por paraguayos, bolivianos y chilenos), sino por ser la comunidad que más ha aumentado en términos relativos durante la década de 1990.

La grave situación económica y la violencia política en Perú durante los años ochenta fueron causas de la emigración masiva del Perú. La Argentina constituyó uno de los principales destinos del llamado éxodo peruano durante las dos últimas décadas.

c) Disminución de corrientes limítrofes tradicionales

Dos son las migraciones limítrofes tradicionales que han disminuido su caudal hacia la Argentina: la chilena y la uruguaya.

Las corrientes de uruguayos y chilenos resultan las más emblemáticas en cuanto a su dinamismo. Respecto de ellas, hay que tener en cuenta que, en el período intercensal 1970-1980, su incremento responde no tanto a las condiciones de atracción de Argentina, sino más bien a las situaciones políticas y a los fuertes factores de expulsión de los países emisores. Esto explica que los valores absolutos de chilenos y uru-

guayos registrados muestren una evolución que va de 51 mil a 114 mil uruguayos y de 133 mil a 215 mil chilenos en esos años. En tanto para el año 2001, las cifras para estas colectividades muestran un mantenimiento constante de sus volúmenes con un valor para los chilenos de 212 mil personas y para los uruguayos de 118 mil personas; y ambas disminuyen en el 2010 a 191 mil y 116 mil respectivamente.

En síntesis, la menor emigración chilena se relaciona con el mejoramiento de las condiciones económicas de su país y la disminución uruguaya se relaciona con los nuevos destinos de los uruguayos, Estados Unidos y España (Cerrutti, 2009).

d) Interrupción de corrientes de ultramar tradicionales

En el período de la inmigración de masas (1870-1930) llegaron inmigrantes en su mayoría italianos y españoles, pero también franceses, austríacos, alemanes, rusos y portugueses, entre otros. En 1914 casi un tercio de la población de nuestro país era extranjera. Aunque los italianos seguían siendo el grupo más numeroso, los españoles (segundos en orden de importancia) constituían la mayor parte de los que ingresaron en el período anterior a la Primera Guerra Mundial. Descendieron en términos absolutos y relativos los inmigrantes franceses, quienes si bien eran superados por los rusos, continuaban siendo más numerosos que los turcos. Los flujos migratorios seguían dominados por la población masculina en edad de trabajar (Dirección Nacional de Población, 2010).

Los datos de los censos muestran que, a partir de mediados del siglo XX, Argentina perdió relevancia como destino prioritario para los inmigrantes *intercontinentales*, principalmente los del origen europeo, tanto su total como su peso relativo han disminuido desde 1914 hasta 2001. Así, como se observa en el cuadro 1, de un 27,3% sobre el total de la población en 1914 pasaron a representar el 13,3% en 1947, el 10,7% en 1960, el 7,2% en 1970, el 4,1% en 1980, el 2,4 en 1991, el 1,6% en 2001, y el 1,3 % en 2010.

e) Aparición de nuevas corrientes de ultramar

A pesar de que la inmigración asiática hacia la Argentina tuvo sus comienzos en la década de 1960, fue durante las décadas de 1980, 1990 y 2000 cuando su presencia aumentó, cobrando mayor visibilidad.

El Censo de Población de 2010, contabilizó alrededor de 30 mil nacidos en países asiáticos, principalmente provenientes de China, Corea, y Japón, que juntos reúnen 20 mil personas.

En virtud de los convenios bilaterales firmados entre Argentina y Corea, durante los años 1980, la inmigración coreana aumentó en esos años. Así también, la inmigración más sistemática de contingentes provenientes de China se remonta a los años 1980, y tiene su punto máximo en la década de 2000, con alrededor de 9000 migran-

tes de esa nacionalidad en el censo de 2001. Aunque a diferencia de la anterior, esta no contó con el apoyo de convenios bilaterales (Dirección Nacional de Población, 2010).

En su gran mayoría, los inmigrantes coreanos se insertaron en un nicho ocupacional independiente, ya sea en la pequeña y mediana industria de la confección, el comercio mayorista y minorista de alimentos e indumentaria de bajo costo o la importación de productos diversos. En el caso de los chinos, su ocupación principal gira en torno a la propiedad y manejo de autoservicios de pequeña y mediana escala, los que le han dado una singular notoriedad. Otras ocupaciones incluyen la gastronomía, el comercio de artículos de importación y exportación, la manufactura de alimentos y la actividad farmacéutica (Pacceca y Curtis, 2008).

En el año 1994, en el marco de la desarticulación política de la ex-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el gobierno argentino dispuso un tratamiento migratorio especial destinado a los nacionales de una serie de repúblicas de Europa del Este. En el año 2001 se enumeran algo más de 8 mil inmigrantes provenientes de Ucrania.

1.3 Inserción de los migrantes limítrofes y peruanos en los mercados de trabajo

Un elemento fundamental para entender las formas de inserción de los migrantes limítrofes y peruanos en el mercado de trabajo en la Argentina es el de su concentración creciente en el área de Buenos Aires y su conurbano. En 2004, el 74,5% de los migrantes limítrofes y peruanos ocupados se concentraban en el Gran Buenos Aires, y en el 2010, el porcentaje aumentó al 79% frente al 55% que representan los argentinos ocupados en esta área geográfica sobre el total del país.

En general, y con independencia del país de origen, la inserción laboral de los inmigrantes es en áreas de servicios personales (en el caso de las mujeres: trabajo doméstico, cuidado de niños o ancianos), mano de obra intensiva (construcción para los varones, manufactura para ambos sexos), comercio o agricultura. En no pocos casos, el acceso al trabajo está mediado por redes de paisanos, con lo que suelen configurarse espacios laborales donde ciertas nacionalidades o regiones están más representadas que otras. También debe destacarse que la inserción laboral no está ligada a los antecedentes educacionales o laborales, por lo cual muchos inmigrantes y refugiados se encuentran sobrecualificados respecto del trabajo que realizan (Pacceca y Curtis, 2008).

La inmigración limítrofe se concentra en un conjunto reducido de sectores productivos. El análisis realizado en 2011 por Baer, Benítez y Contartese, a partir de la Encuesta de Hogares del primer semestre del año 2010, muestra que en centros urbanos: el 22% estaba ocupado en la construcción, el 19% en el comercio, el 18% en servicio doméstico, el 7% en industria textil, confección de indumentaria y calzado, y el resto distribuido en diferentes sectores, servicios y otras industrias (Baer, Benítez y Contartese, 2011).

En comparación con la mano de obra nativa argentina, los hombres están sobre representados en el sector de la construcción, y las mujeres en el servicio doméstico.

En cuanto a la inserción de los migrantes a los diferentes mercados de trabajo en la Argentina, cabe destacar la forma especial que esta inserción adopta en el caso de los inmigrantes bolivianos quienes, luego de su proceso de reemplazo de la mano de obra migrante interna en zonas de frontera, se desplazaron hacia los principales centros urbanos del país, ocupando puestos de trabajo en el sector de construcción, servicios y en especial en la horticultura.

De acuerdo al análisis realizado por Roberto Benencia, en 2011, la participación de trabajadores de nacionalidad boliviana se destaca, además de sectores como el de la construcción y servicios, en torno a la actividad hortícola de los cinturones verdes de ciudades como:

- en el área hortícola bonaerense (AHB), la más importante del país por la cantidad de establecimientos productivos (alrededor de 1200),
- en el cinturón hortícola del Área Metropolitana de Córdoba, hacia el 2002 el 50% de los productores hortícolas eran de origen boliviano (Coppi, 2002),
- en el cinturón hortícola de Río Cuarto, la segunda ciudad en importancia de la provincia de Córdoba, la mano de obra boliviana representa un 70% de las explotaciones, siendo el 38% de éstas dirigidas por productores oriundos de la localidad de San Lorenzo (Tarija), en carácter de arrendatarios o propietarios (Benencia y Geymonat, 2006; Benencia y Ramos, 2008),
- en el cinturón verde del conglomerado que forman las ciudades de Villa María y Villa Nueva, correspondientes a la pampa húmeda cordobesa, desde inicios de la década de 1990 se asientan arrendatarios, medieros y peones bolivianos que constituían el 40% del total de la mano de obra en estas actividades (Pescio y Oliva, 2003),
- en las zonas de influencia de las localidades de Colonia Santa Rosa (Salta) y de Fraile Pintado (Jujuy), los inmigrantes bolivianos ocupan una importante proporción de explotaciones hortícolas conducidas por patrones nativos y por patrones bolivianos, y en Lules (Tucumán), el 65% de los miembros de la comunidad boliviana se ocupa en la horticultura, (Rivero Sierra, 2008),
- en Rosario, provincia de Santa Fe, se ha constatado la presencia de familias de inmigrantes bolivianos en carácter de medieros en el área hortícola rosarina (Albanesi et al, 1999),
- en Goya, provincia de Corrientes, en horticultura de primicia y en la ciudad de Mar del Plata, los migrantes bolivianos se insertaron en la horticultura bajo la forma de mediería, y actualmente representan una parte importante de los productores hortícolas y comercializadores de verduras en el cinturón verde marplatense (Lucífora, 1994);

- en la localidad de Pedro Luro, sobre el río Colorado, cercano a Bahía Blanca, la producción de cebollas para exportación tuvo un auge muy importante gracias a la incorporación de mano de obra boliviana, básicamente proveniente de Oruro, y que representarían el 20% de la población local (Albaladejo, Lorda, Duvernoy, 2000),
- en el cinturón hortícola de la ciudad de Bahía Blanca, desde hace aproximadamente dos décadas, la horticultura ha pasado a estar casi por completo en manos de familias bolivianas, después de haber estado conducida por inmigrantes europeos (Krasner y Ockier, 2007),
- en General Roca, provincia de Río Negro (Ciarallo, 2006), en Trelew, provincia de Chubut (Sassone, Owen y Hughes, 2004), y en Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, se ha constatado la presencia de asalariados bolivianos en la recolección de hortalizas bajo invernáculo (Mallimaci, 2008).

Como fenómeno a observar, Benencia señala que *“lo más novedoso de estos fenómenos es que tanto en Río Cuarto como en Trelew los horticultores bolivianos fueron protagonistas en la construcción de nuevos territorios hortícolas donde éstos no existían como tales”* (Benencia, 2011).

2. Emigración de argentinos

El comienzo de la emigración de argentinos se ubica a partir de los años 1960. Desde aquellos años y hasta la actualidad, es posible identificar distintas etapas en donde el fenómeno cobra mayor importancia.

El mayor éxodo de científicos e intelectuales de la Argentina se produjo a partir de 1966, cuando se instauró la dictadura militar conocida como “Revolución Argentina”, que lideró el entonces teniente general Juan Carlos Onganía. Recién asumido, aquel flamante gobierno desalojó las universidades con la Policía y las intervino en lo que pasó a la historia como “La noche de los bastones largos”. La posterior persecución política expulsó al exterior a valiosos cerebros como por ejemplo César Milstein, que ganó en 1984 el Premio Nobel de Medicina y Farmacología.

Entre 1960 y 1970 habrían emigrado 185.000 argentinos y unos 200.000 en la década siguiente, principalmente a Estados Unidos de Norteamérica y España (Gurreri, 1982).

Otra de las etapas de la emigración está asociada al exilio político y se extiende a lo largo del período 1976-1983, iniciándose con el golpe militar del 24 de marzo de 1976 y concluyendo con el restablecimiento del sistema democrático a fines de 1983. Se exiliaron miles de argentinos, mayoritariamente en Europa. La emigración política también tuvo causas económicas como el deterioro de los salarios y los emigrantes profesionales y técnicos se diversificaron incluyendo a trabajadores manuales.

La tercera etapa se ubica entre 1989 y 1992 con un intenso deterioro económico y un desastre hiperinflacionario, en tanto que la cuarta etapa de la emigración corresponde a 1998-2001 (Calvelo 2007).

Cuadro 2: Población nacida en Argentina censada en otros países, por país de residencia (1980–2000)

Lugar de residencia	1980	1990	2000
Total	307,700	400,111	603,721
América Latina	153,913	175,346	212,539
Bolivia	17,503	17,829	27,094
Brasil	26,633	25,468	27,531
Chile	18,656	34,415	48,176
Paraguay	40,414	47,846	63,006
Uruguay	23,885	26,256	26,256
México	5,503	4,635	6,388
Venezuela	10,835	9,070	8,592
Resto	10,484	9,827	5,496
América del Norte	75,713	89,096	137,235
Canadá	6,826	11,110	12,015
Estados Unidos	68,887	77,986	125,220
Europa	39,470	87,430	193,668
Resto del mundo	38,604	48,239	60,279

Fuente: Calvelo, (2007).

A medida que la cantidad de argentinos en el exterior aumentó, entre 1960 y 2000, su incidencia respecto de la población total del país pasó de 0,5% en 1960 a casi 2% en el año 2000, momento en el que la población no nativa constituía el 4,2%. La ronda censal de los años 2000 revela que había cerca de 604.000 argentinos en el exterior, encontrándose las mayores concentraciones de los mismos en Estados Unidos, España, Paraguay, Italia, Chile e Israel, con totales entre 125.000 y 40.000 argentinos; en segundo lugar se encuentran Brasil, Bolivia y Uruguay con casi 30.000 argentinos cada uno, y que los demás se encuentran en Canadá, Australia y Japón, entre otros (Calvelo, 2010).

A principios de la década de 2000, tanto en Estados Unidos como en España casi la mitad de los argentinos tenía ciudadanía local (en España el 55%, si se agregan los que tenían ciudadanía italiana). El acceso a la ciudadanía en Estados Unidos se encuentra más ligado a la antigüedad de la migración (mayoritariamente los que llegaron hace más de veinte años la tienen) y a la descendencia de españoles en el caso de España.

Se destaca el alto porcentaje de argentinos con estudios superiores, tanto en Estados Unidos como en España. Considerando los que tienen más de 25 años de edad, el 35% en Estados Unidos y el 19% en España tiene estudios superiores completos. En ambos países de destino, los argentinos tienen porcentajes más elevados de educación superior que la población nativa.

Se cree que la emigración reciente hacia España tiene un carácter predominantemente laboral, mientras que entre los que llegaron más recientemente a Estados Unidos son mayores las cuotas de estudiantes.

La emigración reciente ha sido notable a partir de la crisis de 2001. Respecto a potenciales emigrantes, las investigaciones de campo realizadas entre diciembre 2004 y febrero 2005 señalan como lugar de destino, en primer lugar España, elegido por más de la mitad de los mayores de 35 años con alto nivel de educación, predominantemente universitario (Novick, 2007).

El número total de emigrantes al año 2008 asciende a 806.369, que representan 2,2% de la población total argentina. En el año 2005 el país de destino que concentraba el mayor número era España, donde residían 229.009 personas, correspondiente a 28,40%, en segundo lugar, Estados Unidos, donde residían 144.023, que representa el 17,86% del total de argentinos en el exterior. Cabe señalar que las remesas a la Argentina ascendieron de U\$S100 millones en el año 2001, a U\$S 850 millones en el año 2006, y a U\$S 920 en el año 2008, en base a información del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (Texidó, 2008).

Uno de los rasgos a destacar en la emigración de argentinos al exterior es su nivel de calificación. Argentina fue el país de Latinoamérica que más científicos y técnicos aportó en la década de 1990 a Estados Unidos.

La emigración calificada argentina presenta tres rasgos principales. Por un lado, los migrantes calificados representan un alto porcentaje dentro del conjunto de migrantes argentinos: cerca de un tercio de los migrantes argentinos de entre 15 y 64 años tiene educación superior completa. Por otro, esos migrantes con educación superior representan un porcentaje relativamente bajo (alrededor de un 6%) del total de los graduados de educación superior residentes en la Argentina. Sin embargo, a medida que se avanza en los niveles de calificación, ese porcentaje aumenta de manera significativa: los argentinos titulados de doctorado que residían en el exterior en 2003 representaban más del 40% de los que tenían la misma titulación en la Argentina (Lucilo, 2011).

Como rasgos particulares se pueden destacar:

- hacia el año 2000, los argentinos con educación superior que residían en el exterior eran alrededor de 157.400, y representaban poco más del 30% del total de los argentinos mayores de 15 años residentes en el exterior,
- los argentinos con educación superior que residían en el exterior hacia el año 2000 representaban cerca del 6,5% del total de argentinos y residentes en la Argentina con educación superior,
- en 2001, los argentinos con educación superior residentes en los países de la OCDE representaban cerca del 5% del total de argentinos y residentes en la Argentina con educación superior,
- en 2003, los científicos e ingenieros argentinos residentes en el exterior eran alrededor de 35.000 y representaban alrededor del 10% del total de científicos e ingenieros residentes en la Argentina,
- los doctores en ciencias e ingeniería argentinos residentes en el exterior en 2003 eran alrededor de 5.000 y representaban alrededor del 43% de los doctores residentes en el país,
- los investigadores argentinos residentes en el exterior representaban en 2003 alrededor del 18% del total de investigadores residentes en la Argentina (Lucilo, 2011).

En resumen, se observa en las últimas décadas una modificación de las características de los flujos de migraciones internacionales desde y hacia la Argentina, transformándose este país tanto en receptor como emisor de población migrante.

Las actuales tendencias de movimientos migratorios internacionales en el país estarían presentando un cuadro donde se incrementa la inmigración desde los países de América del Sur, y una relativa disminución de la emigración de argentinos hacia el exterior, aunque mantienen su característica predominante de alta calificación.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN LA ARGENTINA

Las políticas públicas de migraciones internacionales en la Argentina se han desarrollado, en el transcurso de su historia, en un marco de apertura general, con etapas restrictivas periódicas correspondientes a distintos momentos político-económicos del devenir del país.

La última de las etapas restrictivas, *invisibilizadora* de las migraciones limítrofes, fue la que ocurrió durante la última dictadura militar, entre los años 1976-1982. En este período se promulgó una ley que perduró durante más de 20 años de democracia.

Desde 2004, Argentina cuenta con una nueva ley de migraciones (N° 25.871), promovida y apoyada por diferentes asociaciones de la sociedad civil, y orientada a respetar plenamente los derechos humanos de los migrantes.

Esta normativa responde tanto a factores internos de afianzamiento de la democracia y participación ciudadana, como a la ratificación de diferentes instrumentos y acuerdos internacionales, a la evolución de los espacios y procesos de integración, y a los consensos multilaterales adoptados tanto a nivel del Cono Sur como en el conjunto de la región sudamericana.

El marco legal de las políticas migratorias ha sido acompañado además por nuevas instancias institucionales, así como de programas dirigidos tanto a la regularización de los extranjeros en situación irregular como a la vinculación y retorno de los argentinos en el exterior.

1. Evolución de las políticas públicas migratorias

Las políticas de migraciones internacionales en la Argentina, así como en otros países, han estado siempre vinculadas a algún tipo de fundamentación predominante, la cual ha ido variando a lo largo de la historia.

Asimismo, las lecturas efectuadas sobre las diferentes políticas han marcado acentos, desde determinadas perspectivas, caracterizando cada etapa de acuerdo a la visión del analista.

Hay coincidencia en que las políticas argentinas del siglo XIX y principios del XX fueron claramente *aperturistas*, acogiendo a millones de inmigrantes, en términos de dos fundamentos básicos: la necesidad de mano de obra y el poblamiento de un país vacío. Las condiciones de buenos ingresos y posibilidades de empleo determinaron un continuo y sostenido flujo migratorio de acuerdo a las políticas asumidas.

La figura del migrante como aporte al desarrollo económico, social y cultural constituyó una premisa indiscutible durante ese período. Cabe destacar que en el año 1875 se inician en el Congreso de la Nación gestiones encaminadas a crear un marco legal adecuado para captar y canalizar las corrientes migratorias que el país necesitaba. El Poder Ejecutivo y una Comisión Parlamentaria redactaron sendos proyectos que dieron origen a la primera *Ley de Inmigración de 1876 (Ley N° 817)*, conocida como Ley Avellaneda, la cual se centró tanto en el proceso de selección de los inmigrantes como en el cuidado de las personas durante el viaje, su llegada al país y su ubicación en condiciones lo más ventajosas posibles. Esta ley fue dictada con el objetivo fundamental de fomentar la inmigración y sirvió de marco general para el proceso inmigratorio masivo ocurrido entre 1890 y 1914. Ni en su articulado ni en el

Reglamento del 4 de marzo de 1880 existe alguna referencia a medidas de control, de prevención o de represión. Esta Ley fue concebida en una época liberal: “su liberalismo se traduce en términos de generosidad y de protección al migrante” (Romagnoli, 1991).

La creciente participación de los migrantes en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos socialistas y anarquistas comenzó a transformarse en una preocupación cada vez mayor para las clases dirigentes. La imagen de la amenaza al orden y la cohesión social dio lugar a normativas tales como la Ley de Residencia de Extranjeros (N° 4144/1902), la Ley de Defensa Social (N° 7209/1910) y la Reglamentación de la Ley Avellaneda (Decreto del 31 de diciembre de 1923).

Estos espasmos anti-migratorios han dado lugar a interpretaciones en las cuales se llega a considerar que, de un momento a otro, se cambió la perspectiva del migrante laborioso por la del “enemigo público”. Quizás en esta caracterización, que se ha generalizado, aparece cierta confusión entre lo que fue la reacción de un grupo de dirigentes y su consecuencia normativa, con la realidad que se siguió viviendo en la sociedad argentina respecto a los migrantes. Estos siguieron siendo recibidos y aceptados por el conjunto de la sociedad, las políticas continuaron siendo abiertas y de promoción (fue la década posterior a la Ley de Residencia la de mayor saldo migratorio de la historia argentina), y la aplicación de las citadas normas en las décadas de su existencia fue ínfima.

La década de 1930 marca otro momento, el de la restricción migratoria, donde Decretos como el N° 13.335 de 1932 y el N° 8972 de 1938 reglamentaron la entrada de extranjeros, con criterios de impedimentos que variaban de acuerdo al origen de los migrantes.

La desocupación derivada de la crisis mundial, y la seguridad interna frente a los inmigrantes “no compatibles” con el orden, la cultura y las costumbres nacionales fueron sus fundamentos.

El cambio se producirá en 1947, con el advenimiento del gobierno peronista, que a través de la Ley de Bases sobre Inmigración, Colonización y Población, deroga las normas restrictivas señaladas y retorna a la promoción migratoria.

La inclusión de estas políticas en el proceso de planificación de los Planes Quinquenales fue concebida conforme a los principios de espontaneidad, selección y encauzamiento así como al criterio de justicia social. El principio de “espontaneidad” se refería a la apertura de cualquier tipo de migración, sin subvenciones ni consideración de su origen (principio establecido explícitamente en el artículo 38 de la Constitución de 1949, donde se condena cualquier tipo de racismo). El principio de “selectividad” se fundamentaba en la captación de recursos humanos calificados para el plan de desarrollo industrial en el que estaba comprometido el gobierno. El principio de “encauzamiento” se vincula con la colonización destinada a poblar las zonas rurales, en especial aquellas de latifundios improductivos.

Entre 1947 y 1955, aproximadamente 900.000 inmigrantes se establecieron en el país, de los cuales el 88% eran de ultramar y el 12% provenía desde países limítrofes.

Este último dato es importante en la nueva visión de las políticas migratorias de esos momentos, en los cuales se comienza a dar un reconocimiento, valorización y regularización de estas corrientes de migrantes, dentro de una concepción de integración latinoamericana. De esta forma, durante los dos primeros gobiernos peronistas se inician los convenios de trabajadores temporales fronterizos, y se establece en 1953 un Acuerdo con Chile, que permite la documentación directa de los nacionales de ese país residentes en la Argentina.

Es también en ese período cuando se realiza el primer programa de regularización migratoria con participación de la sociedad civil, en el año 1949, dirigido a inmigrantes de origen judío que habían llegado al país carentes de documentación (Avni, 1983).

Los años que siguieron al golpe militar de 1955 se caracterizaron por una alternancia de restricción-regularización correlacionada directamente con el carácter civil o militar de los gobiernos de turno. Los inmigrantes irregulares, que se acumulaban durante los gobiernos militares, fueron regularizados por consecutivas amnistías de los gobiernos civiles (Mármora, 1983). Una situación especial se dio en la amnistía migratoria de 1973, cuyo objetivo fue el de acoger a los migrantes limítrofes que se trasladaban a la Argentina a raíz de las dictaduras militares establecidas en sus países de origen.

La sanción de la Ley 22.439, llamada “Ley Videla”, en 1981, fue la que le dio contenido al principio de la “seguridad nacional”, como fundamento de las políticas migratorias. Las migraciones (no europeas) pasaron a ser percibidas como una amenaza a la seguridad nacional, para lo cual se debía aplicar en todas sus formas el control y poder de la policía y de las facultades extraordinarias otorgadas a la Dirección de Migraciones.

La persistencia de esta Ley durante más de veinte años de democracia demuestra las dificultades que el mismo sistema tuvo para derogarla.

Mientras tanto, en las décadas de 1980 y 1990, convivieron la norma de “*securitización*” con diferentes procesos de regularización de inmigrantes limítrofes.

Un fenómeno especial, que se diferencia de los fundamentos y perspectivas de la historia de éstas políticas, es el que se da en el segundo quinquenio de los años 1990. Para algunos analistas este período se caracterizó por el surgimiento de la xenofobia de la sociedad argentina frente a los migrantes limítrofes, acompañada de una fuerte restricción e incluso persecución policial.

Una mirada más atenta demostraría que estos prejuicios fueron orquestados en función de uno de los “negocios migratorios” más grandes del mundo, negocio que

consistió en un contrato del gobierno argentino, en 1998, con la Compañía Siemens, con el objeto de la impresión de nuevos documentos de identidad, y de una informatización de los puestos de control de fronteras. El contrato, de acuerdo a declaraciones de los funcionarios de la empresa, se habría logrado previos sobornos a los funcionarios de turno. Al ser anulado en 2001 por el siguiente gobierno, la empresa inició un juicio en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) contra el Estado argentino, al cual renunció al comprobarse en los tribunales internacionales las irregularidades cometidas.

En el mismo período, como contrapartida, otros organismos del Estado, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, comenzaron a avanzar en acuerdos bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay, en los cuales se abría la posibilidad de regularización y garantías de trato a los inmigrantes de esos países.

Esos convenios, que se sumaron a los suscritos periódicamente desde la década de 1960, fueron la antesala de la otra etapa de las políticas migratorias argentinas.

En esta etapa se promulgó, luego de un proceso de cinco años de discusiones y consensos entre los gobiernos, el parlamento y la Sociedad civil, la Ley 25.871, sancionada en diciembre de 2003 y reglamentada seis años después, luego de un trabajo realizado por una comisión conformada por representantes de diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Esta Ley, que se basa en los principios de la libre movilidad de las personas, favorece la libre integración de los extranjeros al cuerpo social en igualdad de condiciones con los nacionales, y la eliminación de toda forma de racismo, discriminación y xenofobia (Giustiniani, 2004). Mas allá de su valor intrínseco, la citada Ley constituyó un elemento de vital importancia en el avance de instrumentos regionales que en la actualidad permiten la libre residencia de los ciudadanos de los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

En este contexto, el gobierno argentino implementó el Programa “Patria Grande” que en los últimos años ha permitido la regularización de centenas de miles de inmigrantes provenientes de América del Sur.

Los fundamentos, en este caso, se basan en el objetivo de desarrollo humano de las migraciones como principio fundamental de cualquier forma de gobernabilidad migratoria que se establezca.

2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

2.1 Marco jurídico nacional: principios constitucionales

La República Argentina es particularmente un país de inmigrantes. Su espíritu hacia la recepción de personas extranjeras y su sólida tradición migratoria quedaron consagrados en la Constitución de 1853 y en sus sucesivas reformas (Gianelli, 1998). Los derechos y garantías proclamados en ella dan un claro reflejo de la importancia de la inmigración y del espíritu de acogida de Argentina.

La Constitución de 1853 se sancionó con una clara política migratoria y bajo el lema “gobernar es poblar”, acuñado por el padre ideológico de la misma, Juan Bautista Alberdi (Sagües, 2006). Así, el Preámbulo propuso “... promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra prosperidad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...” (CMW/C/ARG/1, 2010).

Según la Constitución, la promoción de la inmigración corresponde tanto al Gobierno Federal (Art. 25) como al Congreso de la Nación (Art. 75 inc.18) y a las Provincias (Art. 125). Asimismo, la Constitución dispone que “el gobierno federal no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes” (Art. 25), correspondiéndole al Congreso dictar leyes sobre naturalización, nacionalidad y promoción de la inmigración (Art. 75, inc. 12 y 18). En consecuencia, a) el gobierno federal ejerce el poder exclusivo de autorizar o negar el ingreso de las personas extranjeras en el país; b) la competencia legislativa en general, y en materia migratoria en particular, es privativa del Congreso; c) la Nación y las Provincias pueden desempeñar una acción o gestión concurrente para promover la inmigración (Gianelli, 2001).

La Constitución otorga derechos civiles y sociales a todos sus habitantes, sean éstos nacionales o extranjeros. En su artículo 16, la Constitución dispone que “todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos, sin otra condición que su idoneidad”.

En su artículo 20, pilar de la política migratoria nacional, la Constitución es explícita al resaltar la igualdad de derechos civiles de los migrantes con los nacionales, siendo su texto suficientemente claro al establecer que “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos, enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. Los inmigrantes no están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Ellos obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República” (CMW/C/ARG/1, 2010; Sagües, 2006).

En cuanto a la interpretación de estos artículos, la jurisprudencia de la Corte Suprema admitió que la nacionalidad argentina sea exigida para prestar funciones en tareas vinculadas con la soberanía y la seguridad de la nación, siempre que ello sea

razonable y no implique propósitos persecutorios o de hostilidad,² siendo inconstitucional prohibir a personas extranjeras desempeñarse, por ejemplo, como prácticos de puerto o ejercer la docencia en escuelas privadas.³ Un caso particular ha sido el extranjero “internado”, que en tiempo de guerra es militar de otro país al que se le recortan sus derechos de locomoción, con la posibilidad de traslados forzados. En el caso “Lange”, la Corte Suprema sostuvo que el internado no era jurídicamente “habitante”, a los fines del gozo de los derechos constitucionales que le compete a todo extranjero.⁴ Paralelamente, la Corte Suprema ha reputado constitucionales a leyes que dispusieron la expulsión de quien está irregularmente en el país,⁵ o de quienes son deportados por razones de orden público y paz social,⁶ aunque ello está sometido al control judicial de razonabilidad.⁷

2.2 Normativa migratoria argentina

Desde el retorno a la democracia en 1983, la situación de los derechos humanos de las personas migrantes reconoce dos grandes períodos: a) la aplicación de la Ley 22.439, aprobada en 1981 durante la última dictadura militar y b) la derogación de esta normativa junto con la sanción de la nueva Ley de Migraciones en diciembre de 2003 (CELS, 2008). La Ley 25.871 es la primera legislación general en materia migratoria, elaborada y sancionada por un gobierno democrático. Además, implicó un salto significativo ya que consagró expresamente la acción de migrar como un derecho humano y reconoció formalmente a las personas migrantes los derechos a la salud, educación, justicia, seguridad social, entre otros (CELS, 2008).

La Ley 25.871 fue posible gracias a un fuerte reclamo sostenido durante años por organismos de derechos humanos, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, centros académicos, grupos de investigación, representantes sindicales y otras organizaciones sociales, que confluyeron en acciones y estrategias con el objetivo de que el Congreso de la Nación derogara la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración de 1981 (FIDH-CELS, 2011).

A mediados de la década de 1990, ya creadas las Comisiones de Población en las Cámaras de Senadores y Diputados y dadas las gestiones realizadas por las organizaciones sociales, surgen en el Congreso Nacional iniciativas que pretendían modificar la mencionada ley militar (Novick, 2004).

² Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Radulescu”, *Fallos*, 290:83.

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Repetto”, *Fallos*, 311:2272.

⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Lange”, *Fallos*, 207:125.

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Ferreira Hernández”, *Fallos*, 271:272.

⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Maciá y Gassol”, *Fallos*, 151:211 y “Deportados en el transporte Chaco”, *Fallos*, 164:344.

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Argüello”, *Fallos*, 268:406 y “Ferrocarriales del Estado Argentino”, *Fallos*, 270:419.

Hasta 1994, las modificaciones introducidas por el Congreso Nacional a la Ley 22.439 proponían cambios menores relacionados con la actualización de los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y algunas competencias. De esta manera, se sancionan la ley 23.564, en 1988; la ley 23.860, en 1990; la ley 24.008, en 1991 y la ley 24.393, en 1994 (Novick, 2004; Courtis, 2006).

A partir de 1994, año en que se reforma la Constitución Nacional y se incorporan a ella varios tratados de derechos humanos, la labor parlamentaria fue mucho más activa en términos de elaboración de proyectos en materia migratoria (CELS, 1997; Courtis, 2006). Al respecto, en el período comprendido entre 1994 y 2003, surgieron numerosas iniciativas proponiendo la modificación de la ley militar, entre las cuales destacan los proyectos de los diputados: Cafiero (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo y Dellepiane (1997); Pichetto (1998), entre otros. También se presentaron proyectos de ley que planteaban derogar la citada ley y reemplazarla por una nueva, como lo fueron las iniciativas de los diputados Muñoz y otros (1994); Totto y otros (1995); Mondelo y otros (1999), y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999). Asimismo, se presentaron dos proyectos de regularización migratoria, uno de aprobación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, y otro de migración interna. Todos ellos fueron intentos que demostraron la intensa actividad parlamentaria ante la percepción de que la sociedad civil no aceptaba la vigencia de la legislación militar durante gobiernos democráticos (Novick, 2004; Courtis, 2006). (Ver ANEXO I).

Para fines de 2003 el contexto estaba marcado por dos factores: a) el fracaso de varios proyectos legislativos, algunos de los cuales pretendían imponer una política aún más restrictiva que la Ley 22.439; y b) el trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del Caso De La Torre contra el Estado Argentino, que cuestionaba la incompatibilidad de la ley vigente con los estándares en materia de derechos humanos de los migrantes. Estos elementos facilitaron que en el mes de diciembre de 2003 fuera aprobado el proyecto de ley elaborado por el legislador del Partido Socialista, Rubén Giustiniani, en cuya discusión participaron representantes de migrantes y de diversas instituciones públicas y de la sociedad civil (FIDH-CELS, 2011).

Tal como se señaló en el apartado anterior, en la República Argentina el tema migratorio es de carácter fundacional. En consonancia con los principios constitucionales, la Ley 25.871 define el ámbito de aplicación y establece los objetivos de la política migratoria argentina, orientada a la integración de las personas extranjeras en un plano de igualdad con los nacionales, y tiene como objetivo principal hacer efectivos los derechos consagrados en el artículo 20 de la Constitución Nacional (CMW/C/ARG/1, 2010).

La ley define como “inmigrante” a toda persona extranjera que desee ingresar, transitar, residir o establecerse de manera transitoria, temporal o definitiva en la República Argentina (Art. 2).

En su Art. 3, la ley establece como objetivos de la política migratoria los siguientes:

- Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes;
- Contribuir al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país.

Por otra parte, el mismo Art. 3 dispone como objetivos de promoción de derechos, integración y protección de las personas migrantes los siguientes:

- Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias;
- Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;
- Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país;
- Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes;
- Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes;
- Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales, a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país;
- Facilitar la entrada de visitantes a la República Argentina para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales, científicas, tecnológicas y las relaciones internacionales.

Asimismo, el Art. 3 especifica objetivos relacionados con compromisos penales multilaterales:

- Promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino a personas involucradas en actos reprimidos penalmente por nuestra legislación;

- Promover el intercambio de información en el ámbito internacional, y la asistencia técnica y capacitación de los recursos humanos, para prevenir y combatir eficazmente a la delincuencia organizada transnacional.

La Ley contempla altos estándares de protección de los derechos de las personas migrantes y es la base de la implementación de políticas públicas que buscan integrarlo a la sociedad. La ley también prevé, entre otras medidas, que en la República Argentina todos los extranjeros tienen derecho a la salud y a la educación, aun aquellos que se encuentren en situación migratoria irregular. Asimismo, el Estado garantiza el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges e hijos, entendiendo que la familia es un ámbito de contención necesario e importante para todo migrante.

En tal sentido, la Ley de Migraciones:

- Reafirma la igualdad de trato con los nacionales;
- Enuncia derechos que asisten a los migrantes, asegurando su acceso igualitario a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social;
- Establece el derecho a ser informados sobre sus derechos y obligaciones;
- Determina la posibilidad de participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan;
- Consagra el derecho a la reunificación familiar;
- Garantiza el acceso a la educación y a la salud respectivamente, independientemente de cuál sea la situación migratoria del extranjero.

Esta Ley introdujo en la normativa migratoria argentina el “criterio de la nacionalidad sudamericana” para la admisión de extranjeros, pudiendo cualquier nacional sudamericano acogerse a este criterio de nacionalidad sin necesidad de acreditar su actividad o buscar algún otro criterio de admisión migratoria, por ejemplo, “trabajador”, “estudiante”, “rentista” o “inversor” para poder residir en nuestro país. Su nacionalidad es suficiente motivo para el ingreso y permanencia en el país.

Por último, la admisión, ingreso, permanencia y egreso de personas del territorio argentino se rigen por las disposiciones de la Ley de Migraciones, su Reglamento (Decreto 616/2010) y demás normas que se dicten en consecuencia. Asimismo, son de aplicación la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Nº 26.165) y la Ley sobre Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Nº 26.364).

2.3 Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia

El orden jurídico vigente en la República Argentina se integra con normas jurídicas que poseen diversa jerarquía y diferentes ámbitos de validez, todas las cuales

responden a las pautas que al respecto enuncia la Constitución Nacional (en adelante, CN). Conforme el Art. 31 de la CN, los tratados son ley suprema de la Nación. La competencia para celebrarlos corresponde al Poder Ejecutivo Nacional (CN, Art. 99 inc. 11) y la facultad de aprobarlos o desecharlos incumbe al Poder Legislativo (CN, Art. 75 inc. 22).

Luego de la reforma de la Constitución Nacional de agosto de 1994, el nuevo texto constitucional, en su Art. 75 inciso 22, dispone que: "... los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el poder ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara para gozar de jerarquía constitucional". Posteriormente, el Congreso otorga jerarquía constitucional a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994 (Ley 24.820 de 1997) y en el año 2003 a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de 1968 (Ley 25.778 de 2003).

De lo expuesto, se concluye que los mencionados instrumentos internacionales de derechos humanos se encuentran equiparados al resto de las disposiciones constitucionales y por encima de la legislación nacional y provincial. Al respecto, diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han confirmado la mencionada preeminencia. En consecuencia, a partir de la reforma de 1994, los artículos 20 y 25 de la Constitución Nacional se complementan con las disposiciones específicas migratorias contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos jerarquizados. De esta manera se incorporan al texto constitucional, entre otros, los siguientes derechos y sus respectivos artículos:

- a) *Declaración Universal de Derechos Humanos:*
Arts. 13 (circulación y residencia); 14 (asilo) y 15 (nacionalidad).
- b) *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:*
Arts. VIII (circulación y residencia); XIX (nacionalidad) y XXVII (asilo).

- c) *Convención Americana sobre Derechos Humanos:*
Arts. 20 (nacionalidad); 22 (circulación y residencia; expulsión; principio de no devolución).
- d) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:*
Arts. 12 (circulación y residencia); 13 (expulsión); 24 (nacionalidad de niños); 27 (minorías étnicas, religiosas o lingüísticas).
- e) *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial:*
Art. 5 (circulación y residencia; nacionalidad).
- f) *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:*
Arts. 9 (nacionalidad); 15 (circulación y residencia).
- g) *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes:*
Art. 3 (principio de no devolución).
- h) *Convención sobre los Derechos del Niño:*
Arts. 6 (nacionalidad); 9 y 10 (reunificación familiar); 11 (prohibición de traslados ilícitos al extranjero); 22 (niño refugiado); 30 (minorías étnicas, religiosas o lingüísticas).

El rango constitucional de los tratados de derechos humanos tiene un impacto positivo en el acceso a la justicia, toda vez que a partir de esta reforma constitucional, potencialmente cualquier acto de un autoridad pública, federal o provincial, de cualquiera de los tres poderes, que viole alguna de las disposiciones de estos tratados de derechos humanos, podría ser declarado inconstitucional, sin perjuicio de los recursos subsidiarios de acudir ante los órganos de protección del sistema regional y universal. Asimismo, cabe señalar que, en el año 2008, la República Argentina ha completado la ratificación de todos los instrumentos internacionales y regionales existentes en materia de derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Ver ANEXO II).

2.4 Acuerdos bilaterales y regionales

2.4.1 Acuerdos bilaterales

Las políticas migratorias de la Argentina han estado directamente vinculadas con acuerdos bilaterales durante los últimos 60 años. Durante la post guerra fueron acuerdos de facilitación inmigratoria con los países europeos; durante las décadas de 1960 y 1970 se desarrollaron los acuerdos bilaterales sobre libre circulación y seguridad social con países limítrofes; y en las dos últimas décadas los acuerdos se centraron en el derecho a la residencia, en varios de los casos como forma de implementación de convenios subregionales.

Considerando el conjunto de acuerdos suscritos, se presentan los más significativos.

a) Convenio migración de Europa Central y Oriental a la Argentina

En el año 1994, las entonces autoridades argentinas implementaron un programa de facilitación migratoria especial para ciudadanos de Europa Central y Oriental (aprobado por Resolución MI 4632/94). Este programa migratorio fue producto de una invitación que el presidente Carlos Menem hiciera ante el Parlamento Europeo dos años antes, que consistió en la facilitación administrativa migratoria a inmigrantes provenientes de países de Europa Central y Oriental: Polonia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Croacia, Yugoslavia, Eslovenia, Bosnia Herzegovina, Albania, Federación Rusa, Armenia, Georgia, Ucrania, Letonia, Estonia, Lituania, Bielorrusia, Bulgaria, Macedonia, Moldavia, Rumania.

El programa no constituyó una política de promoción coherente y estructurada, sólo facilitó el ingreso masivo y desorganizado de personas que, impulsadas por razones políticas y económicas derivadas del desmembramiento de la Unión Soviética, buscaban mejorar sus condiciones de vida. Ante la falta de medidas de asistencia y orientación concretas, los llegados bajo ese régimen debieron innovar en distintas estrategias para integrarse a la sociedad de acogida (Marcogliese, 2003).

El tratamiento especial en el marco del programa suponía, en lo concreto, la facilitación en el acceso a la documentación migratoria. En la práctica, esto implicaba que, al término de un año, el migrante debía demostrar haber trabajado legalmente en el país, exhibir documentación estatutaria e impositiva de su empleador, pagar una tasa retributiva equivalente a U\$S 200 o, de lo contrario, se veía obligado a permanecer en situación irregular o abandonar el país. No obstante las falencias de la implementación del programa, entre 1994 y 2000, al amparo del mismo, obtuvieron residencia temporaria alrededor de 10 mil personas (Marcogliese, 2003).

Luego de cumplido el primer plazo establecido por la Resolución 4632/94, se establecieron varias prórrogas sucesivas, en el caso exclusivo de los migrantes originarios de la Federación Rusa y Ucrania, lo que determinó su vigencia hasta el 31 de

diciembre de 2001.

b) *Convenio Argentina–Bolivia y Convenio Argentina–Perú*

En 1998, Argentina firmó convenios migratorios bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay. Bajo las leyes 25.098 y 25.099, durante el año 1999, se aprobaron los convenios con Bolivia y Perú respectivamente. El convenio con Paraguay no fue aprobado por el Parlamento del país vecino y, consecuentemente, su aprobación en la Cámara de Diputados de Argentina no prosperó, quedando finalmente sin efecto (Calvelo y Vega, 2007).

El Convenio Argentina–Bolivia estaba destinado a la regularización de nativos de Bolivia a los fines de desarrollar actividades formales en relación de dependencia y autónomas. La aplicación de este Convenio se extendía al grupo familiar del migrante (cónyuge, hijos menores de 21 años o discapacitados y padres). Los requisitos constaban de: acreditación de identidad, partida de nacimiento, certificado de carencia de antecedentes penales de Argentina y en el extranjero, aptitud psico-física, identificación del empleador, constancia de identificación laboral (relación de dependencia) o inscripción en los organismos de recaudación impositiva (actividades autónomas) y pago de tasa.

El Convenio Argentina–Perú se rige por iguales criterios y requisitos que el anterior. Los convenios con Bolivia y Perú suponían un plazo estipulado de 180 días para la regularización migratoria y el cumplimiento de una serie de requisitos ante las autoridades impositivas de nuestro país, que aunque fueron considerados como “exigentes”, constituyeron un avance para una importante cantidad de inmigrantes (Calvelo y Vega, 2007).

En el mes de septiembre de 2000, se sancionó la Ley 25.318 que aprobó el Protocolo adicional al convenio firmado con Bolivia, cuyo motivo fue ampliar por 180 días más el plazo establecido. Posteriormente, durante el año 2002, se sancionó la Ley 25.536, que aprobó el Protocolo adicional al Convenio con Bolivia firmado en 1998, previendo una ampliación de 365 días en los plazos para acogerse a los beneficios de residencia temporaria por tres años y luego residencia permanente. En el caso del Convenio con Perú, en el año 2004, se aprobó, bajo la Ley 25.889, el Protocolo adicional al convenio de migración suscrito con ese país en 2002, basado en el de 1998, de similar contenido al Protocolo firmado con Bolivia (Calvelo y Vega, 2007).

c) *Otros convenios bilaterales*

Por Ley 26.240 del 2007, se aprobó el Acuerdo entre Argentina y Brasil para la concesión de residencia permanente a titulares de residencias transitorias o temporarias firmado en 2005. En su articulado se establece que los nacionales brasileros que se encuentran en la Argentina y los nacionales argentinos que se encuentran en Brasil podrán obtener la transformación de las residencias transitorias o temporarias en

permanentes, en la medida que lo requieran y cumplan con los requisitos previstos.

En su Art. 6, el Acuerdo reconoce a los nacionales brasileros y argentinos los siguientes derechos: a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción; a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción; a gozar de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto. Dispone además que los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Parte, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan. En cuanto al trato igualitario, el Acuerdo establece que los inmigrantes gozarán, en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. Asimismo, el Acuerdo reconoce el derecho que tienen los inmigrantes a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares. Respecto de los derechos de los hijos de los inmigrantes, el Acuerdo dispone que quienes hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento, a tener una nacionalidad y a gozar del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. Al respecto, el Acuerdo señala que “*el acceso a las instituciones de enseñanza pre-escolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres*”. Por último ambos países se comprometen a analizar la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia provisional.

El 28 de marzo de 2011, por Resolución del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (Gaceta Oficial 39.643), se dictaron las normas que permiten regularizar la condición migratoria de los nacionales argentinos residentes en Venezuela y otorgar residencia a quienes la soliciten, con la sola acreditación de la nacionalidad⁸.

Para implementar esta medida, el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) venezolano llevará a cabo un “Plan Especial de Regularización de Ciudadanos de Nacionalidad Argentina”. Este beneficio es consecuencia directa del accionar de la Comisión Binacional de Alto Nivel Argentina–

⁸ SAIME, *Plan especial de regularización para el pueblo argentino*, folleto informativo. Disponible en: http://www.saime.gob.ve/images/peliculas/regularizacion_argentinos.pdf, Dirección Nacional de Migraciones, *Beneficios para argentinos en Venezuela*, nota institucional, 30 de marzo de 2011.

Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=726

Venezuela (COBAN), que comenzó a funcionar en mayo de 2009 y supuso encuentros y negociaciones entre la Dirección Nacional de Migraciones y el SAIME, en búsqueda de la facilitación de la libre circulación, así como en el tratamiento de asuntos jurídicos, consulares y migratorios para fomentar y potenciar los vínculos y la cooperación en relación a estas temáticas.

La Dirección de Asuntos Internacionales y Sociales de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) ha participado activamente en este grupo de trabajo con el propósito primordial de obtener la reciprocidad de trato para los argentinos residentes en Venezuela por medio de la aplicación del “criterio de nacionalidad”, beneficio incorporado en la legislación argentina para los venezolanos que deseen radicarse.

En agosto de 2011, se suscribieron con Uruguay dos acuerdos relacionados específicamente con los servicios y funciones que presta la Dirección Nacional de Migraciones⁹.

El primero de los convenios sobre cuestiones fronterizas apunta a generalizar el control migratorio integrado con registración compartida aplicable a todas las personas que transiten entre los dos países por los puestos habilitados. Los funcionarios migratorios argentinos y uruguayos prestarán los servicios de inspección migratoria en un mismo puesto de trabajo, verificarán la documentación de viaje y efectuarán el registro en el sistema informático a través de una carga única. Su implementación, supeditada al cumplimiento de las exigencias de infraestructura necesarias, se estipula para los pasos, a uno y otro lado de los territorios: Gualeguaychú–Fray Bentos, Colón–Paysandú, Concordia–Salto, Puerto Monte Caseros–Bella Unión, Puerto de Buenos Aires–Colonia y Montevideo, Aeroparque–Aeropuerto de Carrasco.

El segundo acuerdo, sobre Tránsito Vecinal Fronterizo, constituye un verdadero avance en mecanismos ágiles de control para habitantes en zonas de frontera, en concordancia con normativas del MERCOSUR. El acuerdo supone la utilización de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), que faculta a permanecer en el país vecino hasta 72 horas, tendrá una validez de 3 años y será emitida por la autoridad migratoria del Estado parte donde se encuentre domiciliado el solicitante, quien además de su documentación de identificación deberá acreditar su domicilio actual. Los habitantes de los siguientes pasos fronterizos podrán acceder a los beneficios de este acuerdo: Gualeguaychú–Fray Bentos, Colón–Paysandú, Concordia–Salto, Puerto Monte Caseros–Bella Unión.

⁹ Dirección Nacional de Migraciones, *Acuerdos que fortalecen la relación argentino-uruguaya*, nota institucional, 2 de agosto de 2011. En http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=917

2.4.2 Acuerdos regionales

A nivel regional, la República Argentina forma parte de dos procesos de integración: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

En ámbitos del MERCOSUR, la temática migratoria se ha incluido en la agenda de dicho bloque regional desde sus inicios en 1991, fecha en la cual se aprobó el Tratado de Asunción. Este bloque, conformado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en su calidad de Estados partes, cuenta asimismo con la participación del Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela en condición de Estados Asociados.

El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del MERCOSUR, al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción. El 17 de diciembre de 1996, el CMC creó, por Decisión N° 07/96, la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, ámbito donde se debatirán los temas de migraciones, de seguridad y otros de competencia de estos ministerios, con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional. Es en el marco de esta Reunión donde se produce el primer gran salto cualitativo en cuestión migratoria de la región, mediante la aprobación, en 2002, del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”, que constituye la norma regional más importante en la materia, y que fue refrendada por los Presidentes de los Estados Partes, junto a los mandatarios de Bolivia y Chile, considerado un hito histórico de la integración. Cabe destacar que la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados cuenta, en la actualidad, con la participación de diez países. Los instrumentos que se negocian en ese ámbito, vinculantes para los países que los suscriben, son los que marcan los lineamientos de la política migratoria de América del Sur (CMW/C/ARG/1, 2010).

Si bien en sus inicios el tratamiento de los temas migratorios se realizaba en forma conjunta con los temas de seguridad, en los últimos años la Reunión de Ministros del Interior ha desvinculado el tratamiento de ambas temáticas, creando ámbitos diferenciados, integrados por especialistas en temas migratorios, en un caso, y de seguridad, en el otro. Estos ámbitos sesionan habitualmente en forma separada y, excepcionalmente, cuando el tema lo justifica, trabajan en forma conjunta en la búsqueda de soluciones equilibradas desde ambas ópticas. (CMW/C/ARG/1, 2010). Este mecanismo de trabajo ha permitido avances significativos, entre los cuales merecen destacarse: la adopción de importantes declaraciones y acuerdos multilaterales tendientes a facilitar la libertad de circulación y la protección de sus derechos humanos y el fortalecimiento de la cooperación regional a fin de combatir delitos que los afectan como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, entre otros (Ver ANE-

XO IV).

En cuanto a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el proceso se inicia el 8 de diciembre del 2004, a través de la Declaración del Cusco, suscribiéndose, posteriormente, en la ciudad de Brasilia, el 23 de mayo de 2008, el Tratado Constitutivo, el cual entró en vigor en marzo de 2011, después del depósito del noveno instrumento de ratificación. Forman parte de este proceso de integración: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. UNASUR establece como objetivos específicos:

- la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana (Art. 3, literal i);
- la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas (Art. 3, literal k).

2.4.3 Conferencia Sudamericana de Migraciones

Este proceso tuvo sus inicios en 1999, cuando, por iniciativa de algunos gobiernos y contando con la cooperación técnica de la OIM, se celebró en Lima el “*Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo*”, del cual participaron todos los países sudamericanos, a excepción de Guyana y Surinam. En esta reunión, los gobiernos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares, a partir de las cuales se organizarían las futuras conferencias. El mismo proceso estuvo conformado, inicialmente, por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, realizándose en el año 2000 la I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en la ciudad de Buenos Aires, en la cual se decidió invitar a participar de este proceso a Guyana y Surinam.

Desde 2001 hasta 2010, se han llevado a cabo las ediciones II a X de la CSM en Santiago, Quito, Montevideo, La Paz, Asunción, Caracas, Montevideo, Quito y Cochabamba, respectivamente. En este proceso, además de las Conferencias anuales, se han celebrado Reuniones Técnicas de Consulta (RTC) y se han efectuado una serie de Talleres, Seminarios y Foros sobre temas de relevancia para los doce Países Miembros de la CSM.

La última Conferencia (Cochabamba en 2010) proporcionó una oportunidad para posicionar a este proceso como una instancia política en la construcción de los consensos regionales en materia migratoria, de cara a la participación en los ámbitos internacionales sobre el tema. En el marco de la misma, se aprobaron: el “Plan Sudamericano sobre Desarrollo Humano de las Migraciones” y la “Declaración de

Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, en los cuales se reafirma el compromiso de garantizar el irrestricto y permanente respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, en sintonía con los principios consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos, para lo cual se definieron lineamientos y programas de acción que marcan el camino de los gobiernos sudamericanos en materia migratoria (Mármora, 2010).

3. Marco institucional

En el orden nacional, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, diferentes Ministerios, organismos e instituciones participan en el manejo y administración de los asuntos migratorios (ver ANEXO III), cuyas atribuciones se basan en los siguientes instrumentos normativos:

- a) La Ley 22.5205 de Competencias de los Ministerios, que plantea un marco de referencia general y permite visualizar a los responsables directos e indirectos, como también el grado de competencia que a cada uno le cabe en el cumplimiento de las funciones asignadas.
- b) Los Decretos sobre la estructura organizativa de cada Ministerio, que identifica funciones de los distintos niveles operativos y organismos descentralizados que participan en el manejo y administración de los asuntos migratorios.
- c) La Ley de Migraciones y su Reglamento.
- d) Otra legislación aplicable.

A efectos de medir adecuadamente el grado de responsabilidad establecido, se han considerado los organismos con competencia directa o articulada con funciones para la:

- Formulación y definición de la política migratoria.
- Aplicación de la legislación migratoria.
- Protección de los derechos de las personas migrantes, sin importar su condición migratoria.

Por otra parte se señalan otras instancias gubernamentales que trabajan el tema migratorio.

3.1 Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el Poder Ejecutivo

3.1.1 Ministerio del Interior

a) Dirección Nacional de Migraciones

La Dirección Nacional de Migraciones (DNM), dependiente de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior, es la autoridad responsable para la aplicación de la Ley de Migraciones N° 25.871, mediante la cual se fijaron las líneas políticas fundamentales y las bases estratégicas en materia migratoria. De acuerdo con la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, por medio de la cual se aprueba la estructura organizativa de la DNM (Nro 250/2008), son funciones de esta Dirección Nacional:

- Fiscalizar el cumplimiento de las normas migratorias vigentes, estableciendo los procedimientos inherentes a su aplicación.
- Entender en el control migratorio relativo al ingreso y egreso de personas por vía terrestre, marítima, fluvial y aérea en los lugares habilitados en todo el Territorio Nacional.
- Intervenir en la admisión de extranjeros en todo el Territorio Nacional, estableciendo los controles que aseguren la correcta documentación de aquellos a quienes corresponda su permanencia en el país, fiscalizando el cumplimiento de las normas migratorias vigentes.
- Entender en todos los asuntos de contenido migratorio vinculados a la aplicación de la política internacional establecida por el Estado, incluyendo aquellos referidos a los argentinos en el exterior, así como en los temas de contenido social migratorio.
- Asumir la representación y patrocinio del Estado Nacional en los juicios correspondientes a la Jurisdicción.
- Entender en la administración de los recursos humanos, y de los bienes e instalaciones pertenecientes al Organismo.
- Entender en la proyección anual del presupuesto de gastos y cálculo de los recursos del Organismo.

b) Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)

La CONARE es un organismo interministerial, establecido por la Ley N° 26.165, de reconocimiento y protección al refugiado. Sus principales funciones son resolver las solicitudes de la condición de refugiado y, consecuentemente, reconocer

o no dicha condición, así como promover el diseño de políticas públicas que faciliten la asistencia social y soluciones duraderas para los refugiados, tales como la integración local y el reasentamiento.

La Comisión opera en el ámbito del Ministerio del Interior y está conformada por representantes de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social, y del Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI). A su vez, participan con voz y sin voto, un representante de la sociedad civil, designado por la Comisión, y el ACNUR, que asesora a los miembros de la Comisión en la aplicación de los términos de la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales relativos al derecho de los refugiados.

c) *Dirección Nacional de Población*

La Dirección Nacional de Población tiene como propósito diseñar, elaborar y evaluar las políticas de población y migraciones, como también, la formulación de programas que las implementen. Entre sus funciones principales, en relación al tema migratorio, se destacan las siguientes:

- Proponer, elaborar y dar seguimiento a las políticas de población con el fin de incorporar los aspectos demográficos en la formulación de los programas que deriven de dichas políticas, a partir de la clasificación y el procesamiento de la información relacionada con el potencial humano.
- Elaborar diagnósticos e investigaciones aplicadas sobre el comportamiento de las variables demográficas y sobre sus particularidades sociales, económicas y regionales.
- Producir material que permita difundir las actividades que se desarrollan en temas poblacionales y migratorios, y prestar un servicio especializado de biblioteca.
- Mantener enlace con los organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, como también con aquellos organismos que producen información básica sobre el comportamiento de las variables demográficas.
- Promover la capacitación técnica de agentes gubernamentales en materia de población y migraciones, con la colaboración de organismos internacionales, nacionales y privados, con el objeto de perfeccionar el nivel técnico y científico de los mismos.

3.1.2 **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto**

La Ley de Ministerios 24.190 confiere al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto la facultad de intervenir, desde el punto de vista de

la política exterior, en la elaboración y ejecución de la política de migración e inmigración en el plano internacional.

a) Dirección General de Asuntos Consulares

La Dirección General de Asuntos Consulares, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene competencia para:¹⁰

- Supervisar al Cuerpo Consular sobre las disposiciones referentes al ingreso de personas al país.
- Entender en los asuntos relativos a la identificación, legalizaciones y los demás correspondientes a la función consular.
- Entender en la procedencia y formalidades reglamentarias de los repatrios de ciudadanos argentinos.
- Entender en la fiscalización de las rendiciones de las Representaciones Consulares, relativas al registro y percepción de la tasa retributiva de la Dirección Nacional de Migraciones.
- Intervenir en el otorgamiento de visas consulares en pasaportes y documentos de viajes, de acuerdo con las normas vigentes, dando intervención, cuando corresponda, a la Dirección Nacional de Migraciones.
- Intervenir en cuestiones que puedan implicar un cambio o modificación de las normas migratorias de la República.
- Intervenir en las cuestiones relativas a las migraciones que puedan implicar infracciones a las normas vigentes.

En los últimos años, esta Dirección General amplió la Red Consular e incorporó nuevas especificaciones técnicas en los laminados de seguridad que se utilizan para la protección de las visas que otorgan las Representaciones Consulares. Asimismo, en el período 2009-2010, la Dirección instaló el “Sistema Informático Integrado Consular” (SIC)¹¹ en cincuenta y nueve oficinas consulares y creó el Sistema Informático Consular “*on-line*”, que permite a los ciudadanos argentinos efectuar trámites vía Internet. Por otra parte, la Dirección puso en funcionamiento el Sistema del Registro Nacional de Reincidencia que permite obtener los Certificados de Antecedentes Penales en forma inmediata y segura en todas las sedes de la red consular; modi-

¹⁰ Decisión Administrativa 10/2002 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

¹¹ El Sistema Informático Consular (SIC) fue creado por funcionarios del plantel permanente de la Dirección de Informática de la Cancillería Nacional. El mencionado Sistema conecta a la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores con todas sus Representaciones Diplomáticas y Consulares de Argentina.

ficó los requisitos para la obtención del primer pasaporte en el exterior para ciudadanos mayores de 16 años, en colaboración con la Policía Federal Argentina; e implementó la emisión de Documentos de Viaje de lectura mecánica¹² (Memoria Anual, 2009 y 2010).

b) Dirección de Argentinos en el Exterior

La Ley de Ministerios 24.190 marca un mandato muy claro en el sentido de que es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a través de la Dirección de Argentinos en el Exterior, dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares, que tiene competencia en la protección y asistencia de los argentinos en el exterior (Pérez Vichich, 2011).

Esta instancia es la que incorpora estrategias de acción destinadas a los emigrados, ampliando las tradicionales funciones de los sistemas consulares, para abarcar la atención de las necesidades y demandas de protección de los ciudadanos que han emigrado más allá de la concepción de “protección diplomática” del Derecho Internacional¹³. Estas estrategias se relacionan con trámites y documentaciones que afectan o pueden afectar a los argentinos residentes el exterior, sean individuales, sociales, naturales o políticos, incluyendo también la búsqueda del paradero de personas, la orientación en materia de asistencia jurídica, médica, notarial, la atención de nacionales detenidos o en prisión y la defensa en caso de juicio de los ciudadanos argentinos, además de la atención en situaciones de catástrofe, entre otras incumbencias.

c) Dirección de Derechos Humanos (Subsecretaría de Política Exterior)

La Dirección de Derechos Humanos, dependiente de la Subsecretaría de Política Exterior, tiene como responsabilidad primaria identificar, elaborar y proponer planes,

¹² La emisión de pasaportes diplomáticos, oficiales y consulares se efectúa a través del SIC. El mencionado Sistema conecta a la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores con todas sus Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República. El trámite se realiza por medios informáticos, desde la solicitud del documento por el compatriota residente en el exterior hasta la aprobación e impresión del documento solicitado. El tiempo entre la solicitud y entrega del documento lleva un máximo de dos semanas (15 días), en tanto que por el sistema anterior (manual) el mismo proceso tardaba 30 días o más. El Sistema se encuentra plenamente operativo y durante el año 2010 se remitieron los primeros 1.000 pasaportes de lectura mecánica a las Embajadas y Consulados. Las nuevas libretas de pasaportes y sus respectivos elementos de seguridad se ajustan a las normativas internacionales de la OACI e inhibe eventuales intentos de falsificación y/o adulteración.

¹³ Recordar que la *protección diplomática* permite plantear al Estado la reparación debida a uno de sus ciudadanos por daños y perjuicios que otro Estado, según el derecho internacional, hubiere causado ilícitamente y que sólo procede cuando el ordenamiento jurídico de un Estado no reconoce el derecho del extranjero o no lo ampara, por denegatoria de justicia.

programas, proyectos y objetivos de política exterior en materia de derechos humanos, así como actuar en la conducción de la política exterior vinculada a esos temas ante los organismos, entidades o comisiones especiales internacionales. Asimismo, esta Dirección participa en el estudio de las adecuaciones de la legislación a los compromisos contraídos en el ámbito internacional en materia de derechos humanos, en la celebración y conclusión de tratados y en la determinación de la elegibilidad de los refugiados. Este órgano tiene asignada competencia primaria en la participación de la República Argentina en las sesiones de todos los organismos de las Naciones Unidas y en la Organización de los Estados Americanos (OEA) en materia de derechos humanos.

d) *Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)*

El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) fue fundado el 10 de abril de 1963. Desde su creación, ha desarrollado una labor continua e intensa, posibilitando la formación y consolidación de un cuerpo de profesionales diplomáticos altamente calificados, de reconocido prestigio internacional por su nivel de capacitación y excelencia.

Desde la adopción de la nueva Ley de Migraciones, el ISEN incorporó actualizaciones curriculares con el objetivo de jerarquizar la atención de los nacionales en el exterior y fortalecer su vinculación con el país, al mismo tiempo que incluyó la cuestión migratoria internacional como materia específica en los programas de capacitación y formación.

3.1.3 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

a) *Secretaría de Derechos Humanos*

La Dirección Nacional de Atención a Grupos en situación de Vulnerabilidad, dependiente de la Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos, tiene como objetivo planificar y coordinar acciones específicas de atención y defensa de los derechos humanos de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, tendiendo, cuando fuera conveniente, a la aplicación del principio de la discriminación favorable sobre bases temporarias, además de elaborar, proponer y evaluar políticas públicas, normas y actividades relativas a los derechos humanos en materia de bioética, y a la identificación de las personas a través de herramientas genéticas, así como de velar por la aplicación efectiva de las normas nacionales e internacionales que garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales, teniendo en cuenta la situación de los grupos vulnerables, comprendidos, entre otros, los migrantes. A su vez, esta entidad de gobierno se encarga de coordinar acciones tendientes a fortalecer la participación social en la vigilancia ciudadana del cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, y de incidencia colectiva, en particular de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, además de prestar asistencia a testigos de

violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, la Dirección ha desarrollado distintas acciones de intervención para la protección y promoción de derechos de los migrantes y sus familias.

b) Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)

Este Instituto es un ente descentralizado, creado mediante la Ley 25.515 de 1995. Desde 2005, el Instituto se ubicó en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Las acciones del INADI están dirigidas a todas aquellas personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen étnico o nacionalidad, por sus opiniones políticas o creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por padecer de alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o aspecto físico. Sus funciones se orientan a garantizar para esas personas los mismos derechos y garantías de los que goza el conjunto de la sociedad, es decir, un trato igualitario.

Una particularidad del Instituto es la activa participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en su conducción. En este sentido, el INADI cuenta con un Directorio integrado por representantes de 4 Ministerios (Relaciones Exteriores, Educación, Justicia e Interior) y 3 organizaciones no gubernamentales (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH); Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) y Federación de Entidades Americano-Árabes (FEARAB). Por otra parte, el artículo 14 de la Ley de creación del INADI establece la constitución de un Consejo Asesor, integrado por 10 representantes de ONG que cuenten con reconocida trayectoria en la lucha por los derechos humanos y contra la discriminación, la xenofobia y el racismo. Los integrantes del Consejo Asesor cumplen su cargo por el término de cuatro años y en carácter *ad honorem*.

El INADI posee un Centro de Denuncias destinado a la recepción, análisis, asistencia y asesoramiento de personas o grupos que se consideran víctimas de prácticas discriminatorias. Comprobada la veracidad del hecho denunciado, se procura la búsqueda de una solución pacífica del conflicto mediante el asesoramiento legal, la gestión administrativa, la mediación y el patrocinio gratuito. Esta área también se encarga de elaborar un registro sobre los casos de discriminación que se dan en todo el país para definir un plan estadístico de los mismos.

Asimismo, cabe señalar que en el ámbito del INADI funciona, entre otros, el Foro de la Sociedad Civil sobre Migrantes y Refugiados. Estos foros son ámbitos de capacitación en incidencia y políticas antidiscriminatorias, de cogestión de iniciativas propias del INADI o de articulación con otros ministerios y/o gobiernos provinciales y municipales. Los foros tienen por objetivo: elaborar propuestas de intervención antidiscriminatoria, monitorear las políticas públicas del Estado nacional en lo que respecta a cuestiones antidiscriminatorias, monitorear y colaborar en la implementación del Plan Nacional contra la Discriminación, colaborar en las tareas de investigación y formación del INADI, y colaborar en la construcción de un sistema nacional

de denuncias, seguimiento y mediación del INADI.

3.2 Formas de coordinación interinstitucional

A pesar de haber existido diferentes intentos de coordinación interinstitucional para la gestión de las políticas migratorias, en la actualidad solo subsisten instancias superiores, tales como el Consejo Federal de Población (COFEPO), entre cuyas funciones se contempla la coordinación en el ámbito migratorio.

El COFEPO es el instrumento establecido para que las Provincias y la Nación puedan definir los problemas, las potencialidades y las capacidades de integración de la población en los planes de desarrollo (Rivas, 2010).

Por ello, el COFEPO se constituye en la herramienta política básica para el estudio de los problemas, la búsqueda de soluciones y el análisis de las alternativas de acción que surjan en la temática poblacional, dentro de la cual las migraciones internacionales tienen una importancia clave. El COFEPO, además de constituir el ámbito apropiado donde acordar, convenir y coordinar las pautas respecto a planes y proyectos entre los gobiernos provinciales y nacional, permite también evaluar los sistemas de información socio-demográfica, plantear mecanismos de recolección de datos, pese a la participación directa de las provincias, y al vínculo directo con los organismos nacionales relacionados con la problemática.

Creado el 22 de diciembre de 1993 por el Decreto N° 2613, el COFEPO realizó algunas acciones hasta principios de 1995, pero luego no desarrolló actividades hasta el año 2002. Durante los años posteriores estuvo poco activo. En ese contexto, en el año 2008, se determinó desde el Ministerio del Interior la necesidad de promover su reactivación efectiva, para poder avanzar en el fortalecimiento institucional del vínculo entre los responsables nacionales y provinciales. A mediados de la década de 1990 hubo dos propuestas de reformulación del COFEPO, que se plasmaron en dos proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados, pero que no tuvieron continuidad.

Cuando se enfoca la atención en cuáles fueron los inconvenientes u obstáculos que presentaba el intento de coordinación de políticas de población a través del Consejo Federal de Población, se identifican varios puntos concretos (Rivas, 2010).

En primer lugar, aparece la voluntad política de las autoridades responsables para llevar adelante dentro de su gestión el funcionamiento de dicha instancia de coordinación: una, cuando se creó el COFEPO en diciembre de 1993, y la otra, en ocasión de su primer relanzamiento en el año 2002. Sin embargo, su accionar se discontinuó, lo que implicó que se hallaban presentes otros elementos que impedían un adecuado funcionamiento prolongado en el tiempo. Por otra parte, existían dificultades presupuestarias para el sostenimiento del organismo.

Otro inconveniente lo constituía la falta de una clara estipulación de estructura y funciones, pues si bien luego de su creación el COFEPO comenzó a desarrollar actividades como asambleas o seminarios, en ese primer período, que va desde 1993 a

1995, no se logró establecer un estatuto que precisara su estructura y determinara su funcionamiento, pues sólo se manejó con lo que estipulaba el decreto N° 2613/93, que sólo establecía el marco general del COFEPO, dejando muy difuso el resto.

En consonancia con lo anterior, la segunda etapa del COFEPO tomó en cuenta esta carencia, y en la Asamblea realizada en 2002 se propuso y se consiguió la aprobación de un estatuto que regulara sus actividades. Luego de que se aprobara el estatuto, en su primera versión, el Consejo Federal de Población quedó estructurado de tal manera que su funcionamiento se plasmaba a través de dos niveles, uno de decisión y otro operativo o técnico. El nivel de decisión era desempeñado por un funcionario político, mientras que el operativo o técnico lo constituían los directores de las Direcciones de Estadísticas de las Provincias. Todo ello implicaba una gran complejidad a la hora de organizar actividades, e incluso las propias asambleas, ya que implicaba la capacidad de decisión de los representantes ante la ausencia en las Provincias de una contraparte con competencia específica en el tema. Todo esto dificultaba la tarea de encontrar un interlocutor válido y con conocimiento en el tema poblacional.

3.3 Otras instancias gubernamentales que trabajan el tema migratorio

a) Comisiones parlamentarias

En el área del Poder Legislativo se han establecido instancias especiales con competencia en materia de derechos humanos y de migración.

El Senado de la Nación, integrado por los representantes de 23 provincias y de la Capital Federal, creó en diciembre de 1983 una Comisión de Derechos y Garantías. El ejemplo fue emulado por la Cámara de Diputados el 30 de septiembre de 1992. En ambos casos, la integración de las comisiones incluye parlamentarios provenientes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. La competencia de estas comisiones es dictaminar en todo asunto relativo a la vigencia, promoción, defensa y difusión de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como sobre los proyectos vinculados con la plena vigencia de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional y las leyes de la República.

Por otra parte, se crean la Comisión de Población y Desarrollo en la Cámara de Senadores, en 1990, y la Comisión de Población y Recursos Humanos en la Cámara de Diputados, en 1991. La función primaria de estas Comisiones es la formulación de la política migratoria.

b) El Defensor del Pueblo

El 1° de diciembre de 1993, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 24284, que creó, en el ámbito del poder legislativo, la Defensoría del Pueblo. El Defensor del Pueblo, también conocido como *Ombudsman*, ejerce sus funciones sin

recibir instrucciones de ninguna área de gobierno, pero con el mandato de proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad frente a actos, hechos u omisiones de la Administración Pública Nacional. Sus funciones incluyen la iniciación de oficio o, a pedido de parte de investigaciones conducentes, el esclarecimiento de actos de la administración pública que pudieran lesionar los mencionados derechos e intereses, incluso los intereses difusos o colectivos.

Esta experiencia del Procurador de los Derechos Humanos ya estaba vigente en la República Argentina, aunque solamente en la ciudad de Buenos Aires. La reforma de la Constitución Nacional, aprobada el 22 de agosto de 1994, ha introducido un nuevo artículo dedicado al Defensor del Pueblo.

c) Comisión del Migrante

Mediante Resolución N° 1858/08 de la Defensoría General de la Nación (Ministerio Público de la Defensa), en 2008 se creó la “Comisión del Migrante”, destinada a promover actividades orientadas a la defensa y protección de los derechos de las personas extranjeras que habitan el territorio nacional.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sostenido la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios a fin de facilitar a los sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad, el acceso a instancias judiciales de protección y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela. En este sentido, la Ley Orgánica del Ministerio Público establece, en su artículo 51, cuáles son los deberes y atribuciones que tiene el Defensor General de la Nación. En cuanto máxima autoridad del Ministerio Público de la Defensa, se encuentra entre sus funciones, la de “ejercer la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas penales, y en otros fueros cuando aquellos fueren pobres o estuvieren ausentes”, además de “promover y ejecutar políticas para facilitar el acceso de la justicia de los sectores más discriminados”.

La Comisión del Migrante tiene como primer objetivo detectar la problemática que se presenta durante el procedimiento de expulsión de extranjeros. En este proceso de conocimiento se identifican: las necesidades jurídicas existentes, los mecanismos actuales, su funcionamiento en el engranaje normativo y las falencias del sistema para la realización de estas previsiones normativas. Una vez lograda la identificación de los actores involucrados y detectada la problemática, se procura establecer una red inter-institucional para asegurar el conocimiento de derechos y acceso a la justicia de los migrantes detenidos.

d) Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio

La Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio fue creada en el año 2007 en ámbitos de la Defensoría General de la Nación (Ministerio Público de la Defensa), para asumir la tutela, la representación legal y el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados en la República Argentina. Desde entonces, la Comisión procura proteger y garantizar todos y cada uno de los derechos humanos de sus asistidos.

4. Programas de migraciones

4.1 Programas de inmigración

Históricamente, las políticas de migraciones internacionales han estado acompañadas por programas que permitieron ejecutar sus acciones.

De ese modo, desde fines del siglo XIX se promovieron tanto por parte del Estado, como de asociaciones y compañías privadas, diferentes programas de inmigración y, en muchos casos, de colonización (Freidenberg, 2009).

Los cambios de las políticas migratorias, luego de la crisis mundial de 1929 y durante la Segunda Guerra Mundial, determinaron, a su vez, la suspensión de este tipo de programas.

Durante la post guerra, las políticas de los Planes Quinquenales de los gobiernos justicialistas retomaron la ejecución de esos programas, en el marco de una inmigración encauzada, selectiva y asimilable, aunque la realidad superó ampliamente tanto las categorías de las políticas establecidas, así como los programas planteados.

Es en este periodo, tal como ya se ha mencionado, que comienzan a aparecer, además de los programas de promoción de inmigración de ultramar, programas dirigidos a los trabajadores temporales limítrofes para tareas rurales.

Es también en esa época donde se inicia un tipo de programa que va a aparecer esporádicamente durante las siguientes décadas: los de regularización de migrantes en situación irregular, definidos también como “amnistías migratorias”. En este contexto, en 1948, el gobierno justicialista declara una amnistía para 10.000 ciudadanos judíos en situación irregular, la cual fue ejecutada en su recepción y presentación a las autoridades gubernamentales, por las asociaciones de la colectividad *Sopromitis* y la Organización israelita argentina (OIA) (Avni, H., 1983).

Estos programas van a ser recurrentes y realizados por gobiernos civiles, con activa participación de la sociedad civil, luego de las sucesivas dictaduras militares (Mármora, -1983).

En las últimas décadas, se puede destacar el programa realizado en 1974, por Decreto presidencial 87/74, a través del cual se legalizaron alrededor de 150.000 migrantes, y que estuvo acompañado por programas de educación y atención sanita-

ria. Este programa, así como en las acciones de recepción de refugiados provenientes de países limítrofes, tuvo una activa participación de organismos internacionales, como el ACNUR, además de asociaciones de la sociedad civil, tales como la Comisión Católica Argentina de Migraciones (CCAM), y de otras organizaciones religiosas y laicas (Mármora, 1975).

Asimismo, en 1984, se dicta un decreto a favor de la radicación definitiva de los extranjeros que acreditaran residencia en el país antes del 30 de noviembre de 1983. En esta misma perspectiva, en 1992, se aprueba una norma que va a favorecer la regularización de los inmigrantes ingresados antes del 31 de diciembre del año 1991.

En el año 2006, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) implementó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, definido también como Programa Patria Grande, que, dando cumplimiento a las disposiciones de la nueva Ley de Migraciones 25.871, promulgada en 2004, impulsó el objetivo de facilitar la regularización de los inmigrantes nativos de Países Miembros del MERCOSUR y de Países Asociados. El “criterio de nacionalidad” de la Ley 25.871 (Art. 23, inc. L) había creado un nuevo marco para que se viese facilitada la regularización de la población migrante proveniente del MERCOSUR.

El programa Patria Grande tiene como objetivo regularizar la situación migratoria de todos los migrantes del MERCOSUR y Países Asociados, y se origina en la nueva Ley de Migraciones basada en el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de las personas.

La acreditación de la condición de “nativo” de un país integrante del MERCOSUR o Estado Asociado y de la ausencia de antecedentes penales permite que el inmigrante obtenga una residencia temporaria por dos años, al cabo de los cuales puede obtener una residencia de tipo permanente.

Establecido, en primer lugar, como un programa para resolver la situación de irregularidad en la cual se encontraba una parte importante de la población extranjera que efectivamente residía en Argentina, el programa Patria Grande determina como otro de los requisitos para iniciar el trámite por esta vía, haber ingresado al país con anterioridad a la fecha 17 de abril de 2006.

Como parte del proceso de integración de las distintas colectividades de inmigrantes, la DNM estableció en el diseño del programa la intervención directa de los distintos niveles de gobierno, provincias y municipios para la recepción de los trámites. Al mismo tiempo, convocó la participación de la sociedad civil y, mediante la adhesión de diversas Organizaciones No Gubernamentales, logró un mayor alcance y aproximación a la población migrante. Una vez reconocida como Institución Social Colaboradora, cada organización asume la tarea de brindar oficialmente en sus propios establecimientos, asistencia a los migrantes para reunir la documentación requerida, así como ayuda en la cumplimentación de la solicitud de inscripción a través de la página web del DNM, cuando el migrante así lo requiera. Como aspecto fundamental del diseño operativo del programa, se resolvió instrumentar la toma de trámites a través de estas instituciones, con el objetivo de descentralizarlo de las instalaci-

ones de la DNM. Esto hizo posible absorber la alta demanda ejercida por parte de cientos de miles de personas que iniciaron su regularización (Calvelo y Vega, 2007).

La población que inició trámites de regularización a través de este programa alcanzó cifras voluminosas, cifras que rondaron las 500 mil personas. La distribución de los inmigrantes según país de origen muestra que, en su gran mayoría, se trató de paraguayos y bolivianos, con el 60 y el 24%, respectivamente. Juntos, estos dos grupos de migrantes representan el 84% del total de regularizados. Los peruanos, representando un 11% de los trámites iniciados, constituyen el tercer colectivo en importancia numérica que se regularizó al amparo del programa Patria Grande.

Se anexa el listado de distintas instituciones que participaron en la toma de trámites iniciales del programa Patria Grande en la Ciudad de Buenos Aires, así como de los principales partidos del conurbano bonaerense (Ver ANEXO IV).

4.2 Programas sobre emigración

Entrada la década de 1960, comienza a percibirse la emigración de argentinos como un problema. El Estado plantea la necesidad de recuperar recursos humanos que se habían formado en el país y se transferían a los países de mayor desarrollo relativo.

Frente a la creciente emigración de argentinos al exterior, en especial de recursos humanos calificados, se iniciaron, a partir de la década de los años 1960, una serie de acciones y programas orientados a la vinculación y retorno de los mismos.

Como antecedentes, de acuerdo a Pazos (Pazos, 2009), pueden citarse los siguientes:

- Por Decreto N° 7558/65 se creó la Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Técnicos y Obreros altamente calificados.
- En 1974 se creó la Comisión Nacional de Política Demográfica, con el objetivo de elaborar una política poblacional en la cual se incluía el retorno de argentinos emigrados al exterior. Bajo la dictadura, por Decreto N° 3938/77, se aprobaron Políticas Nacionales de Población, que fueron derogadas por el Decreto N° 1033/92.
- En el Plan Trienal de 1973 para la Reconstrucción y Liberación Nacional se planteaba la necesidad de reducir la emigración y propiciar la repatriación.
- En 1984, por Decreto N° 1798, se creó la Comisión Nacional para el Retorno de los argentinos en el exterior, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- En 1991 se aprobó la Ley N° 24.007 y, dos años después, su Decreto reglamentario N° 1138, que permite el voto a quienes se encuentren residiendo en el exterior, habiéndose inscrito previamente y en forma voluntaria en el Registro de Electores.

- Existen dos ámbitos institucionales que colaboran con la definición de políticas de vinculación y retorno y, en términos generales, salvaguardan los derechos de los nacionales en el exterior: a) la Dirección de Argentinos en el Exterior, dentro de la Dirección General de Asuntos Consulares en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, y b) la Dirección de Asuntos Internacionales y Sociales, dentro de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior, que brindan asistencia a las representaciones consulares sobre la normativa y la información necesaria para cumplir con requisitos documentarios.
- En el aspecto normativo, en el año 2004 entró en vigencia: a) una nueva ley de migraciones, y b) el Decreto 1601/04 referente a la ciudadanía, que simplifica engorrosos trámites, permitiendo que la formulación de la opción de nacionalidad se realice ante autoridades consulares y no ante Juez Federal.

En el año 1984 se crea, como órgano asesor del Poder Ejecutivo, la Comisión Nacional para el Retorno de Argentinos en el Exterior. Para fines de ese año, como parte de sus actividades, la Comisión difunde información sobre facilidades que se le brindan a los retornantes, que son: descuentos para transporte de efectos personales, mediante la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), reconocimiento y validez de estudios cursados en el extranjero y de títulos obtenidos, amnistía a los desertores del servicio militar obligatorio, ingreso libre de gravámenes de efectos personales y del hogar (Calvelo, 2008).

En el año 1991, se aprueba la Ley 24.007 (reglamentada por el Decreto 1138/93 y modificada por Decreto 2010/93). La misma establece la condición de elector nacional para los ciudadanos argentinos residentes en forma efectiva y permanente fuera del territorio nacional, mediante su inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (Novick, 2007).

La Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto de la Nación crea, a mediados de los años 1990, la Dirección de Argentinos en el Exterior, tendiente a asistir y asesorar a los ciudadanos argentinos en el extranjero en temas consulares.

En el año 2004, se promulgó la Ley de Migraciones 25.871 (reglamentada por el Decreto 616/10), la cual sienta las bases de una nueva política migratoria nacional. En el Título IX, “De los argentinos en el exterior”, se dispone que el gobierno argentino podrá suscribir acuerdos con aquellos Estados donde residan emigrantes argentinos con el fin de asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social vigentes en el país receptor (Art. 102). En el Artículo 103, se estipula que todo argentino con más de dos años de residencia en el exterior y que decida retornar al país, podrá introducir los bienes que posea y estén destinados a su actividad laboral, libres de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes. Entre éstos, se incluyen automóvil, efectos personales y de hogar, entre otros, hasta el monto que determine la autoridad competente. Por último, el Artículo 104

refiere a los servicios con los que deberán contar las embajadas y consulados de Argentina para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país.

En cuanto a los programas dirigidos a la vinculación y retorno de argentinos en el exterior, cabe destacar dos que se encuentran actualmente en vigencia: el programa Raíces y el programa Provincia 25.

a) Programa R@ICES

En el año 2003 se crea el Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior, perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT). El Programa busca fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, así como de acciones destinadas a promover la permanencia de investigadores en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina (Pazos, 2009).

Entre sus principales objetivos se enumeran: difundir las actividades científicas y tecnológicas del país en el exterior; incrementar la vinculación entre investigadores argentinos residentes en el país y en el extranjero; mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos altamente capacitados que residen en el exterior; desarrollar redes de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior; integrar a investigadores argentinos residentes en el exterior a las actividades del Programa de Atención a Áreas de Vacancia (PAV); involucrar al sector productivo del país, Fundaciones y otras ONGs en las acciones del programa.

El MINCyT, desde el año 2004, ha repatriado 834 científicos y tecnólogos argentinos. Sobre la mencionada cifra se identificaron los siguientes indicadores:

Si analizamos la distribución de investigadores y tecnólogos por áreas de conocimiento, se puede apreciar que la mayor proporción pertenece al área de las Ciencias de la Salud y Biológicas (37%), mientras que en segundo lugar se ubican las Ciencias Exactas y Naturales (31%). En tanto las Ciencias Sociales y Humanidades y las Ciencias Agrarias, Ingenierías y Materiales se reparten casi de manera similar el tercio restante. Por su parte, un 3% se ubica en el área de Tecnología, que incluye al resto de las Ingenierías (Menville, 2011).

Otro programa a destacar ha sido el Proyecto “Volver a Trabajar”, iniciado en 2007 y vinculado también al Programa “RAICES”, con sede en la Cancillería Argentina y en la Dirección General de Asuntos Consulares. El programa tuvo por finalidad dar cobertura al segmento menos calificado de la población, y facilitar el acceso a las ofertas de trabajo en el país a los argentinos que se encuentran en el exterior, independientemente de sus calificaciones. Esto se sustentó en memorandos de entendimientos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, con un núme-

ro de empresas y cámaras empresariales que se comprometieron a difundir a través de la red de consulados (124 en 77 países) sus ofertas laborales entre los ciudadanos residentes fuera del país. En 2008 y 2009, se llevaron a cabo diversas reuniones con otros Ministerios y áreas de gobierno buscando mayor participación en el proyecto. No han sido pocas las dificultades para poner en funcionamiento una iniciativa en apariencia tan simple, que además se vio impactada en los meses que siguieron por el estallido de la crisis internacional y por la retracción en la oferta de nuevos trabajos que, poco a poco viene remontando (Pérez Vichich, 2011).

b) Programa Provincia 25

Por Resolución N° 452 del 12/3/07 se creó el Programa “Provincia 25”, dentro del Ministerio del Interior de la Nación, cuya aplicación está a cargo de la Secretaría de Provincias, en coordinación con otros organismos del Estado. El programa está dirigido a todas las personas de nacionalidad argentina que residan en el exterior.

La inserción institucional del Programa en el Ministerio del Interior se sustenta en la Ley de Ministerios, en tanto prescribe que dicho Ministerio tiene la facultad de “entender en las cuestiones institucionales en que estén en juego los derechos y garantías de los habitantes de la República” (art. 16, inc. 3), y en tanto requieren una atención específica, acorde a sus intereses, demandas y necesidades.

Adicionalmente, compete al Ministerio del Interior “entender en la programación y ejecución de la legislación electoral, empadronamiento y Registro Nacional de las Personas (art. 16, inc. 10), y en la “elaboración y la aplicación de normas que rijan lo inherente a migraciones internas y externas” (art. 16, inc. 17).

Dependen orgánicamente del mismo Ministerio: la Dirección Nacional Electoral, con competencia en el tema electoral; la Dirección Nacional de Población y la Dirección Nacional de Migraciones en el tema migratorio; y el Registro Nacional de las Personas, que mantiene el registro permanente y actualizado de los antecedentes más importantes de la vida de las personas desde su nacimiento, identificación, matrimonios, defunciones, cambios de domicilio, etc.

La finalidad del Programa consiste en:

- Proponer el fortalecimiento de los vínculos entre el Estado nacional y los argentinos residentes en el exterior.
- Optimizar y agilizar los trámites que realizan los argentinos en el exterior y que son competencia del Ministerio del Interior.
- Promover el ejercicio de los derechos políticos, garantizar la representación política y la participación electoral.

El programa propone crear institutos de representación de las comunidades de argentinos residentes en el exterior, promoviendo su integración.

Para su ejecución, el Programa propone que la Provincia 25 tenga representaci-

ón específica en el Congreso Nacional.

El Programa consta de 7 objetivos:

- Asegurar el ejercicio de los derechos electorales de los argentinos residentes en el exterior, abaratando los costos y simplificando los trámites.
- Crear institutos de representación de las comunidades de argentinos residentes en el exterior, promoviendo la integración de los mismos, en coordinación con los organismos del Estado y las ONGs.
- Proponer la representación parlamentaria específica de la población de Provincia 25 en el Congreso Nacional.
- Facilitar la gestión de la documentación de los argentinos residentes en el exterior.
- Resguardar y asistir a los argentinos en el exterior en sus derechos sociales.
- Desarrollar e implementar herramientas de comunicación de manera permanente, accesible y segura, con el Programa y el Estado Nacional.
- Generar la información necesaria sobre la población de Provincia 25.

De estos objetivos se desprenden cinco ejes de acción, (Pazos, 2009) en todos los cuales se prevé la participación de las ONG, a saber:

1. Participación ciudadana:
 - Análisis y modificación de las normativas vigentes del régimen electoral para la población de la Provincia 25.
 - Adecuación de los procedimientos a la normativa resultante.
 - Puesta en ejecución de las nuevas normativas y procedimientos.
2. Gestión de documentación:
 - Coordinación de actividades con las dependencias del Ministerio del Interior para el rediseño de los circuitos administrativos que faciliten la gestión.
 - Coordinación con organismos del Estado que se encuentren diseñando o ejecutando las propuestas referidas.
3. Resguardo de los Derechos sociales y laborales, esto es, propuestas para el retorno, seguridad social, fomento a iniciativas de inversión, acceso al crédito, promoción del turismo a la Argentina, homologación de títulos educativos, reconocimiento del registro de conductor, gestión de certificados de antecedentes penales:
 - Identificación de demandas vinculadas a derechos sociales de argentinos

emigrados.

- Coordinación con otros organismos y diferentes áreas del propio Ministerio del Interior.

4. Comunicación:

- Diseño e Implementación de estrategias de comunicación.
- Diseño e instalación de una Página Web Provincia 25.

5. Información:

- Definición de un protocolo de datos básicos, común a las distintas áreas de gobierno.
- Establecimiento de una base integrada de información sobre características de la población y condiciones de vida.
- Definición de un sistema de registro.
- Elaboración de informes periódicos que reflejen el respeto por los derechos de los argentinos migrantes, sus condiciones de vida.

Al momento de publicación de esta Resolución (diciembre de 2007), según su fundamentación, residían en el exterior 1.053.000 personas, sin embargo, la participación electoral ha sido muy baja y decreciente. Como el voto se computa según su última residencia en la Argentina, el Programa propone modificar el Registro Electoral.

Esta realidad plantea una paradoja, en tanto quienes residen en el exterior constituyen un colectivo de ciudadanos que el Estado reconoce como parte de la nación y titulares de derechos políticos cuyo ejercicio se diluye. De ahí que sea necesario unificar su representación para promover la participación democrática. Se trata de facilitar el ejercicio del derecho electoral que está consagrado en la Ley N° 24.007, desde 1991.

Los avances en la política, normativa y gestión migratoria que se han dado en las últimas décadas responden tanto a la activa participación e influencia de la sociedad civil en las mismas como a la inclusión de la materia en el proceso de integración regional. Estos avances se reflejan tanto en el poder ejecutivo, legislativo, como judicial, y se visibiliza institucionalmente a través de distintas instancias donde la atención al migrante se encuentra presente.

La inclusión de los derechos humanos del migrante, entendiendo como parte de ellos la libre circulación y residencia, y la participación ciudadana, son un signo distintivo de estas políticas.

La concreción de estas normas y formas institucionales se puede observar tanto en los programas destinados a la inmigración, como a aquellos que están dirigidos a los argentinos en el exterior.

TERCERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES

1. Estado, sociedad civil y migraciones

En el debate en torno a la cuestión migratoria y a la definición de las políticas y programas migratorios, existe una primera pregunta acerca de cómo y quiénes son capaces de problematizar un asunto, para incluirlo en la agenda pública de los gobiernos. El propio Estado, en mayor o menor medida, opta por convertirse en el actor principal a la hora de establecer los lineamientos de su agenda. Sin embargo, en este proceso, suelen generarse interrelaciones con otras fuerzas sociales que inciden en las propuestas finalmente ofrecidas.

La participación ciudadana en las políticas de migraciones internacionales tiene su principal eje en la concepción y práctica de la relación Estado y sociedad civil. Esta relación no es simple, y está muchas veces cargada de preconcepciones y requiere de una reflexión objetiva.

Lo cierto es que la sociedad civil ha avanzado en las últimas décadas tanto en su influencia como en su presencia en la construcción y gestión de las políticas y programas públicos migratorios.

La participación de la sociedad civil ha sido destacada fundamentalmente con respecto a las acciones que contribuyen a la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Una primera observación que corresponde hacer es que no siempre esta participación se da en ese sentido. Así como existen asociaciones civiles pro migrantes, también, y en crecimiento en los últimos años, han surgido, en algunos países y regiones, movimientos de la sociedad civil, más o menos estructurados, que se definen por su acción anti migratoria. Los grupos civiles organizados que actúan en la frontera de los Estados Unidos con México, las asociaciones xenófobas de algunos países europeos, las acciones violentas de la población civil contra los migrantes en Sudáfrica, entre otras, son algunos ejemplos. En qué medida las acciones de estos grupos o asociaciones influyen o acompañan la definición de las políticas públicas de migraciones internacionales, constituye un tema aún no suficientemente analizado.

Más allá de estas salvedades, es evidente que la sociedad civil es una de las fuerzas que actúa más o menos activamente en pro de los derechos de los migrantes, sobre las distintas etapas de elaboración de las políticas públicas. El campo de las migraciones en Argentina no ha sido ajeno a su contribución. En ese sentido, se presentan a continuación los principales ejes de acción colectiva que caracterizan a las

organizaciones que trabajan la cuestión migratoria en el país, resaltando especialmente aquellas que buscan incidir en los programas migratorios.

La diversidad en las propuestas es muy grande, además de ser consecuencia lógica de la multiplicidad de necesidades y demandas entre los distintos colectivos de migrantes. De todas formas es necesario distinguir entre aquellas acciones que, más allá de la participación, están generando incidencia positiva en la agenda y políticas estatales de los últimos diez años. El rol activo que ha tenido el Estado argentino a partir del proceso de elaboración y sanción de la Ley de Migraciones 25.871, permite inferir que la cuestión ingresó en la agenda de gobierno y que se asumió una posición, superando la opción de no actuar o de no modificar el *status quo*. Cuál ha sido la responsabilidad que ha tenido la sociedad civil en la conformación de este proceso, es la cuestión que corresponde analizar.

La reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad que se ha dado en los últimos años en América Latina ha traído como consecuencia el surgimiento de nuevos actores sociales y una redefinición en los ejes de la acción colectiva (Garretón, 2002).

La región se ha vuelto testigo de la participación en la discusión por la cosa pública, de un actor al que se ha denominado, a falta de términos más específicos, sociedad civil. Diversos factores han contribuido a fortalecer el rol de este actor social: la caída de los regímenes autoritarios latinoamericanos durante la década de 1980 y el consecuente aumento en la participación política de los ciudadanos, el proceso de globalización, la crisis en los modelos clásicos de representatividad provocada en muchos países por el agotamiento de los modelos bipartidistas y que conllevó al cuestionamiento de la clase política, el surgimiento de un Estado mínimo post Consenso de Washington, que renunció a sus clásicas atribuciones transfiriéndolas a otros actores sociales y, sobre todo, la práctica de nuevas formas de ciudadanía y ejercicio de los derechos políticos.

El concepto de sociedad civil suele ser definido más por lo que no es, que por lo que efectivamente es. Como sostiene Lechner, se trata de *“un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y de carácter polémico, que sirve más que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace a su eficacia política pues permite invocarla sin precisar qué se entiende por sociedad civil”* (Correa, 2009). Una noción clásica del término es la de Walzer, que la entiende como un espacio de asociación humana sin coerción, más el conjunto de la trama de relaciones que llena ese espacio (Walzer, 1995).

Por otro lado, para Habermas, la sociedad civil cumple un rol trascendente en el espacio público-político al definirla como un conjunto de *“asociaciones y organizaciones voluntarias, no estatales y no económicas, que surgen de forma más o menos espontánea, y que arraigan las estructuras comunicativas de la opinión pública en el mundo de la vida, ya que recogen las resonancias de los problemas en los ámbitos de la vida privada y elevándoles la voz, los transmiten al espacio de la opinión pública política. Son ciudadanos organizados, que desde la vida privada, buscan*

interpretaciones públicas para sus intereses y que influyen en la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas” (Habermas, 1998).

Las nociones más comúnmente utilizadas para nombrar a las organizaciones de la sociedad civil las definen tanto como no gubernamentales, como sin fines de lucro. En ese sentido, sus objetivos “*interesan o deberían interesar a alguna otra gente además de a sus miembros; en ese sentido pueden considerarse públicas (...) se ingresa y se sale voluntariamente y son autogobernadas; en ese sentido no son organizaciones estatales y se parecen a otras organizaciones privadas*” (Leiras en Acuña y Vacchieri, 2007: 19). En este grupo de organizaciones reina la heterogeneidad respecto al origen, los objetivos y el formato que las identifica entre sí y, aunque no dependen del Estado, actúan en el espacio público. Generalmente producen bienes de carácter público o colectivo y/o buscan representar las demandas de ciertos grupos específicos, como pueden ser los migrantes.

Al analizar el desmantelamiento de la matriz nacional y popular clásica, vigente en América Latina hasta la década de 1970, los cambios generados tras la vigencia de los regímenes militares sumados al nuevo escenario social y cultural de la globalización, disminuyeron la centralidad exclusiva de la política como expresión única de la acción colectiva, articulando esta última en torno a distintos ejes de acción, con dinámicas y actores propios (Garretón, 2002).

Los principios de referencia de estos actores desbordan actualmente los límites de una ideología o de la *polis*, asociándose a categorías sociales a las que pertenecen, como ser joven, mujer, indígena o migrante. Los ejes en torno a los que se constituyen las acciones colectivas de la sociedad civil y, específicamente las de los migrantes, son la consecución de una democratización social, que implica una redefinición del concepto de ciudadanía y la reformulación de la noción de modernidad.

La historia de la ciudadanía está ligada a un proceso de lucha por la expansión y la profundización de los derechos. Un análisis clásico del tema distingue entre los derechos de carácter civil, político y social, donde los estados definen soberanamente los criterios de acceso a los mismos. En general, se asocia la noción de ciudadanía con la membresía a un Estado nación, lo que impediría a los extranjeros convertirse en ciudadanos plenos en el goce de los derechos (Marshall, 1950). Sin embargo, como resalta Nora Pérez Vichich, autores como Bottomore y Marshall establecen una distinción entre la denominada ciudadanía formal, ligada a la nacionalidad, y la “ciudadanía sustantiva”, construida en torno a la capacidad de ejercer los derechos en forma independiente de la nacionalidad. Lo anterior expresa que el Estado de pertenencia puede no ser el único espacio donde se localiza la “ciudadanía sustantiva” (Pérez Vichich, 2009).

La reivindicación de esta noción de ciudadanía va de la mano con la expansión del enfoque que aboga por la defensa de los derechos humanos, que es una de las dimensiones centrales de la acción de los actores de la sociedad civil en torno a las migraciones.

Cuando se plantea la redefinición del concepto de sociedad civil no se trata de presentar la existencia de un actor esencialmente nuevo surgido con la globalización, sino que con otras denominaciones, características y maneras de actuar, se encuentra presente desde antes de la configuración de los Estados nacionales, realizando distintas acciones de asistencia social guiadas por ideales religiosos o humanistas (Correa, 2009).

El mundo que conforman actualmente las asociaciones de migrantes, las organizaciones no gubernamentales, las pastorales migratorias y otros grupos que hoy se entienden como sociedad civil, tiene sus antecedentes en otro tipo de asociaciones, también inspiradas por el espíritu de los migrantes a principios del siglo XX.

El movimiento mutualista, o las asociaciones de ayuda mutua, fue el que predominó tanto en términos de cantidad como en perdurabilidad a lo largo del tiempo entre los inmigrantes europeos que comenzaron a arribar hacia 1880. Así surgieron clubes sociales, culturales y organizaciones de beneficencia, cuyo objetivo principal era reunir fondos para asistir en materia sanitaria o de desempleo a sus miembros y grupos familiares, además de servir como espacio de sociabilidad y recreación (Di Stefano et al., 2002).

El auge del mutualismo parece responder a la experiencia asociativa previa de muchos de los migrantes, sobre todo de los italianos, y a la necesidad de generar lazos de solidaridad en el país de destino. De este modo, surgieron la Asociación Española de Socorros Mutuos en 1857 y la *Unione e Benevolenza* en 1858, creada, esta última, como institución italiana, incluso antes de la conformación oficial del Estado italiano. Más tarde, miles de instituciones similares se multiplicaron por todo el país y, según los registros históricos, hacia principios del siglo XX al menos un tercio de los inmigrantes italianos residentes en el país era miembro de una de ellas.

Además de las actividades de asistencia, se solían conmemorar aniversarios y fechas patrias y en algunos casos se incluyó entre sus objetivos la construcción de escuelas para la instrucción de los hijos de los socios. El Centro Gallego, creado en 1907, tuvo originariamente objetivos culturales centrados en el mantenimiento y difusión de la lengua y tradiciones de Galicia, aunque luego se reorientó también a la actividad asistencial. Muchas de estas asociaciones generaron, a su vez, vínculos con otras instituciones sociales, como el Hospital Italiano, el Hospital Español o el Banco Español del Río de la Plata, lo que les permitía ampliar el espectro de sus beneficios.

La afluencia de la inmigración europea, proveniente de una Europa en pleno desarrollo industrial, y la conformación de organizaciones de defensa de los derechos de los trabajadores (socialistas y anarquistas) produjo una fuerte impronta en las tradicionales organizaciones sociales benéficas de la Argentina, surgiendo las primeras asociaciones de carácter sindical.

Otro tipo de asociación conformada por los migrantes de entonces fueron las denominadas sociedades de instrucción, que surgieron por iniciativa de los españoles provenientes de una zona de Galicia, con el objetivo de auxiliar y contener a sus

comunidades de origen. La primera de éstas nació en Buenos Aires en 1904. Se llamaba La Concordia, y reunía a los naturales de la parroquia de Fornelos da Ribeira, en Pontevedra. Desde entonces, el número de estas sociedades creció sostenidamente. Entre ese año y 1936, hubo en Buenos Aires un total de 327 (Di Stefano et al., 2002). En general, todas tenían un capital modesto y algunas carecían de un local propio de reunión.

Durante el primer tercio del siglo XX, las mutuales conservaron su tamaño en la medida en que eliminaron la nacionalidad como criterio para estar afiliado.

El envejecimiento de los socios, lo cual acarrea mayores presiones en su presupuesto económico, se sumó a otros factores que afectaron su desenvolvimiento. Por un lado, el rol activo del Estado argentino, tanto en la implementación masiva de políticas de atención de la salud (con campañas de vacunación y la construcción de hospitales públicos), como en la generación de escuelas de educación pública gratuita, consolidaron la presencia del Estado de Bienestar, que minimizó las urgencias de asistencia originales que habían motivado su creación. Por otro lado, el surgimiento de los sindicatos de trabajadores competía directamente en la provisión de servicios ofrecidos por las asociaciones mutuales de migrantes. Esto, sumado a la paulatina integración de la migración de ultramar y a la argentinización de la sociedad, llevó a que el fenómeno se mantuviera, pero no se renovara, por lo que empezó a convivir con otras formas de asociacionismo donde el factor migrante ya no era determinante.

Con el paso del tiempo y los cambios experimentados en el contexto socio político, nuevas demandas y necesidades fueron apropiadas por las organizaciones de migrantes. Muchas de ellas integraron miembros argentinos y subsistieron en el tiempo. Pero también se crearon otras asociaciones como consecuencia del continuo arribo de corrientes migratorias al país, menos masivas pero con semejantes necesidades e inquietudes de participación y auto organización.

Los integrantes de todas ellas buscan acceder a la denominada “ciudadanía sustancial”: ésta sólo puede consolidarse, en primer lugar, a través de la definición de normativas y programas migratorios que regulen el acceso a los derechos sociales, políticos y económicos; en segundo lugar, con la conformación de mecanismos formales e informales que faciliten su acceso a los bienes sociales; y, en tercer lugar, con la aceptación que el migrante hace de sí mismo como sujeto de derecho (Pereyra, 2005).

En cuanto a la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas y delineamientos migratorios, no todas las organizaciones tienen como objetivo involucrarse en la discusión sobre las políticas que afectan a los colectivos que defienden. Una primera distinción sería, entonces, discriminar dentro de la totalidad de organizaciones de la sociedad civil al subgrupo que busca incidir en las políticas públicas. Estas son organizaciones que *“desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizacio-*

nes” (Leiras, en Acuña y Vacchieri, 2007: 22). Respecto al término incidencia, Leiras lo distingue de la participación, reservándolo para aquellas intervenciones que cambian el contenido o alteran el curso de la política pública en algún sentido.

En ese sentido, la distinción de los ejemplos de incidencia puede tornarse confusa, sobre todo en aquellos casos donde la no acción (expuesta de manera invisible) es una estrategia válida a ser utilizada por aquellos actores que desean obstaculizar el curso de determinada política.

Los casos de incidencia positiva, por el contrario, pueden parecer a primera vista numerosos, aunque es necesario tener en cuenta otros posibles factores que permanentemente afectan las definiciones de las políticas, como son el peso de la opinión pública o la postura de los medios de comunicación.

Las necesidades o demandas que atañen a un grupo social atraviesan un ciclo vital, desde su problematización e ingreso a la agenda, hasta su resolución en una política pública:

“Diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos involucrados en estas tomas de posición, tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado” (Oszlack y O’Donnell, 1982).

En este proceso de toma de posición de los distintos actores, se tienden a configurar verdaderas coaliciones de *advocacy* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999), computadas por distintas organizaciones privadas que comparten un cuerpo de creencias y se comprometen a cierto grado de actividad coordinada a través del tiempo. Las coaliciones pueden incluir no sólo a los líderes de opinión de ciertos grupos de interés, sino también a funcionarios o legisladores, investigadores, e incluso periodistas que comparten objetivos políticos comunes.

En ese sentido, resulta útil distinguir los mecanismos de incidencia de la sociedad civil deteniéndose en las cuatro etapas de elaboración de una política pública (Leiras, 2007).

En primer lugar, con la definición de la agenda pública *“nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión”* (Oszlack y O’Donnell, 1982:110).

En este sentido, podemos identificar, primero, diferentes acciones de elaboración de información sobre la cuestión migratoria que surgen desde la sociedad civil, fundamentalmente, a partir del análisis y la investigación realizada por los numerosos centros académicos que se dedican a recopilar experiencias e interpretar las numerosas dimensiones que abarca la cuestión: la migración laboral, el rol de las mujeres y la feminización de los flujos migratorios, la inserción socio-económica, la problemática de la discriminación, el acceso a derechos, la historia de las colectividades en el país, entre otros temas.

A partir de allí, se desarrollan distintas actividades de difusión de los resultados de las investigaciones a través de las publicaciones en libros, revistas y medios de comunicación, la presencia de investigadores en seminarios y foros de debate, además de utilizarse sus producciones como fuente permanente de información para asociaciones involucradas en la cuestión migratoria o para funcionarios y legisladores que necesitan respaldar sus proyectos de legislación.

La segunda etapa es el momento de definición de la política a ejecutar. La sociedad civil puede contribuir directamente, participando en el proceso de debate de la generación de la política o presentando propuestas diferentes a las habituales. La participación sistemática en foros o consejos consultivos organizados por organismos estatales ofrece la posibilidad de discutir y consensuar proyectos comunes que integren las miradas de cada actor. Un elemento clave en el mayor o menor éxito de las iniciativas se vincula con el grado de participación que se le otorgue a la sociedad civil durante la discusión del proyecto.

El caso argentino tiene una experiencia interesante de incidencia en la política migratoria durante esta etapa, como mencionamos anteriormente, a través de la conformación, en el año 1996, de la “Mesa de organizaciones en defensa de los derechos de los inmigrantes”, que reunía a distintas organizaciones civiles cuyo principal objetivo era la derogación de la ley Videla de migraciones. Las reuniones mantenidas junto a legisladores del Congreso Nacional fueron la base de la reforma migratoria de 2003.

La tercera etapa es la implantación y ejecución de la política elegida, donde se establece con que medios y quienes serán los responsables de llevar adelante el programa migratorio. Aquí veremos cómo, en algunos casos, el Estado opta por compartir con la sociedad civil la implementación de ciertas tareas específicas que influyen directamente en el éxito o el fracaso de los programas, como, por ejemplo, respecto a las tareas de difusión sobre las novedades y beneficios de los programas y legislaciones, o en la atención directa para el asesoramiento y la tramitación fundamentalmente de documentación.

La última etapa de la participación ciudadana es la de monitoreo y evaluación de los programas implementados, que se refleja en la constitución de observatorios sociales que vigilan y controlan los resultados efectivos y el desenvolvimiento de los proyectos en marcha. La elaboración de informes de avance y su presentación ante las autoridades son ejemplos de mecanismos de incidencia en esta etapa.

De acuerdo a las consideraciones señaladas, puede decirse que, en Argentina, varias organizaciones de la sociedad civil se encuentran trabajando por construir los tres niveles hacia una ciudadanía substancial (de pleno acceso a los bienes sociales y que vaya más allá de lo formal).

En el primer nivel, con la definición de normativas y leyes respecto a la migración, como mencionamos con el proceso de la Mesa de organizaciones formada en 1996, que derivó en la sanción de la actual ley de migraciones.

Respecto al segundo nivel, que corresponde a los mecanismos formales e informales que facilitan o impiden el acceso al ejercicio de los bienes sociales, contamos con numerosos ejemplos donde las organizaciones de la sociedad civil cooperan en programas que permiten la regularización de migrantes en situación irregular, o bien participando activamente en aquellos casos cuando no se cumple con lo establecido por la ley (especialmente, cuando se impide a un niño extranjero sin papeles inscribirse en una escuela, o cuando se le exige documentos de identidad a un migrante al momento de atenderse en un hospital. Las organizaciones como el CEMLA, CELS, CAREF y la FCCAM intervienen en estos últimos casos, informando sobre los cambios en la legislación que muchas veces los funcionarios desconocen, amparando de ese modo al migrante.

El tercer nivel es la apropiación de los derechos por parte de los mismos migrantes, reconociéndose a sí mismos como sujetos de derecho. La participación de las distintas comunidades en organizaciones comunes, la multiplicación de las mismas y su ingreso en los foros de debate locales e internacionales está forjando el camino hacia un ejercicio pleno de la ciudadanía substancial, que desnaturalice las diferencias sociales y se identifique con una ciudadanía global.

2. Las organizaciones de la sociedad civil y la cuestión migratoria actual

La variedad y multiplicidad de organizaciones no gubernamentales, centros de estudios, asociaciones de migrantes y pastorales migratorias que se encuentran trabajando hoy en día en el país son extremadamente vastas y heterogéneas. Sin embargo, aún en la diversidad, es posible construir una tipología que permita identificarlas por las modalidades de organización comunes, los fines que persiguen y los roles sociales que cumplen a través de sus actividades.

Tomando como base la tipología para entidades de la sociedad civil, elaborada por Gerardo De Cárdenas Falcón (2010), se ha distribuido la muestra de asociaciones vinculadas a la cuestión migratoria entre aquellas con una estructura propia de organizaciones de base, organizaciones de intermediación, u organizaciones no gubernamentales. Los centros de estudios conforman una categoría exclusiva, que por su composición y objetivos particulares, no pueden suscribirse a la tipología anterior, pero que por su activo rol en la dinámica entre Estado y sociedad civil en la cuestión migratoria contribuyen en el proceso de incidencia (ver ANEXO VI).

El enfoque que se propone no pretende relevar la totalidad de las agrupaciones que se encuentran activas, sino configurar a través de entrevistas a representantes de distintos organismos (se entrevistaron representantes de treinta asociaciones civiles), un mapa con las principales tendencias actuales en el accionar de la sociedad civil en el campo de las migraciones. Particularmente, se analizarán aquellas actividades vinculadas a generar propuestas y a incluir en la agenda política la problematización de la cuestión migratoria, o a intervenir en la definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas que influyen en la realidad cotidiana de los migrantes.

2.1 Los Centros de Estudio sobre migraciones

Varias universidades y grupos de estudio integrados por académicos e investigadores sociales se dedican a recopilar experiencias e interpretar las numerosas dimensiones que abarca la cuestión migratoria. Entre ellas encontramos análisis sobre migraciones laborales, el rol de las mujeres y la feminización de los flujos migratorios, la inserción socio-económica de los migrantes, la problemática de la discriminación y la integración social y, fundamentalmente, la historia de las colectividades en el país. A partir de allí, las distintas actividades de difusión de los resultados de las investigaciones contribuyen a problematizar la cuestión migratoria y a incluirla en la agenda de discusión política. Las publicaciones en libros y revistas, y en otros casos las notas en medios de comunicación, junto a la presencia de investigadores en seminarios y foros de debate, se suman a la utilización de sus producciones como fuente permanente de información por parte de asociaciones involucradas en la cuestión migratoria y de funcionarios y legisladores que buscan asesoramiento sobre temáticas específicas.

Entre los centros de estudios que abordan la investigación de la temática, encontramos el IEHS (Instituto de Estudios Históricos y Sociales) de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, el IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social), y la Maestría en Demografía Social de la Universidad Nacional de Luján. Todos ellos participan de las actividades clásicas de los institutos de investigación: realización de tesis de posgrado y doctorales, aplicación a becas, publicación de artículos, docencia, seminarios sobre la temática, con un abordaje de las migraciones desde una perspectiva histórica.

Por su parte, el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA) es una de las instituciones de la sociedad civil que ha sido pionera en el país en el trabajo de la temática migratoria. El esfuerzo constante de la Congregación de los Misioneros de Carlos (Scalabrinianos) para sensibilizar la opinión pública y la Iglesia en Argentina sobre la realidad de las migraciones se traduce, en 1974, en la creación del Centro Argentino de Documentación y Estudios Migratorios Scalabriniano (CADEMS), que a partir de 1985 cambia su denominación para “Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano” (CEMLA). Miembro de la *Confederation of Centers for Migration Studies Giovanni Battista Scalabrini*, el propósito del CEMLA es profundizar, a nivel científico, los distintos aspectos de las migraciones en América Latina, en particular desde el punto de vista sociológico, histórico, demográfico, jurídico y pastoral, y la promoción de actividades tendientes a una mayor comprensión de la realidad de los migrantes en el conjunto de la sociedad.

El CEMLA abrió sus puertas el 28 de diciembre de 1985, precedido por las Primeras Jornadas sobre Inmigración e Identidad, realizadas en agosto de ese mismo año, y por la publicación del primer número de Estudios Migratorios Latinoamericanos, una revista académica dedicada con exclusividad a los temas migratorios en el subcontinente.

Desde el inicio, el CEMLA buscó la preservación y microfilmación de fuentes documentales de la inmigración en la Argentina. Esta actividad fue realizada en sucesivas etapas y la base de datos institucional cuenta ya con más de tres millones de nombres registrados en los libros de ingreso de inmigrantes de la Dirección Nacional de Migración.¹⁴ Esta memoria es de consulta permanente para descendientes e investigadores.

Adicionalmente, el CEMLA se dedica al estudio y análisis de las migraciones con una perspectiva de defensa de los derechos de los migrantes, para lo cual ha organizado numerosas actividades de difusión de la temática. En ámbitos de la investigación académica, desarrolla diversos proyectos en conjunción con instituciones de varias partes del mundo. Por su especificidad y por su actividad en este campo, el Centro se ha convertido en una referencia para muchos especialistas y estudiantes que vienen de instituciones académicas del exterior. Asimismo, el CEMLA ha organizado jornadas sobre la situación de las colectividades en Argentina, además de realizar proyectos de microfilmación de documentos de sociedades italianas en el país. En 2001, por ejemplo, durante la crisis económica en Argentina, el CEMLA ha realizado un relevamiento sobre la situación de ciudadanos italianos en situación de indigencia en el país y recientemente ha intervenido en programas para la prevención de la trata y el tráfico de niños, elaborando material didáctico que se reparte en las regiones que sufren esta situación.

Otro aspecto a destacar es que el CEMLA participó oportunamente de la mesa de debate en torno a la formulación de la ley de Migraciones 25.871, junto a varias ONGs, a la FCCAM y a la Pastoral Migratoria de la Arquidiócesis de Buenos Aires. También fue invitado a participar de la Comisión Asesora para la reglamentación de la Ley 25.871. El CEMLA tampoco descuida la incidencia a nivel de políticas migratorias internacionales, participando en distintos espacios auspiciados por Naciones Unidas, como el Foro Mundial para la Migración y el Desarrollo (GFMD).

El Grupo de Estudios Población, Migración y Desarrollo, del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, creado en 1994, estudia la evolución de la dinámica demográfica en el país, incluyendo la problemática de las políticas de población formuladas por los diferentes gobiernos. Éste posee una amplia experiencia de investigación y de difusión de las distintas dimensiones del fenómeno, principalmente a través del seminario permanente de migraciones donde disertan anualmente especialistas invitados, como también mediante la elaboración de videos y documentales, y la participación en encuentros internacionales sobre Población y Migraciones. Entre sus principales contribuciones se encuentran los capítulos sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes a fines de la década de 1990, incluidos en los informes anuales elaborados conjuntamente con el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales).

¹⁴ El CEMLA custodia el archivo de fuentes documentales con las listas originales de desembarco de migrantes en el puerto de Buenos Aires, donde se registraron los ingresos de las primeras corrientes migratorias de ultramar que arribaron a la Argentina.

A través de los años, los centros de estudios mencionados anteriormente han establecido y mantienen relación con otros actores de la sociedad civil involucrados en la cuestión migratoria, como CAREF (Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados) o el Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, y también apoyaron en su momento, junto a otras organizaciones, el proyecto de reforma de la Ley de Migraciones presentado por el entonces diputado Rubén Giustiniani, presidente de la Comisión de Población de la Cámara de diputados del Congreso de la Nación. Además, estos centros participan de la discusión de las políticas migratorias a nivel internacional, presentando ponencias en el Fórum Social Mundial de Migraciones, el Fórum Global sobre Migración y Desarrollo y en encuentros académicos de difusión en las universidades.

Por otro lado, el Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, conformado en 2008 con el objetivo de indagar sobre proceso migratorio paraguayo, se dedica al estudio de la dinámica asociativa de los migrantes paraguayos, su inserción en el mercado de trabajo y el tratamiento mediático de la figura del migrante. En sus intervenciones públicas, este grupo de estudios busca desarticular las argumentaciones xenófobas vertidas a través de artículos periodísticos o por algunos funcionarios políticos que instalan en la población visiones confusas sobre la migración.

Al respecto, existe una visión compartida entre los distintos grupos de estudio acerca de la percepción de la sociedad Argentina sobre el fenómeno migratorio, que puede resumirse en la posición planteada por el Grupo de Estudios Sociales de Paraguay: *“La percepción sobre el fenómeno migratorio se haya fragmentada pues, en lo que respecta a las migraciones ultramarinas, éstas se construyen en términos de aventura y trabajo: la figura de los abuelos inmigrantes “que llegaron sin nada”. Muy por el contrario, las migraciones limítrofes que se desarrollan desde la segunda mitad del siglo XX son susceptibles de otra percepción general, de carácter frecuentemente negativo, asociada con problemáticas sociales cuyas condiciones de producción no se vinculan con el fenómeno migratorio”*.¹⁵

Existen otras dos instituciones que superan los objetivos propios de un clásico centro de estudios ligado a la investigación. El GIIPSI, Grupo de Investigación e Intervención Sociocultural con Población Inmigrante, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (creado en 2007), con un abordaje del fenómeno desde la etnografía, además de las tareas de investigación, se encuentra trabajando en proyectos de extensión universitaria, con acciones que favorecen la integración sociopolítica de las asociaciones de migrantes y su fortalecimiento institucional.

Un ejemplo de este tipo de proyecto, es el trabajo que el GIIPSI viene desarrollando en conjunto con el Centro de Innovación y Desarrollo para la Actividad Comunitaria, CIDAC, del barrio de Barracas, donde han realizado diagnósticos sobre

¹⁵ Entrevista al Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Junio 2011.

las necesidades de los residentes paraguayos en la villa 21-24. El GIIPSI participa también de la implementación de la gestión migratoria, al organizar la visita de consulados móviles para la entrega de documentación a los vecinos. Además, realiza talleres de capacitación en materia de derechos humanos, sociales y políticos para la comunidad migrante, y fue una de las organizaciones involucradas en el proyecto “Aquí vivo, Aquí voto” (una campaña por el empadronamiento de migrantes para las elecciones locales), acompañando a los migrantes a realizar sus trámites de empadronamiento.

Finalmente, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (Centro DH-UNLa) inició sus actividades de investigación en 2006, con claros objetivos vinculados con contribuir a la difusión de la cuestión migratoria y a la generación de incidencia sobre las políticas migratorias desde el paradigma de respeto por los derechos humanos del migrante. Su objeto de estudio analiza particularmente la situación de migrantes y refugiados y, entre ellos, la de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Actualmente, uno de sus objetivos es difundir los resultados de la investigación sobre la situación de la niñez migrante en el país a cinco años de la sanción de la ley 25.871, generando líneas de acción que propicien reformas legislativas y cambios en los programas migratorios.

En el mismo sentido, el Centro DH-UNLa se reúne actualmente con otras organizaciones de la sociedad civil en un espacio de debate generado por la Dirección General de Migraciones para discutir alternativas legales para la regularización ágil de la población extra MERCOSUR. Este proceso está vinculado con la creación de un observatorio por los derechos de las personas migrantes, que monitorea el cumplimiento efectivo de lo establecido en la legislación migratoria, sancionada en 2003. Este Centro también brindó su apoyo en la campaña “Aquí Vivo, Aquí voto”, y realizó presentaciones ante agencias de las Naciones Unidas, además de representar a la sociedad civil en el Foro Global de Migración y Desarrollo.

Por otra parte, cabe destacar que el Centro DH-UNLa coordinó, durante los años 2000 y 2001, un Proyecto de investigación conjuntamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El resultado de este proyecto fue la publicación del libro “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del derecho internacional de los derechos humanos” en Buenos Aires y San José de Costa Rica, en los años 2003 y 2004, respectivamente. Asimismo, son de importancia las actividades de cooperación que el Centro DH-UNLa efectúa con la Oficina en Buenos Aires de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como, por ejemplo, el proyecto sobre “Promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes internacionales en los países sudamericanos (2003); el “Programa de Capacitación en Derechos Humanos y Migraciones” (2007) y la investigación sobre “Revisión de estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratoria” (2007-2008), entre otros. Varios de estas iniciativas fueron presentadas a la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, por conducto de la OIM en su rol de Secretaría Técnica, como insumo para las deliberaciones de este proceso

consultivo regional.

2.2 Las organizaciones sociales de base

Estas organizaciones son entidades donde priman los lazos de solidaridad y de interés colectivo, constituidas en espacios muy diversos como el barrio o la ciudad, y motivadas por múltiples objetivos que buscan satisfacer principalmente necesidades insatisfechas y reclamos de justicia nunca resueltos (De Cárdenas Falcón, 2010). Entre ellas, incluimos principalmente a las asociaciones de migrantes, creadas originariamente, según analizamos anteriormente, con el objetivo de asistirse mutuamente entre connacionales y como espacio de encuentro y recreación de la comunidad en el país de destino.

La Casa Paraguaya de Buenos Aires, por ejemplo, tiene como objetivo “ser hogar y amparo de todos los paraguayos residentes o transeúntes en Argentina y de todos los habitantes de éste país que se sientan identificados con sus propósitos” (Estatuto Social Casa Paraguaya, art. 2). La difusión de la cultura paraguaya, otro de sus objetivos, se realiza a través del dictado de cursos del idioma guaraní y de danzas nativas, y de la transmisión de programas en radios comunitarias y programas de televisión. La comunidad paraguaya es muy festiva y propicia el reencuentro de las familias residentes, a través de cenas y de la organización de festivales con música y comidas típicas.

El Centro de Residentes Iteños en Buenos Aires también organiza este tipo de reuniones sociales, además de ofrecer servicios de asistencia en el área educativa como cursos de computación para sus miembros.

Objetivos y actividades similares comparte la Agrupación de Manos Chilenas en Argentina, aunque con un marcado perfil solidario de beneficencia que va más allá de los intereses de su propia comunidad, realizando acciones de ayuda social en el día del niño o de recaudación de fondos y donaciones para hospitales y escuelas porteñas. El desarrollo de proyectos sociales productivos y la provisión de asesoramiento profesional médico y/o psicológico para casos de violencia familiar son otros focos de acción de la agrupación chilena.

Por su parte, la Casa del Perú en Argentina provee servicios de consultorías profesionales y técnicas, y asesora de manera integral sobre los mecanismos para iniciar proyectos socio-productivos en el ámbito de la formalidad, de manera de favorecer la integración plena de los peruanos, superando las instancias de informalidad que afectan a muchos compatriotas. La generación de cooperativas de vivienda social y de talleres de prevención y cuidado de la salud se suman al apoyo técnico de artistas y gestores socioculturales que contribuyen a la diversidad cultural en la sociedad de recepción.

Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas (MPUMR) comparte con las agrupaciones chilena y peruana la mirada preventiva sobre la salud, con especial atención de la mujer. Esta entidad ha organizado numerosos talleres de prevención

de violencia para las migrantes peruanas, además de seminarios para el cuidado frente al cáncer y el contagio del HIV/SIDA. Los ejes de sus acciones son propiciar el acceso a derechos básicos como la vivienda, la educación y el trabajo digno, que se resumen en un único reclamo por detener la violencia y la discriminación hacia la mujer migrante.

La defensa de los derechos humanos y el combate contra los actos de discriminación sufridos por hombres y mujeres de la colectividad boliviana, es el objetivo de ABOAR, Abogados Bolivianos en Argentina. La asistencia y patrocinio legal es la principal herramienta con la que trabajan, además de generar proyectos que buscan obtener sanciones contra los mensajes ofensivos basados en la etnia o la nacionalidad, esgrimidos fundamentalmente en ámbitos públicos como los estadios de fútbol.

A pesar de su corta existencia, ABOAR también busca incidir en la agenda pública local realizando conferencias y encuentros de sensibilización en torno a la problemática de la discriminación contra los bolivianos. Además, esta entidad actualmente se encuentra trabajando en la elaboración de propuestas que reglamenten la asistencia y comportamiento del público en los partidos de fútbol locales, donde se producen incidentes con las hinchadas locales que habitualmente manifiestan conductas xenofóbicas. Por otro lado, se encuentran acciones que apuntan a influir sobre las políticas definidas por el Estado Boliviano. ABOAR ha organizado reuniones junto a congresistas bolivianos en Buenos Aires para difundir el proyecto de ley sobre la trata de personas en Bolivia, invitando a participar a otras organizaciones de la comunidad, de manera de aportar conjuntamente sugerencias a ser incluidas en el proyecto

El nivel de incidencia sobre la definición de la legislación y los programas migratorios, varía extremadamente de una agrupación a la otra, vinculado principalmente al grado de organización interna de cada una de las agrupaciones, la cantidad de años en actividad, la personalidad de sus dirigentes y, sobre todo, a las necesidades específicas de cada comunidad y el tipo de derechos cuyo acceso pleno tienen restringido. En este sentido, encontramos que las acciones en el plano de los programas migratorios buscan modificar la situación de vulnerabilidad que impide el acceso a la ciudadanía substancial, que se ve afectada tanto por las políticas del país de recepción como por las del país de origen.

La comunidad peruana, presente en Argentina desde hace más de cuarenta años, cuenta entre sus miembros con un importante número de refugiados que salieron del Perú a causa de la violencia política que se generalizó durante la década de 1980. Por estos motivos y a raíz de los incontables inconvenientes que los solicitantes de refugio debían superar, como las extensas demoras en la tramitación de los pedidos de refugio, muchos de ellos decidieron problematizar la situación para incorporarla a la agenda legislativa, abogando por la sanción de la primera legislación de reconocimiento y protección al refugiado,¹⁶ que reemplazó los Decretos del Poder Ejecutivo

¹⁶ Ley 26.165, sancionada el 8/11/2006.

con los que se trabajaba por entonces. MPUMR (Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas) estuvo presente en las jornadas de discusión previas a la sanción de la ley, que organizaron junto con otros actores no gubernamentales.

En cuanto a la formulación de instrumentos de política migratoria, MPUMR participó también, junto a otras asociaciones, de la conformación, en el año 1996, de la “Mesa de organizaciones en defensa de los derechos de los inmigrantes”, que reunió a instituciones como el CEMLA (Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos), el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), la APDH (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos), la Organización Internacional para la Migraciones, la FCCAM (Fundación Comisión Católica para las Migraciones), el CAREF (Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados), el SERPAJ (Servicio Paz y Justicia en América Latina), el MEDH (Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos) y el departamento de migraciones de la CTA (Central de Trabajadores Argentinos).

En un contexto de creciente xenofobia generado entonces por parte de algunos funcionarios del gobierno nacional, el objetivo de la Mesa fue luchar por la derogación de la “ley Videla”, o ley N° 22.439, establecida durante la última dictadura militar, y trabajar en la elaboración de un nuevo proyecto que incluyera un enfoque de los derechos humanos hacia los migrantes. Las asociaciones se reunieron durante varios meses con un grupo de legisladores de la Comisión de Población en el Congreso, hasta llegar a un borrador que fue consensado entre todas las partes, y aprobado exitosamente en diciembre de 2003.¹⁷

La sanción de la ley, en 2010, significó un significativo avance para el reconocimiento oficial de la vigencia de los derechos sociales para los migrantes, como el acceso a la salud y la educación, incluyendo aquellos que se encuentran en situación de irregularidad en el país. De esta forma, se consiguió reemplazar la visión anacrónica de la normativa anterior por una que respeta la condición humana de los migrantes y que establece los requisitos formales para proceder a la regularización de los indocumentados.

Casa Paraguaya, por su parte, apoya las iniciativas articuladas con otras asociaciones de base y federativas para reformar el artículo 120 de la Constitución Paraguaya, que impide al día de hoy el voto de los ciudadanos paraguayos residentes en el exterior. El tema fue incluido en la agenda del gobierno paraguayo fundamentalmente a partir de la presión de los emigrantes residentes en Argentina, en España y en otros países que albergan importantes comunidades paraguayas en el extranjero.

Respecto a la ejecución de los programas migratorios argentinos, las asociaciones de migrantes, junto a las asociaciones federativas intermediarias, se involucraron directamente en la implementación del plan de regularización *Patria Grande*, una iniciativa de la Dirección Nacional de Migraciones, que buscó aprovechar la plataforma que le ofrecía la flamante legislación para el otorgamiento del documento

¹⁷ Ley 25.871.

nacional de identidad a todos los migrantes del MERCOSUR.

Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas funcionó como una de las 560 sedes de tomas de trámites que la Dirección Nacional de Migraciones distribuyó por todo el país durante la vigencia del plan. MPUMR pudo instalar una oficina en la villa 31 de Retiro y la villa 1-11-14 de Flores.

Lo anterior revela que la sociedad civil aportó recursos humanos y logísticos para la implementación del programa *Patria Grande*, que estuvo vigente entre 2006 y 2008. Los contactos hechos entre las asociaciones y los consulados facilitaron la emisión de documentación imprescindible para el otorgamiento de la residencia, y se pudo negociar la rebaja en las tarifas de las tasas consulares y la extensión del horario de atención de estas oficinas.

2.3 Las Organizaciones de intermediación

Este tipo de organizaciones juega un rol de bisagra entre las diferentes instancias del Estado, otras entidades empresariales privadas, y sus asociados o representados (De Cárdenas Falcón, 2010).

Entre las principales organizaciones de intermediación encontramos a los sindicatos, las federaciones de las organizaciones de base, las entidades representativas de Iglesias o entidades coordinadoras interinstitucionales.

2.3.1 Organizaciones sociales de intermediación

Dentro de las organizaciones sindicales, existen dos entidades que trabajan activamente la cuestión migratoria: la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), en su delegación Capital (CTA Capital).

La UOCRA es la organización que representa históricamente a los obreros de la construcción dentro de la Central General de Trabajo (CGT). La Fundación UOCRA, creada en 1993, es el área encargada de desarrollar las actividades pedagógicas, de capacitación y de investigación dentro de la red social del sindicato. Esta fundación ofrece una amplia gama de cursos de capacitación profesional a través de instituciones distribuidas en todo el país, tanto en oficios vinculados a la construcción como en programas de alfabetización y educación para adultos. También asesora y dicta cursos sobre seguridad y medio ambiente en empresas y organismos públicos.

La cuestión migratoria estuvo siempre presente en el sindicato, primero por la importancia que tuvieron los trabajadores italianos dentro de la construcción, y posteriormente, hasta la actualidad, por albergar una importante masa de trabajadores originarios de países limítrofes, sobre todo de Paraguay y Bolivia. Muchos de estos migrantes utilizan asiduamente los servicios de capacitación que ofrece la institu-

ción, sobre todo aprovechando el sistema de certificación oficial de competencias que facilita la posterior inserción laboral. Hace unos años, el departamento interno de Investigaciones Sociales realizó varios estudios para determinar cuál era el perfil y el rol de los migrantes en la industria de la construcción, llegando a la conclusión de que, por un lado, ocupan un importante lugar en la composición total de trabajadores del sector y que, sobre todo, no es cierto el argumento de que representan una amenaza contra la plena ocupación de los trabajadores locales.

A partir de allí, y con el objetivo de avanzar hacia la regularización y la formalidad de todos los trabajadores, se elaboraron distintas estrategias basadas en la cooperación sur-sur con organismos de los países vecinos. Con el objetivo de acordar mecanismos y procedimientos comunes en la formación profesional, se firmaron convenios con los Ministerios de Trabajo y Educación nacionales, la agencia de la OIT CINTERFOR (el organismo interno de la Organización Internacional del Trabajo dedicado a la formación), y las agencias de empleo y de enseñanza de Brasil, Uruguay y Perú. El objetivo es homologar los perfiles profesionales, de manera de alcanzar una formación integral que facilite el reconocimiento de las competencias de todos los trabajadores en los distintos países involucrados, independientemente de dónde se hayan formado originariamente.

Otra de las acciones que favorecen la integración social de los trabajadores migrantes es el programa de trabajo decente, que busca otorgar herramientas a los trabajadores para negociar sus derechos colectivos en el marco de lo establecido por la OIT. Se brindan talleres de capacitación que incluyen, entre otros ejes, un capítulo sobre migraciones laborales con el fin de favorecer el diálogo entre los trabajadores y reducir situaciones de discriminación con compañeros y empleadores.

En cuanto a la participación en la elaboración e implementación de programas migratorios, el sindicato participó activamente durante la vigencia del programa *Patría Grande*, como ventanilla de asesoramiento y atención a los trabajadores migrantes. A nivel de incidencia en las políticas migratorias internacionales, participan de las reuniones del “Subgrupo N° 10 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” del MERCOSUR, donde se han comprometido a facilitar la libre circulación de los trabajadores migrantes dentro del bloque.

El Departamento de Identidad de la CTA Capital fue creado en 2006 con el objetivo de avanzar en una definición de ciudadanía que incluyera a los trabajadores migrantes. Al entrar en contacto con la realidad de muchos compañeros extranjeros, la organización tomó conciencia de los motivos socio-económicos que llevan a un trabajador a emigrar de su país en búsqueda de mejores oportunidades laborales y una mejor calidad de vida. Los mismos problemas que afectan a los trabajadores locales afectan a los migrantes, aunque éstos se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad ante las condiciones de informalidad y de explotación laboral que amenazan a los indocumentados. *“Luchamos para lograr acceso a una compensación justa adecuada, para terminar con todos los daños sufridos por las comunidades hermanas, terminar con actos de violación a los derechos humanos como la*

discriminación o el abuso que generan empleadores privados o hasta los propios funcionarios del Estado, como también el tráfico de migrantes, en especial de niños, jóvenes y mujeres” (CTA, 2009).

El Departamento de Identidad, al igual que lo hace la UOCRA, critica la visión estigmatizante que define al migrante como “ladrón” del empleo a los trabajadores nacionales. Se verifica, en este sentido, una tendencia superadora de antiguas visiones sindicales que pedían medidas proteccionistas para la mano de obra nacional. Esto confirma que cuando la actitud sindical supera la defensa inmediata del salario o del empleo para proyectarse a una posición de solidaridad con los trabajadores extranjeros aparece entonces la reivindicación de su condición de clase (Mármora, 2002).

Entre las acciones del Departamento de Identidad, se incluyen programas de alfabetización y capacitación, operativos en talleres de trabajo clandestinos donde asesoran a trabajadores migrantes acerca de sus derechos laborales y, fundamentalmente, el asesoramiento para la radicación de quienes se hallan en situación irregular. Este Departamento también participó como boca de trámites durante el plan *Patria Grande*, y actualmente tiene como objetivo el empadronamiento de los migrantes, que permitirá el ejercicio efectivo del derecho al voto en las elecciones municipales. Para esto, el Departamento desarrolla acciones de concientización entre sus asociados, compartiendo espacios con otras organizaciones no gubernamentales involucradas en estas actividades y estableciendo alianzas con actores sociales que comparten sus objetivos. Durante 2010, se firmó un convenio de cooperación con la Central Obrera Boliviana (COB), en el cual se acordó impulsar cambios en las normativas vigentes que dificulten a los trabajadores el goce efectivo de sus derechos en virtud de su condición migratoria. Ambas organizaciones colaborarán conjuntamente para promover la remoción de las trabas a la circulación de trabajadores entre ambos países, y buscarán garantizar el acceso de los trabajadores migrantes a la seguridad social (CTA, Convenio de Cooperación COB-CTA, 2010).

2.3.2 Organizaciones eclesiales y ecuménicas de intermediación

Las entidades representativas de las Iglesias abordan la cuestión migratoria desde una mirada comprensiva y de respeto por la dignidad humana del migrante. Como sostiene el *Documento de Aparecida*, redactado durante la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe: “*como discípulos–misioneros estamos llamados a construir entre todos la familia de Dios, respetando un sano pluralismo que enriquece a todos con la diversidad de dones que nos regala el Espíritu (...) el acompañamiento pastoral a los migrantes es una expresión de caridad cristiana y solidaridad eclesial para quienes experimentan el desarraigo*” (Vicaría General de Pastoral del Arzobispado de Santiago, 2006). Estos lineamientos guían el trabajo cotidiano de las diferentes entidades, que incluyen entre sus actividades la asistencia espiritual, social y legal para migrantes y refugiados, junto a la sensibilización de la comunidad local y de los organismos gubernamentales sobre la temática migratoria,

promoviendo la formación de colaboradores pastorales que trabajan por una integración digna en la sociedad de recepción.

El trabajo en conjunto entre las distintas instituciones de las Iglesias y la concertación de alianzas con organizaciones no gubernamentales es una dinámica afianzada en la práctica de todas las entidades estudiadas.

La Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) lleva 60 años de trabajo en el país, realizando tareas de asistencia social y legal a migrantes y refugiados. La FCCAM trabaja, junto al *ACNUR*, en el programa de integración local de los refugiados y solicitantes de refugio, quienes reciben asesoramiento sobre cómo realizar la solicitud de asilo y son acompañados a lo largo del proceso. La FCCAM interviene también en casos de repatriación y reunificación familiar, y brinda cursos de idioma español y de capacitación profesional. Por otro lado, la FCCAM desarrolla programas para la prevención y la asistencia en las áreas de salud y educación para la población migrante, con el objetivo de prevenir situaciones de abandono escolar, analfabetismo, adicciones y violencia familiar. La entidad ofrece también asistencia técnica, social y material para el acceso a la vivienda, además de promover acciones de sensibilización para la sociedad civil.

La FCCAM estuvo al frente de la implementación de la regularización de inmigrantes, desarrollada entre 1992 y 1994, facilitando el otorgamiento de numerosas radicaciones. La problematización de la cuestión migratoria se realizaba entonces a través de artículos y noticias publicadas en su revista institucional o a través de cartas enviadas a funcionarios públicos. Al finalizar la década, la FCCAM integró la Mesa de organizaciones que intervino en la formulación de la ley 25.871 y, posteriormente, asistió a los encuentros organizados entre Estado y sociedad civil para reglamentar la flamante legislación. Actualmente la FCCAM sigue trabajando junto a otras entidades en un espacio de deliberación convocado por la Dirección General de Migraciones para la formulación de propuestas jurídicas sustentables para la regularización de migrantes de origen extra MERCOSUR. Estos espacios de reunión con el Estado son aprovechados para plantear los inconvenientes burocráticos que subsisten tras la implementación de la Ley de Migraciones.

Por otro lado, la FCCAM ha acompañado la conformación de las delegaciones diocesanas de pastoral migratoria en las ocho regiones pastorales del país a lo largo de 40 años, de acuerdo a la distribución de los flujos migratorios y a las necesidades surgidas entre la población migrante y refugiada. Entre sus objetivos para 2012 se cuentan la creación de nuevas delegaciones, hasta alcanzar una totalidad de 50, que permitan cubrir el territorio nacional por completo. Entre las principales delegaciones en actividad se cuentan, entre otras, las siguientes delegaciones: Arquidiócesis de Buenos Aires, Quilmes, Mendoza, Posadas, Humahuaca, Neuquén, Viedma, Bahía Blanca, Rosario, Córdoba, Jujuy y Mar del Plata. Además, se han creado capellanías por nacionalidad que se dedican al cuidado pastoral de cada una de las comunidades de migrantes, por ejemplo, la italiana, la portuguesa, la boliviana, la paraguaya, la ucraniana y la uruguaya. Anualmente se organizan encuentros de programación y

evaluación de la actuación entre los delegados de las distintas diócesis con el objetivo de compartir experiencias e inquietudes sobre el desenvolvimiento de la tarea pastoral.

Para la Pastoral Migratoria de la Arquidiócesis de Buenos Aires, creada en 1993, como para los demás Departamentos Diocesanos de Pastoral Migratoria en Argentina, trabajar por la promoción integral de los migrantes es una manera de ser discípulos de Cristo, acompañándolos y ayudándolos en el desarrollo de una vida justa y digna. Sus actividades se concentran en la orientación para la regularización de la residencia y el fortalecimiento y la contención espiritual de los migrantes, muchos de ellos víctimas de situaciones de abuso laboral, familiar o sexual. El otro eje de trabajo se sustenta en la realización de talleres de sensibilización sobre diálogo intercultural, destinados a funcionarios y empleados de agencias públicas y empresas, o alumnos de escuelas, en donde se brinda información respecto de los derechos de las personas migrantes para favorecer su mejor integración en la sociedad de acogida. En los últimos años se han dictado talleres de “Salud mental y Cultura en la Emigración”, “Educación, Tráfico y Trata de Personas”, “Migración, Ecología y Desarrollo” y “Migración, Trabajo y Familia”.

La Pastoral Migratoria de la Arquidiócesis de Buenos Aires, tiene su sede en la parroquia Nuestra Señora Madre de los Emigrantes, en el barrio de La Boca, en la ciudad de Buenos Aires, la cual es atendida por la Congregación de los Misioneros de San Carlos Borromeo, más conocidos como padres Scalabrinianos.

Dicha congregación fue fundada en 1887 por el Beato Monseñor Juan Bautista Scalabrini, con el objetivo de ayudar a inmigrantes y refugiados políticos. Actualmente los Scalabrinianos cumplen su misión en cinco continentes. Los Misioneros Scalabrinianos llegaron a la Argentina en 1939, para acompañar social y espiritualmente a los inmigrantes italianos que todavía llegaban al país. Al comienzo, la estructura parroquial fue el instrumento más adecuado para responder a las necesidades humanas y espirituales de los inmigrantes. Las parroquias, situadas en lugares estratégicos, servían de base de irradiación del servicio socio-pastoral de los misioneros. Desde allí se estructuraba toda una gama de iniciativas, como visitas domiciliarias, programas en emisoras radiales, periódicos en lengua italiana (como el “*Voce d'Italia*”, fundado en 1956 con el nombre de “*Campane Nostre*”), formación de Centros Católicos Italianos y la coordinación de las instituciones católicas agrupadas en la “Federación de las Asociaciones Católicas Italianas en Argentina (FACIA), fundada en 1963 y todavía vigente.

Con la ampliación en la Congregación de su finalidad hacia las migraciones no solamente italianas, se abrieron nuevos horizontes de acción. En efecto, además de la atención sistemática a la colectividad portuguesa a partir de 1971, el servicio pastoral de los Scalabrinianos rápidamente se extendió hacia los inmigrantes limítrofes, especialmente chilenos, bolivianos y paraguayos. En este contexto, nacieron nuevas obras misioneras en Bahía Blanca, Buenos Aires, Rosario, La Plata, Córdoba y San Pedro de Jujuy.

Actualmente las distintas colectividades de migrantes son atendidas por medio de capellanes, equipos pastorales y delegados diocesanos de migración, comprometiéndose en esta tarea a laicos, religiosos y religiosas de otras congregaciones y los seminaristas en formación.

Expresión típica del trabajo apostólico de los Scalabrinianos, que busca superar barreras de raza, nacionalidades, idiomas y credos religiosos, es el Apostolado del Mar. A partir del año 1965 se ha iniciado en Buenos Aires un servicio de atención a estas personas en situación de movilidad.

Las parroquias y misiones Scalabrinianas, a lo largo de los años, se convirtieron en centros de organización de distintos grupos de migrantes y planificación de actividades de acompañamiento de las colectividades. En 1977 se organiza la Federación de Escuelas Scalabrinianas (EE.SS.), que agrupa a los colegios parroquiales de la Congregación, definiendo la política institucional en el ámbito de la educación en lo que se refiere al tema de las migraciones.

Vinculados a las parroquias nacieron también los hogares de tránsito y las casas de acogida (también llamados centros de atención a migrantes), lugares de apoyo integral a personas y familias migrantes. Estos hogares, como el Hogar Padre Tarcisio, de Mendoza, y el Hogar de Tránsito, de Córdoba, desarrollan una serie de actividades que benefician diariamente a un contingente significativo de personas en movilidad.

La participación de los Scalabrinianos en la creación de la Comisión Católica Argentina de Migraciones (CCAM – 1951), ahora Fundación (FCCAM) y la continua presencia en la misma, sigue siendo una expresión privilegiada de colaboración de la Congregación con la Iglesia en Argentina a favor de los inmigrantes y refugiados.

A partir de 2006, las diferentes acciones llevadas adelante por los Misioneros Scalabrinianos en Argentina se conectan con la red mundial *Scalabrini International Migration Network* (SIMN), una red que coordina las misiones distribuidas en los cinco continentes, cuyos principales objetivos son: el fomento de la investigación sobre la movilidad humana, la capacitación y formación de profesionales, la coordinación de servicios pastorales y socio-culturales para migrantes, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la incidencia sobre política migratoria y la sensibilización de la opinión pública sobre la cuestión migratoria.

Otra entidad religiosa de importante función asistencial y promoción de los migrantes es la Congregación de las Misioneras de San Carlos, Scalabrinianas, que a raíz de un diagnóstico social realizado en 2005 en el partido de La Matanza, decidieron crear el *Centro de Atención al Migrante*. Éste Centro trabaja sobre los ejes de asesoramiento en e regularización documentaria, asistencia educativa y sanitaria y, entre sus objetivos, figura la incidencia en la formulación de políticas públicas que protejan los derechos humanos de los migrantes.

Sus actividades incluyen un abordaje integral de la situación social de los mi-

grantes: la prevención y tratamiento de casos de violencia intrafamiliar sufridos por mujeres y niños migrantes, el cuidado de la salud mental y la realización de talleres de alfabetización y de apoyo escolar. El asesoramiento, sensibilización y campañas de información sobre derechos de las personas migrantes al personal de hospitales, escuelas y centros de salud, son algunas de las actividades en las que se involucran permanentemente ante la ignorancia o el desconocimiento del personal administrativo respecto de las condiciones establecidas en la ley de migraciones 25.871.

El Servicio Jesuita al Migrante (SJM) es una institución de la Compañía de Jesús que trabaja a nivel mundial y que se ha instalado en el país a partir del año 2002. Al igual que las demás organizaciones, ofrece asesoramiento sobre los requisitos y lugares para tramitar la documentación y los mecanismos de acceso a los servicios sociales básicos. El SJM opera actualmente en el municipio de San Miguel, en la provincia de Buenos Aires, donde reside una importante población migrante de origen limítrofe. Allí el SJM realiza talleres y charlas de sensibilización en contra de la discriminación en escuelas, profesorado y universidades.

El SJM mantiene lazos de coordinación con otras entidades de la Iglesia que trabajan con migrantes, tales como la Pastoral Migratoria de la Arquidiócesis de Buenos Aires y los Misioneros Scalabrinianos. Su incidencia en los programas y políticas migratorias locales ha sido difícil, ya que en el distrito geográfico donde trabajan no existen demasiados espacios de participación y debate en torno de la temática. Su objetivo es propiciar la inclusión de la problemática migratoria en la agenda política del estado municipal, al considerar que las carencias y la falta de acceso a derechos sociales básicos entre la población migrante de la zona, merece un tratamiento urgente.

Una organización civil, sin fines de lucro, y con fuerte incidencia en las políticas migratorias es el CAREF, Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados. Fundado en 1973 por iniciativa de las Iglesias Evangélica del Río de la Plata, Evangélica Metodista Argentina, Evangélica Discípulos de Cristo y la Diócesis Anglicana de Argentina, el CAREF albergó y dio asilo a cientos de exiliados políticos chilenos a comienzos de la década de 1970. Su actividad es guiada por un ideal de respeto de la dignidad de los pueblos desarraigados, que ha tomado, en principio, de la propia historia de Cristo y del pueblo de Israel. El CAREF busca promover los derechos humanos de los solicitantes de refugio, refugiados y migrantes, por medio de tres áreas de trabajo. La primera es la atención directa, mediante la clínica jurídica CELS-CAREF-UBA, que brinda asesoramiento y patrocina jurídicamente en temas migratorios, junto al área de servicio social que orienta y acompaña a los migrantes en el acceso a los derechos sociales básicos y en la tramitación de su radicación en el país.

Una segunda área de trabajo apunta a empoderar institucionalmente a grupos de migrantes mediante el fortalecimiento de las prácticas ciudadanas. Actualmente el CAREF promueve proyectos de salud reproductiva con mujeres bolivianas y trabaja para sensibilizar e incluir en la agenda pública la problemática de la trata y explota-

ción de migrantes. En relación con este último proyecto, el CAREF tiene una mirada crítica sobre el programa de asistencia a víctimas de trata y está planteando la modificación de algunos artículos de la Ley de Trata de personas 26.364.

La tercera área de acción del CAREF es la incidencia pública, cuyas acciones son múltiples. El CAREF desarrolló una buena articulación con otras organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de debate y formulación de la ley 25.871, buscando adaptar el paradigma de derechos humanos en sus distintos artículos. Actualmente, considerando ciertos vacíos y contradicciones en las prácticas del personal de Migraciones en la frontera y ante ciertos obstáculos que dificultan el ejercicio de los derechos entre los migrantes, el CAREF plantea la conformación de un observatorio de monitoreo sobre las migraciones. También participa del espacio de debate en torno de las herramientas de radicación para la población migrante extra MERCOSUR, junto al CELS, la UNLA (Universidad Nacional de Lanús), la FCCAM, y otras entidades. A su vez, el CAREF es miembro fundador de *Migrants' Rights International* (MRI), una red de organizaciones que actúa a nivel mundial para promover los derechos humanos de los migrantes. Ha estado también presente en el Foro Mundial para la Migración y Desarrollo, actuando activamente en las jornadas de la sociedad civil, buscando así incidir en la definición de estándares mínimos de derechos para los migrantes.

2.3.3. Organizaciones de intermediación de colectivos de migrantes

Las federaciones de las organizaciones de base de los colectivos migrantes comparten los objetivos de las agrupaciones de migrantes que las componen y actúan como intermediarios entre los migrantes y las agencias estatales y organizaciones privadas. En la comunidad paraguaya, por ejemplo, encontramos a FEPARA (Federación Paraguaya en la República Argentina) y, entre los bolivianos, a ACIFEBOL (Asociación Civil Federativa Boliviana). Ambas buscan fortalecer la auto-organización de sus colectividades y desarrollar el ejercicio pleno de los derechos sociales y políticos de sus representados.

ACIFEBOL surge como iniciativa de varias organizaciones bolivianas de base que veían la necesidad de defenderse institucionalmente frente a los numerosos casos de abuso de la autoridad policial, casos de violencia, crímenes e inseguridad que sufre la colectividad boliviana residente en Buenos Aires, ante lo que juzgan un accionar insuficiente por parte de su consulado. Muchos bolivianos acuden a su sede en busca de orientación sobre la documentación necesaria para la radicación, y también para consultar respecto a derechos laborales, pagos impositivos y condiciones para la habilitación de talleres de confección y la contratación de trabajadores. Su incidencia en las políticas migratorias se vincula actualmente con la participación en la campaña que mencionamos anteriormente, "*Aquí vivo, Aquí voto*", una iniciativa mancomunada entre el CELS, la CTA, MPUMR, ACIFEBOL, y otras agrupaciones de migrantes. Entre sus objetivos se encuentra el empadronamiento de los extranjeros en el registro electoral de la ciudad de Buenos

Aires, que garantice la práctica de los derechos políticos que les son reconocidos legalmente. Con este objetivo, se desarrolló en varias esquinas de la ciudad una campaña de difusión sobre la importancia de estar empadronados para poder participar de las elecciones porteñas, y se trató el tema en muchos programas de radios comunitarias, escuchados masivamente por la comunidad. Una segunda parte de la iniciativa busca impulsar una reforma legislativa que garantice el empadronamiento automático, además de solicitar la reforma del artículo de la ley de comunas que impide la postulación de extranjeros como candidatos a comuneros.

FEPARA también orienta y facilita la tramitación de documentación necesaria para la radicación de los paraguayos en Argentina. En su sede, se tramita el certificado de antecedentes penales y la cédula paraguaya, exigidos por la Dirección Nacional de Migraciones. Durante la vigencia del plan *Patria Grande*, su ventanilla de trámites permitió la radicación de diez mil paraguayos en Argentina.

Además de la difusión de la cultura guaraní, la institución impulsa junto a otras asociaciones de migrantes (como Casa Paraguaya y el Centro de Residentes Iteños) la campaña por la reforma del artículo 120 de la Constitución del Paraguay, que les permita a los paraguayos en el exterior recuperar sus derechos cívicos. A tal efecto, se redactaron cartas para contactar a diputados del Congreso Paraguayo, solicitando la aprobación de la reforma constitucional, y se mantuvieron reuniones con el presidente de la cámara de diputados paraguaya, que viajó a Buenos Aires para atender ese tema.

Por otro lado, la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas) representa políticamente las distintas entidades de la comunidad judía en el país. Aunque actualmente no participen directamente del debate migratorio, ya que la comunidad se integró a la sociedad argentina hace varias décadas atrás, sus actividades impulsan el respeto por la diversidad cultural y el combate contra actos de discriminación hacia distintos colectivos de la sociedad, entre los que identifican los migrantes limítrofes.

El CES (Centro de Estudios Sociales) es el departamento de la DAIA encargado de la investigación académica y de velar por el acervo documental que da cuenta del ingreso de miembros de la comunidad judía al país en la época del nazismo. Éste ha analizado y estudiado las características de la política migratoria del Estado Argentino durante la Segunda Guerra Mundial, los efectos en la sociedad argentina y las circunstancias de la integración; y a través de su revista *Índice*, publica historias de vida sobre los migrantes judíos llegados al país durante el siglo XX. El colectivo destinatario de sus actividades no es únicamente la comunidad judía y sus descendientes, sino la población en general. Además de realizar el informe anual sobre antisemitismo en Argentina, el Centro produce artículos sobre la problemática de la exclusión de los colectivos en la sociedad Argentina (Braylan, 2010). También realiza talleres de gestión de la diversidad destinados a chicos de escuelas públicas y privadas, empleados de empresas, y ministerios de gobierno, para reducir las prácticas de discriminación de las que puedan ser víctimas miembros de colectivos en Argentina.

2.4 Las organizaciones no gubernamentales

Poseedoras de diferentes objetivos y maneras de trabajar con las migraciones, todas las organizaciones no gubernamentales consideradas en este estudio comparten su preocupación por la defensa de los derechos sociales, económicos y políticos de los migrantes.

AMUMRA (Asociación Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas de la Argentina) está integrada por un grupo de mujeres de distintos orígenes, que busca empoderar a la mujer migrante y refugiada, potenciando su autonomía con una perspectiva de género. AMUMRA interviene, a través de numerosos mecanismos, en la defensa de los derechos de las migrantes. Algunos de estos mecanismos son: el asesoramiento sobre procedimientos de regularización, la difusión comunitaria de campañas de sensibilización a través de programas de radio, la provisión de asistencia psicológica, la realización de talleres de oficios para la capacitación de las mujeres y su inserción laboral, la organización de actividades culturales y de recreación, la elaboración de guías de capacitación para promotoras comunitarias sobre prevención de violencia y, sobre todo, la intervención en los espacios de discusión de los programas migratorios. Entre estos últimos incluyen, por ejemplo, el foro de migrantes y refugiados, auspiciado por el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo), o el foro del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, convocado por la Cancillería nacional. A nivel internacional la organización asistió al Foro Social Mundial de las Migraciones, a la IV Cumbre de las Américas y al Foro Mundial para la Migración y el Desarrollo.

La organización de manifestaciones públicas, marchas y protestas son algunos de los mecanismos que AMUMRA utiliza asiduamente para reclamar por la vigencia de los derechos de las migrantes. Asimismo, participa en los debates sobre legislación migratoria: estuvo presentes en el proceso de formulación del proyecto de ley de migraciones 25.871 y de la ley 26.165 sobre reconocimiento del refugiado. Recientemente intervino en la redacción del proyecto que regula el servicio doméstico.

Desde otro ángulo, la Asociación MyRAr (Migrantes y Refugiados en Argentina) tiene su eje de trabajo en la integración económica y cultural del refugiado. MyRAr busca superar propuestas del tipo asistencialista, a través de programas de otorgamiento de microcréditos que distribuye en alianza con ACNUR y con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El programa incluye una capacitación obligatoria sobre las herramientas indispensables para el diseño y la ejecución de un proyecto productivo, como cálculo de costos, elaboración de diagnósticos, nociones de marketing y asociativismo. Al mismo tiempo, el proyecto PIE, *iniciar emprendedores*, le otorga al refugiado un capital en insumos y mercadería (generalmente herramientas) que le permite iniciar su propio negocio. Se promueve además la participación de los migrantes en ferias de comercialización de productos artesanales o, en su defecto, se les asesora en la búsqueda de un trabajo en relación de dependencia, por vía del servicio de empleo de la institución, que mantiene convenios con empre-

sas que poseen programas de responsabilidad social empresarial.

En el ámbito de las políticas migratorias, MyRAR ha impulsado recientemente la firma de la propuesta de un “Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo”, contando con el apoyo de la Defensoría General de la Nación, del ACNUR, la OIM y de otras organizaciones. También ha participado del Foro Social Mundial de Migraciones y del Foro Global para la Migración y el Desarrollo.

El Espacio de Estudios Migratorios (EEM) es una iniciativa surgida entre egresados de la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires, cuyo objetivo es establecer un puente entre las acciones de investigación teórica y las actividades de incidencia social, que mejore las condiciones objetivas de vida de los migrantes. Entre sus intereses figuran los siguientes: ofrecer argumentos científicos contra los mitos migratorios que asocian al migrante con los peores problemas sociales e impulsar la superación de prácticas anacrónicas en la atención de los migrantes, aún presentes en la administración pública. Las herramientas de difusión de la organización son la publicación de una revista con artículos de investigación y reflexión, ciclos de cine debate y la organización de seminarios sobre la situación de las migraciones en el mundo contemporáneo. A su vez, el EEM brinda charlas de asesoramiento para la radicación a comunidades de migrantes y elaboró una guía con información útil para el Migrante en Argentina. El EEM participó en instancias de incidencia en las políticas migratorias del vecino país de Bolivia, elaborando una propuesta junto a la cancillería, la defensoría del pueblo, la Secretaría de Migraciones y la Pastoral de Movilidad.

También operan en el campo de las migraciones organizaciones no gubernamentales como *Save the Children*, cuyo objeto de atención no es particularmente la problemática migratoria, pero que ha llevado adelante programas que tienen a los migrantes como sujeto de atención. Es el caso de un proyecto para la prevención de la trata, el tráfico y la explotación de niños, niñas y adolescentes, que lideran en Argentina desde 2005. Las actividades de este proyecto se resumen en la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la infancia en la zona de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, y en la promoción de los derechos de niños y adolescentes mediante talleres de prevención dirigidos a periodistas, docentes y agentes clave de la sociedad civil local, con el objetivo de conformar una red de protección contra la trata, el tráfico y la explotación sexual infantil. Entre sus productos, han desarrollado la “guía de formación de formadores para la prevención de la trata, tráfico y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”, con la colaboración del CEMLA y el apoyo de la OIM.

Una organización creada recientemente, en 2010, es CRyMAf, Centro para el Refugiado y Migrante Africano, con una perspectiva de atención integral para jóvenes refugiados provenientes de África. Su objetivo es la integración y la adaptación de los refugiados y solicitantes de refugio a la vida en Argentina. En este sentido, CRyMAf desarrolla distintas actividades que buscan cubrir necesidades puntuales:

asesoramiento en la gestión migratoria, apoyo escolar para aquellos que se encuentran cursando la escuela, u orientación para la búsqueda de empleo. CRYMAf organiza principalmente actividades culturales de manera de generar un espacio de encuentro y recreación, como campeonatos de fútbol y ciclos de cine, para favorecer el contacto con otros jóvenes y para evitar el aislamiento y la marginación social. Actualmente, esta entidad se encuentra elaborando programas de inserción laboral junto a otras organizaciones de la sociedad civil. Es una organización joven que está trabajando en la creación de vínculos con los demás actores en el campo de las migraciones y el refugio.

Entre las organizaciones no gubernamentales con mayor peso en la incidencia de cada una de las etapas de formulación de las políticas migratorias, encontramos al CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), una institución fundada en 1979 con el objetivo de intervenir de manera urgente en las violaciones sistemáticas contra los derechos humanos producidas durante la última dictadura militar. Durante la década de 1990, en el marco de una investigación sobre violencia policial, la institución tomó nota de numerosos casos de migrantes en situación de vulnerabilidad e irregularidad. Desde entonces se decidió ampliar los ejes de trabajo a la tutela y la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En este marco, se inició una estrategia con distintas poblaciones cuyos derechos humanos se encontraban en situación de riesgo, como los migrantes, trabajando en el asesoramiento y el patrocinio legal de aquellos que veían restringido el ejercicio de sus derechos elementales. En este periodo, el marco legal migratorio argentino era de carácter restrictivo y ofrecía numerosos obstáculos que atentaban contra el respeto de los derechos humanos de migrantes y refugiados. En esta línea de trabajo, el CELS interpuso recursos y demandas que fueron resueltos o desestimados por distintas instancias de la justicia local, llegando incluso en ciertos casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el objetivo de brindar soluciones satisfactorias para casos injustos de expulsión o detención de migrantes.

Esta actividad se lleva adelante a través de un convenio con CAREF y la UBA, firmado en 2002, que crea la clínica legal para migrantes, una instancia de consulta y asesoramiento gratuito brindado por estudiantes de derecho de la UBA, que acompaña a aquellos migrantes que requieran asesoramiento legal sobre su situación.

El CELS se involucró plenamente en la articulación de alianzas con organizaciones de la sociedad civil para establecer en la agenda política la necesidad de reformar la legislación migratoria. Fue de este modo que participó en la mesa de debate que derivó en la sanción de la ley 25.871 y, posteriormente, integró la mesa de consulta para la redacción del decreto reglamentario de la misma, convirtiéndose en un organismo de consulta permanente para los gobiernos y las organizaciones civiles respecto a la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

El CELS mantiene contactos permanentes con la Defensoría General de la Nación y con instituciones oficiales como la Dirección Nacional de Migraciones. En estos momentos participa del espacio de consulta que debate herramientas legales

para la radicación de población de origen extra MERCOSUR, particularmente la situación de dominicanos, haitianos y senegaleses, y ha apoyado la campaña “Aquí vivo, Aquí voto”, en favor del empadronamiento de los migrantes.

A nivel internacional, el CELS ha participado en varias ediciones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo e interviene ante distintas oficinas de la ONU: por ejemplo, en 2004 presentó, ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, un informe sobre el estado de la discriminación en Argentina, con un capítulo que analiza el acceso local de los migrantes a los derechos sociales. Recientemente el CELS ha participado del 14º período de sesiones del Comité por los derechos de los trabajadores migrantes, presentando un informe alternativo desde la sociedad civil sobre la situación de la migración en Argentina. Además, la situación de la migración y de los refugiados es analizada en los informes anuales del CELS sobre derechos humanos en Argentina, y en informes especiales que denuncian situaciones de vulneración.

Una de las principales inquietudes del CELS es sensibilizar y generar conciencia acerca de los contenidos de la legislación entre las distintas dependencias públicas que tratan cotidianamente con migrantes. De esta manera, busca evitar situaciones de discriminación o rechazo en el acceso a los derechos básicos, sobre todo cuando éstas se basan en prejuicios e ignorancia. Por otro lado, la institución realiza un permanente monitoreo sobre la implementación de los programas migratorios y elabora sistemáticamente críticas y sugerencias sobre aquellas áreas donde no se hacen efectivas las políticas o donde todavía no existe una respuesta política o legal concreta. En los informes que elabora, se analizan cuestiones como el reclamo por la ratificación de los Convenios 97 y 143 de la OIT para trabajadores migrantes, la denuncia de situaciones de trata y tráfico, los obstáculos en los trámites migratorios como demoras, requisitos y costos económicos, o las deficiencias en la implementación del programa Patria Grande, entre otras.

La articulación desde hace más de diez años con diferentes actores de la sociedad civil, legisladores e investigadores que conforman una verdadera coalición para trabajar por la defensa de los derechos humanos, demuestra la relevancia de las acciones del CELS sobre la incidencia en las políticas hacia migrantes y refugiados en el país.

Lo anteriormente expuesto demuestra que la presencia de la sociedad civil argentina en la elaboración de la agenda, la definición, la implementación y el monitoreo de los programas migratorios ha sido fundamental en los últimos años para avanzar en la consolidación de una política que promueva el desarrollo humano de las migraciones, con el respeto por los derechos humanos y la dignidad de los migrantes como ejes centrales de su actividad pública.

Cabe destacar la diversidad en los objetivos y la plural composición de las entidades de la sociedad civil que abordan la cuestión migratoria en Argentina. Sin embargo, más allá de los distintos enfoques que sobre ella tenga cada organización, todas comparten la misma preocupación por articular esfuerzos comunes en la con-

sagración de una mejor calidad de vida para hombres, mujeres y niños migrantes y refugiados.

En el seguimiento de los proyectos y actividades en los que se involucran estas organizaciones, se comprueba que existe conciencia respecto a la importancia de colaborar de manera conjunta, sobre todo en lo referente a la incidencia sobre políticas y programas migratorios.

Las acciones vinculadas a la asistencia social, el asesoramiento en la gestión migratoria o la investigación, pueden ser encaradas de manera individual, dependiendo de la infraestructura de cada entidad. Sin embargo, son las iniciativas en red las que predominan y tienen mayor probabilidad de éxito a la hora de incluir un tema en la agenda, elaborar propuestas de políticas, y ejecutar y monitorear programas migratorios.

Todas las entidades analizadas se encuentran trabajando por hacer efectivos los tres niveles hacia la ciudadanía substancial de los migrantes: definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones (Pereyra, 2005). Como mencionamos anteriormente, un número significativo de organizaciones de la sociedad civil se involucró en el proceso de definición de normativas y leyes migratorias, a través de la Mesa de Organizaciones conformada en 1996, que derivó en la sanción de la actual ley de migraciones y marcó el puntapié inicial para el debate en torno a la ley 26.165 de protección al refugiado y la reglamentación de la ley 25.871.

Respecto a los mecanismos formales e informales que facilitan o impiden el acceso a los bienes sociales, se puede afirmar que la inquietud de la sociedad civil es superar la brecha que actualmente existe entre lo formalmente establecido por la legislación y el acceso cotidiano a los derechos (todavía se dan casos en donde se impide a un niño extranjero indocumentado la matriculación en una escuela, por ejemplo, o surgen inconvenientes en el trato hacia los migrantes en hospitales y otros organismos públicos).

El hecho de que los migrantes se reconozcan a sí mismos como sujetos de derecho, organizándose en colectivos comunes como las asociaciones de migrantes, constituye una de las principales vías en la construcción de ciudadanía, al afirmarse las pautas de la identidad y darle prioridad a la defensa contra las violaciones a los derechos básicos.

En la práctica diaria, se presentan todavía muchos obstáculos que interfieren en el cumplimiento de sus objetivos: la falta de recursos económicos para el financiamiento de los proyectos y la ausencia de infraestructura para el desarrollo de las actividades (sobre todo entre las organizaciones de base), la insensibilidad o falta de cooperación de parte de las autoridades y una insuficiente predisposición al diálogo en ciertas áreas del Estado, o las amenazas provenientes de sectores que se oponen a sus objetivos (sobre todo en los casos de trata y tráfico de migrantes, donde operan redes del crimen organizado).

Como sostiene Pérez Vichich, *“el desarrollo de las actividades de la sociedad*

civil en pro de los migrantes tiene como factor dinamizador la lucha contra las desigualdades y la injusticia social. Es una permanente búsqueda de la instauración irrestricta de los derechos humanos y de su protección y defensa cuando ya fueron conquistados. Pero, sin lugar a dudas, la actividad de la Sociedad Civil encuentra su sentido cuando se concreta en políticas, en estructuras legales y en compromisos político-institucionales a nivel nacional e internacional y esto no es posible sin el Estado” (Perez Vichich, 2009: 44 y 45).

El rol que juega el Estado en la generación de espacios de diálogo y en el reconocimiento de las demandas presentadas por las organizaciones civiles es vital para ofrecer soluciones integrales a la comunidad de migrantes y refugiados. Además, la apertura de canales de cooperación entre Estado y Sociedad Civil no debe servir como excusa para que las agencias públicas se desliguen de sus responsabilidades. Por otro lado, se reconoce que, durante los últimos años, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones de migrantes y entidades religiosas son las responsables de llevar adelante tareas de sensibilización en escuelas, empresas y oficinas públicas sobre la cuestión migratoria en el país, intentando cubrir carencias estatales al respecto.

Las entidades de la sociedad civil han sido capaces de establecer alianzas entre sus miembros y combinar recursos humanos y estratégicos para la introducción del paradigma del desarrollo humano en el campo de las políticas migratorias. El desafío hacia adelante es consolidar y aumentar la retroalimentación entre los diversos actores civiles y las agencias del Estado, buscando solucionar las materias aún pendientes en el tratamiento a los migrantes residentes en el Cono Sur.

CUARTA PARTE

PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES

Los espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones constituyen herramientas para una participación efectiva de la sociedad civil en aquellas áreas que se han identificado como claves para esos objetivos.

En la actualidad, y en especial para la situación de la Argentina, cabe señalar que los espacios más importantes de acción son, en primer lugar, aquellos que inciden directamente en las instancias gubernamentales responsables de la definición e implementación de las políticas migratorias; en segundo lugar, la participación y articulación efectiva en la construcción de aquella información necesaria para las políticas a desarrollar; y, en tercer lugar, la necesidad de una difusión objetiva del

impacto real de las migraciones en las áreas de la economía, la cultura y la sociedad, tanto en los países de origen como en aquellos de recepción.

1. Propuestas de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición e implementación de políticas de migraciones

Los espacios de participación ciudadana, de acuerdo a la experiencia argentina, son de diferente tipo y ámbito de acción. En primer lugar, puede identificarse aquellos espacios de participación ciudadana referidos a las actividades del poder judicial o del ejecutivo. Por otra parte, existen distintas acciones posibles vinculadas tanto a las propuestas de políticas o programas, como a la evaluación de éstos, o bien al apoyo y participación directa en acciones dirigidas a la población migrante.

La participación ciudadana referente el poder legislativo es fundamental, ya que es en ese ámbito donde se dictan las leyes que van a incidir en la situación legal de los migrantes.

En el caso argentino, la presión de la sociedad civil sobre la Comisión de Población de la Cámara de diputados fue determinante para la promulgación de la ley que suplantó a la norma de la dictadura militar. La movilización de instituciones de los migrantes, de las iglesias, de los centros de derechos humanos y de los centros de investigación permitió una discusión que durante cinco años fue buscando consensos sobre la redacción final.

La propuesta de leyes sobre diferentes aspectos vinculados a la protección del migrante constituye una acción permanente para la construcción de una normativa que dé respuesta adecuada a los diferentes problemas de la población migrante.

Es reconocido que el camino que va desde la norma a su reglamentación y, finalmente, a su aplicación, puede llegar a desvirtuar el espíritu de la norma e incluso terminar en resultados opuestos a los que la inspiraron. Por esa razón, la participación ciudadana también debe vincularse directamente con el Poder Ejecutivo en todas sus instancias, sean éstas nacionales, provinciales o locales.

En ese sentido, la participación ciudadana en la reglamentación de la ley, tal como se dio en un proceso que duró seis años en el caso de la última ley argentina, es imprescindible para evitar que la reglamentación cambie los objetivos de la norma.

Un ejemplo de esta última situación se dio en el caso de la firma de convenios migratorios entre Argentina y los gobiernos del Perú y Bolivia. Estos convenios, elaborados a fines de los años 1990 para facilitar la regularización y protección de los migrantes peruanos y bolivianos asentados en la Argentina, fueron distorsionados en su reglamentación por la Dirección Nacional de Migraciones, que los asimiló a las normas de la "Ley Videla". En ese caso, pese a las demandas de las asociaciones de la sociedad civil, la reglamentación logró paralizar a los convenios.

El seguimiento de la evolución de las normas es un área de participación que requiere una permanente atención por parte de la ciudadanía, y su no cumplimiento debe dar lugar tanto a la observación dirigida a los organismos gubernamentales, o en última instancia a la denuncia pública.

Asimismo, es importante que la sociedad civil acompañe a los gobiernos que avanzan en normas y acciones en pro de los derechos de los migrantes, manifestando su apoyo público, tal como se ha dado con motivo de la última ley y su respectiva reglamentación.

El papel de las asociaciones civiles es también clave en las acciones directas que, con o sin el gobierno, se ejecuten en función de los derechos de los migrantes.

La experiencia argentina demuestra la importancia que tuvo la participación de la sociedad civil en los diferentes programas de regularización migratoria, permitiendo una información directa a los interesados, evitando intermediaciones que implicaban costos adicionales, y facilitando la agilización de los trámites correspondientes.

Considerando la especial vulnerabilidad de los migrantes, el papel de la sociedad civil es también necesario en áreas como las de asistencia socio-laboral al migrante, no sólo en la orientación e información sobre demandas de trabajo, sino también en el control de prácticas de explotación a los trabajadores migrantes. Estas acciones, por ejemplo, se han podido constatar en los casos de sobreexplotación de migrantes bolivianos en talleres textiles, denunciados a las autoridades públicas.

La participación de la ciudadanía en la identificación de estos hechos y su información a las autoridades pertinentes constituye un aporte a las políticas públicas en este ámbito, así como en otros de especial importancia, como es el de la trata de personas y tráfico de migrantes.

Es en la trata y el tráfico de personas donde la acción de la sociedad civil ha precedido a la del gobierno, logrando que la lucha contra estas prácticas se constituya en una política pública.

En el campo específicamente social, hay muchas experiencias valiosas que pueden ser aprovechadas. En el área de salud, por ejemplo, las asociaciones civiles, especialmente las asociaciones de migrantes, pueden desarrollar una actividad de vital importancia en la prevención de enfermedades, así como en el tratamiento de las mismas. Lo anterior se ha podido observar en los casos de los distintos centros hospitalarios que fueron establecidos por las diferentes colectividades extranjeras en la Argentina.

En el campo de la educación y la cultura, también el papel de las asociaciones civiles fue y será crucial. Son estas asociaciones las que pueden detectar con mayor precisión las necesidades educacionales, los problemas del estudiante migrante, y las acciones que pueden desarrollarse.

Asimismo, en el campo de la cultura, la vinculación de las asociaciones de migrantes con los programas gubernamentales permite no sólo una ampliación de las

acciones de estas asociaciones, sino también una fructífera interacción con la población nativa. El programa “cruzando culturas”, desarrollado a principios de la presente década y ejecutado por el Estado, en coordinación con las diferentes colectividades en distintos puntos del país, es un ejemplo de la posibilidad de promoción de un pluralismo cultural, sin caer en un “comunitarismo cerrado”.

Es en este punto donde las asociaciones civiles deben evaluar el camino de su cultura en el nuevo medio, encerrándola únicamente en reivindicaciones étnicas, dentro de una concepción multicultural, o abriéndola al aporte de la cultura del lugar de recepción, enriqueciéndola, y generando nuevas formas de mestizaje cultural. Esta última es la que, históricamente, ha ido construyendo las conciencias colectivas nacionales en la Argentina, conciencias colectivas que, como todas las identidades, se encuentra en permanente cambio, no necesariamente referida a los orígenes étnicos, religiosos o de origen nacional, sino en permanente reconstrucción en función de los aportes de las distintas corrientes migratorias que han ido llegando.

Un área de especial importancia de intervención de la ciudadanía en las políticas y programas públicos de migraciones es la comunidad local. El migrante que llega o retorna tiene en la comunidad local las posibilidades más amplias de participación, pero también los peligros mayores de discriminación. El reconocimiento de sus derechos como ciudadano va en general de lo local a lo nacional.

En la Argentina, el extranjero radicado tiene derecho a participar como electo en todas las elecciones municipales, y en algunos casos, como el de la Provincia de Buenos Aires, hasta el nivel de diputados, senadores y gobernador. Asimismo, puede ser elegido para cualquier cargo, salvo el de presidente de la República, por prescripción constitucional.

Las acciones de la sociedad civil en este caso son las de incentivar la participación ciudadana de los migrantes, a través de la cual se institucionaliza la defensa de sus derechos, en el marco de la democracia representativa.

Dentro de los espacios locales, las fronteras constituyen un caso especial y donde tanto los problemas que se presentan, como las posibles actividades de la sociedad civil son necesarias.

En esos espacios, las asociaciones de la sociedad civil tienen distintas áreas de trabajo posibles, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Cooperar en la necesaria articulación y coordinación intrainstitucional e interinstitucional entre autoridades locales, provinciales, departamentales o nacionales, y binacionales, por parte de los organismos competentes en materia migratoria laboral.
- Promover la implementación del control migratorio integrado, tal como fue resuelto en el ámbito del MERCOSUR, acompañado de otras medidas para una mejor y más eficiente gestión migratoria.

- Promover acuerdos binacionales para el reconocimiento de residencia, acceso al trabajo y servicios de educación y salud a los nacionales de ambos países que habitan la zona fronteriza, y, en el caso de que estos acuerdos estén firmados, apoyar su implementación.
 - Promover y cooperar para la correcta aplicación de los mecanismos necesarios de aplicación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para los Nacionales de los Estados Partes por parte de las autoridades migratorias.
 - Promover campañas locales, binacionales e informativas, dirigidas a la población migrante fronteriza, a los efectos de divulgar la importancia de la regularización de la situación migratoria y de los trámites para llevarla a cabo, enfocada fundamentalmente en la temática laboral.
 - Promover acciones que propendan a la transparencia administrativa de la gestión migratoria, sobre todo para evitar apartamiento de procedimientos y perjuicios a los usuarios.
 - Participar activamente en todos aquellos mecanismos ágiles y efectivos existentes a nivel binacional para atender la problemática específica de la frontera, como los Comités de Frontera u otros organismos que tengan por cometido el tratamiento de la temática de las migraciones laborales fronterizas y el acceso a servicios por parte de la población migrante, para la presentación de propuestas concretas de mejora de gestión compartida.
 - Participar activamente en la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. Aunque los organismos internacionales (OIM, OIT) han desarrollado proyectos sobre la trata de personas en la zona fronteriza y ha habido importantes avances a nivel gubernamental y de la sociedad civil, al ser la frontera un lugar de gran incidencia en este tipo de delito, se debería profundizar en programas y acciones específicas.
- 2. Propuestas para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre las causas, características y efectos de las migraciones**

La construcción de una información objetiva, confiable, oportuna y pertinente es imprescindible para el desarrollo de una adecuada definición y gestión de las políticas públicas sobre migraciones.

Uno de los principales problemas acerca de la percepción de las causas, características y efectos de las migraciones es la falta de objetividad con la cual muchas veces se las conoce. Esta falta de objetividad determina, en muchos casos, la conformación de prejuicios antimigratorios tanto en la sociedad civil como en los gobiernos.

Un conocimiento objetivo de las causas, características y efectos de las migraciones, así como el impacto real de las políticas migratorias, permite una mayor legitimidad y eficacia de las mismas.

Por otra parte, se adolece en el país de una débil confiabilidad de los datos migratorios, en especial de las estadísticas continuas de los flujos, lo cual determina muchas veces apreciaciones erróneas en cuanto a su dimensión y dinámica.

En relación con lo anterior, la información con que se cuenta, en muchas oportunidades, no refleja la situación de las migraciones en la situación actual. Esto ocurre en el caso de la información censal, que se recoge cada diez años, que puede haber variado por la dinámica de los movimientos migratorios. En ese sentido cabe destacar las recomendaciones del “*Center for Global Development*” acerca de la necesidad de incrementar las preguntas sobre migraciones en los censos, recopilar y publicar los datos administrativos, proporcionar acceso a micro datos, e incluir módulos de migración en las encuestas de hogares (Clemens, L., 2009).

Otra cuestión de gran importancia es que el tomador de decisiones políticas pueda contar con los datos pertinentes, ya que muchas veces la información con que se cuenta responde a problemáticas diferentes a las necesidades de la definición y desarrollo de políticas.

Los problemas que se han detectado en muchos casos son los de una falta de interrelación entre los generadores de información y los que aplican los datos para las políticas.

Esta falta de interrelación se debe, en muchas oportunidades, a que existen objetivos o prácticas distintas entre los diferentes actores. Los productores de la información de base, en general instituciones oficiales, nacionales o internacionales, no desarrollan una suficiente divulgación de los datos de base para que la población pueda acceder a ellos. A su vez, los que a través de la investigación y análisis realizan la descripción y explican el fenómeno migratorio, en general, la academia, no siempre tienen en cuenta la aplicación que puede tener en el campo de la política la información que generan.

Por último, sea por desconocimiento o por actitud, en muchos casos, los hacedores de políticas ignoran la información disponible, utilizando frecuentemente para el desarrollo de sus actividades sólo la percepción vulgar sobre las migraciones.

En consideración de las cuestiones planteadas anteriormente, las propuestas para una mayor participación ciudadana en el fortalecimiento de la información migratoria son las siguientes:

- Identificar las necesidades de información para la definición, desarrollo y evaluación de políticas y programas migratorios. Para ello, se requiere realizar consultas periódicas a los gobiernos que permitan identificar sus necesidades de información migratoria.
- Elaborar, en aquellos casos en que se tengan los medios necesarios, la informa-

ción necesaria en función de los requerimientos relevados para la definición, desarrollo y evaluación de políticas migratorias.

- Cooperar con los organismos de recolección de datos migratorios para la armonización de las fuentes de datos migratorios existentes en el país.
- Orientar a las instituciones de investigación en la selección de temas relevantes para las políticas migratorias de la región. Para ello, es importante la realización de talleres de trabajo en las instituciones de investigación, que permitan la orientación temática de sus programas de estudio sobre el tema.
- Establecer espacios de discusión sobre la información migratoria entre los responsables de las políticas, las instituciones de investigación y los organismos de recolección de datos.

3. Propuestas de espacios de participación ciudadana para una mayor sensibilización del conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes

El movimiento de las personas, tanto en sus factores causales como en el asentamiento en el nuevo medio, ha estado siempre emparentado con el mundo de los prejuicios, las segregaciones y las discriminaciones (Mármora, 2000).

Las dificultades que encuentran los distintos grupos humanos para convivir se han plasmado, en diferentes lugares y momentos históricos, en procesos donde el rechazo o la aceptación marcaron los patrones de interacción entre las personas.

El rechazo ha dado lugar al prejuicio como opinión o actitud, y a la discriminación y segregación como acción social, dirigida, en muchos casos, al extranjero.

El prejuicio antimigratorio resurgió, durante las últimas décadas, en el marco de importantes cambios económico sociales que generaron sentimientos de inseguridad en amplios sectores de las sociedades de recepción.

En el mismo sentido, en la Argentina la visión antimigratoria, alimentada por prejuicios raciales y sociales contra los migrantes provenientes de países limítrofes, apela al “aumento del desempleo”, “la ocupación de las camas de los hospitales” o bien, de acuerdo a declaraciones de algunos funcionarios, a la “extranjerización del delito”.

A su vez, desde la sociedad civil y desde los gobiernos, los derechos humanos del migrante han sido reivindicados, produciéndose lo que Calvo Buezas ha verificado para casos como el español: “a más prejuicio, más solidaridad”(Calvo Buezas, 1998).

De esta forma, frente al resurgimiento del prejuicio migratorio, que constituye

una incuestionable base de presión sobre los gobiernos para la adopción de políticas restrictivas, se ha desarrollado, especialmente en la última década, una posición opuesta, que se expresa en la sociedad civil y en la política como un pensamiento y acción “pro-migratorios”.

De hecho, esta acción se va a nutrir de la larga tradición de respuesta intelectual contra el prejuicio y, especialmente, contra el racismo, basada en los principios de la autonomía de los fenómenos culturales, el determinismo cultural dominante de las estructuras mentales, y la igualdad del valor de todas las culturas (Taguieff, 1992).

Durante la década de 1990, numerosos movimientos y organizaciones de la sociedad civil asumieron la defensa de los derechos humanos del migrante. Lo que tradicionalmente había sido una bandera de las Iglesias o de los organismos internacionales, pasó cada vez más a formar parte del discurso y de los objetivos de diferentes sectores de la sociedad.

La participación ciudadana en la sensibilización de la sociedad sobre los derechos humanos de los migrantes constituye una de las principales acciones que la sociedad civil ha desarrollado y tiene posibilidades de ejecutar.

Esta sensibilización puede estar dirigida a diferentes ámbitos: a la opinión pública en general, a las autoridades vinculadas con las políticas y programas públicos de migraciones, o bien a aquellas personas que están relacionadas directamente con la asistencia social o la seguridad de los migrantes.

En el ámbito de la opinión pública general, la sensibilización pasa principalmente por los medios de comunicación y por las acciones de difusión a través de jornadas, conferencias o seminarios abiertos a la participación de diferentes actores.

Es fundamental que en los medios de comunicación se dé el debate público acerca de la necesidad del respeto a la diversidad cultural, en este caso el respeto al migrante, reafirmando la importancia del diálogo intercultural.

En este contexto, sería importante diferenciar conceptos como los del multiculturalismo e interculturalismo, ya que ambos tienen connotaciones y efectos políticos que pueden ser distintos (Mármora, 2000).

“Tanto el uso como la aplicación de los conceptos de multiculturalismo y tolerancia han sido objeto de análisis y crítica por parte de diferentes autores. Así, de acuerdo con Colom, el multiculturalismo, más que una ideología políticamente articulada constituiría un repertorio discursivo empleado por diferentes movimientos políticos que compartirían rasgos colectivos de desventaja social” (Colom, 1998).

Por otra parte, analistas como Todd, ven al multiculturalismo como una “floración diferencialista” que desembarca en la revitalización de la idea de la etnicidad, y que a partir de los años 1960 es exportado desde los Estados Unidos hacia el resto del mundo con un entusiasmo ingenuo y a veces devastador (Todd, 1994). Sobre estas bases, la tolerancia hacia las culturas diferentes a la dominante y la “acción

afirmativa” se desarrollaron como los mecanismos básicos del planteo multicultural en los últimos treinta años. Pero estos avances, que en determinado contexto social fueron considerados importantes y necesarios (Cohn, Bendit y Schmidt, 1995), no parecen haber sido suficientes ni para la continuidad de ese proceso, ni para enfrentar la discriminación en otras realidades culturales.

Si bien el multiculturalismo promovía una tolerancia hacia los grupos minoritarios, esto no resolvía el problema de una integración y participación plena en la sociedad global.

Se “tolera” aquello que disgusta, pero que debe aceptarse en miras de ser “políticamente correcto”. Esto puede dar como resultado una sociedad con menos conflicto o discriminación institucionalizada (Mármora, 2002), pero probablemente atomizada en diferentes colectividades cuyo intercambio cultural no pasa muchas veces, según Todd, de su aceptación como una manifestación folklórica pintoresca (Todd, 1994).

El desarrollo de otros conceptos, tales como el del “interculturalismo”, ha sido visualizado como otra forma de relación distinta a la multicultural, tanto en los contextos donde este último planteamiento se ha aplicado, como en otros espacios culturales donde, por diferente evolución histórica, la relación entre cultura global y culturas minoritarias tuvo otras características.

En la perspectiva “intercultural”, la tolerancia es cambiada por el “respeto” entre las culturas y su integración mutua, asimilando en los mismos términos sus diferentes rasgos, en función de la construcción de una cultura global compartida. La incorporación, por parte de la cultura dominante, de usos y costumbres de las nuevas culturas, la permeabilidad en el asentamiento ecológico habitacional, y el desarrollo creciente de matrimonios mixtos serían algunos de los indicadores de esta forma de integración.

El mantenimiento de la diversidad cultural tradicional, pero participando en la construcción de una misma matriz cultural, nueva y enriquecida, sería la dinámica de este concepto. Todos diferentes, como plantea Touraine, pero conjugando libremente en las experiencias de vida las actividades técnicas y económicas comunes a todos con la particularidad de la identidad colectiva y personal de cada uno (Touraine, 1998).

Otra faceta del debate sobre las migraciones es la del costo o beneficio de las migraciones en el país receptor. En ese caso, la comunicación pública tiene que presentar los argumentos que, mediante la verificación empírica, demuestran el aporte positivo de las migraciones en la economía, los mercados laborales, los fondos de las cajas de pensiones y la cultura de la sociedad receptora.

Por otra parte, también es importante el debate y sensibilización con aquellos que son responsables de la comunicación social. La organización en la Argentina de talleres con periodistas, en la década de 1990, por ejemplo, tuvo efectos directos sobre la posición de éstos y su discurso frente a las migraciones.

Otro ámbito donde la sensibilización frente a las migraciones es indispensable es el de las autoridades vinculadas a la gestión de las políticas y programas públicos de migraciones, incluyendo todas aquellas que puedan estar vinculadas al control (policía, gendarmería, prefectura), como también las encargadas de trámites de documentación (visas, documentos de identidad).

El prejuicio o la ignorancia sobre las normas establecidas que existe en los funcionarios y empleados de agencias públicas que tienen relación con los migrantes, es la principal causa de muchas de las violaciones a los derechos humanos de éstos.

Acciones en ese sentido, como las efectuadas por la FCCAM, el CEMLA, la Pastoral Migratoria de la Arquidiócesis de Buenos Aires, el CELS, o la Congregación de los Scalabrinianos han sido un importante aporte.

Por último, cabe mencionar la necesidad de trabajar en la sensibilización del personal que trabaja en escuelas, hospitales, centros de salud y otras instituciones que tienen relación directa con los migrantes, en algunos casos especialmente con niños y mujeres. Es en estos ámbitos donde diferentes formas de prejuicio y discriminación contra el migrante afectan su desarrollo personal y sus posibilidades reales de integración ciudadana.

Talleres de información sobre el papel de las migraciones y las manifestaciones de actitudes discriminatorias, por ejemplo, han dado un buen resultado en la toma de conciencia sobre este problema tanto en educadores como en personal de la salud.

ANEXOS

ANEXO 1

ANTECEDENTES DE LA LEY 25.871

1. Evolución histórica de la normativa migratoria argentina

En 1875 se inician en el Congreso de la Nación gestiones encaminadas a crear un marco legal adecuado para captar y canalizar las corrientes migratorias que el país necesitaba. El Poder Ejecutivo y una Comisión Parlamentaria redactaron algunos proyectos que dieron origen a la primera **Ley de Inmigración de 1876 (Ley N° 817)**.¹⁸

La ley 817, denominada ley Avellaneda, se centró tanto en el proceso de selección de los inmigrantes, como en el cuidado de las personas durante el viaje, su llegada al país y su ubicación en condiciones lo más ventajosas posibles. Sirvió de marco general para el proceso inmigratorio masivo, ocurrido entre los años 1890 y 1914. Fue dictada con el objetivo fundamental de fomentar la inmigración. Ni en el texto legal ni en el Reglamento del 4 de marzo de 1880 existe alguna referencia a medidas de control, de prevención o de represión. *“Fue concebida en una época liberal. Su liberalismo se traduce en términos de generosidad y de protección al migrante”*.¹⁹ Está estructurada en dos partes: la primera dedicada a la Inmigración, la segunda referida a la Colonización. En el Art. 12 se define al inmigrante como *“todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella”*.

Esta ley creó un Departamento General de Inmigración dependiente del Ministerio del Interior, con el objeto de *“promover, fomentar y distribuir la inmigración, así como coordinar y mantener la comunicación activa y directa con las entidades intervinientes en la materia”* (agentes de inmigración en el exterior, comisiones de inmigración y oficinas de trabajo). El Departamento tenía, entre otras, las siguientes funciones: inspeccionar el cumplimiento de las leyes sobre alojamiento, alimentación, comodidades, régimen higiénico y seguridad de los inmigrantes, y la tramitación de acciones judiciales por incumplimiento del contrato de transporte, por maltrato de las personas y por perjuicios en sus equipajes. *“En su espíritu, la ley Avellaneda fue verdaderamente una ley de fomento de la inmigración... el objetivo... era que los inmigrantes lleguen y se queden... La ley está pensada como un instrumento de protección al inmigrante, y el poder de policía del Estado apuntaba a quienes los transportan y contrataban: las multas que la Oficina de Inmigración estaba habilitada*

¹⁸ Romagnoli, Gino (1991) *Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina*. OIM, Buenos Aires.

¹⁹ *Ibidem*.

*para imponer y percibir tenían como objeto a transportistas o empleadores que actuaran en perjuicio de los inmigrantes. Esta la ley tampoco habla de ilegalidad en el ingreso o en la permanencia: los inmigrantes pueden permanecer el tiempo que deseen y entrar y salir libremente del país.”*²⁰

En octubre de 1869 se dicta la **Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización** con el mismo objetivo de facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad argentina. Esta ley, aún vigente, permite naturalizarse a los extranjeros que tengan 18 años cumplidos, residan en la República dos años continuos y manifiesten ante los jueces federales su voluntad de naturalizarse.

A principios del siglo XX se produce un deterioro de las relaciones laborales y el agravamiento de los conflictos sociales que desembocaron en huelgas y en el fortalecimiento de los sindicatos obreros. Por otra parte, las ideas anarquistas y comunistas importadas con la primera oleada migratoria, consolidaron la corriente organizadora obrera argentina, transformándose en un movimiento deseoso de intervenir cada vez más en las luchas obreras.²¹ Como respuesta a esta situación, la legislación migratoria se endureció notablemente y en este contexto se sanciona la Ley de Residencia de Extranjeros (Nº 4144/1902), la Ley de Defensa Social (Nº 7209/1910) y la Reglamentación de la Ley Avellaneda (Decreto del 31 de diciembre de 1923), que significaron un vuelco importante en la política “pro-inmigrante” que venía sosteniendo el Estado argentino.²²

La **Ley 4144 de Residencia de Extranjeros** fue un instrumento que permitió al Poder Ejecutivo la expulsión de los extranjeros que fueran considerados como elementos perjudiciales para los intereses del país. En sus únicos cuatro artículos se legitimó el accionar discrecional del Poder Ejecutivo en materia migratoria ya que, no sólo le atribuyó amplias facultades de detención y expulsión, sino que su utilización estaba exenta de cualquier revisión y/o decisión judicial. **La Ley 7029 de Defensa Social** modificó parcialmente y amplió todo lo referente a la admisión y entrada de extranjeros. Está precedida de la declaración de un estado de sitio en toda la República y constituyó el inicio de una política selectiva de las migraciones. Esta Ley tuvo un claro carácter represivo hacia la población migrante en general y desvirtuó los principios constitucionales consagrados en el Preámbulo y en los artículos 20 y 25. En cuanto al **Decreto Reglamentario de la Ley 817**, este sistematizó una cantidad de criterios y normas selectivas en lo que se refiere al ingreso de inmigrantes y creó una Junta de Visita de Inmigración, con facultades para inspeccionar todo buque procedente del extranjero que arribara al territorio nacional. A través de este Decreto, el Estado ejerció un estricto control sobre el ingreso de personas extranjeras.

²⁰ Pacceca, María Inés (1998) *Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social*, Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Colectividades, Buenos Aires.

²¹ Iaacor, Ovea (1976) “*El trasfondo histórico de la Ley de Residencia*”, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 16, No. 61, pp. 123-150.

²² Romagnoli, Gino, Op. Cit.

A partir de 1930, producto de la gran crisis económica mundial, las corrientes migratorias europeas masivas comienzan a disminuir. Los años de la década del 50 marcarán el fin de los grandes movimientos de inmigrantes europeos, y en su reemplazo, comenzará a incrementarse la inmigración de los países limítrofes. Esta nueva perspectiva cambia la política gubernamental para encarar y orientar el proceso migratorio.

En 1963 se sanciona el **Decreto-Ley 4805**. En sus considerandos se pone de manifiesto que *“la legislación migratoria existente es un conjunto asistemático y en ciertos casos contradictorio de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la Ley de Inmigración de 1876 que debe ser adecuada a las necesidades reales del problema migratorio en nuestro país”*. Por otra parte, se reconoce por primera vez que los derechos otorgados por la Constitución Nacional a las personas extranjeras no protegen a aquellos inmigrantes que ingresaron al país incumpliendo requisitos legales. De esta forma, el Decreto-Ley diferenciará a quienes han ingresado al territorio nacional de forma irregular, de aquellos que, habiéndolo hecho legalmente, se encuentran en situaciones de irregularidad por haber caducado su plazo de permanencia. Otro aspecto a señalar de esta norma es que le otorgó funciones de policía migratoria auxiliar a la Prefectura Nacional, a la Gendarmería Nacional y a la Policía Federal, las cuales se mantienen hasta la actualidad.

En 1965, por **Decreto 4416**, se aprueba el Reglamento de Migración con el objetivo de condensar en un cuerpo normativo los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros. En sus considerandos se admite la diversidad de decretos reglamentarios y normas administrativas existentes, los cuales han producido confusión y dificultades de interpretación, al tratarse de un conjunto de normas que no guardan, en la mayoría de los casos, la debida correlación y, en ciertos aspectos, resultan contradictorias. Este Decreto dedica varios artículos a enumerar las funciones y facultades otorgadas a la Dirección Nacional de Migraciones, que quedó constituida como la autoridad de aplicación de cualquier política migratoria con amplias facultades discrecionales para ejecutar la legislación migratoria. Estableció dos categorías de admisión: a) con residencia permanente (inmigrantes, refugiados, ex residentes y familiares de argentinos) y b) con residencia no permanente (temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos y tránsito vecinal fronterizo). Por otra parte, se señalaron diferentes tipos de impedimentos para ingresar y permanecer en el país y se detallaron los requisitos para tramitar la radicación definitiva, aplicable tanto a personas extranjeras con residencia no permanente como a quienes se encontraban en el país en condición irregular.²³

A partir de 1966 la normativa y el control migratorio se endurecen de forma sensible. Si bien hasta esta fecha hubo gran tolerancia hacia los inmigrantes en situación irregular, a partir de este año se intensifican las medidas de control de la entrada de personas extranjeras y la expulsión de personas indocumentadas. En mayo de 1967, se dicta el **Decreto-Ley 17.294** denominado "Represión de la Inmigración Clandesti-

²³ Romagnoli, Gino, Op. Cit.

na", en el que se establece la prohibición de dar trabajo y ocupación a los residentes irregulares y a los temporarios no habilitados para desempeñar tareas remuneradas. Asimismo establece la obligación de exigir prueba de residencia legal del extranjero por parte de los dadores de alojamiento y la atribución del poder de policía migratoria en todo el territorio de la República a la Dirección Nacional de Migraciones, con participación de los gobiernos provinciales en sus respectivas jurisdicciones. Por su parte, el **Decreto-Ley 17.498**, también de 1967, dedica su articulado a aumentar los montos de las multas destinadas a transportistas, intentando de ese modo ejercer mayor control sobre el ingreso de inmigrantes de países limítrofes y de vecinos carentes de la documentación exigida por la Dirección Nacional de Migraciones. En 1969, en medio de graves convulsiones sociales, se sanciona el **Decreto-Ley 18.235** por medio del cual se autoriza expresamente al Poder Ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que, con residencia permanente o transitoria, "*atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público*".

Entre 1970 y 1971, una serie de decretos no hacen más que aumentar la fragmentación y la coyunturalidad de la normativa migratoria. El decreto 46/70 fijó políticas nacionales, y entre ellas referidas a la inmigración: "*impulsar la inmigración de carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población y teniendo en cuenta los requerimientos de desarrollo y seguridad*".²⁴

En 1971 se dictan tres decretos tendientes a facilitar la regularización de inmigrantes limítrofes. El primero de ellos fue el **Decreto 682**, que permitió a los inmigrantes irregulares con menos de tres años de residencia en el país iniciar el trámite para regularizar su situación migratoria y, al mismo tiempo, obtener un permiso para trabajar y alojarse. Por el **Decreto 3206** se estableció que las personas extranjeras indocumentadas con menos de tres años de residencia pudieran solicitar la radicación temporaria por un año. Finalmente, el **Decreto 4419** eximió o redujo el pago de la tasa de radicación a los inmigrantes irregulares, siempre que justificaran que el pago excedía sus posibilidades económicas.

En 1976 se produce el golpe de estado y el gobierno militar dictó, entre ese año y 1983, una gran cantidad de decretos que legislaban sobre cuestiones específicas, aumentando así la complejidad de la legislación migratoria. Ejemplo de ello son los **Decretos N° 464/77** que ofrecía condiciones especiales de radicación a migrantes con capital; **N° 1835/77** que simplificaba los requisitos de radicación definitiva para residentes anteriores a 1910 y mayores de 66 años; **N° 1483/76** y **1966/77** que convocaban a las personas extranjeras que residían irregularmente en el país a presentarse ante la autoridad migratoria para regularizar su situación, aclarando que era únicamente para los que no podían regresar a sus países de origen "*por razones políticas, sociales, raciales o religiosas*". Durante este período se dicta una nueva ley sumamente restrictiva, la **Ley de Nacionalidad y Ciudadanía (N° 21.795/78)** que fue derogada en su totalidad en 1984 por la Ley 23.059, retomando el régimen previsto por la Ley 346, el cual se mantiene vigente hasta la actualidad.

²⁴ Pacceca, María Inés (1998), Op. Cit.

El 23 de marzo de 1981 la dictadura militar sancionó la **Ley 22.439, “Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración”** (conocida como Ley Videla), sustitutiva de toda legislación vigente hasta ese momento en materia migratoria. Esta Ley se presentó como una respuesta a la falta de una política global y como un intento de actualizar y especificar las políticas migratorias. Fomentó la inmigración de *“extranjeros cuyas características culturales permitieran su adecuada integración a la sociedad argentina”*, resaltando la preferencia indicada en la Constitución Nacional, que favorecía la inmigración europea. Esta ley, vigente por más de 20 años, se caracterizó no sólo por ser violatoria de derechos fundamentales sino por colocar a gran parte de la población migrante en una situación de especial vulnerabilidad.²⁵ Los considerandos argumentan la necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional y se afirmaba que uno de los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional era aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo. En su articulado se señalaba que era el Poder Ejecutivo el que, a propuesta del Ministerio del Interior, establecía los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, determinaba las zonas del interior del país que se consideran prioritarias para el poblamiento y adoptaba medidas para promoverlo.²⁶

La Ley Videla distinguía entre ilegalidad por ingreso e ilegalidad por permanencia, y definía tres categorías migratorias: residentes permanentes, temporarios y transitorios, afirmando solo para los primeros el goce de derechos constitucionalmente establecidos. Uno de los puntos más críticos de esta ley era la restricción en el goce de derechos fundamentales (civiles, económicos y sociales) para quienes se encontraban en situación migratoria irregular, en particular a través de la creación de una obligación legal de denunciar, ante la autoridad migratoria, la existencia de alguna persona extranjera sin permiso de residencia. Esta obligación afectaba a maestros, médicos, escribanos, empleados públicos, comerciantes, empresarios, entre otros. La norma en cuestión impedía, por otra parte, admitir como alumnos en la enseñanza media o superior a aquellos extranjeros que no acreditaran para cada curso lectivo su calidad de residentes permanentes o temporarios. Además, en lo que respecta a autorización para ejercer tareas remuneradas, prohibía a toda persona *“proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residen ilegalmente, o que, residiendo legalmente no estuvieran habilitados para hacerlo ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios”*. En materia de expulsiones, era el Ministerio del Interior quien podía expulsar a toda persona extranjera, *“cualquiera sea su situación de residencia”*, cuando resultare condenado por un juez argentino por delito doloso, con pena mayor de 5 años y realizare en el país o en el

²⁵ Pacceca, María Inés; Courtis, Corina (2008) *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, Serie Población y Desarrollo N° 84, CEPAL, Santiago de Chile, p. 42.

²⁶ NOVICK, Susana (1993) “Políticas de población en la Argentina actual. Análisis comparativo entre la dictadura militar y la democracia”, ponencia presentada en las II Jornadas argentinas de estudios de población. Buenos Aires, agosto de 1993.

extranjero actividades que afectaren la paz social, la seguridad nacional o el orden público.

Luego del advenimiento de la democracia en 1983, las modificaciones introducidas desde el Congreso Nacional a esta Ley contenían meramente cambios secundarios. De esta manera se sancionan en 1988 la Ley 23.564; en 1990 la Ley 23.860; en 1991 la Ley 24.008; y en 1994 la Ley 24.393, las cuales enmendaban el texto original sólo en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias. Por su parte, en ámbitos del Poder Ejecutivo, ambos gobiernos democráticos, presidencias del Dr. Alfonsín y del Dr. Menem, dictaron dos amnistías inmigratorias (1984 y 1992) y reglamentaron la Ley Videla en 1987 y 1994, respectivamente.²⁷

A través del **Decreto 1434/87** se reglamenta la Ley Videla por primera vez. La norma especificaba una serie de criterios para el otorgamiento de residencia permanente (parientes de ciudadanos argentinos o de residentes permanentes) o temporaria (profesionales, empresarios, científicos, migrantes con capital propio, religiosos, extranjeros que revistan interés para el país, padres, hijos y cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios), de los cuales se excluía al trabajador migratorio que, carente de capital propio, arribaba al país en busca de trabajo. Este decreto reglamentario fue derogado por el **Decreto 1023/94**, que introdujo la categoría de *trabajador contratado*, con la exigencia que la contratación se celebrara por escrito ante escribano público, a la vez que restringía la solicitud de cambio de categoría de residente transitorio a permanente, dificultando así la posibilidad de acceder a la residencia permanente a quienes hubieran ingresado al país en calidad de turistas. Asimismo, este decreto desarrollaba una extensa lista de inhabilidades absolutas y relativas para ser admitido y/o permanecer en el país. Por último, el **Decreto 1117/98** prohibía directamente el cambio de categoría una vez que la persona se encontraba en el país, y obligaba al trabajador contratado a iniciar el trámite migratorio en el país de origen a pedido de una empresa o institución con sede en la Argentina.²⁸

La normativa migratoria basada en la **Ley 22.439** establecía una política que favorecía la inmigración europea a la vez que intentaba limitar la migración legal de otros países latinoamericanos. La persistencia de esta ley representó una deuda con la democracia, que recién comenzó a saldarse en el año 2003 con la aprobación de una nueva Ley de Migraciones, N° 25.871, la cual implicó un giro discursivo que incorporó dos novedades: una perspectiva de derechos humanos y un enfoque regional.²⁹ En efecto, de 1983 a 2003, el Poder Legislativo soslayó la necesidad de adecuar la legislación migratoria a los principios en materia de reconocimiento de derechos de los migrantes, contenidos en la Constitución Nacional así como en los instrumentos

²⁷ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (1998) "Inmigrantes", en *Derechos Humanos en Argentina*, Informe 1997, Capítulo 6, Buenos Aires.

²⁸ Pacecca, María Inés y Courtis, Corina, Op. Cit., p. 42.

²⁹ Giustiani, Rubén (2004) *Migración: un derecho humano*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

internacionales de derechos humanos. Por su parte, el Poder Ejecutivo amplió discrecionalmente las características discriminatorias de la Ley Videla y promovió la autonomía de la autoridad migratoria para establecer criterios de admisión y expulsión sin ningún tipo de control legal sobre esa actividad. En cuanto al Poder Judicial, este tampoco asumió en democracia su función de proteger los derechos de los migrantes. En diversas oportunidades, los tribunales convalidaron las atribuciones de detención y expulsión de la Dirección Nacional de Migraciones, los servicios de patrocinio jurídico gratuito no garantizaban el acceso a la justicia de los migrantes, y la normativa vigente exigía tasas excesivas para presentar recursos administrativos ante la autoridad migratoria.³⁰ Si bien la sanción de la Ley 25.871 constituyó una muestra de voluntad política del entonces flamante gobierno del presidente Néstor Kirchner, fue la lucha sostenida que, durante décadas, llevaron adelante instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, investigadores y algunas asociaciones de migrantes, en especial la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Migrantes, la que preparó el terreno y marcó la dirección del cambio.³¹

2. Labor parlamentaria (1990-2003)

En 1990 y 1991, se crearon en el Congreso de la Nación dos comisiones con competencia para formular la política migratoria:

- la Comisión de Población y Desarrollo en la Cámara de Senadores, y
- la Comisión de Población y Recursos Humanos en la Cámara de Diputados.

Hasta 1994, las modificaciones introducidas por el Congreso Nacional a la Ley 22.439 propusieron cambios menores relacionados con la actualización de los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y algunas competencias. De esta manera, se sancionan la ley 23.564 en 1988; la ley 23.860 en 1990; la ley 24.008 en 1991 y la ley 24.393 en 1994 (Novick, 2004; Courtis, 2006).

A partir de 1994, año en que se reforma la Constitución Nacional y se incorporan a ella varios tratados de derechos humanos, la labor parlamentaria fue mucho más activa en términos de elaboración de proyectos en materia migratoria (CELS, 1997; Courtis, 2006). Al respecto, en el período comprendido entre 1994 y 2003 surgieron numerosas iniciativas proponiendo la modificación de la ley militar, entre las cuales destacan los proyectos de los diputados: Cafiero (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo y Dellepiane (1997); Pichetto (1998), entre otros. También se presentaron proyectos de ley que planteaban derogar la citada ley y reemplazarla por una nueva, como lo fueron las iniciativas de los diputados Muñoz y otros (1994), Totto y otros (1995), Mondelo y otros (1999), y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999). Asimismo, se presentaron dos proyectos de regularización migra-

³⁰ CELS-FIDH (2011) *Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*. CELS-FIDH, Buenos Aires.

³¹ Giustiniani, Op. Cit.

toria, uno de aprobación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, y uno de migración interna. Todos ellos fueron intentos que demostraron la intensa actividad parlamentaria ante la percepción de que la sociedad civil no aceptaba la vigencia de la legislación militar durante gobiernos democráticos (Novick, 2004; Courtis, 2006).

Año 1994: Proyecto Diputado Muñoz y otros (Expte. 5611-D-94)

En diciembre de 1994 fue elaborado un proyecto de ley que pretendía sustituir la Ley Videla por una nueva titulada, "Ley de Migración y Extranjería". Fue presentado por el diputado Muñoz y por los demás miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados.³²

El proyecto constaba de 108 artículos, divididos en los títulos siguientes: I Autoridades de aplicación; II Consejo Nacional de Migraciones; III Ingreso, permanencia y egreso; IV Impedimentos de admisión y permanencia; V De los extranjeros; VI De los medios de transporte internacional; VII De quienes den trabajo o alojamiento; VIII Multas; IX Del régimen de los recursos; X Tasas retributivas de servicios; XI Documentación para extranjeros; XII Argentinos en el exterior; y XIII Disposiciones complementarias.

En los fundamentos de dicho proyecto, se citan como antecedentes, cinco reuniones regionales de trabajo organizadas en diferentes puntos del país, "a las cuales se invitó a participar a los gobiernos ejecutivos y legislativos provinciales, con el fin de obtener una clara unificación de criterios en cuanto al contenido de una política legislativa migratoria". Se parte de la noción de que la legislación vigente está desactualizada, y que las provincias deben ser protagonistas en el diseño de la nueva política nacional migratoria. Asimismo, se admite la necesidad de derogar la ley Videla, dado que la "doctrina de la seguridad nacional" es su ideología subyacente.

Este proyecto fue ingresado al mismo tiempo que el Poder Ejecutivo sancionaba el Decreto 1023/1994, reglamentario de la Ley Videla.

Año 1995: Proyecto Diputados Toto y otros (Expte. 3300-D-9954); Proyecto Macedo (Expte. 3341-D-95)

El proyecto del Diputado Toto,³³ titulado "Régimen de Población y Migraciones", estaba conformado por 150 artículos divididos en los siguientes títulos: I Autoridad migratoria; II Consejo Federal de Población; III Dirección Nacional de Migraciones; IV Ingreso, permanencia y egreso de extranjeros; V Impedimentos de la admisión y

³² Trámite parlamentario 166. Muñoz, diputado por la Unión Cívica Radical. Entre otros, fueron firmantes del proyecto Barbera, Bruzzo, Golpe N., Golpe C., Molardo, Parada, Rodrigo, Toto y Zuccardi. Varios de ellos fueron también autores y/o firmantes de otros proyectos legislativos.

³³ Trámite parlamentario 111. Toto, diputado por Izquierda Unida. Entre otros, fueron firmantes del proyecto Arias, Golpe C., Parada, Perrini y Roy.

permanencia; VI Extranjeros; VII Medios de transporte internacional; VIII Dadores de trabajo o alojamiento; IX Multas; X Régimen de Recursos; XI Tasas retributivas de servicios; XII Disposiciones complementarias; XIII Recursos; XIV Refugio; XV Asilo territorial o diplomático.

En cuanto al proyecto de Macedo,³⁴ este llevó solo su firma. Estaba dividido temáticamente en: I Política migratoria; II La emigración de los nacionales; III La admisión de extranjeros; IV El ingreso y egreso de personas; V La permanencia de los extranjeros; VI La legalidad y la ilegalidad de la permanencia; VII Régimen de los recursos administrativos; VIII Multas y tasas retributivas de servicios; IX La organización administrativa y técnica; y X Disposiciones complementarias.

Año 1996: Proyecto Diputado Cafiero y otros (Expte. 2311-D-96); Proyecto Carrió y Fayad (6629-D-96)

En mayo de 1996, algunos diputados opositores³⁵ al Poder Ejecutivo Nacional firman un proyecto de ley que proponía la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aprobada por Naciones Unidas en 1990. Los fundamentos hacían referencia a la reforma constitucional de 1994, en particular a los tratados internacionales que gozaban de jerarquía constitucional. La protección de los derechos humanos fue citada como el principio básico que sustentaba el proyecto. Se pretendía *"fijar los límites del propio Estado, no para negar el derecho de fijar su política migratoria, sino para amparar y proteger los derechos de los migrantes"*. *"El acceso a servicios de salud, educación, justicia, trabajo y vivienda en condiciones de igualdad, y contra toda discriminación es un objetivo que todo Estado moderno debe asegurar"*. Ese proyecto fue nuevamente presentado en 1998 (Expte. 0079-D-98).

También, en 1996, fue presentado por los diputados de la oposición Carrió y Fayad³⁶ un proyecto de ley que modificaba cuatro artículos, derogaba cinco y sustituía el título X "De la revisión de los actos decisorios" de la ley 22439. Se fundamenta en la necesidad de derogar y modificar, sin dilación alguna, las disposiciones de la ley Videla, *"violatorias de derechos humanos fundamentales"*, reconociendo asimismo la necesidad de una revisión global de la legislación vigente. De esta manera, se modificaba el artículo 39, que posibilita la expulsión de todo extranjero por la autoridad de migración actuante ante la sola constatación de que la persona ha ingresado al país por un lugar no habilitado, o eludiendo cualquier forma de control migratorio. El proyecto establecía la intervención de un juez competente, quien sería el encargado de ordenar la expulsión. El artículo 40 también se modificaba con relación a la nece-

³⁴ Trámite parlamentario 112. Macedo, diputado por el Partido Justicialista.

³⁵ Trámite parlamentario 55. Cafiero, Rodil, Bordenave, Estevez, Boero, Sánchez, Vensentini, Bravo, Alessandro, Garre, Parentella y Alvarez, diputados por el FREPASO (Frente País Solidario); Carrió, diputada por la Unión Cívica Radical.

³⁶ Trámite parlamentario 180. Carrió y Fayad, diputados por la Unión Cívica Radical.

sidad de que, ordenada una expulsión, sería el juez quien pudiera disponer una detención, hasta cumplir la expulsión. Al sustituirse el Título X "De la revisión de los actos decisorios", se introducía un nuevo recurso de apelación contra las resoluciones del Ministerio del Interior o de la Dirección Nacional de Migraciones, ante la Cámara de Apelaciones en lo Contenciosos Administrativo. Al respecto, se argumentaba la obligación de *"garantizar el derecho a la defensa de toda persona para ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley"*. También proponían la derogación de los artículos correspondientes al Título XIII "De las sanciones accesorias", en los que se establecía la posibilidad de que el Ministerio del Interior decretara la expulsión de todo extranjero que atentara contra la paz social, la seguridad nacional o el orden interno. Se derogaban además dos artículos que prohibían a los extranjeros indocumentados el acceso a las escuelas y a los hospitales públicos y privados, dado que estos artículos *"resultaban violatorios del pleno goce y ejercicio de los derechos a la educación y a la salud"*. Finalmente, se derogaban facultades de la Dirección Nacional de Migraciones, con el fin de proteger la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia privada y el derecho de defensa".

Año 1997: Proyecto Diputado Dellepiane y otros (Expte. 6490-D-96)

Como contrapartida a las propuestas de modificación, el bloque de legisladores oficialistas presentó un proyecto de ley que proponía modificar quince artículos de la ley vigente. Presentado por el Diputado Dellepiane y otros,³⁷ con el respaldo del Poder Ejecutivo, fue retirado posteriormente frente a la reacción adversa de numerosas instituciones y grupos pertinentes.

Este proyecto originó un fuerte debate en la sociedad argentina, ya que modificaba varios artículos de la Ley Videla, disponiendo, en general, mayores restricciones para los inmigrantes. En este sentido, se reformaban las categorías de admisión y se establecía explícitamente que las personas que ingresaran por razones laborales debían peticionar sólo mediante escritura pública. Por otra parte, se delegaba en el Poder Ejecutivo Nacional el establecimiento de los requisitos, plazos, etc., a los que debería ajustarse la admisión para residentes permanentes, temporarios y transitorios. También se creaban dos nuevas categorías de residentes permanentes: aquellos extranjeros que hubieran adquirido bienes inmuebles o de capital en el país, y aquellos que hubieran realizado depósitos intransferibles en dinero en efectivo. Asimismo, disponía la competencia de la justicia federal para entender en los delitos relacionados con la inmigración irregular.

Como novedad, el proyecto introducía elevadísimos montos de multas. Las mismas se aplicarían a las personas que dieran trabajo o alojamiento a migrantes indocumen-

³⁷ Trámite parlamentario 177. El proyecto fue presentado con el respaldo del Poder Ejecutivo en 1996 y discutido en la Comisión de Población de la Cámara de Diputados en junio de 1997. Fue firmado por Dellepiane, Acevedo, Rampi, Robles, Herrera y Mondelo, diputados justicialistas.

tados. De lo recaudado, el 15% sería para los funcionarios que intervinieran en las inspecciones "*tendientes a detectar la existencia de infracciones*". Además, establecía que, en el caso de que la constatación de la infracción se hiciera gracias a una denuncia, la cual podía hacerse bajo "*reserva de identidad*", el 15% del monto de la multa impuesta se destinaría a la persona física o ideal que efectuara dicha denuncia. En relación con las penas, se aumentaban de 2 a 6 años para aquellos que cometieran delitos en relación con la inmigración irregular. El Proyecto también proponía la creación de un Registro de Inscripción Obligatoria para quienes efectuaran trámites representando migrantes (gestores) ante la Dirección Nacional de Migraciones; la ampliación de las facultades del Ministerio del Interior para expulsar extranjeros, cualquiera sea su situación de residencia; y la incorporación de los residentes precarios como posibles alumnos de los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales.

Año 1998: Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional (Expte. 0087-PE-98)

En 1998, el Poder Ejecutivo remitió para su consideración un proyecto de modificación de la Ley Nacional de Migraciones. Este proyecto se envió en medio de una campaña que asociaba en forma directa a la inmigración con la inseguridad y que calificaba a los inmigrantes como "ilegales", para referirse a aquellas personas extranjeras que carecían de permiso de residencia en el país.³⁸ Sin embargo, en forma contradictoria, el Poder Ejecutivo afirmaba que mediante esta propuesta protegía la dignidad personal de los migrantes.

El proyecto extendía aún más las facultades de la Dirección Nacional de Migraciones, autorizándole no sólo la competencia para entender en la admisión y otorgamiento de permisos de ingreso o de residencia en el territorio nacional, sino también aquellos concedidos en el exterior, restándole de esta manera facultades al Ministerio de Relaciones Exteriores para sumarlas a las funciones del Ministerio del Interior. El eje del proyecto estaba puesto en el aumento del monto de las multas, la prohibición del cambio de condición migratoria y la creación de nuevas causales de expulsión. Además, preveía la creación de nuevos tipos penales.

Año 1999: Proyecto Diputado Marelli y otros (Expte. 8089-D-98); Proyecto Pichetto y otros (Expte.7952-D-98) y Proyecto Mondelo (Expte. 1410-D-99)

El proyecto presentado por los Diputados Marelli, Galland, Cafiero y Saggese, refiere a "regularización migratoria"³⁹ y surge como contrapartida al intento de modifi-

³⁸ Trámite parlamentario 212. El proyecto fue elaborado por la Dirección Nacional de Migraciones y firmado por Carlos Menem (Presidente), Jorge Rodríguez (Jefe de Gabinete) y Carlos Corach (Ministro del Interior). Dicho proyecto asociaba la carencia de permiso de residencia con la comisión de delitos y afirmaba que las personas extranjeras agravaban la tasa de desempleo en el país.

³⁹ Trámite parlamentario 225, firmado por los diputados Cafiero y Galland, por el Frente País Solidario (FREPASO); Marelli y Saggese por la Unión Cívica Radical.

cación de la ley de migraciones impulsada por el Poder Ejecutivo a fines de 1998. En los fundamentos se reconoce que *“el Poder Ejecutivo incurrió en una generalización demasiado peligrosa, más bien cercana a la vulneración de los derechos fundamentales de los inmigrantes, al pretender arrogarse facultades discriminatorias en materia de política migratoria, y sin siquiera considerar el proceso de integración regional”*. También pone de manifiesto *“la existencia de un discurso oficial tendiente a enlazar al migrante a la idea de falta de empleo, de inseguridad, de marginalidad, cada vez que existen situaciones conflictivas como el aumento de la violencia urbana, el desempleo o la criminalidad”*. El proyecto pone su énfasis en *“construir un marco jurídico adecuado y eficaz a los trabajadores migrantes y a sus familias”*. Para ello presenta una propuesta de regularización migratoria sencilla y establece un capítulo especial, instaurando penas para quienes se valen de personas extranjeras con el fin de *“cometer delitos graves como el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero o atentados contra la democracia”*.

En cuanto al proyecto de los Diputados Pichetto y Rampi,⁴⁰ este busca modificar 16 artículos de la Ley 22.439 y no hace más que empeorar notablemente la situación de la población migrante, ya que agudiza el carácter represivo de la normativa vigente. Pretendía incorporar, con carácter legal, la prohibición para quienes ingresen con residencia temporaria de solicitar el cambio de dicha categoría. A través de esta prohibición, se sometía a condiciones de ilegalidad, y, en consecuencia, plausibles de conminaciones y expulsiones a una importante cantidad de población limítrofe. Asimismo, incorporaba medidas probatorias para la prevención del uso de documentación fraguada y la invocación de contratos de trabajo o locaciones de servicios falsos. También modificaba el régimen vigente en materia de infracciones migratorias, tipificando como delito el tráfico irregular de personas. Por último, ampliaba las causas de expulsión de extranjeros.

El proyecto de la Diputada Mondelo,⁴¹ titulado *“Régimen de Migraciones. Derogación de la Ley 22.439”*, consta de 42 artículos en los cuales propone una reforma integral. Los temas que el proyecto aborda son: I Autoridad migratoria; II Ingreso, permanencia, egreso y excepciones; y III Argentinos en el exterior.

Proyecto unificado de la Ley de Migraciones

Este proyecto resulta de la integración del Mensaje 54 del Poder Ejecutivo, de fecha 27 de enero de 1999 (Expte. 87-PE-98);⁴² del proyecto de reforma parcial presentado por los diputados Rampi y Pichetto (Expte. 7952-D-98); y el de regularización migratoria firmado por el diputado Cafiero y otros (Expte, 8089-D-98).

⁴⁰ Trámite parlamentario 211, firmado por los diputados Pichetto y Pampi por el Partido Justicialista.

⁴¹ Trámite parlamentario 28, firmado por la diputado Mondelo por el Partido Justicialista.

⁴² Trámite parlamentario 213.

El Proyecto integral fue producto del Dictamen de las Comisiones de Población y Recursos Humanos, de Legislación Penal y de Legislación del Trabajo. Consta de 115 artículos y si bien no posee fecha, es el resultado del trabajo realizado en diciembre de 1999. Varias de las propuestas de este proyecto reaparecerán en el presentado por el diputado Giustiniani en 2001. Fue suscrito por los diputados: Enrique Gardesa, Enzo Herrera Paez, Juan Pablo Cafiero, Alberto Herrera, Normando Alvarez García, Nestor Saggese, Gloria del S. Aban, Mabel G. de Martelli. En disidencia parcial: Pascual A. Rampi y en disidencia total: Elsa Melogno.

Consta de catorce títulos. En el correspondiente a principios generales, se afirma que la ley se aplicará a toda persona migrante, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonial, estado civil, nacimiento o cualquiera otra condición. Se elabora una definición de “inmigrante” y se consagra que: *“El derecho a la migración es un derecho natural, esencial e inalienable de la persona. Este derecho corresponde no solo a los individuos, sino a todas las familias migrantes”*. Son aplicables a la persona migrante y a su familia, los derechos y deberes de la Constitución Nacional, los tratados internacionales y leyes derivadas. No obstante, el incumplimiento de uno o varios requisitos migratorios no serán obstáculo para el acceso a los beneficios y derechos señalados en esta ley. El derecho a mantener su identidad cultural está incluido entre las garantías de esta ley. En caso de duda sobre la interpretación, aplicación de normas o alcances, se entenderá que prevalece el principio del trato más favorable para el inmigrante.

Año 2001: Proyecto Giustiniani y otros (Expte. 7344-D-01)

Estructurado en torno a los derechos humanos de los migrantes, el proyecto de los Diputados Giustiniani y otros ⁴³ enfatizó la igualdad entre personas nacionales y extranjeras, adoptando de manera explícita el principio de no discriminación. El proyecto se estructura en diez títulos: Preliminar, Política migratoria argentina; I De los derechos y libertades de los extranjeros; II De la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones; III Del ingreso y egreso de personas; IV De la permanencia de los extranjeros; V De la regularidad e irregularidad de la permanencia; VI Del régimen de los recursos; VII De los delitos migratorios; VIII De las tasas; IX De los argentinos en el exterior; y X De la autoridad de aplicación.

Este proyecto fue sometido a audiencia pública en el año 2003 y reingresado con modificaciones bajo el Expediente 769-D-03.

Si bien esta es la base del proyecto finalmente tratado y aprobado a fines del 2003, cabe señalar que la actual Ley de Migraciones N° 25.871 exhibe diferencias respecto

⁴³ Trámite parlamentario 188 firmado por los diputados Giustiniani y Barbagelata, por el Partido Socialista Popular, y González por el ARI (Coalición Cívica Afirmación para una Republica Igualitaria).

del proyecto original, producto de las negociaciones con el Poder Ejecutivo a través de la Dirección Nacional de Migraciones.

A excepción del doblemente ingresado proyecto Giustiniani, el resto de los proyectos fueron perdiendo estado parlamentario, muchas veces sin haber recibido tratamiento en la Comisión competente. En el caso de los Proyectos Mondelo y Unificado, el cambio de gobierno, la renovación de legisladores y el cambio de miembros en la Comisión, colaboraron para que perdieran estado parlamentario sin haber sido tratados.

ANEXO 2

ARGENTINA

Estado de Ratificación de los Tratados y Convenciones que conforman el Derecho Migratorio Internacional

(actualizado a julio de 2011)⁴⁴

Tema	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Sistema Naciones Unidas (incluye OIT)	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones
Carta Internacional de Derechos Humanos	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)			Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)		08/08/1986 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)		08/08/1986 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)		08/08/1986 (A)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte (1989)	24/09/2009		
Prevención de la discriminación	Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960)		30/10/1963 (R)	
	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)		02/10/1968 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
Tema	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Sistema Naciones Unidas (incluye OIT)	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones

⁴⁴ Fuente: Gianelli Dublanc, María Laura, *Estado de Ratificación de los Tratados y Convenciones que conforman el Derecho Migratorio Internacional en los países sudamericanos*, varias ediciones. Última actualización: 2011.

Prevención de la discriminación (cont.)	Convenio OIT N° 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958)		18/06/1968 (R)	
Prohibición de Tortura	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)		24/09/1986 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2002)		15/09/2004 (R)	
Derechos de la Mujer	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957)		10/10/1963 (A)	
	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)		15/07/1985 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999)		20/03/2007 (R)	
Derechos del Niño	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989)		04/12/1990 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000)		10/09/2002 (R)	
	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)		25/09/2003 (R)	
	Convenio OIT N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)		11/11/1996 (R)	
	Convenio OIT N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999)		05/02/2001 (R)	
Tema	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Sistema Naciones Unidas (incluye OIT)	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones
Derechos de los Migrantes	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)		23/02/2007 (R)	

	Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000)		19/11/2002 (R)	
	Convenio OIT N° 19 relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo (1925)		14/03/1950 (R)	
	Convenio OIT N° 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado) (1949)			
	Convenio OIT N° 118 relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social (1962)			
	Convenio OIT N° 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (1975)			
Derechos de apátridas y refugiados	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)		15/11/1961 (A)	
	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)		06/12/1967 (A)	
	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)		01/06/1972 (A)	
	Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961)			
Derechos de personas con discapacidad	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)		02/09/2008 (R)	
	Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)		02/09/2008 (R)	
Esclavitud, servidumbre, trata de personas, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas	Convención sobre la Esclavitud (1926)			
Tema	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Sistema Naciones Unidas (incluye OIT)	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones
Esclavitud, servidumbre, trata de personas, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas (cont.)	Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956)		13/08/1964 (A)	
	Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949)		15/11/1957 (A)	

	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional (2000)		19/11/2002 (R)	
	Convenio OIT N° 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1930)		14/03/1950 (R)	
	Convenio OIT N° 105 relativo a la abolición de trabajo forzoso (1957)		18/01/1960 (R)	
Desapariciones forzadas	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)		14/12/2007 (R)	
Crímenes de guerra y de lesa humanidad.	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)		05/06/1956 (A)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (1968)		26/08/2003 (A)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)		08/02/2001 (R)	
Derecho humanitario	Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I) (1949)		18/09/1956 (R)	
	Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II) (1949)		18/09/1956 (R)	
	Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III) (1949)		18/09/1956 (R)	
Tema	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Sistema Naciones Unidas (incluye OIT)	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones
Derecho humanitario (cont.)	Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV) (1949)		18/09/1956 (R)	
	Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) (1977)		26/11/1986 (A)	

	Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (1977)		26/11/1986 (A)	
Delincuencia organizada transnacional	Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000)		19/11/2002 (R)	
Relaciones Diplomáticas	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)		07/03/1967 (R)	

Tema	INSTRUMENTOS DE LAS AMERICAS	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones
Derechos humanos	Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, Colombia, 1948)			Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica, 1969)		05/09/1984 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
	Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (San Salvador, El Salvador, 1988)		23/10/2003 (A)	
	Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (Asunción, Paraguay, 1990)		05/09/2008 (R)	

Tema	INSTRUMENTOS DE LAS AMERICAS	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones
Prohibición de Tortura	Convención Interamericana para Prevenir y sancionar la tortura (Cartagena de Indias, Colombia, 1985)		31/03/1989 (R)	
Desapariciones forzadas	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de personas (Belem do Pará, Brasil, 1994)		28/02/1996 (R)	Por reforma constitucional de 1994, este instrumento goza de Jerarquía Constitucional (Art. 75, inciso 22)
Derechos de la mujer	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (Montevideo, Uruguay, 1933)		02/10/1957 (R)	

	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948)		02/10/1957 (R)	
	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948)		02/10/1957 (R)	
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará, Brasil, 1994)		05/07/1996 (R)	
Derechos del niño	Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (Montevideo, Uruguay, 1989)		15/02/2001 (R)	
	Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (México, 1994)		28/02/2000 (A)	
No nacionales, extranjeros, nacionalidad	Convención relativa a los Derechos de Extranjería (México, 1902)	29/01/1902		
	Convención que fija la Condición de los Ciudadanos Naturalizados que renuevan su residencia en el país de origen (Río de Janeiro, Brasil, 1906)		28/06/1911 (R)	
	Convención sobre Condiciones de los Extranjeros (La Habana, Cuba, 1928)		07/01/1957 (R)	
	Convención sobre Nacionalidad (Montevideo, Uruguay, 1933)			

Tema	INSTRUMENTOS DE LAS AMERICAS	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación (R) ó de Adhesión (A)	Observaciones
Asilo y refugiados	Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, Uruguay, 1889)		11/12/1894 (R)	
	Convención sobre Asilo (La Habana, Cuba, 1928)	20/02/1928		
	Convención sobre Asilo Político (Montevideo, Uruguay, 1933)	26/12/1933		
	Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, Uruguay, 1939)	04/08/1939		

	Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, Uruguay, 1940)	19/03/1940		
	Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, Venezuela, 1954)		29/03/1993 (R)	
	Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, Venezuela, 1954)		29/03/1993 (R)	
	Declaración de Cartagena sobre Refugiados (Cartagena de Indias, Colombia, 1984)			Incorporada a la Ley N° 26.165 (2006), Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado.

ANEXO 3

COMPETENCIAS MIGRATORIAS DE LAS INSTITUCIONES

Formulación y definición de la política migratoria		
Organismo	Función	Normativa aplicable ⁴⁵
Ministerio del Interior (MI)	Entender en la elaboración y aplicación de las normas que rijan lo inherente a migraciones internas y externas.	Ley 22.520 Art. 17, num. 17
	Establecer los lineamientos y pautas generales de la política de población y migraciones, pudiendo determinar las zonas del país que se consideren prioritarias para el desarrollo de aquéllas y adoptar las medidas necesarias para su promoción y fomento.	Decreto 616/2010 Art. 3
Secretaría del Interior (MI)	Proponer y planificar las políticas, planes y proyectos en materia poblacional y de migraciones.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 1
	Determinar los lineamientos estratégicos de los proyectos y evaluar el cumplimiento de objetivos en materia poblacional y migratoria.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 4
	Asistir, a solicitud de los gobiernos provinciales, en el diagnóstico de los problemas poblacionales y migratorios.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 9

⁴⁵ Referencias normativas y estado de actualización de las mismas:

- Ley 22.520 (1992) - Ley de Ministerios (Texto ordenado). Última actualización: Decreto 192/2011 (febrero)
- Ley 24.515 (1995), Creación Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (Texto actualizado)
- Ley 25.871 (2004), Ley de Migraciones (Texto actualizado)
- Ley 26.206 (2006), Ley de educación nacional
- Decreto 357/2000 - Administración Pública Nacional. Organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría. Última actualización: Decreto 924/2011 (julio)
- Decreto 163/2005 - Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Decreto 878/2008 - Organigrama y objetivos del Ministerio Relaciones Exteriores. Última actualización: Decreto 924/2011 (julio)
- Decreto 616/2010 - Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias
- Decisión Administrativa 10/2002. Estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio Relaciones Exteriores

Formulación y definición de la política migratoria		
Organismo	Función	Normativa aplicable
Secretaría del Interior (MI) (cont.)	Mantener la vinculación institucional en materia poblacional y migratoria con el Honorable Congreso de la Nación.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 10
	Entender en el diseño de las políticas y supervisar la gestión de la Dirección Nacional de Migraciones.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 13
Subsecretaría del Interior (MI)	Proponer al Secretario de Interior políticas, planes y proyectos en materia poblacional y migratoria.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 1
	Formular los programas que deriven de la política poblacional y migratoria.	Decreto 357/2000 Art. XII, num.2
	Mantener vinculaciones con organismos nacionales e internacionales que producen información sobre el comportamiento de variables demográficas y migratorias.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 4
	Proponer proyectos de normativa inherentes a las migraciones internas e internacionales.	Decreto 357/2000 Art. XII, num. 5
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)	Intervenir, desde el punto de vista de la política exterior, en la elaboración y ejecución de la política de migración e inmigración en el plano internacional [...]	Ley 22.520 Art. 18, num. 28
Secretaría de Relaciones Exteriores (MRECIC)	Formular las políticas y cursos de acción a seguir en los asuntos relativos [...] de política migratoria y del desarrollo de zonas de frontera [...]	Decreto 924/2011 num. 2
	Formular y conducir la política y cursos de acción a seguir en materia de asuntos consulares [...]	Decreto 924/2011 num. 4
	Formular y ejecutar las políticas y cursos de acción a seguir en los asuntos relativos a las cuestiones de política migratoria en coordinación con la autoridad migratoria nacional.	Decreto 924/2011 num. 5
	Entender en la concesión del derecho de asilo y en la condición de refugiado.	Decreto 924/2011 num. 7
Dirección General de Asuntos Consulares (MRECIC)	Intervenir en los aspectos internacionales relacionados con la política de migración e inmigración.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 25
Formulación y definición de la política migratoria		
Organismo	Función	Normativa aplicable

		cable
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)	Intervenir en la elaboración de las políticas de migraciones laborales internas y externas.	Ley 22.520 Art. 23, num. 22
Ministerio de Salud (MS)	Entender en la fiscalización médica de la inmigración y la defensa sanitaria de fronteras, puertos, aeropuertos y medios de transporte internacional.	Ley 22.520 Art. 23 ter, num. 10

Aplicación de la legislación migratoria		
Organismo / Institución	Función	Normativa aplicable
Dirección Nacional de Migraciones (MI)	Autoridad de aplicación de la Ley de Migraciones.	Ley 25.871 Arts. 105 y 107
	Entender en la admisión, otorgamiento de residencias y su extensión, en el Territorio Nacional y en el exterior, pudiendo a esos efectos establecer nuevas delegaciones, con el objeto de conceder permisos de ingresos, prórrogas de permanencia y cambios de calificación para extranjeros. Asimismo controlará el ingreso y egreso de personas al país y ejercerá el control de permanencia y el poder de policía de extranjeros en todo el Territorio de la República.	Ley 25.871 Art. 107
	Delegar el ejercicio de sus funciones y facultades en las instituciones que constituyan la Policía Migratoria Auxiliar o en otras autoridades, nacionales, provinciales o municipales, las que actuarán conforme a las normas y directivas que aquélla les imparta.	Ley 25.871 Art. 108
Gobernadores de Provincia y Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	En su carácter de agentes naturales del Gobierno Federal, proveerán lo necesario para asegurar el cumplimiento de la Ley de Migraciones.	Ley 25.871 Art. 109
Secretaría de Relaciones Exteriores (MRE-CIC)	Elaborar las instrucciones a las representaciones consulares relativas a la aplicación de las normas administrativas.	Decreto 924/2011 num. 4

Aplicación de la legislación migratoria

Organismo / Institución	Función	Normativa aplicable
Dirección General de Asuntos Consulares (MRECIC)	Entender en el funcionamiento de las Representaciones Consulares en el extranjero, a fin de [...] hacer cumplir la legislación nacional en cuanto al ingreso de personas y bienes [...].	Decisión Administrativa 10/2002, responsabilidad primaria
Dirección General de Asuntos Consulares (MRECIC) <i>(cont.)</i>	Entender en la elaboración de las instrucciones a las Representaciones Consulares relativas a la aplicación de normas que rijan actividades administrativas, incluyendo la Representación Consular de las autoridades policiales, de migraciones, aduana, Registros del Estado Civil, capacidad, identidad o atribución de personería jurídica.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 3
	Supervisar al Cuerpo Consular sobre las disposiciones referentes al ingreso de personas al país.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 7
	Entender en los asuntos relativos a la identificación, legalizaciones y los demás correspondientes a la función consular [...]	Decisión Administrativa 10/2002, num. 8
Dirección General de Asuntos Consulares (MRECIC)	Entender en la procedencia y formalidades reglamentarias de los repatros de ciudadanos argentinos.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 9
	Entender en la fiscalización de las rendiciones de las Representaciones Consulares, relativas al registro y percepción de la tasa retributiva de la Dirección Nacional de Migraciones.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 15
Dirección General de Asuntos Consulares (MRECIC) <i>(cont.)</i>	Intervenir en el otorgamiento de visas consulares en pasaportes y documentos de viajes, de acuerdo con las normas vigentes dando intervención, cuando corresponda, a la Dirección Nacional de Migraciones.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 21
	Intervenir en cuestiones que puedan implicar un cambio o modificación de las normas migratorias de la República.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 22
	Intervenir en las cuestiones relativas a las migraciones que puedan implicar infracciones a las normas vigentes.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 23

Protección de los derechos de las personas migrantes (Políticas y aplicación de la ley)		
Organismo / Institución	Función	Normativa aplicable
Ministerio del Interior (MI)	Entender en lo atinente a la nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional.	Ley 22.520 Art. 17, num. 12
	Intervenir en lo relativo a la concesión del derecho de asilo.	Ley 22.520 Art. 17, num. 11
	Entender en el otorgamiento de la condición de refugiado.	Ley 22.520 Art. 17, num. 17
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)	Entender en la protección y asistencia de los ciudadanos e intereses de los argentinos en el exterior, así como fortalecer sus vínculos con la República.	Ley 22.520 Art. 18, num. 7
	Entender en la concesión del derecho de asilo y el otorgamiento de la condición de refugiado.	Ley 22.520 Art. 18, num. 15
	Intervenir, desde el punto de vista de la política exterior, en lo relacionado con la nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional.	Ley 22.520 Art. 18, num. 28
Secretaría de Relaciones Exteriores (MRECIC)	Entender en la concesión del derecho de asilo y en la condición de refugiado.	Decreto 878/2008 num. 5
Dirección General de Asuntos Consulares (MRECIC)	Entender en el funcionamiento de las Representaciones Consulares en el extranjero, a fin de asistir a los argentinos en el exterior [...].	Decisión Administrativa 10/2002, responsabilidad primaria
	Entender en los asuntos relativos a [...] y los demás correspondientes a la función consular que se refieran a la protección de los intereses de los ciudadanos argentinos en el exterior.	Decisión Administrativa 10/2002, num. 8
Dirección de Derechos Humanos (MRECIC)	Entender en la elaboración y en el diseño de los planes, programas, proyectos y objetivos de política exterior en materia de Derechos Humanos, así como participar en la conducción de la política exterior vinculada a esos temas ante los organismos, entidades o comisiones especiales internacionales.	Decreto 924/2011, responsabilidad primaria

Protección de los derechos de las personas migrantes (Políticas y aplicación de la ley)		
Organismo / Institución	Función	Normativa aplicable
Dirección de Derechos Humanos (MRECIC) <i>(cont.)</i>	Coordinar y efectuar las consultas necesarias con el Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), en lo que se refiere a las decisiones sobre la concesión de asilo y/o refugio en la República de los extranjeros que así lo soliciten.	Decreto 924/2011, num. 7
	Entender, en coordinación con otras áreas competentes, en lo relacionado con minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, en el ámbito de los organismos internacionales.	Decreto 924/2011, num. 8
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH)	Entender en la formulación y aplicación de políticas y programas de promoción y fortalecimiento de los derechos humanos.	Ley 22.520 Art. 22, num. 3
	Entender en la determinación de la política, en la elaboración de planes y programas, y en la representación del Estado nacional ante los organismos internacionales, en materia de derechos humanos y la no discriminación de grupos o personas.	Ley 22.520 Art. 22, num. 19
Dirección Nacional de Asistencia Directa a Personas y Grupos Vulnerables, Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos Humanos, Secretaría de Derechos Humanos (MJDH)	Velar por la aplicación efectiva de las normas nacionales e internacionales que garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales, teniendo en cuenta la situación de los grupos vulnerables, comprendidos, entre otros, los indigentes, los migrantes, el niño, los solicitantes de asilo, las personas discapacitadas, las personas de la tercera edad, los pueblos indígenas y las minorías sexuales.	Decreto 163/2005 num. 1
Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia INADI (MJDH)	Elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y llevando a cabo acciones a tal fin.	Ley 24.515 Art. 2

Protección de los derechos de las personas migrantes (Políticas y aplicación de la ley)		
Organismo / Institución	Función	Normativa aplicable
Estado Nacional, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7° de la Ley N° 25.871.	Ley 26.206 Art. 143

Participación de la sociedad civil		
Organismo	Función	Normativa aplicable
Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección Nacional de Población	Podrá convocar a las organizaciones que actúan en el ámbito migratorio a fin de que propongan planes e iniciativas concretas para la consecución de los objetivos establecidos en la Ley N° 25.871, autorizándose al Ministerio del Interior a suscribir convenios de colaboración con tales organizaciones.	Decreto 616/2010 Art. 3

ANEXO 4

EL TRATAMIENTO DE LAS MIGRACIONES EN EL MERCOSUR⁴⁶

a) El abordaje de la temática en las diferentes instancias del MERCOSUR

El tratamiento de las cuestiones migratorias se ha incluido en el MERCOSUR desde los primeros años del Tratado de Asunción de 1991, aunque éstas no tuvieron un señalamiento específico ni estuvieron incluidas de manera explícita. Al respecto, Vichich señala que “en los orígenes del MERCOSUR la cuestión sociolaboral y la libertad de circulación de personas, esencialmente de trabajadores, no fue explicitada en esos términos ni establecida como objetivo programático e institucional del bloque en formación. En el Acta de Asunción aparecía subsumida en la expresión *circulación de factores de producción*”.⁴⁷

Hasta mediados de la década de 1990, el tratamiento de las migraciones se desarrolló en dos Subgrupos: el N° 2, de Asuntos Aduaneros y el N° 11, de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. En el SGT N° 2, que reunía a los especialistas en migraciones, los trabajos permitieron importantes progresos en la agilización operacional en frontera, en cuanto al establecimiento de un Sistema de Control integrado. Asimismo se avanzó en lo referente a la circulación de las personas y en las facilidades para el paso en las fronteras terrestres y fluviales, con la confección de formularios únicos de control en frontera, Tarjetas de Entrada y Salida (TES) y documentos de viaje, entre otros instrumentos, en el marco del denominado Acuerdo de Recife (*Decisión CMC 5/93*) y de su Protocolo Adicional (*Decisión CMC 12/93*). Por su parte, en el SGT N° 11, si bien se planteó entre sus objetivos el de la libre circulación de los trabajadores, no se alcanzó a plasmar avances en esta perspectiva. En 1995, con el cambio en la estructura orgánica y nuevos objetivos, éste fue reemplazado por el SGT N° 10, ámbito de tratamiento de la cuestión sociolaboral. De esta manera, la movilidad de la mano de obra cambiará su enfoque excluyendo la concepción de la libre circulación de la misma y reemplazándola por el concepto de migraciones labo-

⁴⁶ La elaboración del presente tema se basó en: Gianelli Dublanc, María Laura, “Tratamiento de la temática migratoria en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados”, documento elaborado para el Foro Especializado Migratorio que fuera presentado al Foro Global sobre Migración Internacional y el Desarrollo, Bruselas, Bélgica, julio 2007; Gianelli Dublanc, M. Laura, *El tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos intergubernamentales*, UNLa, octubre 2007.

⁴⁷ Vichich, Nora, “El MERCOSUR y la migración internacional”, en *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Mexico City, 30 November - 2 December 2005.

rales.⁴⁸

En el marco orgánico del *Subgrupo N° 10* no surgieron muchas respuestas multilaterales que puedan considerarse adelantos sustantivos en la materia. La excepción ha sido el *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social*, el único instrumento de significación para sustentar la movilidad de trabajadores, firmado el 14 de Diciembre de 1997, y que alcanzó la ratificación por todos los países recién en el año 2005. Este Acuerdo reconoce en su principal disposición "... a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo". También establece que será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de cualquiera de las partes, siempre que hayan trabajado en él.⁴⁹

En 1998, la Cumbre de Mandatarios del MERCOSUR adopta la "Declaración Sociolaboral del MERCOSUR", la cual considera explícitamente en su art. 4° la igualdad de los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos en relación a los nacionales, y compromete a los Estados a desarrollar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de esos trabajadores en los territorios de los países miembros.

Otras instancias del MERCOSUR, fuera de los órganos sociolaborales y con distintos enfoques, han trabajado la movilidad de personas. Uno de esos espacios es el *Grupo de Liberalización del Comercio de servicios en la Región*, en donde se gestó la iniciativa de una visa MERCOSUR dentro del llamado Modo 4 del listado en pauta, correspondiente al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios, con ámbito de aplicación acotado a quienes presten servicios en un país miembro que no sea el propio por plazos determinados y que sea personal de gestión de empresas, personal jerárquico, técnicos de alta calificación y especialistas, ejecutivos, gerentes, representantes, científicos, periodistas y profesores, entre otros. Al respecto, Vichich señala que "con la Visa MERCOSUR se buscó superar algunas barreras legales, promover una tramitación más ágil generando un mayor nivel de legalidad migratoria laboral y el registro de quienes sean sus beneficiarios, ya que se establece la obligación de presentarse ante la autoridad gubernamental del país de ingreso y se contempla la inscripción profesional y el cumplimiento de las leyes y reglamentos de control del ejercicio de oficios o profesiones reguladas. Esta propuesta ha sido aprobada por el CMC, entrando en vigencia recientemente".⁵⁰

⁴⁸ Gurrieri, Jorge, "El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones", en *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Mexico City, 30 November - 2 December 2005.

⁴⁹ Vichich, Op. Cit.

⁵⁰ *Ibíd.*

Otro espacio donde se negociaron cuestiones vinculadas a la movilidad es el *Grupo "ad hoc" de Integración Fronteriza*, cuyas gestiones tendieron a facilitar la convivencia de las comunidades de las fronteras de la Región, en cumplimiento del mandato recibido de promover la integración fronteriza y elevar la calidad de vida de las poblaciones de las áreas continuas en materia económica, de tránsito y transporte, educación, acceso a los servicios públicos y régimen laboral.

Pero, es en el marco de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, en donde se produce el primer gran salto cualitativo en la cuestión migratoria de la Región: en la reunión celebrada entre el 9 y el 11 de noviembre de 2002, en Salvador de Bahía, República Federativa del Brasil, fue aprobado el *Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR*.

Este "Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile" (*CMC Acta 02/02*), firmado por la Cumbre de Presidentes en diciembre de 2002, es considerado un verdadero hito en la historia de la integración regional, ya que da sustento a la gobernabilidad de los flujos migratorios, entendiendo que la legalidad constituye la base de toda sociedad democrática y que permite la inserción de los migrantes en la sociedad receptora. Este instrumento establece que un nacional de un país del MERCOSUR podrá regularizar su situación migratoria en otro país del MERCOSUR por el sólo hecho de su nacionalidad, estableciendo el criterio de la nacionalidad, y otorgándole una residencia temporaria por dos años. Lamentablemente, el Acuerdo aún no ha sido ratificado por los países del MERCOSUR. No obstante, Argentina lo ha incorporado en su nueva Ley de Migraciones y, recientemente, ha firmado varios instrumentos bilaterales basados en el espíritu del citado Acuerdo debido al beneficio que reportará a sus ciudadanos (Alfonso, 2005).⁵¹

Finalmente, cabe destacar la creación, en el primer semestre de 2004, de un ámbito exclusivamente relacionado con la problemática migratoria, el Foro Especializado Migratorio, dependiente de la Reunión de Ministros. Uno de los primeros documentos emanados de este Foro fue la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, suscripta el 17 de mayo de 2004, y que constituye un valioso documento que plantea el espíritu con el cual los gobiernos encarar la política migratoria.

b) El Foro Especializado Migratorio (FEM)

Este Foro fue creado dentro de la Reunión de Ministros del Interior, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 21 de noviembre de 2003,⁵² con el objetivo de:

- i) estudiar los impactos de las migraciones regionales y extraregionales en el desarrollo de los Estados Partes y Asociados;

⁵¹ Gurrieri, Op. Cit.

⁵² MERCOSUR/XIVRMI/ACTA 02/03 - Anexo VII, XIV Reunión de Ministros del Interior.

- ii) analizar y presentar propuestas o recomendaciones sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria;
- iii) elaborar acciones regionales para el mejoramiento de la gobernabilidad migratoria;
- iv) elaborar proyectos de Acuerdos o Recomendaciones que, emergentes de la agenda de trabajo, sean elevados a consideración y aprobación de la Reunión de Ministros del Interior, y
- v) dar seguimiento y evaluar los resultados de los Acuerdos migratorios aprobados en el ámbito del MERCOSUR.

El FEM está conformado por “Secciones Nacionales” que representan a cada uno de los Estados Parte y Asociados. Estas Secciones están integradas por un alto funcionario de los respectivos Ministerios del Interior y por funcionarios de organismos competentes en materia migratoria de otros Ministerios u organismos que cada Estado considere conveniente. Asimismo, en la conformación de estas Secciones se procura la mayor permanencia posible del funcionario designado para su representación en la Delegación, a los fines de la continuidad y conocimiento deseable de las acciones y proyectos en desarrollo.

Las reuniones del Foro se realizan tres veces por semestre, bajo la coordinación del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR. La agenda de trabajo y el cronograma de encuentros se fijan en ocasión de la última reunión del semestre, sobre la base de temas pendientes y propuestas presentadas por las diferentes delegaciones. Las conclusiones, recomendaciones, iniciativas o proyectos de acuerdos a los que arriba el Foro se adoptan por consenso y se elevan a la Reunión de Ministros del Interior para su consideración, evaluación y posterior aprobación en ocasión de su sesión ordinaria.

c) Análisis de la normativa del MERCOSUR

En los últimos años, en ámbitos del MERCOSUR, se han negociado varios instrumentos tendientes a delinear las bases de la política migratoria de América del Sur. La mayoría de éstos fueron producidos en el marco de la Reunión de Ministros del Interior. Al respecto, este mecanismo de trabajo ha permitido avances significativos entre los que merecen destacarse la adopción de importantes Declaraciones y Acuerdos multilaterales tendientes a facilitar la libertad de circulación y la protección de los derechos humanos de los nacionales de los Estados Partes y Asociados, así como a fortalecer la cooperación regional en materia de protección de menores de edad que se desplazan entre los países de la región y a combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

Por otra parte, cabe señalar la existencia de normas comunitarias aplicables a migrantes y que emanaron como producto de la labor desarrollada por otros grupos de

trabajo e instancias del bloque regional. Entre éstas, destacan las que refieren a la seguridad social y a la cooperación en materia de asistencia y protección consular de nacionales de los Estados Partes.

Iniciativas relativas a principios y políticas migratorias

Declaración de Santiago sobre principios migratorios

El 17 de mayo del 2004 se realizó en Santiago de Chile una Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, donde se abordaron problemas comunes en la región en materia migratoria. Al final del encuentro, los funcionarios de siete países⁵³ suscribieron la “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios”, bajo las premisas de reconocer “el importante aporte de los migrantes en la formación de nuestros Estados” y de reafirmar el compromiso de respetar los derechos humanos de los mismos.

En los considerandos, los signatarios destacaron que la temática migratoria de la región se debe abordar: “a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración”; que el “MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos y en su inserción en las relaciones internacionales entre los países”; que la “eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional y a la aceptación de que la regularidad migratoria es condición indispensable para lograr la plena inserción del migrante en la sociedad de recepción”; que el “trato que se dé a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR en terceros países debe ser recíproco al que reciben los nacionales de esos países en nuestro territorio”; y que es “responsabilidad de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR trabajar en forma coordinada en el combate y prevención del tráfico de personas y de los abusos inherentes a la inmigración clandestina en la región”.

Asimismo, reconocieron “que la dimensión cultural de la migración es un valioso aporte en la transculturización de los pueblos”; que el “importante rol de los trabajadores migrantes es un valioso capital social que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria”; y que es un “compromiso para nuestros Estados avanzar en un régimen común de salud y seguri-

⁵³ La Declaración de Santiago fue suscripta por el Ministro del Interior de la República Argentina, Dr. Aníbal Fernández; el Embajador de la República Federativa del Brasil, Sr. Gelson Fonseca; el Ministro del Interior de la República del Paraguay, Dr. Orlando Fiorotto; el Viceministro del Interior de la República Oriental del Uruguay, Dr. Alejo Fernández Chaves; el Ministro de Gobierno de la República de Bolivia, Lic. Alfonso Ferrufino; el Ministro del Interior de la República de Chile, Dr. José Miguel Insulza; y el Embajador de la República del Perú, Sr. José Antonio Meier.

dad social para nuestros nacionales en la región”.

En la Declaración se enfatiza “el importante aporte de los migrantes en la formación de nuestros Estados” (párr. I), asegurando a los mismos “el respeto a los derechos humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones internacionales vigentes en la materia” (párr. III), destacándose además la “importancia de la reunificación familiar, como elemento necesario para la estabilidad plena de los inmigrantes, reconociendo a la familia como base fundamental de la sociedad” (párr. VI). Asimismo, se reafirmaron “los compromisos que los Estados tienen de brindar y promover la protección internacional a los refugiados, tal como está previsto en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Complementario de 1967, y otros instrumentos internacionales sobre la materia a los cuales los declarantes adhieran en el futuro” (párr. IV).

Por otra parte, se condenan las “prácticas de xenofobia, deportaciones en masa o en grupo, y detenciones sin respaldo legal” (párr. X). Al respecto, si bien se reconoce “el derecho de los Estados de ejercer el adecuado control de sus fronteras, pero sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal” (párr. VII), se demanda a los países que no integran el MERCOSUR a otorgar un “tratamiento justo y humanitario a los inmigrantes de nuestra región, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios” (párr. V), resaltando además “la importancia del cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la Carta de las Naciones Unidas” (párr. XI).

En la Declaración se expresa también “el compromiso de combatir al tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales”. A tal fin, se comprometen a “desarrollar instrumentos de intercambio y cooperación efectiva en materia policial y judicial” para combatirlos (párr. VIII y IX).

Asimismo, se reafirma el fortalecimiento de iniciativas “para facilitar y regularizar los flujos migratorios entre los países de la región” (párr. II), entendiendo que la “regularización migratoria es condición indispensable para lograr la plena inserción del migrante en la sociedad de recepción”, y se resalta “la importancia de utilizar los mecanismos de la coordinación y cooperación, entre organismos migratorios, poniendo énfasis en el intercambio de información” (párr. XII). Por último, se reconoce que “las migraciones requieren un tratamiento multidisciplinario y multilateral” (párr. XIII) y la necesidad de adoptar “políticas de vinculación con nuestros nacionales en el exterior” (párr. XIV).

Acuerdos sobre regularización migratoria interna

En 2002, la Reunión de Ministros del Interior puso a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) los proyectos de Acuerdos N° 11/02 sobre “Regularización migratoria interna de ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR” y N° 12/02 sobre “Regularización migratoria interna de ciudadanos de los Estados Partes del

MERCOSUR, Bolivia y Chile”, los cuales fueron aprobados, en el marco de la XXIII Reunión del CMC, en Brasilia, Brasil, el 6 de diciembre de 2002.⁵⁴

La adopción de estos acuerdos se motivó en la importancia de procurar, en instrumentos jurídicos de cooperación, la facilitación de los trámites para los ciudadanos de los Estados Partes y Asociados en el sentido de permitir su regularización migratoria sin la necesidad de regresar a sus países de origen. Al respecto, ambos instrumentos disponen que “los nacionales de un Estado Parte, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte, podrán efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo”. El procedimiento previsto se aplicará “con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado el peticionante y del criterio en el que pretendiere encuadrar su situación migratoria”, pudiendo los Estados Partes “conceder residencia temporaria o permanente, de conformidad con las categorías migratorias previstas en sus legislaciones internas”.

Acuerdos sobre residencia para nacionales

En 2002, la Reunión de Ministros del Interior puso a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) los proyectos de Acuerdos N° 13/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y N° 14/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, los cuales fueron aprobados, en el marco de la XXIII Reunión del CMC, en Brasilia, Brasil, el 6 de diciembre de 2002.⁵⁵

La adopción de estos acuerdos se originó en la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y profundización del proceso de integración mediante la implementación de una política de mecanismos ágiles de acceso a la regularidad migratoria, conducente a una futura libre circulación de personas en la región. Para la consecución de estos objetivos se acordó que “los nacionales de un Estado Parte o Asociado que desee residir en el territorio de otro Estado Parte o Asociado, podrán obtener una residencia legal en este último, mediante la acreditación de su nacionalidad”. Asimismo, disponen que las personas que hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en los presentes Acuerdos, tienen “derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción” y a “acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país”.

Ambos instrumentos garantizan a los inmigrantes y miembros de sus familias una serie de derechos, entre los que destacan los siguientes:

Igualdad de derechos: los nacionales de las partes y sus familias que hubiesen

⁵⁴ Decisión CMC N° 28/02, por la que se aprueba la firma de los Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile.

⁵⁵ *Ibidem*.

obtenido residencia gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto.

Reunificación familiar: a los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Partes, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependen.

Trato igualitario con nacionales: los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

Compromiso en materia previsional: las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional.

Derecho a transferir remesas: los inmigrantes de las Partes, tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen sus *ingresos* y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes.

Derechos de los hijos de los inmigrantes: los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas. Igualmente, gozarán en el territorio de las Partes del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de permanencia de los padres.

Asimismo, estos instrumentos establecen diversos mecanismos de cooperación tendientes a impedir, detectar y sancionar a personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las Partes en condiciones ilegales. Al respecto, se señala que dichas medidas “no afectarán los derechos que pudieren corresponder a los trabajadores inmigrantes como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones”.

Por último, se dispone que los acuerdos sean aplicados “sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes”.

Los Acuerdos sobre residencia y regularización reseñados *supra* fueron refrendados por los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados en varios Comunicados Conjuntos. En este sentido, el 6 de diciembre de 2002, reafirmando “la voluntad política de fortalecer los vínculos fraternales que unen a nuestros países y de ampliar y profundizar la cooperación existente”, los Presidentes expresaron “su gran satisfac-

ción por el proceso histórico que condujo a la adopción del «Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile», cuya entrada en vigor constituirá un paso significativo hacia el objetivo común de establecer el libre tránsito de personas en el bloque, como así también del “Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna”, instrumento que facilitará sobremanera los trámites migratorios para los nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile”.⁵⁶ Asimismo, reiteraron, en Ouro Preto, el 17 de diciembre de 2004, que “la vigencia del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”, instrumento jurídico que establece reglas de facilitación para la obtención de residencia permanente para los nacionales del MERCOSUR en el territorio de los demás Estados Partes, se constituirá en una efectiva e importante contribución en el camino a la libre circulación y la radicación de los ciudadanos del MERCOSUR”.⁵⁷

Iniciativas relativas a políticas socio-laborales y consulares

Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur

Este Acuerdo fue aprobado por el Consejo del Mercado Común en 1997,⁵⁸ por Recomendación N° 2/97 del Subgrupo de Trabajo N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”, con el objetivo de establecer normas que regularan las relaciones de seguridad social entre los países integrantes de la región. En este sentido reconoce los derechos de seguridad social “... a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo”. También establece que este Acuerdo se aplicará a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de cualquiera de las partes, siempre que hayan trabajado en él (Art. 2).

A los fines de este instrumento, se considera: a) *Estados Partes*, a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, o cualquier otro Estado que se adhiera al presente Acuerdo; b) *Trabajador*, a toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes; c) *Período de seguro o cotización*, a todo período definido como tal por la legislación bajo la cual el

⁵⁶ Párrafo 14 del *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, XXIII Reunión del Consejo del Mercado Común, Brasilia, República Federativa del Brasil, 6 de diciembre de 2002.

⁵⁷ Párrafo 29 del *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur*, Ouro Preto, Brasil, 17 de diciembre de 2004.

⁵⁸ Aprobado por Decisión del CMC N° 19/97 (XIII Reunión, Montevideo, Uruguay, 15 de diciembre de 1997). Fue ratificado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, entrando en vigor en el mes de junio de 2005.

trabajador esté acogido, así como cualquier período considerado por dicha legislación como equivalente a un período de seguro o cotización; d) *Prestaciones pecuniarias*, a cualquier prestación en efectivo, renta, subsidio o indemnización, previstos por las legislaciones y mencionados en el Acuerdo, incluido cualquier complemento, suplemento o revalorización; e) *Prestaciones de salud*, aquellas destinadas a prevenir, conservar, restablecer la salud o rehabilitar profesionalmente al trabajador en los términos previstos por las respectivas legislaciones nacionales; y f) *Familiares y asimilados*, a las personas definidas o admitidas como tales por las legislaciones mencionadas en el Acuerdo (Art. 1).

Mecanismo de cooperación consular entre los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile

Este instrumento fue aprobado por el Consejo del Mercado Común en el año 2000,⁵⁹ motivado en el interés de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile en profundizar la cooperación y el apoyo recíproco en materia consular con el objetivo de que todo nacional de sus países pueda acceder a la protección y asistencia de cualquier representación diplomática o consular de otro Estado miembro en el territorio de un tercer país, en el caso en que allí no existiere representación del suyo.

Este mecanismo, que quedó establecido a partir del 1º de agosto de 2000, define como materia de dicha cooperación consular las siguientes acciones: a) permitir la utilización de la dirección postal de la Oficina Consular para la recepción de la correspondencia privada; b) orientar en materia de asistencia médica y jurídica en la jurisdicción; c) brindar asistencia humanitaria a personas accidentadas o en situaciones de emergencia e informar al respecto, a través de la oficina de Asuntos Consulares de la Cancillería del país de origen del recurrente, como canal diplomático competente; d) informar a parientes o personas allegadas sobre accidentes, fallecimientos o catástrofes, a través de los mismos canales diplomáticos; e) interesarse por los nacionales de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, detenidos o en prisión, comunicando la situación a su país de origen a través de los canales diplomáticos; y f) procurar la localización de personas en la jurisdicción y transmitir la información al país de origen a través de los canales diplomáticos (Art. 3). Asimismo, dispone que los países miembros deberán informar a los terceros Estados sobre cuyos territorios se ejercerá esta cooperación consular sobre los alcances de la misma, en la forma prevista por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Art. 4).

Cabe señalar que el 15 de diciembre de 2000, en ocasión de la XIX Reunión del Consejo del Mercado Común, los Mandatarios expresaron “su satisfacción por la entrada en vigor, a partir del 1º de agosto de 2000, del Mecanismo de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular a los Nacionales de los Estados Mi-

⁵⁹ Aprobado por Decisión del CMC N° 35/00 (XVIII Reunión, Buenos Aires, Argentina, 29 de junio de 2000).

embros del Mercosur, Bolivia y Chile, cuando se encuentren en el territorio de un tercero Estado”.⁶⁰ En el mismo sentido, en el Comunicado Conjunto de Asunción de 2001, los Presidentes se congratularon “por los resultados logrados en la aplicación de este Mecanismo en terceros países”,⁶¹ reafirmando la “relevancia que representa la acción consular en materia de protección y asistencia a los connacionales, destacando el funcionamiento del Mecanismo de Cooperación Consular” en las Cumbres de 2005 y 2006.⁶²

Iniciativas relativas al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas

Declaración de Asunción sobre tráfico de personas y tráfico ilícito de migrantes

Esta Declaración fue adoptada el 8 de junio de 2001, en Asunción, República del Paraguay, en el marco de la IX Reunión de Ministros del Interior. En dicha ocasión los Ministros, profundamente preocupados por las situaciones que enfrentan las personas víctimas de organizaciones delictivas que lucran con el tráfico de personas y de migrantes, y conscientes de que éstas prácticas, en todas sus formas, exigen la adopción de medidas concertadas a nivel regional así como el fortalecimiento de la cooperación entre los países para combatir con mayor eficacia esta actividad criminal de carácter típicamente transnacional, decidieron suscribir la “Declaración de Asunción”.⁶³

En este documento los signatarios manifestaron su condena a la aberrante figura del tráfico de personas y el tráfico de migrantes; su voluntad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias; su compromiso de adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar como delitos el tráfico de personas y el de migrantes, así como las actividades ilícitas que se comentan con el fin de posibilitarlo o facilitarlos; su propósito de establecer mecanismos de coopera-

⁶⁰ Párrafo 19 del *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Países Miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, XIX Reunión del Consejo del Mercado Común, Florianópolis, República Federativa del Brasil, 15 de diciembre de 2000.

⁶¹ Párrafo 15 del *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Países Miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, XX Reunión del Consejo del Mercado Común, Asunción, República del Paraguay, 22 de junio de 2001.

⁶² Párrafos 22 y 20 de los *Comunicados Conjuntos de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados* (Asunción, 20 de junio de 2005, y Córdoba, 21 de junio de 2006, respectivamente).

⁶³ La misma fue suscripta por el Ministro del Interior de Argentina, el Ministro de Justicia de la República Federativa del Brasil, el Ministro del Interior de la República del Paraguay, el Ministro del Interior de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, el Ministro de Gobierno de la República de Bolivia y el Ministro del Interior de la República de Chile.

ción regional en materia de asistencia técnica y capacitación para la investigación y detección de organizaciones dedicadas al tráfico de personas y al tráfico de migrantes; su decisión de coordinar mecanismos para la detección de documentos falsificados; su empeño en promover el intercambio de información y la cooperación orientada a la asistencia técnica y capacitación de recursos humanos para el tratamiento de las víctimas de la trata de personas y del tráfico de migrantes, especialmente cuando se trate de mujeres y niños; y su disposición de adoptar medidas efectivas para impedir que su países sean utilizados como rutas de tráfico de personas y migrantes hacia otros Estados, especialmente los del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Acuerdos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes

En 2004, la Reunión de Ministros del Interior puso a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) los proyectos de “Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR” y de “Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, los cuales fueron aprobados en la XXVII Reunión del CMC, en Belo Horizonte, Brasil, el 16 de diciembre de 2004.⁶⁴

En aquella oportunidad el CMC consideró que las acciones para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes requiere la cooperación, intercambio de información y de acción conjunta de los Estados de la región; que en la Declaración de Asunción se expresó por unanimidad la necesidad de adoptar medidas para prevenir, detectar y penalizar esta conducta delictiva, y la necesidad de contar con un procedimiento común para actuar en esta materia, a través de la participación coordinada de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales y demás organismos de control. Respecto a los propósitos, ambos Acuerdos tienen por finalidad prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes así como promover la cooperación e intercambio de información entre los Estados Parte. Los instrumentos recogen las definiciones y diversas disposiciones del Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

⁶⁴ Decisión del CMC N° 37/04 aprobatoria de los Acuerdos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes del 16 de diciembre de 2004.

Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el MERCOSUR y Estados Asociados

La Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el MERCOSUR y Estados Asociados fue aprobada el 18 de noviembre de 2005, en el marco de la XVIII Reunión de Ministros del Interior, en Montevideo, Uruguay.⁶⁵ Las autoridades participantes, preocupadas por el crecimiento internacional de un delito complejo que afecta a personas en situación de vulnerabilidad, especialmente mujeres y niños; conscientes de la importancia de aunar esfuerzos a través de una efectiva cooperación entre los países de la Región y comprometidos en buscar mecanismos conjuntos para prevenir y combatir con éxito las redes organizadas que lucran con la explotación de personas, decidieron suscribir la Declaración de Montevideo, en la cual expresaron: a) su condena al delito de la trata de personas; b) adoptar enérgicas medidas para prevenir y combatir el flagelo de la trata de personas en la región; c) impulsar la tipificación penal del delito de trata de personas en las legislaciones de los Estados que suscriben la presente Declaración; d) desarrollar programas de fortalecimiento institucional, a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de las estructuras organizativas dedicadas al control migratorio, prevención, asistencia a las víctimas y combate a las redes que lucran con la explotación de personas; e) adoptar acciones encaminadas a proteger y dar asistencia a las víctimas de la trata de personas; f) propiciar medidas legislativas para confiscar los medios utilizados y las utilidades que se obtengan de este delito, g) generar campañas de difusión en medios masivos de comunicación tendientes a concienciar a la sociedad y alertar a las potenciales víctimas; h) incentivar acciones de capacitación para la formación de los funcionarios y agentes públicos; i) propiciar la cooperación regional para erradicar el delito de trata, estrechando la colaboración interinstitucional, el intercambio de información, optimizando los recursos informáticos existentes y la elaboración de propuestas conjuntas.

Esta Declaración, que fue acogida con satisfacción por los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados⁶⁶, fue dada a conocer en la I Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en Venezuela en marzo de 2006.

⁶⁵ La misma fue suscripta por el Ministro del Interior de la República Argentina, el Vice Ministro de Justicia de la República Federativa del Brasil, el Vice Ministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de la República del Paraguay, el Ministro del Interior de la República Oriental del Uruguay, el Ministro de Gobierno de la República de Bolivia, el Subsecretario del Interior de la República de Chile, el Representante del Ministro del Interior de la República de Perú, el Ministro del Interior de la República de Ecuador, el Vice Ministro del Interior de la República de Colombia y el Ministro del Interior y Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

⁶⁶ Párrafo 23 del *Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados*, XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común, Montevideo, Uruguay, 9 de diciembre de 2005.

Plan de Acción del MERCOSUR para la Lucha contra la Trata de Personas

Este Plan de Acción fue definido en el marco de la XIX Reunión de Ministros del Interior, celebrada en Buenos Aires el 8 de junio de 2006. El Plan tiene por finalidad crear un mecanismo operativo y eficiente de cooperación, coordinación y seguimiento contra la trata de personas, intentando dar una respuesta integral al problema dentro del territorio de los países del MERCOSUR y Asociados.

El enfoque regional de la lucha contra la trata de personas está orientado hacia el imperativo de reducir este delito y de poner en práctica medidas de prevención eficaces en el menor plazo posible.

El Plan contempla la realización de reuniones semestrales para presentar avances alcanzados, iniciativas y propuestas, así como el desarrollo de campañas de sensibilización y de alerta social sobre la trata de personas, con lanzamientos simultáneos de las mismas en todos los países de la región cuyo objetivo es brindar información acerca de este delito, crear conciencia pública y fomentar la denuncia por parte de la sociedad civil. Asimismo, se insta a los Estados a implementar mecanismos tendientes a posibilitar la regularización migratoria de las víctimas.

Medidas especiales de protección para menores de edad que se desplazan entre los países de la región

En 2006, la Reunión de Ministros del Interior puso a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) el proyecto de “Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados”.⁶⁷ Este instrumento, que tiene por objetivo desarrollar acciones tendientes a evitar el tráfico de menores de edad, propone la adopción de medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional que incrementen la protección de los menores que se desplazan entre los países mediante la armonización de la normativa vigente y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre los organismos de control migratorio en la verificación documental establecida para el egreso e ingreso de menores de edad, sean éstos nacionales o residentes.

⁶⁷ XIX Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en Buenos Aires, Argentina, el 8 de junio de 2006.

Campaña de información y prevención del delito de trata de personas

Esta Campaña fue aprobada por el Consejo del Mercado Común en el año 2006,⁶⁸ motivado en la preocupación manifestada por los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados en sus Comunicados Conjuntos del 18 de junio de 2003 y del 20 de junio de 2005, en los cuales destacaban el problema creciente de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas/os y la necesidad de realizar un trabajo coordinado y conjunto en esta materia con miras a lograr el fortalecimiento de políticas para combatir dicho flagelo. En los considerandos también se señala que, a fin de contribuir a la prevención de la trata de personas, “resulta conveniente dirigir a la opinión pública de los Estados Partes y Asociados un mensaje común tendiente a sensibilizar y alertar a todos los sectores de la población como así también a difundir un mayor conocimiento de esta problemática”.

En esta Decisión, que no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico interno ya que reglamenta aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR, se insta a los Estados Partes y Asociados a coordinar iniciativas y campañas nacionales de información y prevención del delito de trata de personas, especialmente de mujeres y niñas/os, con vistas a la realización de una campaña regional a través de medios gráficos y audiovisuales en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados (Art. 1). El seguimiento y coordinación de esta campaña estará a cargo de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR y contará con la participación de todas las instancias del bloque regional que incluyen en sus agendas el delito de trata de personas (Art. 3). Asimismo dispone el establecimiento, a nivel del bloque regional, de un “Día contra la Trata de Personas”, el cual podría coincidir con el lanzamiento de la campaña mencionada anteriormente (Art. 2).

⁶⁸ Aprobado por Decisión del CMC N° 12/00 (XXX Reunión, Córdoba, Argentina, 20 de julio de 2006).

ANEXO 5 - ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARTICIPANTES EN EL "PROGRAMA PATRIA GRANDE"

Listado de Organizaciones No Gubernamentales que participaron en la toma de trámites por Patria Grande. Ciudad de Buenos Aires y partidos de Gran Buenos Aires. Años 2006 - 2007
Asociación Civil de Derechos Humanos, Mujeres Unidas, Migrantes y Refugiadas
Asociación Civil La Casita de María Milagrosa
Asociación Civil Luchadores
Asociación Civil Luz de Sol
Asociación Civil sin fines de lucro "Inténtalo que puedes"
Asociación de Uruguayos Residentes en Argentina
Asociación de Vendedores Independientes de la Vía Pública de la República Argentina
Asociación Mutual Buenos Aires
Asociación Mutual de Mujeres Paraguayas Organizadas
Asociación Peruanos Sin Fronteras
Asociación Vecinal y Biblioteca Escalada
Biblioteca Popular General Juan Martín De Pueyrredón
Casa Cultural Uruguay del Sur
Central de los Trabajadores Argentinos
Centro de Residentes Hogar Paraguayo 7 de Agosto
Círculo Argentino Paraguayo de Ituzaingo
Colectividad Boliviana Unida 6 de Agosto
Colectividad Paraguaya de Florencio Varela
Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo Barrio Urquiza, Ltda.
Cooperativa de Trabajo 20 de Diciembre, Ltda.
Cooperativa de Trabajo Madres Del Sur, Ltda.
Cooperativa de Trabajo Tinkunaku
Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo "Las Antenas", Ltda.
Cooperativa Ñande Roga, Ltda.
Coordinadora de la Colectividad Boliviana
Federación Paraguaya (Fepara)
Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones
Fundación Ecológica "Por una vida mejor"
Iglesia Evangélica Pentecostal La Esperanza de Laferrere
Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas
Madres de Constitución
Mujeres Peruanas Unidas, Migrantes y Refugiadas
Nuestro Refugio de Satélite Ii Moreno
Sociedad de Fomento Parque San Justo
Un Mundo Nuevo
Viudas y Familiares de Policías Federales Caídos en Cumplimiento del Deber

Fuente: Sitio web www.patriagrande.gov.ar (Años 2006–2007).

TIPOLOGÍA SOCIEDAD CIVIL	NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN DE MIGRANTES						
	ASOCIACIONES DE MIGRANTES (año de creación)	Casa Paraguaya (1953)	Centro de Residentes Ileños en Buenos Aires (1967)	MPUMR Mujeres Peruanas Unidas, Migrantes y Refugiadas (2003)	Agrupación Manos Chilenas en Argentina (2006)	Casa del Perú en Argentina (2009)	Abogados Bolivianos en Argentina (2010)
ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE	Definición de políticas y programas migratorios	X	X	X			X
	Investigación y análisis de la cuestión migratoria						
	Defensa de los derechos de los migrantes			X			X
	Asistencia legal, sanitaria, laboral y educativa	X	X	X	X	X	X
ACCIONES SOBRE LAS MIGRACIONES	Organización de los trabajadores migrantes						
	Gestión migratoria (orientación, tramitación)	X	X	X			
	Organización de actividades culturales, sociales y deportivas	X	X	X	X	X	
	Sensibilización sobre migraciones, Difusión	X			X		X

TIPOLOGÍA SOCIEDAD CIVIL		NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL		
ORGANIZACIÓN SOCIAL DE INTERMEDIACIÓN	ORGANIZACIONES SINDICALES (año de creación)	FUNDACIÓN UOCRA (1993) Unión Obrera de la Construcción	DEPARTAMENTO DE IDENTIDAD CTA CAPITAL Central de Trabajadores Argentinos Capital (2006)	
	Definición de políticas y programas migratorios	X	X	
	Investigación y análisis de la cuestión migratoria	X		
	Defensa de los derechos de los migrantes	X	X	
	Asistencia legal, sanitaria, laboral y educativa	X	X	
ACCIONES SOBRE LAS MIGRACIONES	Organización de los trabajadores migrantes	X	X	
	Gestión migratoria (orientación, tramitación)	X	X	
	Organización de actividades culturales, sociales y deportivas	X	X	
	Sensibilización sobre migraciones. Difusión	X	X	

TIPOLOGÍA SOCIEDAD CIVIL		NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN REPRESENTATIVA DE LAS IGLESIAS						
ORGANIZACIONES ECLESIASTICALES Y ECUMÉNICAS DE INTERMEDIACIÓN	ASOCIACIONES REPRESENTATIVAS DE LAS IGLESIAS (año de creación)	Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos (1939)	FCCAM Fundación Católica Argentina de Migraciones (1951)	CAREF Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Retirados (1973)	Pastoral Migratoria Departamento de Migraciones de la Arquidiócesis de Buenos Aires (1993)	Servicio Jesuíta al Migrante (2003)	Centro de Atención al Migrante, Hermandad Scalabriniana (2005)	
	Definición de políticas y programas migratorios	X	X	X	X			
	Investigación y análisis de la cuestión migratoria	X	X	X	X	X	X	
	Defensa de los derechos de los migrantes	X	X	X	X	X	X	
ACCIONES SOBRE LAS MIGRACIONES	Asistencia legal, sanitaria, laboral y educativa	X	X		X			
	Organización de los trabajadores migrantes							
	Gestión migratoria (orientación, tramitación)	X	X	X	X	X	X	
	Organización de actividades culturales, sociales y deportivas	X	X			X	X	
	Sensibilización sobre migraciones. Difusión	X	X	X	X	X	X	

TIPOLOGÍA SOCIEDAD CIVIL	NOMBRE DE LA FEDERACIÓN			
	FEDERACIONES DE ORGANIZACIONES DE BASE (año de creación)	CES-DMAIA Centro De Estudios Sociales Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (1967)	FEPARA Federación Paraguaya de la República Argentina (2003)	ACIFEBOI. Asociación Civil Federativa Boliviana (2008)
ACCIONES SOBRE LAS MIGRACIONES	Definición de políticas y programas migratorios		X	X
	Investigación y análisis de la cuestión migratoria	X		
	Defensa de los derechos de los migrantes	X	X	X
	Asistencia legal, sanitaria, laboral y educativa		X	
	Organización de los trabajadores migrantes			
	Gestión migratoria (orientación, tramitación)		X	X
	Organización de actividades culturales, sociales y deportivas		X	X
	Sensibilización sobre migraciones. Difusión	X	X	X

TIPOLOGÍA SOCIEDAD CIVIL	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL						
	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (año de creación)	CELS Centro de Estudios Legales y Sociales (1979)	Asociación MVRAR Migrantes y Refugiados en Argentina (2002)	AMURA Asociación Mujeres Unidas, Migrantes y Refugiadas de la Argentina (2005)	Save the Children (2006)	EEM Espacio de Estudios Migratorios (2008)	CRYMAF Centro para el Refugiado y Migrante Africano (2010)
ACCIONES SOBRE LAS MIGRACIONES	Definición de políticas y programas migratorios	X	X	X	X	X	
	Investigación y análisis de la cuestión migratoria	X	X			X	
	Defensa de los derechos de los migrantes	X	X	X	X	X	X
	Asistencia legal, sanitaria, laboral y educativa	X	X	X	X		X
	Organización de los trabajadores migrantes						
	Gestión migratoria (orientación, tramitación)	X			X		X
	Organización de actividades culturales, sociales y deportivas		X		X		X
	Sensibilización sobre migraciones. Difusión	X		X	X	X	X

BIBLIOGRAFÍA

- Albaladejo, Christophe; Lorda, Amalia y Duvernoy, Isabelle (2000); (cit. por Benencia, 2011) “Proximidad a la ciudad y/o proximidad a los mercados: dos contextos de oportunidades muy diferentes para la pequeña agricultura. El caso de los horticultores del sudoeste bonaerense”, en *Revista Universitaria de Geografía*, Volumen 10, Números 1 y 2, Departamento de Geografía, UNS– Ediuns, Bahía Blanca, Argentina.
- Avni, Haim (1983) *Argentina y la historia de la inmigración judía, 1810–1950*, AMIA, Editorial Universitaria Magnes, Universidad de Jerusalén, Jerusalén.
- Baer, Gladys; Benítez, Natalia; Contartese, Daniel (2011) “La participación de los trabajadores migrantes procedentes de países limítrofes y de Perú en los mercados laborales urbanos de la Argentina” (en prensa), OIM, Buenos Aires.
- Benencia, Roberto (2011) “Los inmigrantes bolivianos en la agricultura en fresco en la Argentina” (en prensa), OIM, Buenos Aires.
- Benencia, Roberto y Geymonat, Marcela (2005) “Migración transnacional y redes sociales en la creación de territorios productivos en la Argentina. Río Cuarto, Córdoba”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural* (55), Universidad Javeriana, Colombia.
- Benencia, Roberto y Ramos, Diego (2008) *Revisitando el Cinturón Hortícola de Río Cuarto, Córdoba: afianzamiento y cambios en el fenómeno migratorio de familias bolivianas*, documento preliminar, Centro de Estudios y Servicios para el Desarrollo Rural (CEDERU) – Facultad de Agronomía y Veterinaria de Río Cuarto, Provincia de Córdoba, Argentina.
- Braylan, Marisa (2010) *Exclusión e inclusión: El problema de los colectivos discriminados en Argentina*, Centro de Estudios Sociales (CES), Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), Buenos Aires.
- Calvelo, Laura (2007) “La emigración en Argentina: 1960-2000”, en Torrado, Susana (comp.) (2007), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*, Tomo I, Edhasa, Buenos Aires.
- Calvelo, Laura (2008) *La emigración de argentinos y su tratamiento público (1960-2003)*. III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba, Argentina.
- Calvelo, Laura (2010) “Estimaciones migratorias en Argentina: La migración neta de nativos posterior a 1980”, en *Revista Notas de Población*, N° 91, Santiago de Chile.
- Calvelo Laura y Vega Yamila (2007) “Migración regional y regularización documentaria en Argentina”, IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de la Población de la Argentina (AEPA), Octubre de 2007, Córdoba, Argentina.

Calvo Buezas, Tomás (1998) *Crece el racismo, también la solidaridad*, Tecnos, Madrid.

Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) (2009) *Informe del Departamento de Identidad CTA*, Buenos Aires.

Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) (2010) *Convenio de Cooperación COB-CTA*, CTA, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (1998) “Inmigrantes”, en *Derechos Humanos en Argentina*. Informe 1997, Capítulo 6, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (1999) “Inmigrantes”, en *Derechos Humanos en Argentina*, Informe 1998, Capítulo 7, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2000), “Inmigrantes y refugiados”, en *Derechos Humanos en Argentina*, Informe 2000, Capítulo 6, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2002) “Inmigrantes: señales de alerta e inacción”, en *Derechos Humanos en Argentina*, Informe 2001, Capítulo 8, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2003) “Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria”, en *Derechos Humanos en Argentina*, Informe 2002, Capítulo 12, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2006) “A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes”, en *Derechos Humanos en Argentina*. Informe 2005, Capítulo 14, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008) “Derechos de las personas migrantes luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25.871: sin cambios efectivos”, en *Derechos Humanos en Argentina*, Informe 2007, Capítulo 10, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (2011) *Argentina, Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*, Buenos Aires.

Cerrutti, Marcela (2009) *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*. Dirección Nacional de Población, Secretaría de Interior, Ministerio del Interior. Serie Documentos de la Dirección Nacional de Población N° 2, Buenos Aires.

Ciarallo, Ana María (2003); (cit. por Benencia, 2011) “Horticultores bolivianos en el Alto Valle del Río Negro y Neuquén. Una relación funcional con los productores frutícolas familiares”, ponencia enviada al IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo en América Latina en los comienzos del siglo XXI: perspectivas de su carácter emancipador y de su centralidad. La Habana, Cuba, 9 al 12 de septiembre.

Clemens, Michael (2009) *Los migrantes cuentan*, Center for Global Development, Washington.

Colom, Francisco (1998) *Razones de identidad*, Anthropos Editorial, Madrid.

Cohn Bendit, Daniel, y Schmidt, Thomas (1995) *Ciudadanos de Babel. Apostando por una democracia multicultural*, Talasa Ediciones, Madrid.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe Nacional presentado de conformidad con el párrafo 15(A) del Anexo A, de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Argentina*, Grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal, A/HRC/WG.6/1/ARG/1. Primer período de sesiones, Ginebra, 7 al 18 de abril de 2008.

Correa, Violeta (2006) *El papel de la sociedad civil en los derechos humanos de los migrantes*, CELADE, Santiago de Chile.

Correa Violeta (2009) “Análisis de la relación entre sociedad civil e inmigrantes en la construcción y producción de prácticas en derechos humanos”, en Ceriani, Pablo y Fava, Ricardo (Editores), *Políticas Migratorias y Derechos Humanos*. Serie Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos UNLa, Organización Internacional para las Migraciones, Ed. Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Buenos Aires, Argentina.

Courtis, Corina (2006) “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (Compiladores), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencias, desigualdades y derechos*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

De Cárdenas Falcón, Gerardo (2010) *La Sociedad Civil: contenidos y perspectivas*, Universidad Cooperativa Internacional (UCI), Madrid.

Dirección Nacional de Población (2010) *La Población de la Argentina en el Bicentenario*, Buenos Aires, Ministerio del Interior.

Di Stéfano, Roberto; Sábato, Hilda; Romero, Luis y Moreno, José Luis (2002) *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil: historia de la iniciativa asociativa en Argentina (1776-1990)*, Gaddis, Buenos Aires.

Freidenberg, Judith (2009) *The invention of the jewish gaucho*, University of Texas Press, Austin.

Garretón, Manuel (2002) “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, en *Revista de la Cepal*, N° 76, Santiago, Chile.

Gianelli Dublanc, María Laura (1998) *Políticas de Regulación e Incorporación de Refugiados. Los instrumentos de protección internacional a los refugiados y el régimen jurídico vigente en la República Argentina*, Tesis de Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales, CEA-UBA-OIM-OEA, Buenos Aires.

Gianelli Dublanc, María Laura (2001) *Relevamiento y análisis de los derechos de los*

extranjeros y sus limitaciones en la normativa argentina, Proyecto ARG/00/023 Programa de Atención de Problemas Sociolaborales, Componente “Migraciones Laborales”, PNUD-OIM-Gobierno Argentino.

Giustiniani, Rubén (2004) *Migración: un derecho humano*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

Gurrieri, Jorge (1982) *La emigración de los argentinos: una estimación de su volumen*, Dirección Nacional de Migraciones, Mimeo, Buenos Aires.

Habermas, Jurgen (1998) *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2010) *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2009, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1 de marzo.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2011) *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2010, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1 de marzo.

Kraser, María Belén y Ockier, Cecilia (2008) (cit. por Benencia, 2011) “La inmigración como factor configurador del circuito productivo local. El caso de la localidad de General Daniel Cerri (partido de Bahía Blanca)”. Ponencia presentada en las II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, 18 y 19 de septiembre, Tandil, Provincia de Buenos Aires. Proyecto de Investigación “El Sudoeste bonaerense como espacio receptor de migraciones fronterizas. Los desplazamientos de población chileno y boliviano”, Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.

Lechner, Norbert (1994) “La problemática invocación de la sociedad civil”, en *Cuestión de Estado*, Año 2, Nº 11, Lima.

Leiras, Marcelo (2007) “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (comp.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Lucífora, Silvia Graciela (1996) (cit. por Benencia 2011) “Presencias andinas en el Sudeste bonaerense: horticultores y ladrilleros”. Presentación en las Jornadas de Reflexión sobre los Bolivianos en la Argentina, Instituto Gino Germani-CEMLA-IDES, Buenos Aires.

Lucilo, Lucas (2011) “Investigadores argentinos en el exterior: pautas de movilidad internacional, emigración y retorno”. Ponencia presentada en las Jornadas sobre las migraciones actuales en Argentina, 28-29 de Junio, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Mallimaci, Ana (2008) (cit. Por Benencia 2011) “Entre devotos y patriotas. Diversos modos de ser boliviano/a en la ciudad de Ushuaia” Ponencia presentada en la mesa de trabajo: Antropología de las migraciones contemporáneas en la Argentina, X Congreso de Antropología Social: Fronteras de la Antropología, 5-8 de agosto, Posadas, Provincia de Misiones, Argentina.

Mármora, Lelio (1975) “Política e investigación en un proceso de planificación migratoria”, en *Estructura política y políticas de población*, Pispal, Santiago de Chile.

Mármora, Lelio (1983) *La amnistía migratoria de 1974 en la Argentina*, MIG WP 98, OIT, Ginebra.

Mármora, Lelio (2000) “Migraciones: Prejuicio y antiprejuicio”, en *Índice 20, Revista de Ciencias Sociales*, Centro de Estudios Sociales de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas, Buenos Aires.

Mármora, Lelio (2002) *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Paidós, Buenos Aires.

Mármora, Lelio (2010) “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur”, en *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, REMHU, Año XVIII, N° 35, Brasilia.

Marshall, Thomas Humphrey (1950) *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge.

Menville, Agueda (2011) “Los programas de vinculación con los científicos y tecnólogos argentinos en el exterior”. Ponencia presentada en las Jornadas sobre las migraciones actuales en Argentina, 28-29 de Junio, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Novick, Susana (2004) “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en Giustiniani, Rubén (comp.), *La migración: un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Novick, Susana (2007) “Políticas y actores sociales ante la emigración de argentinos”, en *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, Coedición Catálogos-Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2011) *Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SIREMI)*, Primer Informe, OEA-OCDE-CEPAL, Washington.

Oszlack, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas.

Pacecca, María Inés y Courtis, Corina (2008) *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, Serie Población y Desarrollo, N° 84, CEPAL-CELADE, Santiago de Chile.

Pazos, Nora (2009) “Emigración y políticas de vinculación en Argentina y Uruguay”, ponencia presentada en el VII Encuentro Internacional de Foro Universitario del Mercosur (FoMerCo), 9 al 11 de septiembre, Foz de Iguazú, Brasil.

Pereyra, Brenda (2005) “¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en

el contexto de la migración”, en CECYM et. al., *Migraciones, Globalización y Género en Argentina y Chile*, Buenos Aires.

Pérez Vichich, Nora (2009) “Las Políticas Públicas Migratorias como fuente de ciudadanía en el MERCOSUR”, en *Población*, año 2, Nº 3, Buenos Aires.

Pérez Vichich, Nora (2011) “Las políticas públicas para nacionales en el exterior” Ponencia presentada en las Jornadas sobre las migraciones actuales en Argentina, 28-29 de Junio, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Pescio, Amalia y Oliva, Alicia (2003) (cit. por Benencia, 2011), *Migraciones limítrofes entre la Argentina y Bolivia: el caso de la migración boliviana a las ciudades de Villa María y Villa Nueva. Una aproximación al concepto de red social*, Universidad Nacional de Villa María, Instituto de Ciencias Sociales, Licenciatura en Sociología, Córdoba, Argentina.

PNUD, *Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Informe sobre Desarrollo Humano, 2009.

Proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), CELADE-CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.cl/migracion/imila/>

Rivas, Ignacio (2010) “Federalismo en las políticas públicas: El consejo Federal de Población”. Ponencia presentada en el 1er Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política, 24 al 27 de agosto, San Juan, Argentina.

Rivero Sierra, Fulvio (2008) (cit. por Benencia, 2011), *Los bolivianos en Tucumán. Migración, cultura e identidad*, Instituto de Historia y Pensamiento Argentinos, Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán, Provincia de Tucumán, Argentina.

Romagnoli, Gino (1991) *Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999) “The Advocacy Coalition Framework: an assessment”, en Sabatier, Paul, *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder.

Sagües, Néstor (2006) *Constituciones iberoamericanas: Argentina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Sassone, Susana; Owen, Olga Marisa, y Hughes, Judith Corinne (2003) (cit. por Benencia, 2011), “Migrantes bolivianos y horticultura en el Valle Inferior del Río Chubut”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional migraciones, fronteras y ruralidad en los umbrales del siglo XXI, Tarija, Bolivia, 27 y 29 de marzo.

Taguieff, Pierre-André (1992) *Face au racisme*, Editions La Découverte, Paris.

Texido, Ezequiel (2008) *Perfil migratorio de Argentina*, OIM, Buenos Aires.

Todd, Emmanuel (1994) *El destino de los migrantes*, Tusquets Editores, Barcelona.

Touraine, Alain (1998) *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*, FCE, Buenos Aires.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008).

Walzer Michael (1995) “The Civil Society Argument”, en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing citizenship*, State of New York Press.

Vicaría General de Pastoral del Arzobispado de Santiago y Editorial Tiberíades (2006), *Desafíos de la Movilidad Humana*, Colección Aparecida N° 18, INPAS, Santiago, Chile.

Capítulo II

POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL

Instituição Responsável:

Centro de Estudos Migratórios (CEM) – São Paulo

Coordenadora:

Neide Patarra

Autores:

Neide Patarra

Duval Magalhães

Paolo Parise

Dirceu Cutti

Assessores:

Helion Póvoa Neto

Mariana Aydos

Assistente de Pesquisa :

Elizângela Lacerda

São Paulo

Setembro 2011

SIGLAS

ABEP	Associação Brasileira de Ensino de Psicologia
ABEP	Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ACFBB	Asociación Cultural Folklórica Bolívia-Brasil
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADRB	Associação de Residentes Bolivianos
AILAC	Asociación para la Integración de los Latinoamericanos de Curitiba
ALAP	Associação Latino Americana de População
APEBRA	Associação Peru-Brasil
ARPA	Associação Recreativa Paraguaia de Aquidauana
ASBRAD	Associação brasileira de defesa da mulher, da infância e da juventude
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BOLBRA	Associação Bolívia-Brasil
CAMI	Centro de Apoio ao Migrante
CCB-PR	Centro Cultural Boliviano do Paraná
CDHIC	Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CEAMIG	Centro de Atendimento ao Migrante
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CELADE	Centro Latino-americano de Demografia
CEM	Centro de Estudos Migratórios
CESPROM	Centro Scalabriniano de Promoção do Migrante
CGI	Coordenação Geral de Imigração
CIATE	Centro de Informação e Apoio ao Trabalhador no Exterior
CIBAI	Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações
CIE	Carteira de Identidade de Estrangeiro
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNPD	Comissão Nacional de População e Desenvolvimento
CONARE	Conselho Nacional de Refugiados
CONSU	Conselho Universitário

CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPM	Centro Pastoral do Migrante
CS	Congregação Scalabriniana
CSEM	Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>
DOU	Diário Oficial da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FFLCH	Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas/USP
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNUAP	Fundo de População das Nações Unidas
GEMA	Grupo de Estudos Migratórios da Amazônia
GPTEC	Grupo de Pesquisa do Trabalho Escravo Contemporâneo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDDAB	Instituto de Desenvolvimento da Diáspora Africana
IMDH	Instituto Migrações e Direito Humanos
IMILA	<i>Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Lati-noamérica</i>
IN	Instrução Normativa
INE	Instituto Nacional de Estatística da Espanha
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
ISEC	Instituto de Solidariedade Educacional e Cultural
JRS	<i>Jesuit Refugees Service</i>
LABUR	Laboratório de Geografia Urbana/USP
LEI	Laboratório de Estudos sobre a Intolerância
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSCS	Missionárias de São Carlos Borromeu Scalabrinianas
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NEPO	Núcleo de Estudos de População

NESUR	Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional
NIATRE	Núcleo de Informação e Atendimento a Trabalhadores Brasileiros Retornados do Exterior
NIEM	Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para Migração
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC-G graduação	Políticas de Cooperação Institucional para a Educação Superior de Graduação
PEC-PG	Políticas de Cooperação Institucional para a Educação Superior Pós-Graduação
PL	Proposta de Lei
PUR	Planejamento Urbano e Regional
REMHU	Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana
RG	Registro Geral
RMs	Regiões Metropolitanas
RNE	Registro Nacional de Estrangeiros
SESC	Serviço Social do Comércio
SIMN	<i>Scalabrini International Migration Network</i>
SOCAM	<i>Service Organization for Compliance Audit Management</i>
SRT	Secretaria de Relações do Trabalho
SRTE/SP	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado de São Paulo
UFAM	Universidade Federal da Amazônia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNECHILE	União Nacional de Emigrantes do Chile
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

Introdução

Neide Patarra

Dimensões das políticas de migração internacional no mundo atual

Este texto insere-se no entendimento das migrações internacionais recentes contextualizadas a partir de processos macroestruturais de reestruturação produtiva e no contexto internacional da atual etapa da globalização, em suas múltiplas dimensões e desdobramentos. A crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido objeto de número expressivo de contribuições importantes, de caráter teórico e empírico, que atestam para sua diversidade, seus significados e suas implicações. Parte significativa desse arsenal de contribuições volta-se à reflexão das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no âmbito internacional, principalmente a partir dos anos de 1980.

O debate evidencia posturas ideológicas e visões de mundo que se confrontam na tentativa de enfrentamento das contradições e crise da ordem capitalista hegemônica na atual etapa de desenvolvimento que, depois do fim da Guerra Fria e da expansão da etapa de flexibilização de acumulação de capital, alinha os países desenvolvidos e em desenvolvimento, colocando em cheque as possibilidades daqueles que não pertencem ao banquete dos ricos, industrializados, desenvolvidos versus os pobres, sempre em desenvolvimento dificilmente completado, cuja dinâmica gerou os novos contornos da pobreza e exclusão, novos pequenos “oásis” internos de dinamismo econômico e novos limites para a ação de políticas de *welfare state* e de proteção social.

No estudo do tema, portanto, torna-se imprescindível que se considere o contexto de luta e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discuta quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em Direitos Humanos; é preciso reconhecer, neste contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional ótica de sua soberania; há que se tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. Enfim, há que se considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global.

Os Direitos Humanos, nesse contexto, passaram a ser o instrumento legítimo e aceito de concertação interna e internacional. As políticas migratórias são, assim, celebradas e formuladas a partir dessa legitimação; a efetivação desse caminho ainda está longe de se concretizar; há muito que ser feito, explorando as brechas que as

propostas de governança internacional das migrações acabam por configurar. As propostas de organismos internacionais, inclusive no sentido da formulação institucional de medidas jurídicas para a efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes, mediante parcerias, acordos bi ou trilaterais e multilaterais, de um lado, e a moldura dos acordos de integração econômica regional, de outro lado, constituem uma brecha importante no monitoramento de políticas migratórias; daí o papel imprescindível dos movimentos sociais e outras vozes da sociedade civil organizada.

No âmbito do MERCOSUL os recentes acordos de livre circulação de pessoas celebrados pelos países membros e associados podem trazer alterações profundas no quadro da migração internacional intrarregional que merecem estudos mais avançados em busca de respostas a questões como, por exemplo, qual parcela da pirâmide social fará movimento entre países com dinâmicas econômicas diversas, reproduzindo no âmbito intrarregional as situações de *brain-gain* e *brain-drain* observadas nas relações migratórias Sul-Norte (DINIZ-FERNANDES, 2009).

Perspectiva dos Direitos Humanos: contradições e tensões

Já na Declaração Universal dos Direitos Humanos encontra-se a garantia dos direitos dos migrantes: a Declaração garante aos indivíduos, no seu artigo 15, o direito a ter direitos, isto é, o direito a ter uma nacionalidade, de não perdê-la e de poder trocar de nacionalidade; no artigo 14, o direito de procurar asilo em casos de perseguição; e no artigo 13, parágrafo 2, o direito de sair, isto é, o direito de deixar o seu país de origem e de voltar quando tiver vontade.

A Declaração, contudo, não tem força jurídica vinculante. Isto é, não existem nela mecanismos que obriguem os Estados a seguir suas determinações. Contudo, ela é importante na medida em que estimulou e ainda estimula o surgimento de convenções, tratados, organizações governamentais e não governamentais preocupadas com a questão dos Direitos Humanos.

Além disso, nesse documento, afirma-se que a autonomia decisória do Estado a respeito de quem pode entrar ou residir em seu território permanece assegurada. O mesmo artigo 13, em seu parágrafo 1, deixa claro que a liberdade de movimento e de residência é limitada ao “interior das fronteiras de cada Estado”. Não existe nada como um “direito de entrar” que possa ser equiparado ao direito de sair. O artigo 14 garante a todo indivíduo “*vítima de perseguição [...] o direito de procurar e de gozar asilo em outros países*”, mas nenhum país é obrigado a aceitar os asilados.

A Declaração dos Direitos Humanos, em sua interpretação mais tradicional, serviria para regular apenas a relação entre os Estados e seus cidadãos. Com o crescente reconhecimento do indivíduo no campo internacional e com o aumento do número de imigrantes no mundo, no entanto, tornou-se cada vez mais frequente sua utilização como um parâmetro para regular as relações entre os Estados receptores e os imigrantes.

O primeiro organismo internacional a produzir uma legislação específica sobre migrações foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1949, a OIT produziu a “Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes” (n. 97), e depois, em 1975, a “Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes (disposições complementares),” (n. 143). As duas convenções recomendavam um esforço dos Estados no sentido de divulgar informações que pudessem facilitar o processo de imigração e procuravam garantir que os imigrantes recebessem o mesmo tratamento e tivessem os mesmos direitos que os trabalhadores nacionais, independente de sua nacionalidade, raça, religião ou sexo. A grande diferença da segunda Convenção, em relação à primeira, é a inclusão de artigos relacionados à questão da imigração irregular e do tráfico de pessoas, e de parágrafos relativos a direitos culturais.

Os direitos culturais são um dos pontos mais polêmicos das novas convenções sobre direitos de imigrantes e de minorias, tanto em termos da legislação internacional como da doméstica. Na definição mínima de direitos culturais, eles são concebidos como aqueles que facilitam “a integração dos trabalhadores migrantes e suas famílias ao ambiente social dos Estados receptores sem perda da sua identidade cultural” (ONU, 1990, 6). Esses direitos normalmente envolvem políticas que visam a preservação da língua, da religião e de outros elementos da cultura dos grupos imigrantes. A partir dos anos sessenta, com o fortalecimento da ideologia do multiculturalismo, a preocupação com os direitos culturais não só dos imigrantes, mas de outras minorias autóctones, também cresceu. A discussão sobre os direitos culturais ocupa cada vez mais espaço nos debates internacionais e domésticos, pois lida com aspectos bastante controversos como cultura nacional e direito à diferença, entre outros.

As duas convenções da OIT têm uma baixa taxa de ratificação, principalmente a segunda (47 países, a primeira, e 23 países, a segunda). Nos dois casos, grandes países receptores de imigrantes estão ausentes, como a Austrália, os Estados Unidos e a França.

Em 1985, o Conselho Econômico e Social da ONU aprovou uma declaração na qual reconhecia a necessidade de uma maior regulamentação internacional sobre o tema. Em 1990, após um longo período de negociações, foi aprovada a Convenção Internacional sobre a proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (18/12/1990), na Assembleia Geral da organização. Em 1993, a Convenção atingiu o número mínimo de ratificações necessárias para entrar em vigor. Contudo, importantes países envolvidos nos fluxos migratórios contemporâneos não são signatários da Convenção.

A Convenção exige que os imigrantes regulares sejam tratados no trabalho da mesma forma que os nacionais, que eles sejam informados de seus direitos numa língua que eles entendam, que tenham direito de recorrer ao judiciário em caso de deportação e também estabelece regras para o recrutamento de estrangeiros. Um dos pontos mais controversos é o que exige que os trabalhadores imigrantes tenham seus direitos respeitados, independentemente da sua situação regular. Importantes tópicos,

como a migração familiar, foram deixados de lado pela convenção, por falta de consenso.

A crescente importância das migrações internacionais no cenário internacional também pode ser medida através da proliferação de reuniões e organismos que têm na migração seu tema principal (*Global Commission on International Migration* - Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, estabelecida pelo secretário-geral da ONU em 2003; Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento das Nações Unidas, 2006; Cúpula Iberoamericana, 2006; Fórum Mundial sobre Migração e Desenvolvimento, que a partir de 2007 acontece anualmente, entre outros) e também pelo seu papel de destaque em conferências mais amplas, como as relacionadas à população, trabalho e combate ao racismo (Conferência Mundial de Direitos Humanos, parte 2, parágrafos 33-35; Conferência Internacional em População e Desenvolvimento, capítulo 10; Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, cap. 3 e 4 e Quarta Conferência Internacional da Mulher, cap. IV. D).

É importante também destacar que a relação entre Direitos Humanos e migração também envolve a afirmação de um *direito de não migrar*, a ideia de que ao indivíduo devem ser oferecidas condições para que obtenha seu sustento e construa sua vida no seu país natal. Dessa maneira, reafirmamos a inevitável conexão entre a migração e decisões que envolvem outros aspectos da vida econômica e política das sociedades. A perspectiva dos Direitos Humanos, embora seja indispensável, na medida em que nos ajuda a construir parâmetros, não suprime a necessidade da definição dos objetivos de uma política de migração. Essa definição, por sua vez, não pode ser feita sem pensar as migrações dentro de um contexto mais amplo.

Contexto dos países Latino-americanos e do Brasil

Numa perspectiva histórica, pode-se resumir que os países latino-americanos, no que se refere às migrações internacionais, passaram por três etapas, a saber:

1. Até, aproximadamente, 1950 esses países (principalmente Argentina, Brasil, Uruguai e Chile) foram destino das migrações de além-mar (principalmente de italianos, portugueses, espanhóis e, no caso brasileiro, japoneses).
2. Desde os anos 1960 se inicia uma emigração com destino aos países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos, Canadá, Espanha e alguns outros países europeus.
3. Através do tempo e com dimensões variadas, esses países apresentaram expressivos movimentos de migração intrarregional onde Argentina, Costa Rica, Venezuela e, posteriormente, Chile, constituem os principais países receptores.

A partir da crise econômica de 2008 pode ser observada uma diminuição nos fluxos ao exterior, embora, como tendência, esse movimento persista (principalmente do México e demais países da América Central e Caribe), bem como também é redu-

zido o retorno de latino-americanos a seus países de origem, mesmo nos casos em que governos estimulem tal movimento de retorno mediante políticas específicas.

O Brasil, nesse contexto, segue, grosso modo, as tendências e etapas regionais, com algumas especificidades: sua extensão territorial; ser uma sociedade escravocrata até 1888; forte imigração japonesa desde o final do século XIX; e acentuadas desigualdades entre as regiões do país.

Neste estudo contempla-se, na primeira parte, uma retrospectiva histórica dos movimentos migratórios internacionais, uma rápida consideração aos movimentos internos de população, o início e a dinâmica do movimento de brasileiros ao exterior e o contexto atual, com diversificados movimentos emergentes de emigração mas, principalmente, de imigração para o país. Esse contexto é ancorado na perspectiva nacional de fortalecimento da democracia, estabilidade política, desenvolvimento econômico considerável, com redução da pobreza, aumento da classe média, altas taxas de investimento, etc. Tudo isso tem projetado o país nos foros internacionais e favorece a atração imigratória que tem aumentado, principalmente com os países latino-americanos e alguns países africanos,

Na segunda parte descreve-se o aparato jurídico institucional que circunscreve programas e ações frente às migrações internacionais e respaldam as propostas oficiais de políticas migratórias.

Na terceira parte, finalmente, procura-se reconstruir a visão preponderante da sociedade civil de um modo geral, e, particularmente, dos principais agentes envolvidos. Busca-se, assim, concretizar a situação dos imigrantes, majoritariamente em situação irregular, em que a crueza de situações precárias, as carências acumuladas, suas buscas por aceder a meios de vida, suas vivências de reações de xenofobia e discriminação, sua luta por acertar documentos e aceder a postos de trabalho entre outras dimensões, seu cotidiano, enfim. As ações, programas, apoios, e compromisso dos agentes da sociedade civil constituem a base desse *overview* que se pretende construir e que respaldam, ao final, as propostas apresentadas.

Ao acabar esta introdução, com muita emoção, recorreremos às palavras de Padre Alfredo:

“Nem precisaria acrescentar um ponto final. Mas este pode ficar por conta da resistência e da teimosia, da esperança e dos sonhos que põem os imigrantes em constante movimento. Muitos são órfãos das guerras, dos conflitos e de todo tipo de violência; outros, órfãos da pobreza, miséria e fome; e outros, são trabalhadores em movimento na terra, no ar ou nas águas. Migrantes, refugiados, deportados, exilados, marítimos, itinerantes, ciganos, fugitivos das “catástrofes naturais”, trabalhadores temporários... São antes de tudo fortes, parafraseando Euclides da Cunha. Fortes porque transformam a fuga em nova busca.”

Pe. Alfredo J. Gonçalves, *Migrações em Pauta*, 2010

DE TE FABULA NARRATUR**É de ti que fala esta história****(Horácio. Poeta e pensador Romano, 65 a.C. – 8 a.C.)****PRIMEIRA PARTE****DESENVOLVIMENTO E MIGRAÇÃO***Neide Patarra e Duval Fernandes***1. Retrospectiva histórica****1.1 A migração brasileira no final do século XIX e início do século XX**

A história da imigração no Brasil inicia-se com os portugueses no contexto da colonização, visando a apropriação militar e econômica da terra, a implantação da grande lavoura de exportação deu origem ao tráfico de escravos africanos, movimento migratório forçado que perdurou por três séculos (até 1850) e introduziu na colônia cerca de 4 milhões de cativos.

Nas primeiras décadas do século XIX o movimento começou a se diversificar com as experiências de imigração livre dirigida também a não portugueses. Um projeto de colonização agrícola com objetivos de defesa e de povoamento da terra, com base na pequena propriedade policultora, atraiu alemães, italianos e outros estrangeiros para o Sul do país. Já em meados desse século imigrantes se dirigem à cafeicultura do Oeste Paulista; outros foram canalizados para o trabalho em obras de infraestrutura urbana e na construção de caminhos e estradas.

A abolição da escravidão no final do século XIX proporcionou um novo cenário e trouxe consigo novos desafios; a grande expansão da produção cafeeira, associada à falta de um contingente satisfatório de trabalhadores no território nacional, possibilitou a abertura do Brasil para a imigração. Nesse mesmo intervalo, a Europa se via em voltas com a propagação da nascente industrialização – a qual atraiu grande parte da população para as cidades – e com os efeitos da transição demográfica⁶⁹ (LEVY, 1974). A junção desses elementos fez com que considerável número de indivíduos

⁶⁹ Pela primeira vez na história as taxas de mortalidades mantiveram-se estáveis durante décadas, enquanto que os índices de natalidades permaneceram elevados, o que ocasionou um considerável crescimento populacional (FAUSTO, 2000).

não fosse absorvido no mercado de trabalho europeu. Tais fatores contribuíram para que uma substancial leva de imigrantes provenientes da Europa adentrasse no Brasil a partir da década de 1870 (BRITO, 2004).

Em decorrência da crescente necessidade de mão de obra inicia-se uma política de migração, com atraso em relação a outros países da América em função da duração do regime escravocrata do país. Assim, um período de imigração em grande escala da Europa para a América, em especial para o Brasil, aconteceu entre 1870 e 1930. Nesse ínterim, estimativas indicam que 40 milhões de pessoas tenham migrado do Velho para o Novo Mundo (OLIVEIRA, 2001).

Como o café era o principal produto capaz de integrar o Brasil ao comércio internacional, passou a ser de grande interesse governamental resolver o incômodo problema com relação à produção: a falta de mão de obra. Além disso, ainda havia a necessidade de se aumentar a produção de alimentos, para atender o crescente mercado consumidor do Rio de Janeiro e São Paulo. Assim, pautado em uma visão de que os imigrantes europeus seriam os únicos capazes de construir uma nação brasileira civilizada e moderna, o governo passou a incentivar a imigração europeia (FURTADO, 1998). Esses imigrantes tinham duas formas distintas de atingir o território nacional: uma via agenciamento privado e outra por intermédio de iniciativas governamentais.

A migração estrangeira agenciada pela iniciativa privada se mostrou um fracasso, pois foi incapaz de assegurar uma transição efetiva para o trabalho livre. Dessa forma, as iniciativas governamentais assumem diretamente a responsabilidade pela publicidade, recrutamento, transporte, recepção e distribuição dos imigrantes entre as diversas fazendas brasileiras.

O ponto culminante da migração europeia para o Brasil ocorreu nas duas últimas décadas do século XIX, entre 1877 e 1903, quando deu entrada no país cerca de 2 milhões de imigrantes, com predomínio de italianos, os quais correspondiam a, aproximadamente, metade desse montante (PACHECO e PATARRA, 1997). Esse contingente de imigrantes trouxe para o Brasil pessoas pobres, provenientes, do Norte e Nordeste de Portugal, assim como de áreas rurais da Espanha e Itália. Os imigrantes foram absorvidos pela lavoura cafeeira e pela nascente indústria brasileira, e se fixaram, em sua maioria, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Concomitante a isso, o país também se vê em voltas com a migração interna de grupos vindos do Nordeste, em decorrência da seca, com destino ao Centro Sul do Brasil (OLIVEIRA, 2001).

Para melhor compreensão da dinâmica migratória no Brasil no final do século XIX e início do século XX, Levy (1974) divide a entrada de imigrantes em períodos. Segundo o autor, até 1876 entraram 350.117 imigrantes no país, dentre eles 45,73% eram portugueses, 35,74% de “outras nacionalidades”; alemães totalizavam 12,97%, e italianos e espanhóis não chegavam a atingir 6%.

No segundo período (1877 a 1903), observa-se uma variação das tendências ob-

servadas no período anterior: o mesmo caracteriza-se por uma intensa imigração italiana (58,49%) e uma diminuição relativa da participação dos portugueses (20%). Nesse intervalo temporal entraram no Brasil 1.927.992 pessoas, ou seja, uma média anual de 71 mil. Até 1876 eram os portugueses que constituíam o maior contingente de estrangeiros, enquanto que em 1877 o número de italianos dobra em relação ao ano anterior (LEVY, 1974).

Nas primeiras décadas do século XX, um projeto de colonização agrícola, implantado com o objetivo de promover o povoamento da terra, atraiu novamente um considerável contingente de europeus para o Sul e Sudeste do Brasil (BASSANEZI, 1999). O que configurou o terceiro período (1904 a 1930), no qual entraram no Brasil 2.142.781 imigrantes, com uma média anual de 79 mil pessoas. Durante os anos de 1915 a 1918, verificou-se uma redução no número de entradas de estrangeiros no Brasil, quando a média anual passou a ser de 27 mil pessoas. A partir de então, os portugueses voltam a constituir o maior montante de estrangeiros, eleva-se também a entrada de imigrantes que pertencem a “outras nacionalidades” (LEVY, 1974).

Em fins de dezembro de 1930 são publicadas as primeiras medidas restritivas à entrada de imigrantes internacionais no país. Tais medidas são reflexo da crise vivenciada pela economia mundial em 1929, com conseqüente crise do café (BAENINGER e SOARES, 2009). As restrições vão crescendo até a fixação de quotas na Constituição de 1934 e depois também na de 1937. Esse cenário dá início ao último período da grande migração para o Brasil, que dura aproximadamente 33 anos (1931 a 1963) e está correlato à passagem da economia brasileira para uma nova fase.

1.2 A população brasileira no período de 1930 a 1980

Na primeira metade da década de 1930 os japoneses passam a entrar no país em grande número, atingindo cerca de 44% do total de imigrantes estrangeiros. Contudo, em 1934, com a adoção de uma política restritiva por parte do governo brasileiro, a imigração japonesa foi sendo reduzida até cessar completamente na década de 1940 (SUZUKI, 1995). Assim, os anos correspondentes à II Guerra Mundial, em especial de 1942 a 1945, apresentam um número bastante reduzido de entradas de imigrantes no Brasil, em torno de 2 mil por ano (LEVY, 1974).

A década de 1930 constitui um marco temporal na drástica mudança ocorrida no padrão migratório internacional do Brasil. A migração internacional, que até então era um fator preponderante na configuração da população brasileira em território nacional, cede espaço às migrações internas. Mais uma vez, a dinâmica econômica desenvolveu um papel decisivo na configuração dessa nova realidade.

Logo após a Primeira Guerra Mundial o preço do café sofre um forte aumento, conseqüentemente, a comercialização desse produto acabou permitindo o acúmulo de uma considerável quantia de capital. Esse excedente propiciou fundos para que o

Brasil fosse capaz de promover a inversão industrial. Posteriormente, a crise de 1929 e a revolução de 1930 acabaram por inviabilizar a monocultura cafeeira e essa deixou de ser a principal atividade econômica do país. Por conseguinte, a produção passa a ser direcionada para o mercado interno e a industrialização começa a ganhar espaço através do processo de substituição de importações (BAENINGER e SOARES, 2009).

A junção desses fenômenos acaba por conduzir a mudanças no perfil de distribuição da população brasileira (BAENINGER e SOARES, 2009). Esse período foi marcado pelas migrações interestaduais e intraestaduais, denominado “metropolização da população”, no qual os indivíduos buscavam como destino as grandes cidades, acreditando que nelas estariam presente melhores condições de vida e trabalho. Em decorrência disso, as taxas de crescimento das regiões metropolitanas passaram a ser superiores àquelas verificadas nos respectivos estados, assim como a taxa média anual de crescimento populacional dos grandes centros urbanos passou a ser significativamente superior às taxas de crescimento das cidades periféricas (RODARTE, FERNANDES e OJIMA, 2000).

Uma série de melhorias promovidas no meio urbano contribuiu para o enorme atrativo que esses espaços passaram a exercer na população brasileira, dentre eles destacam-se as melhorias nas áreas de saúde pública, bem-estar social, assistência médica, ensino básico e regulamentação do mercado de trabalho. Com a formação e consolidação do centro industrial formado pelos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o mercado nacional se consolida. Para tanto, fez-se necessária a criação de uma rede de transporte e comunicação, que mesmo incipiente, favoreceu o deslocamento das pessoas (BAENINGER e SOARES, 2009).

Brito (2002) salienta que, as trajetórias migratórias internas no Brasil são configuradas a partir dos intensos desequilíbrios regionais e sociais criados por meio do desenvolvimento do capitalismo no país. Desse modo, as regiões que são incapazes de propiciar meios de sobrevivência para sua população, acabam criando um “excedente demográfico”, o qual se desloca para áreas onde o crescimento urbano, industrial e a expansão da fronteira agrícola se avultam.

Segundo Brito (1997), citado por Baeninger e Soares (2009), ao longo dos anos 1940, a região Nordeste do país e o Estado de Minas Gerais foram responsáveis por quase 65% do total de incremento da emigração acumulada no País. Nos anos 1950, essa participação atingiu 70%. Esse contingente populacional se deslocou em função dos efeitos do poder atrativo das regiões de crescimento industrial do Sudeste e da expansão da fronteira agrícola no Paraná e nos Estados do Centro-Oeste. Essas áreas totalizaram quase 83% da imigração acumulada nas décadas de 1950 e 1960.

Entre as décadas de 1940 e 1970, o Estado do Paraná apresentou um crescimento populacional assustadoramente elevado, quando sua população saltou de 1,2 milhões para 6,9 milhões. Tal fato está ligado à disponibilidade de terras férteis nessa região, e aos incentivos governamentais para sua ocupação. No tocante à região Centro-Oeste, especialmente os Estados de Mato Grosso e Goiás, a atração ocorreu em

função da construção da nova capital em Brasília, além do investimento crescente na construção de estradas, que propiciou a implantação de cultivos extensivos (MARTINE, 1982).

A partir da década de 1970, quando se analisa os deslocamentos populacionais fronteiriços, observa-se uma forte desaceleração do crescimento demográfico nas fronteiras do Paraná e Centro-Oeste, portanto, a tendência de crescimento dessas áreas se inverte. O Paraná que na década anterior exerceu forte atração passa, nos anos 1970, a expulsar população. Já as áreas rurais, que até então eram o motivo dos grandes movimentos de entrada, foram exatamente as que alimentaram os fluxos de saída. Dados demonstram que essas áreas teriam perdido, nas décadas de 1970 e 1980, cerca de 2,5 milhões de pessoas (MARTINE e CAMARGO, 1984).

Ao analisar os fatores responsáveis pela retração da população no Estado do Paraná e na região Centro-Oeste, Martine (1982) expõe que a queda na produção do café, frente a novas lavouras, associada à grande concentração fundiária e a modernização da agricultura, fez com que a necessidade por mão de obra declinasse. Padis (1981) pontua que ao se voltar para o mercado interno, a agricultura perde a capacidade de atração que possuía quando a produção era voltada para a exportação. O autor afirma, ainda, que o mercado interno é capaz, na melhor das hipóteses, de reter apenas a força de trabalho que “normalmente” se dirige para esse setor.

Com base nos fatores supramencionados, observa-se que a principal característica da organização espacial da população brasileira entre 1940 e 1980 foi a acentuada busca por cidades cada vez maiores e territorialmente concentradas. Dessa forma, as áreas rurais, bem como as pequenas cidades, perderam o poder atrativo que outrora exerciam, em contrapartida, os centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, principalmente os que possuíam mais de 500 mil pessoas, passaram a exercer um enorme poder de concentração populacional. Como reflexo desse fenômeno, as Regiões Metropolitanas (RMs), na década de 1970, apresentaram um vultoso crescimento de 41,3% (MARTINE, 1994).

Nesse contexto, as metrópoles que mais se destacaram foram São Paulo e Rio de Janeiro, pois estas se apresentaram como áreas urbanas com um forte poder de concentração da população e responderam por quase um quarto do incremento demográfico brasileiro da década de 1970 (MARTINE, 1987). No tocante à migração líquida estimada para as RMs, nesse mesmo período, 50% corresponde ao processo migratório da região metropolitana de São Paulo. Ao somarmos esse percentual aos processos migratórios das demais RMs do Sudeste e do Sul esse valor sobe para quase 80%.

No final desse período, com o crescimento da população urbano-industrial, observa-se a instauração de dois tipos de movimentos migratórios internos no Brasil: a interiorização e a urbanização. À primeira vista, esses dois fenômenos parecem se contrapor, contudo, eles fazem parte de um mesmo processo. A interiorização constituiu-se no deslocamento de uma substantiva parcela da população para as cidades menos populosas, especialmente aquelas localizadas nas periferias das regiões me-

tropolitanas. Esse evento passa a ser mais recorrente em função do desenvolvimento das vias de transporte terrestre, que cada vez mais passam a estar associadas ao processo de urbanização que se torna mais recorrente nos grandes centros.

1.3 As tendências migratórias brasileiras na década de 1980

Para melhor se compreender os processos que estiveram relacionados aos movimentos migratórios no Brasil nos anos 1980 é preciso se ter em vista a conjuntura econômica da época. Essa década tem início com uma das crises mais graves da história do país, após o “milagre econômico” (período áureo da economia brasileira que durou até 1974) a recessão e o desemprego atingiram patamares nunca vistos. Assim, observou-se um decréscimo na capacidade de absorção de mão de obra, principalmente nas metrópoles (PACHECO e PATARRA, 1997). Por certo que o cenário econômico dessa década influenciou fortemente as tendências migratórias que eram dominantes até então.

Na década de 1980, o modelo de industrialização pelo processo de substituição de importações, que até então foi responsável pelo elevado crescimento econômico do Brasil, atinge seu limite e passa a ficar estagnado. Por conseguinte, a ruptura verificada na dinâmica de crescimento dos postos de trabalho nos grandes centros (resultado da crise econômica) agravou um problema que até então era tido como marginal, qual seja, o crescimento do desemprego nas grandes cidades. Dessa forma, essas áreas passaram a ter seu poder de atração reduzido. Apesar de ter tido visibilidade na década de 1980, já no final dos anos 1970 era possível identificar uma desconcentração da atividade econômica em alguns estados e seu reflexo nos fluxos migratórios (MARTINE e DINIZ, 1991).

Ao longo da década de 1980 o processo de distribuição espacial da população brasileira, que nas décadas anteriores foi marcado pela migração do meio rural para o urbano, em especial para as metrópoles, e das migrações que se dirigiram às fronteiras agrícolas, passa por transformações significativas (BAENINGER e SOARES, 2009). Um sistema urbano mais amplo acabou por contribuir para a formação de redes migratórias mais complexas. Porém, conforme afirmam os autores Pacheco e Patarra (1997) não está completamente elucidada a natureza dos movimentos migratórios recentes no Brasil, entretanto, as características apresentadas pelos mesmos demonstram que o país passou a estar diante de novos processos.

Os anos 1980 correspondem ao fim do ciclo de atração populacional exercido pela expansão da fronteira agrícola e à redução acentuada do ritmo de crescimento da população brasileira. Já a partir da década de 1960 o país começa a apresentar queda em sua taxa de fecundidade: de 3,05%, nos anos 1950, a 1,93%, no período 1980/1991, um decréscimo de quase 37% (MARTINE, 1994). Nesse momento surge no Brasil uma nova tendência: a “periferização”. Esta se contrapõe à “metropolização”, vivenciada até os anos 1980, e se caracteriza pelo intenso crescimento dos municípios periféricos das regiões metropolitanas, em comparação com o crescimento

apresentado por seus respectivos municípios sede (CUNHA e BAENINGER, 2000; CUNHA, 2003; BAENINGER e SOARES, 2009).

Pacheco e Patarra (1997) apontam como principais responsáveis por isso a redução da fecundidade (que vinha sendo reduzida desde a década de 1960), a maior incidência de migrações intrarregionais e de curta distância, além do alto nível de migrações de retorno. De acordo com os autores, esses elementos acabaram por promover um maior equilíbrio na distribuição populacional.

Nesse período, também, chama a atenção o crescimento apresentado pela região Norte do país. Pela primeira vez, o aumento populacional absoluto dessa região (3,6 milhões de pessoas) foi maior que o da região Sul (3,1 milhões), assim como da região Centro-Oeste (2,6 milhões). O incremento absoluto apresentado pela população da região Norte em 1980 foi consideravelmente maior – 3,3 milhões – àquele que havia ocorrido na década anterior – 2,3 milhões. Outra tendência que se inverteu foi o crescimento inferior apresentado pela região Sudeste frente ao Nordeste, sendo que este, desde a década de 1940, vinha tendo consideráveis acréscimos em sua população. Essa disposição foi resultado da redução expressiva que a migração do Nordeste para o Sudeste sofreu a partir da década de 1980 (MARTINE, 1994).

Com relação às características migratórias da população brasileira na década de 1980, merece destaque o forte crescimento da migração de retorno, que se manifestou em praticamente todos os Estados. Dados apresentados por Cunha e Baeninger (2000) demonstram que cerca de 1,2 milhões de pessoas retornaram ao seu estado de nascimento na década de 1970, enquanto que na década de 1980 esse montante foi de quase 2,7 milhões. Na região Sul, os Estados que mais manifestaram esse fenômeno foram Paraná e Rio Grande do Sul e no Sudeste São Paulo e Minas Gerais. Todavia, vale ressaltar que essa tendência manifestou-se com maior intensidade no Nordeste – os migrantes nordestinos de retorno, que totalizavam 279 mil, na década de 1970, chegaram a 949 mil, nos anos 1980 (CARVALHO et al., 1998).

Dessa forma, observa-se que o cenário dos anos 1980 promoveu uma série de alterações no quadro de migrações no Brasil, dentre elas: modificou-se a tendência de concentração populacional nas grandes capitais e regiões metropolitanas; a migração rural-urbana perdeu força frente à migração urbano-urbano; houve uma redução da capacidade de Minas Gerais e dos Estados do Nordeste em gerar excedentes demográficos; as fronteiras agrícolas começaram a perder sua capacidade de absorver mão de obra; os fluxos migratórios de curta distância e intrarregionais passaram a ser mais frequentes e uma considerável parcela das pessoas que migraram retornam aos seus estados de origem (BAENINGER e SOARES, 2009).

Ao fazer uma análise desse momento vivenciado pelo Brasil no tocante às migrações, frente aos períodos anteriores, Braga destaca que:

Nas décadas precedentes, os investimentos industriais, a urbanização e as altas taxas de natalidade fizeram gerar excedentes populacionais que alimentaram fortes movimentos migratórios em direção às grandes metrópoles e áreas de frontei-

ras de recursos. Mudanças econômicas e demográficas trouxeram um esgotamento de antigos padrões que acompanhavam a dinâmica populacional até então. Em consequência, os movimentos da população no espaço ganharam outras tendências, fruto também das novas territorialidades derivadas da expansão do Brasil urbano – industrial (BRAGA, 2006:3).

Para finalizar o quadro migratório da população brasileira nos anos 1980 faz-se de grande relevância destacar que nesse período o Brasil, que entre os anos de 1950 e 1980 registrou prioritariamente deslocamentos internos, passa a ter um caráter eminentemente emigratório. Esse processo de deslocamento da população brasileira para o exterior foi reflexo das crescentes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que ocorreram em nível global, principalmente a partir dos anos 1980. Nesse contexto situam-se as mudanças provenientes do processo de reestruturação produtiva, com a inserção de novas formas de mobilidade do capital e da população em diferentes partes do mundo (PATARRA, 2005).

2. Migrações Internacionais no Brasil

2.1 Emigração e Imigração no Brasil de 1980 até os dias atuais

A partir da década de 1980 o Brasil inaugura uma nova fase no tocante aos deslocamentos de sua população, período em que fica nítido que um crescente número de brasileiros passa a residir no exterior, tema que, de forma recorrente, passou a ser abordado tanto pela mídia como pelos pesquisadores da área. De país historicamente receptor de imigrantes, o Brasil passa a ser um intenso expulsor de população (CARVALHO e CAMPOS, 2006). Os principais destinos dos emigrados brasileiros são Japão, Estados Unidos e alguns países da Europa. Neste mesmo período passamos a observar novas modalidades da imigração internacional no país, que passa a ser receptor de coreanos, chineses, bolivianos, paraguaios, chilenos, peruanos e africanos procedentes de diferentes países.

Nas últimas três décadas, portanto, passamos a observar no Brasil novas modalidades na migração internacional, que incluem não só a emigração de brasileiros, mas também a imigração de estrangeiros predominantemente originários de outros países em desenvolvimento, além da recepção de refugiados de diferentes partes do mundo (AYDOS, 2010). De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), no ano de 2009, cerca de 3.040.993 brasileiros residiam no exterior. Neste mesmo ano, estimativas indicavam a presença de 750 mil estrangeiros vivendo no Brasil (FAZITO, 2008), além de 4.183 estrangeiros com estatuto de refugiados, procedentes, principalmente, de países africanos (ACNUR, 2009).

Mais importante do que contabilizar esses fluxos é conhecer suas particularidades. Conforme afirmam Patarra e Baeninger, “a importância do fenômeno migratório internacional reside hoje muito mais em suas especificidades, em suas diferentes intensidades e espacialidades e em seus impactos diferenciados (particularmente em

nível local) do que no volume de imigrantes envolvidos nos deslocamentos populacionais” (PATARRA e BAENINGER, 2004:3). Entretanto, divisar a intensidade e predomínio de determinados fluxos, frente aos demais, proporciona um esclarecimento preliminar das nuances que esse fenômeno pode apresentar.

2.1.1 Imigração para o Brasil

Durante muito tempo a entrada de estrangeiros no Brasil foi algo negligenciado pelas autoridades brasileiras no tocante à mensuração desses imigrantes. Atualmente, em decorrência da importância que os fluxos apresentam, principalmente no que se refere à economia, estão sendo criados mecanismos capazes de promover uma mensuração mais apurada desses movimentos.

No tocante às fontes de informação voltadas para o estudo da migração internacional, existem dois tipos principais de dados: aqueles provenientes de pesquisas domiciliares, especialmente os censos, e os dados levantados em bases de registros administrativos. Os registros administrativos correspondem ao levantamento de informações sobre a entrada e a saída de estrangeiros e nacionais, assim como os dados sobre pedidos de visto ou refúgio solicitados por estrangeiros. Já os dados censitários apresentam uma maior confiabilidade, contudo, quando se trabalha com a migração internacional, as dificuldades são sempre maiores, uma vez que o número de migrantes em situação irregular ainda é consideravelmente elevado, o que dificulta a produção de estatísticas precisas (BAENINGER, 2001).

Conforme afirma Baeninger (2001) os censos não são capazes de captar os migrantes que se encontram em situação irregular no país (não documentados, a mobilidade circular fronteiriça, etc.). Além disso, as informações obtidas nesse tipo de pesquisa referem-se ao estoque de estrangeiros, ou seja, ao volume acumulado de imigrantes internacionais que se encontram residindo em um país diferente de seu local de nascimento.

Os Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são considerados por muitos pesquisadores como sendo uma das mais importantes fontes de dados para o estudo da migração (BRAGA, 2000; BAENINGER, 2001; VILLA e MARTINEZ, 2000; PELLEGRINO, 1989). É importante se ter em vista que as especificidades das informações envolvendo os movimentos populacionais exigem a coleta de dados sobre diferentes áreas em diferentes momentos temporais, dessa forma, poucas são as pesquisas capazes de apresentar um nível amostral que possibilite maior precisão no estudo dessa temática (BRAGA, 2000). A preocupação dos órgãos brasileiros com a migração internacional tem se tornado mais elevada nos últimos anos, refletindo inclusive na coleta mais precisa de dados referente a esse tema no Censo de 2010.

Outra importante fonte de dados para o estudo da migração internacional, especificamente na América Latina, é o *Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica* (IMILA), que teve sua origem no Centro Latino-

americano de Demografia (CELADE) no início dos anos 1970. O projeto foi criado com o objetivo de se fornecer informações e análises acerca das migrações internacionais entre os países da América Latina. Os dados disponibilizados pelo IMILA se baseiam nos censos demográficos de diversos países. Conforme afirma Baeninger “a finalidade principal do Projeto IMILA é sistematizar os dados sobre a população recenseada em países diferentes do de nascimento” (BAENINGER, 2001: 285).

Apesar da valiosa contribuição dada pelo Projeto IMILA, não se deve perder de vista o fato de que a qualidade das informações censitárias de um país para outro varia consideravelmente, pois, fatores como a periodicidade dos levantamentos, os quesitos abordados, além da falta de uma definição única do conceito de migrante, são alguns dos fatores que dificultam o uso comparativo dessas informações (VILLA e MARTINEZ, 2000).

Em decorrência da flexibilidade dos fluxos migratórios, atualmente a tarefa de contabilizar e caracterizar os migrantes brasileiros demanda um considerável esforço. Conforme afirmam Martes e Fazito (2009), essa tarefa só se torna possível através da compilação de dados provenientes de fontes variadas. Outro fato que dificulta o trabalho de pesquisadores que se debruçam sobre essa temática é a não adequação na coletas dos dados de modo a se registrar os deslocamentos de nacionais fora do seu país de nascimento.

Para melhor se conhecer as dinâmicas presentes nessas modalidades de migração internacional envolvendo o Brasil, abordaremos em seguida cada uma delas de forma particularizada.

2.1.2 Emigração de brasileiros

Conforme dados do Departamento de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores, em 2002, cerca de 1.964.498 brasileiros residiam no exterior. Quando se verifica os dados referentes ao ano de 2007, percebe-se que 3.044.762 brasileiros encontram-se nessa situação, o que corresponde a um crescimento de 55%. No tocante ao destino desses emigrantes, os dados revelam que a América do Norte era o destino preferido dos brasileiros, abrigando um total de 1.278.650, seguida da Europa, 766.629; América do Sul, 611.708 e Ásia, 318.285 (BAENINGER e SOARES, 2009).

Ao se averiguar as perdas de população do Brasil para países desenvolvidos, é notável o destaque dos Estados Unidos como destino preferencial, correspondendo em 2007 a aproximadamente 40% (1.240.000) do conjunto de emigrantes, contando-se os regulares e irregulares (MRE, 2008). Com relação à Europa, dentre os países que mais têm exercido atração sobre a população brasileira, destacam-se: a Itália, que em 1996 possuía 17 mil brasileiros e em 2003, 35 mil; Portugal, que em 1996 e 2003 absorvia, respectivamente, 22 mil e 70 mil; e a Espanha, que recebeu 12 mil em 1996 e 32 mil em 2003 (PATARRA, 2005).

Apesar desses números expressivos, ao considerar os dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE, 2008), no contexto dos países europeus, a posição ocupada pelo Reino Unido merece destaque, pois no ano de 2007, respondiam pela absorção de 19,6% do total de imigrantes brasileiros (767 mil). Nessa mesma classificação, ocupavam as posições posteriores Portugal, com 147 mil; Itália, com 132 mil, e Espanha, com 110 mil (BAENINGER e SOARES, 2009). Ao tentar se caracterizar o perfil dos migrantes que sustentam estes fluxos, observa-se que houve inicialmente prevalência de um dos gêneros, expressa na crescente feminização da população migrante. Para exemplificar, na década de 1980, a maior parte dos migrantes internacionais era formada por homens – 1.050.000, aproximadamente, e 750 mil mulheres; já na década de 1990 se observa um evidente equilíbrio – 294 mil homens e 256 mil mulheres (MARTES e FAZITO, 2009).

No tocante às regiões de origem dos emigrantes internacionais, verifica-se que ao longo do tempo também foram ocorrendo certas alterações. Na década de 1980 a maior parte dos emigrantes era proveniente das regiões Sudeste e Sul do país, os quais correspondiam a aproximadamente 91% do fluxo de saída. Já na década de 1990 esse valor caiu para cerca de 79%, acompanhando o relativo aumento da mobilidade populacional com origem na região Nordeste brasileira com destino à Europa e Estados Unidos e uma maior diversificação, em geral, dos pontos de origem e destino dessa migração.

Nota-se mais recentemente também um incremento nas trocas populacionais da Fronteira Norte, na área de contato entre Brasil, Guiana Francesa, Venezuela, Peru e Bolívia, além de um fortalecimento das trocas migratórias entre Brasil e Japão, especialmente na segunda metade da década de 1990 (FAZITO, 2008).

2.1.3 Emigração de Brasileiros com destino aos Estados Unidos

A reestruturação do capitalismo global promoveu consideráveis alterações nos fluxos migratórios internacionais. A principal delas talvez seja a atração que os países que ocupam posição central no sistema capitalista passaram a exercer sobre a população dos países menos desenvolvidos. Ao se deslocarem para esses países, as pessoas almejam alcançar uma determinada ascensão social, que só pode ser atingida através do acúmulo de capital, acúmulo esse facilitado pelos maiores salários que recebem nesses países, mesmo exercendo funções que não exigem qualificação. Diante disso, “os fluxos mais significativos da emigração internacional contemporânea no Brasil são, de fato, aqueles destinados à América do Norte, especialmente aos Estados Unidos” (FAZITO e RIOS-NETO, 2008: 311).

Desde seu surgimento como tendência migratória, os fluxos de brasileiros para o “Primeiro Mundo” têm nos Estados Unidos o principal país receptor, que em escala crescente recebeu em 1996, 2000, 2001 e 2003, aproximadamente 580, 800, 894 e 713 mil emigrantes, respectivamente. Esses migrantes são, em sua maioria, jovens pertencentes à classe média e normalmente entram de maneira irregular no país e são absorvidos em trabalhos que não exigem qualificação, mas que apesar disso propici-

am um orçamento maior e lhes possibilita a criação de certa reserva financeira (PATTARRA, 2005).

É importante ressaltar que as estimativas de brasileiros residentes nos EUA são bastante imprecisas. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, aproximadamente 1,2 milhões brasileiros residem atualmente nos EUA. Contudo, de acordo com as estimativas do censo dos Estados Unidos não mais que 400 mil brasileiros devem residir no país (MARTES e FAZITO, 2009).

Historicamente o fluxo de brasileiros para os Estados Unidos se formou na região Sudeste do Brasil (de onde se originava o maior número de emigrantes) e teve como regiões de destino o Nordeste (New Jersey e Massachussets), Sul (Flórida) e Oeste (Texas, Arizona e Califórnia) dos Estados Unidos (MARTES e FAZITO, 2009).

Um dos aspectos que chama a atenção de quem analisa a atual corrente migratória de brasileiros para os Estados Unidos, é a forte presença de imigrantes provenientes de Governador Valadares, em Minas Gerais, para a cidade de Boston, no Estado de Massachussets. Há também a presença em grande volume de imigrantes provenientes do Espírito Santo, São Paulo, Paraná e Bahia, porém os imigrantes oriundos de Governador Valadares são em número consideravelmente maior. A conexão de Governador Valadares com os Estados Unidos teve início durante a Segunda Guerra Mundial, quando aviões americanos iam regularmente àquele município com o intuito de transportar mica (minério essencial na produção de rádio) para os Estados Unidos (SALES, 1991).

No que diz respeito ao perfil da população brasileira residente nos EUA, verifica-se que ele é bastante heterogêneo, pois representa fluxos de diferentes regiões de origem. Ao se verificar as informações censitárias sobre retornados internacionais dos EUA, nota-se que eles possuem instrução média e elevada, com 11 a 16 anos de estudo, e no que se refere ao gênero, essa população é constituída majoritariamente por homens. Entretanto, não se deve perder de vista o crescimento da população feminina entre os migrantes nos últimos anos. Outra tendência observada é a reorganização familiar no território estadunidense, onde um familiar geralmente migra primeiro e passa a formar uma rede de relações a partir da qual o restante da família entra no país, sendo que na maioria das vezes essa entrada ocorre de forma irregular (MARTES e FAZITO, 2009).

Um dos grandes problemas que a emigração de brasileiros apresenta ao longo das últimas décadas constitui-se nos meios irregulares pelos quais essas pessoas têm acesso aos EUA. Quando esse fluxo migratório teve início, ao longo da década de 1980, os brasileiros entravam nos Estados Unidos portando visto de turismo e, após vencer o prazo desse eles, permaneciam em situação irregular no território estadunidense. Com a maior rigidez do governo americano em relação às leis de imigração e ao controle das fronteiras entre EUA e México, esse fluxo emigratório sofre um arrefecimento, o que ocorre de forma mais evidente a partir da primeira metade da década de 1990.

Com a consolidação de redes sociais de migração, os fluxos de entrada irregular nos EUA voltam a se intensificar e atingem seu ápice em 2000, quando o *Department of Home Security* (DHS) estadunidense registra a retenção de aproximadamente 54 mil brasileiros na travessia clandestina da fronteira. De acordo com informações desse mesmo órgão, a partir de 2005, o número de brasileiros detidos reduziu abruptamente. Isso foi reflexo da reforma da política imigratória aplicada na fronteira dos Estados Unidos. Em 2005, 31 mil brasileiros haviam sido apreendidos durante a tentativa de travessia, e em 2008 foram apenas 977 (DHS, 2009).

2.1.4 O perfil das trocas migratórias entre Brasil e Japão

A imigração japonesa para o Brasil começou em 1908 e, desde então, aproximadamente 240 mil japoneses entraram no país. Saito (1980) divide em três períodos a migração de japoneses com destino ao Brasil. O primeiro (1908-1924) corresponde à entrada de japoneses em função dos subsídios fornecidos pelo governo paulista, quando se estima que 31 mil japoneses tenham adentrado no país. Já o segundo período (1924-1941) é marcado pelos incentivos fornecidos pelo governo japonês para o transporte, o que impulsionou a entrada de japoneses no país. Todavia, com a restrição da imigração por parte do governo brasileiro, o ingresso de japoneses no Brasil foi sendo reduzido até cessar por completo em 1941. A última fase (a partir de 1952) caracteriza-se pela retomada dos fluxos migratórios de japoneses com destino ao Brasil, que atinge seu auge na década de 1960 e volta a cair na década seguinte (SUZUKI, 1995).

No que se refere às características que esses imigrantes apresentavam, observa-se que elas variavam conforme as fases descritas por Saito (1980). Assim, os migrantes da primeira fase eram majoritariamente de procedência rural, constituídos por pequenos proprietários ou arrendatários no Japão. Esses indivíduos foram absorvidos principalmente pela lavoura cafeeira e tinham a intenção de retornar ao seu país de origem após conquistarem ascensão. Já os imigrantes da segunda fase, muitos deles das antigas possessões e colônias japonesas – tais como Taiwan, Coreia e Manchúria – vieram com o intuito de se instalarem de forma permanente e foram dispersos em núcleos coloniais localizados na Amazônia, Nordeste, Sul, São Paulo e Paraná. Na terceira fase o Brasil atraiu migrantes voltados para o setor empresarial e tecnológico, sendo em número bem menos expressivo do que aquele apresentado nas fases anteriores. A vinda desses indivíduos esteve relacionada ao aumento da industrialização no Japão e ao “milagre brasileiro”.

Sendo assim, a emigração internacional para o Japão está intimamente ligada à imigração de japoneses para o Brasil no início do século XX e ganhou novas formas em meados da década de 1980. Essa mudança está principalmente ligada ao início do retorno da comunidade de descendentes de japoneses para o Japão, que se intensifica a partir da década de 1990.

Este é um fluxo emigratório bastante singular, pois todos os emigrantes possuem status migratório regular e são, via de regra, migrantes trabalhadores contratados

por empresas japonesas (MARTES e FAZITO, 2009). Esse fluxo migratório, caracterizado pelo apoio institucional do Estado japonês, vem ocupando a terceira posição no tocante às perdas populacionais do Brasil para o exterior. Em 1996 viviam no Japão aproximadamente 263 mil brasileiros, os quais em 2003 passaram a ser 269 mil (PATARRA, 2005) e, em 2009, atingiram 280 mil (MRE, 2009).

O retorno dos descendentes de japoneses nascidos em solo brasileiro para o Japão foi resultado da mudança ocorrida nas regras da política imigratória japonesa a partir de junho de 1990, com a reforma da Lei de Controle da Imigração; esses indivíduos passam a deter o direito de trabalharem legalmente no Japão. De acordo com cada geração de descendentes, um tempo específico é permitido, de três anos para os nisseis⁷⁰ e de um ano para os sanseis⁷¹. Caso haja o interesse por parte do migrante de permanecer no Japão, os vistos podem ser prolongados. As demais gerações não participaram deste processo de reforma da Lei, e, com efeito, uma parcela dos emigrantes brasileiros no Japão trabalha de forma irregular (OLIVEIRA, 1998).

Como consequência desta reforma na política imigratória japonesa, um número cada vez maior de brasileiros descendentes de japoneses, mestiços e inclusive cônjuges sem descendência japonesa (chamados de cônjuges não-nikkeis) emigraram do Brasil para trabalharem no Japão (NINOMIYA, 1992: 143).

Segundo Cornelius (1995), a política de oportunidades de imigração altamente liberal para os descendentes japoneses residentes na América Latina é tida pelas autoridades japonesas como sendo um meio, politicamente de baixo custo, de se minimizar os problemas decorrentes da falta de mão de obra, especialmente em setores em que se exige pouca qualificação. Esse processo teria também uma grande vantagem adicional, a de que os imigrantes com ancestralidade japonesa não perturbam de forma decisiva a mítica homogeneidade étnica do país (SASAKI, 1998).

Os emigrantes brasileiros descendentes de japoneses que vão para o Japão saem fundamentalmente das mesmas regiões de destino dos imigrantes japoneses que vieram para o Brasil acerca de um século atrás, com destaque para os estados do Paraná e São Paulo. Esses emigrantes ficaram conhecidos no Japão como *dekasseguis* (MARTES e FAZITO, 2009). Segundo descreve Sasaki:

A palavra japonesa *dekassegui* significa trabalhar fora de casa. No Japão, referia-se aos trabalhadores que saíam temporariamente de suas regiões de origem e iam em direção a outras mais desenvolvidas, sobretudo aqueles provenientes do norte e nordeste do Japão, durante o rigoroso inverno que interrompia suas produções agrícolas no campo. Este mesmo termo é, então, utilizado aqui aos descendentes de japoneses ou nikkeis – refere-se a todos os descendentes de japoneses nascidos fora do Japão, não se restringindo apenas aos brasileiros – que vão

⁷⁰ Termo usado para designar os descendentes de japoneses de segunda geração nascidos fora do Japão.

⁷¹ Termo usado para designar os descendentes de japoneses de terceira geração nascidos fora do Japão.

trabalhar no Japão, a princípio temporariamente, em busca de melhores ganhos salariais, executando trabalhos de baixa qualificação, caracterizados pelos japoneses como “3K” – Kitanai (sujo), Kiken (perigoso) e Kitsui (penoso) – que eram recusados por eles (SASAKI, 1998:4).

Os dados apresentados por Carvalho (2006) demonstram que os emigrantes *dekasseguis* apresentam elevado nível de escolaridade, sendo a maior dentre as médias de escolaridade dos emigrantes brasileiros; há um equilíbrio com relação ao sexo dos brasileiros residentes no Japão – 171.499 homens e 141.480 mulheres.

Segundo Sasaki (2008), nos últimos dez anos, parece ter ocorrido uma mudança nas características apresentadas pela população de brasileiros que reside no Japão. Em 1996, a população era constituída basicamente por homens jovens, casados e chefes de família, que deixavam suas famílias no Brasil e iam com destino ao Japão para uma permanência temporária. Entretanto, em 2006 nota-se que esses emigrantes são em sua maioria jovens, homens e mulheres, muitos deles filhos de imigrantes brasileiros (segunda geração) que pretendem permanecer definitivamente no Japão.

Desde seu surgimento até os dias atuais o fenômeno *dekassegui* sofreu grandes transformações e várias alterações ocorreram em sua estrutura. Tais mudanças estão relacionadas com o mercado de trabalho, a estrutura etária, a razão de sexo, os salários, as horas trabalhadas e a convivência social (HIRANO, 2008).

2.1.5 Emigração de Brasileiros para a Europa

A emigração de brasileiros para a Europa passou a se intensificar na última década do século XX. Conforme descrito anteriormente, na década de 1980 a maior parte dos fluxos de emigração se destinava aos Estados Unidos, mas, a partir da década de 1990, os destinos passam a se diversificar na Europa (MARTES e FAZITO, 2009). O primeiro fluxo importante, por razões históricas e culturais, diz respeito à entrada de brasileiros em Portugal. Esse fluxo passa a se consolidar já no início da década de 1990, mantendo-se relativamente estável até o final da década de 2000 (FERNANDES e RIGOTTI, 2008).

Em um estudo que contou com a análise de 400 questionários aplicados a brasileiros que residem em Portugal, Rossi (2004) encontrou resultados interessantes. Os dados desse trabalho demonstraram que a população amostrada caracterizava-se por uma forte disparidade entre sexos: os homens representaram 64,3% dos inquiridos e as mulheres 35,7%; o estado civil dos inquiridos era predominantemente solteiro ou divorciado/separado; tratava-se de uma população relativamente jovem, do qual 57% dos indivíduos possuíam menos de 30 anos. No que se refere ao nível de escolaridade desta comunidade verifica-se que 60,7 % têm o segundo grau ou o técnico e 15,2 % têm nível superior. O estudo ainda revela que a região do Brasil que mais fornece imigrantes a Portugal é Minas Gerais, sendo que 30,8% dos inquiridos afirmaram ser naturais desse Estado, seguido por São Paulo, com 14,6% e Espírito Santo, com

9,7%.

Além de Portugal, a Espanha se apresenta atualmente como um importante país da Europa com presença de imigrantes brasileiros, atingindo aproximadamente 125 mil indivíduos (MRE, 2009). Apesar de ser relativamente recente, esse fluxo tem se intensificado nos últimos dez anos, quando passa a haver uma reemigração de brasileiros que chegaram em Portugal e Itália (MARTES e FAZITO, 2009).

Martes e Fazito (2009), ao analisarem os dados provenientes do Instituto Nacional de Estatística da Espanha (INE), conseguiram traçar um perfil do imigrante brasileiro que reside na Espanha. No tocante à variável idade, os imigrantes brasileiros estabelecidos na Espanha formam um grupo fundamentalmente jovem e em idade ativa, sendo que os adultos jovens – 25 a 34 anos – constituem o contingente mais numeroso, representando 39% dos brasileiros cadastrados no país. Em seguida vem o grupo de 35 a 44 anos, com 20%, e o segmento juvenil (entre 15 e 24 anos), com 19% do total de brasileiros.

Quando se observa o fluxo migratório brasileiro, que tem como destino a Espanha, nota-se um forte desequilíbrio por sexo a favor das mulheres brasileiras, constituindo um dos coletivos de imigrantes mais feminizados na Espanha. Essa característica está relacionada com a demanda apresentada pelo mercado de trabalho espanhol e tem a ver com as mudanças sociodemográficas e econômicas que têm se produzido na Espanha nas últimas décadas. Em consequência à sua elevada feminização, o coletivo brasileiro apresenta alta concentração no setor de serviços, caracterizado pela elevada precariedade das condições de trabalho (RIPOLL, 2008).

Outro país europeu que se destaca pelo volume de imigrantes brasileiros é a Itália. Este país recebeu brasileiros tardiamente, quando comparado com outras nações desse continente, pois sua proximidade com países do Leste europeu fez com que o mercado de oportunidades para os brasileiros fosse mais restrito. O principal fator que tem atraído brasileiros para esse país é a maior facilidade dos descendentes italianos nascidos no Brasil em conseguir o passaporte europeu. A Embaixada da Itália estima que o grupo de pessoas que decidem fixar residência no país corresponda a 10% daqueles que conseguem a nacionalidade italiana, percentual esse que corresponde aproximadamente a 30 mil brasileiros (FERNANDES e RIGOTTI, 2008).

No que diz respeito à realidade das migrações de brasileiros com destino à Europa, tem se destacado o recente estoque de brasileiros residentes no Reino Unido e Irlanda. Somadas as estimativas de brasileiros residentes nos dois países, constata-se a presença de aproximadamente 195 mil brasileiros (MRE, 2009). Segundo Fernandes e Rigotti (2008) estas estimativas corroboram os resultados obtidos por outras fontes de pesquisa, e evidenciam um incremento recente ocorrido no número de brasileiros residentes nessa região.

Em linhas gerais, com exceção dos fluxos mais antigos para Portugal, atualmente a população brasileira imigrante na Europa Ocidental é composta basicamente por jovens adultos (entre 20 e 40 anos) de ambos os sexos, com escolaridade elevada (em

média mais de 50% em todos os países têm pelo menos 13 anos de estudo), e participantes da força de trabalho regional. Com exceção de Portugal, a maior parte desta migração não se constitui de familiares, e apresenta elevado índice de migrantes em situação de irregular (MARTES e FAZITO, 2009).

2.1.6 Trocas migratórias entre Brasil e países do MERCOSUL

Conforme destacam Martes e Fazito (2009) a migração internacional de brasileiros no MERCOSUL possui a particularidade de concentrar a maior parte dos fluxos de emigração para o Paraguai, sendo que esse país recebe em torno de 56% do volume total de emigrantes, em seguida tem destaque a emigração para a Argentina, Bolívia, Uruguai e Chile. De acordo com as estimativas apresentadas pelo Ministério das Relações Exteriores (2009) os países da América do Sul que possuem um maior número de imigrantes brasileiros são: Paraguai (300 mil), Argentina (49,5 mil), Venezuela (48 mil), Bolívia (23,8 mil) e Suriname (20 mil).

Ao demonstrar a evolução processada no tocante à migração de brasileiros para os países que compõem o MERCOSUL, Baeninger (2008), com base nos dados do IMILA-CELADE e MRE, aponta a existência de diferentes trajetórias de deslocamento. O primeiro deles seria a emigração de brasileiros para a Argentina até a década de 1970, quando se constata a permanência de aproximadamente 33 mil brasileiros em solo argentino, e posterior recrudescimento dos fluxos com manutenção dos estoques até o ano 2000. Dados mais recentes demonstram que atualmente o trânsito de brasileiros na fronteira com a Argentina tem se intensificado – 35 mil brasileiros segundo estimativas do IMILA, e 38 mil segundo estimativas do MRE (2009).

Em seguida tem-se a emigração de brasileiros para o Paraguai a partir de 1980 e com intenso crescimento entre 1986 e 1996. Atualmente, o IMILA acusa a presença de aproximadamente 107 mil brasileiros residentes no Paraguai, enquanto o MRE (2009) estima seu número em 487 mil. Posteriormente, há a emigração reduzida e constante que tem se direcionado ao Uruguai nos últimos 30 anos, e a intensificação dos fluxos de brasileiros para a Bolívia nos últimos 15 anos. Outro fluxo migratório de consideráveis proporções é o de brasileiros com destino ao Chile, que apesar de ter sempre sido algo residual, vem ganhando incremento na última década. Atualmente, conforme estimativas do MRE, são cerca de 9,2 mil brasileiros residindo em território chileno (MARTES e FAZITO, 2009).

De acordo com as reflexões de Martes e Fazito (2009), existe uma diferença evidente no que se refere à composição dos grupos de emigrantes segundo os países de destino na região do MERCOSUL. A emigração de brasileiros para o Paraguai e Bolívia se caracteriza, majoritariamente, como migração do tipo familiar, formada por homens jovens e chefes de família, mulheres em idade reprodutiva e crianças em idade escolar. Como tendência geral, estas populações apresentam baixa escolaridade (a maioria dos indivíduos possui menos de 6 anos de estudo) e baixa renda familiar. Essas famílias de emigrantes permanecem fortemente vinculadas aos familiares que

continuam residindo em suas comunidades de origem, o que mantém um constante fluxo de pessoas nas áreas de fronteira.

Contraopondo-se às características apresentadas pelos emigrantes brasileiros no Paraguai e Bolívia, aqueles que residem na Argentina e Uruguai se caracterizam como sendo uma população mais envelhecida. Além disso, os jovens são, de maneira geral, mais qualificados para o mercado de trabalho. Dessa forma eles têm ocupado não apenas o setor da agricultura, mas também o da indústria e de serviços (MARTES e FAZITO, 2009).

No cenário recente das migrações internacionais, o Brasil tem acompanhado, de forma geral, as tendências migratórias que os países da América do Sul apresentam. Nota-se, em relação aos movimentos migratórios dos países do MERCOSUL para o Brasil, a importância crescente dos movimentos intrabloco, não tanto pelo volume, mas por sua diversidade e implicações, que correspondem a uma reestruturação produtiva. Observa-se que o contexto internacional proporcionou nessa região a transferência populacional tanto para as metrópoles, como para outras cidades, nas quais a posição geográfica e a competitividade do mercado têm atraído indústrias novas e internacionais nessa atual etapa da economia (BAENINGER e SOARES, 2009).

Dentre os fluxos de imigrantes recebidos pelo Brasil, destaca-se o de bolivianos. Diversos fatores impulsionam a emigração de bolivianos com destino ao Brasil, dentre eles pode-se destacar a estrutura social e econômica deficitária da Bolívia, além da instabilidade política e da miséria que afeta diversas regiões do país. Na América do Sul, o Brasil e a Argentina formam o polo receptor da maior parte dos migrantes de baixa renda, principalmente em decorrência do baixo custo com o deslocamento, por possuírem uma extensa fronteira em comum. Porém, as recentes e sucessivas crises econômicas vivenciadas pela Argentina têm feito com que a maior parte desses emigrantes se desloque com destino ao Brasil. Esse fenômeno tem atraído a atenção de órgãos humanitários, em função da exploração que esses trabalhadores acabam sofrendo em território brasileiro (CACCIAMALI e AZEVEDO, 2005).

Uma parcela considerável dos bolivianos que adentraram o território brasileiro, até passado recente, não estava legalizada, isso ocorria porque o Estatuto do Estrangeiro só permite a entrada de mão de obra especializada e de empreendedores. Aqueles que não apresentavam essas características tinham como opção, para a regularização, casar-se com cônjuge brasileiro ou ter um filho nascido em território brasileiro (SILVA, 2008). Contudo, o Brasil buscou criar mecanismos para facilitar a regularização destes e de outros imigrantes. Em 2009, por meio do Decreto nº 6.893/2009, promulgou lei que concedeu anistia aos estrangeiros que entraram no país até 1º de fevereiro de 2009 e aqui residiam de forma irregular. No mesmo ano entrou em vigor o acordo de livre trânsito de pessoas na área do MERCOSUL, Chile e Bolívia (Decretos nº 6.964/2009 e nº 6.975/2009). Uma avaliação preliminar da anistia aos imigrantes irregulares aponta que até o final de 2009 foram realizadas, aproximadamente, 42 mil solicitações e destas, 17 mil tinham como solicitantes imigrantes bolivianos (OIM, 2010).

Conforme os resultados apresentados por Silva (2008), o Censo de 2000 registrou 20.388 imigrantes bolivianos residentes no Brasil, sendo que estes não se distribuem de maneira homogênea. De forma geral, eles se encontram concentrados em áreas metropolitanas (como São Paulo) e em espaços fronteiriços pontuais, como os municípios de Corumbá (Mato Grosso do Sul) e Porto Velho (Rondônia).

A imigração de bolivianos para o Brasil, principalmente para São Paulo, teve início já nos anos 1950, a partir da entrada de estudantes bolivianos através do programa de intercâmbio cultural Brasil-Bolívia. Contudo, esse fluxo migratório se acentuou significativamente a partir dos anos 1980. Observa-se que a maioria desses imigrantes é constituída por jovens, de ambos os sexos, solteiros e que apresentam um nível mediano de escolaridade. Eles são provenientes de várias regiões da Bolívia, mas há uma predominância de indivíduos oriundos de La Paz e Cochabamba (SILVA, 2008).

Nas últimas décadas o número de imigrantes bolivianos no Brasil tem sofrido um considerável acréscimo. Ao observarmos os dados referentes aos últimos Censos do IBGE verifica-se que esse aumento ocorreu em ambos os sexos, apresentando um crescimento de aproximadamente 30%.

Tabela 1: Imigrantes bolivianos residentes no Brasil – 1991 e 2000

Censo	Homens	Mulheres	Total
1991	8616	7078	15694
2000	11242	9146	20388

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1991 e 2000.

2.1.7 Trocas migratórias entre Brasil e países na Fronteira Norte

a) *Emigração para a Guiana Francesa*

Conforme afirma Fazito (2005), as relações entre o Brasil e a Guiana Francesa não são de idade recente, elas datam desde o início do século XIX. Contudo, somente em 1964 houve a migração de um grande fluxo de brasileiros com destino à Guiana Francesa. Essa primeira leva de migrantes foi incentivada pelo início da construção do Centro Espacial Guianense em Kourou, que demandou um grande volume de mão de obra não especializada. O que atraiu os trabalhadores brasileiros foram os altos salários pagos na época, especialmente em função da diferença cambial entre o cruzeiro e o franco francês (que era de cinco para um). Dessa forma, a vantagem financeira associada à carência de mão de obra impulsionou os primeiros fluxos migratórios de brasileiros com destino à Guiana Francesa.

A entrada de brasileiros em território guianense se dá, na maioria das vezes, através de embarcações de madeira, que se deslocam pela costa oceânica desde Belém e Macapá até Caiena. Outro trajeto é realizado partindo-se do Oiapoque, em uma viagem de menor duração. Na tentativa de se fugir do controle migratório, a chegada a Caiena é realizada durante o período noturno.

Os primeiros brasileiros a se deslocarem com destino à Guiana Francesa apresentavam um perfil socioeconômico e padrão cultural muito baixo. Assim, muitos não dominavam a língua local e eram facilmente enganados por seus contratantes, eram alojados em prédios abandonados no centro de Caiena, onde não havia condições mínimas de sobrevivência.

O fato de que a maioria desses imigrantes entrou na Guiana Francesa de forma irregular dificulta a coleta de dados precisos quanto ao seu montante. Algumas estimativas realizadas pela imprensa brasileira calculam que este número seja em torno de 25 mil, número expressivo quando comparado à população total da Guiana Francesa, que segundo o último dado censitário possui 140 mil habitantes. Dados do consulado do Brasil em Caiena apontam para o registro de apenas 10 mil brasileiros documentados (FAZITO, 2005). Já a publicação *Brasileiros no Mundo* (MRE, 2009) apresenta uma estimativa na qual aproximadamente 19 mil brasileiros residem na Guiana Francesa. Desde seu surgimento como tendência migratória, este fluxo sofreu algumas mudanças, dentre elas o próprio perfil dos migrantes. A partir de 1990 observa-se que os migrantes deixam de ser apenas de classes menos favorecidas e passam a se indivíduos pertencentes à classe média (com um nível educacional mais elevado). Arouck (2000) observa que há uma considerável diferença no estilo de articulação e de convivência entre os brasileiros das classes menos favorecidas, que foram os primeiros a migrar, e aqueles da classe média que hoje vivem na Guiana Francesa.

Os brasileiros que ali residem não se distribuem de forma homogênea no território-

rio, sendo que os dois centros urbanos onde se concentra a maior parte desses imigrantes estão alocados no litoral do país: a capital Caiena e a cidade de Kourou. Sabe-se que embora os fluxos de emigração para a Guiana Francesa sejam significativos, eles são pouco expressivos quando comparados ao deslocamento de brasileiros para países do Primeiro Mundo. Todavia, quando se vislumbra o quadro regional desse fenômeno, verifica-se que o impacto desses deslocamentos é de fundamental importância para o desenvolvimento socioeconômico das duas regiões, mesmo não havendo dados muito precisos com relação às remessas feitas (AROUCK, 2000).

Alguns brasileiros, principalmente aqueles que migraram há mais de dez anos, conseguiram conquistar uma considerável ascensão econômica, contudo, muitos brasileiros ainda vivem de forma irregular na Guiana Francesa e se dedicam a atividades irregulares, trabalhando em garimpos irregulares, na prostituição e no tráfico de drogas. Essa situação de fragilidade socioeconômica vivenciada pelos imigrantes brasileiros tem sido agravada em decorrência das ações restritivas por parte do governo francês, uma vez que a Guiana Francesa vem se tornando uma área estratégica no continente sul-americano (FAZITO, 2005).

Em um estudo realizado por Pinto (2008), o autor afirma que a forma de integração dos brasileiros ao mercado de trabalho local ocorre, quase sempre, de maneira informal e irregular. Os brasileiros, atraídos pelo desejo de emprego, não se dão conta das frágeis relações de trabalho a que são submetidos, nos quais não raro são explorados de maneira intensa. Ainda de acordo com o autor, a grande oferta de mão de obra que atraiu os primeiros brasileiros que migraram para a Guiana Francesa, talvez não seja hoje a única explicação para a grande presença de estrangeiros na cidade de Caiena.

Outros fatores concorrem diretamente para que este território ultraperiférico da Europa tenha se transformado na última esperança dos excluídos de trabalho das regiões Norte/Nordeste do Brasil. A moeda forte, o sistema previdenciário, os benefícios sociais, as possibilidades reais de trabalho e a febre do ouro são os grandes responsáveis por aventuras dramáticas e situações de desespero vivenciadas por homens e mulheres que perderam suas referências territoriais (PINTO, 2008: 4).

b) Imigração de peruanos

Outro grupo de imigrantes que vem ganhando importância no país, com entrada a partir da fronteira Norte é o de peruanos. Conforme salienta Oliveira (2006), para que seja possível uma melhor compreensão dos fatores que motivam o deslocamento de pessoas provenientes de diversas regiões do Peru para o Brasil, é relevante destacar as etapas de migrações pelas quais esses indivíduos passam dentro de seu próprio território antes de decidirem atravessar a fronteira.

Primeiramente, os fatores históricos estão profundamente atrelados à decisão de migrar, pois os povos andinos, desde suas origens, são predominantemente nômades.

Em seguida têm-se os fatores geográficos, representados pela proximidade da fronteira entre os dois países. Os fatores econômicos desempenham um papel preponderante na decisão de migrar, principalmente nos dias mais recentes, em função do período de crise e recessão pelo qual o Peru vem passando, além do período da ditadura militar, que se destaca como um dos fatores mais importantes no contexto das emigrações peruanas (OLIVEIRA, 2006).

Somado a esses fatores, Moreira e Vaca (2010) salientam, ainda, que dentre os elementos que contribuíram para a migração de peruanos para a Amazônia brasileira, destacam-se os conflitos agrários, o avanço do latifúndio e os processos de industrialização nos moldes capitalistas. Essa migração é mais intensa na área de contato entre a região da Selva Peruana que faz fronteira com o Estado do Amazonas. Os imigrantes peruanos se deslocaram, inicialmente, dentro dos próprios limites regionais de seu país, e conforme Oliveira (2006), esse processo se deu, inicialmente, dos pequenos povoados e aldeias para as cidades maiores, dentre elas: Arequipa, Iquitos, Yurimaguas e Pucallpa. As cidades citadas, nas últimas décadas, passaram por um intenso processo de urbanização. Foi apenas em um segundo momento que os peruanos se deslocaram para o exterior, e esses fluxos migratórios se deram com mais intensidade na direção do Chile e para a Amazônia brasileira.

As primeiras levas de imigrantes peruanos com destino à Amazônia eram formadas, majoritariamente, por indivíduos do sexo masculino. Contudo, a partir dos anos 1990, um considerável contingente de mulheres passou a fazer parte desse fluxo de migrantes. A maioria das mulheres que migraram e se encontravam na condição de casadas, esperaram pela estabilidade de seus maridos, que foram os primeiros a emigrar. As mulheres que decidem migrar se deparam com alguns problemas específicos no que se refere à questão de gênero, principalmente a violência familiar e os abusos sexuais externos. Tais problemas se tornam mais recorrentes quando os migrantes se encontram em situação irregular (OLIVEIRA, 2008a).

Ao analisar o perfil dos migrantes peruanos no Brasil observa-se que poucos possuem alguma qualificação profissional, apesar da presença de alguns médicos, enfermeiros, dentistas, bioquímicos, engenheiros, contadores, arquitetos, técnicos em geral, dentre outras categorias profissionais. Sendo assim, a maioria dos migrantes peruanos apresenta baixo nível de estudos; são camponeses ou pertencentes a etnias indígenas peruanas (OLIVEIRA, 2008b).

2.1.8 Trocas migratórias entre Brasil e Angola

As trocas migratórias entre Brasil e países africanos são marcadas por acordos multilaterais na área da educação e também por fluxos de migrantes forçados devido aos conflitos que assolaram o continente africano nas últimas décadas. Ressaltamos que a imigração de africanos para o país ganhou importância principalmente a partir da década de 1990 (KALY, 2007; PETRUS, 2001; AYDOS, 2009). Destaca-se aqui o fluxo de imigrantes angolanos principalmente na cidade do Rio de Janeiro.

As relações entre Brasil e Angola remontam ao período colonial, quando os dois países, com significativas diferenças no modelo de colonização por Portugal, mantinham uma relação de dependência, sobretudo marcada pelo fornecimento de escravos do segundo para o primeiro. No século XX as relações se estreitaram tanto em termos culturais quanto em termos diplomáticos, sendo o Brasil o primeiro país a reconhecer a independência de Angola em 1975. A partir de 1980 teve início uma série de tratados de cooperação técnica e cultural entre os dois países⁷². No setor privado, investimentos da Petrobrás na extração do petróleo angolano, e da Odebrecht na extração de diamantes, remontam à década de 1980, e resultaram na criação de uma ponte aérea entre Luanda e Rio de Janeiro, que se tornou a principal forma de entrada da maioria dos imigrantes angolanos no país na década de 1990 (AYDOS, 2010). O estímulo das relações comerciais entre os dois países aumentou após o final da guerra civil, em 2002, com contínuo aumento da presença de empresas brasileiras em Angola, principalmente nas áreas de construção civil, comércio, indústria, telecomunicações e prestação de serviços.

No que se refere aos deslocamentos de angolanos com destino ao Brasil, verifica-se que esses movimentos, na maioria das vezes, refletem a busca por melhores condições de vida longe de um contexto conflituoso. Os laços entre Brasil e Angola remetem ao tempo em que essas duas nações ainda eram colônias de Portugal. Apesar da proximidade cultural que os angolanos possuem com o Brasil, em território brasileiro os imigrantes acabam por se deparar com a barreira do preconceito e a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, em muitos casos eles passam a viver à margem da sociedade (BAPTISTA, 2007).

A imigração angolana para o Brasil foi apenas residual até a década de 1970, quando, com a independência e o conseqüente início da guerra civil em Angola (1975), observamos o aumento considerável deste fluxo para o Brasil. Ribeiro (1996) propôs a análise da imigração angolana a partir de três momentos, o primeiro, incluindo a vinda de escravos oriundos da região que depois foi delimitada como Angola; o segundo, marcado pela independência de Angola e, o terceiro, a partir década de 1980, em decorrência dos conflitos internos do país. Aydos (2010) propõe que a imigração angolana, a partir da década de 1970, apresenta três momentos distintos. Na década de 1970 o fluxo é marcado pela independência de Angola que forçou a saída de famílias formadas por colonos portugueses, muitas já com membros de naturalidade angolana. A partir da década de 1980, a imigração de angolanos sofreu uma queda acentuada e passou a ser mais diversificada, com uma diminuição na entrada de angolanos brancos, predominantes no período anterior. Segundo Ribeiro (1996), a

⁷² Em 1980 foi firmado o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola. Em 1990 foi firmado um Acordo de Cooperação Cultural e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Angola. Em 1996 o Brasil ingressou na Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, quando os acordos de cooperação técnica, científica e social foram ampliados, englobando também o desporto e a cultura.

década de 1980 foi caracterizada pela vinda de angolanos com visto de estudante para o país. Já na década de 1990 o perfil dessa migração mudou, passando a ser predominantemente de jovens negros, do sexo masculino, que se concentraram na região metropolitana do Rio de Janeiro. Os fluxos foram impulsionados pela intensificação dos conflitos em Angola entre 1992 e 1993, mesmo período em que o Brasil passou a conceder de forma mais ampla o estatuto de refugiado aos angolanos. Mesmo com a assinatura de um protocolo de paz em Angola (1994) e a consequente diminuição do reconhecimento dos angolanos como refugiados no Brasil, a entrada de imigrantes angolanos no país continuou nos anos seguintes: “As motivações para a migração, embora em alguns contextos possa ter sido especificamente a guerra, passaram, especialmente na década de 1990, a incluir a desestruturação econômica que a guerra causou no país, transformando a emigração em uma possibilidade, por vezes única, de ascensão social” (AYDOS, 2010: 145). A maior parte da imigração de angolanos, durante a década de 1990, constituiu-se por jovens que fugiam do recrutamento obrigatório para participação no conflito armado (PETRUS, 2001).

É importante também destacar os acordos referentes às Políticas de Cooperação Institucional para a Educação Superior de Graduação e Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG), que entre 2000 e 2005 trouxeram ao país 118 estudantes angolanos pelo programa PEC-G (DESIDÉRIO, 2005). Os jovens angolanos que atualmente estudam no Brasil, principalmente nos Estados de São Paulo e Paraná, possuem um compromisso pessoal e institucional de retornar ao seu país de origem, de modo que possam, a partir do conhecimento que adquirem com a graduação, contribuir para a reconstrução do país. Todavia, uma grande parcela desses estudantes hesita em retornar e busca se instalar definitivamente no Brasil ou permanecer no país por mais tempo, para fazer a sua Pós- Graduação (FONSECA, 2009).

Há indícios de formação de uma rede migratória entre Brasil e Angola através da manutenção de redes sociais institucionais (acordos entre os dois países), comerciais (através da mukunza) e pessoais (AYDOS, 2010).

Entre os anos de 1975 e 2002 Angola esteve envolvida em uma guerra civil que dizimou mais de 500 mil pessoas. Durante esse período, os investimentos em infraestrutura e no desenvolvimento do país foram praticamente inexistentes. Dessa forma, após o término do conflito teve início um profundo processo de reconstrução do país. Entretanto, para promover o desenvolvimento, após anos de estagnação, os angolanos se depararam com um grande problema: a falta de mão de obra qualificada. Esse panorama favoreceu o deslocamento de um considerável fluxo de migrantes, que viam em Angola uma oportunidade para ganharem altos salários (VEIGA, 2008).

Apesar de ter se tornado um problema crônico após a independência, a falta de mão de obra especializada sempre esteve presente em todos os setores da economia angolana. Suas raízes remontam ao tempo em que o país ainda era colônia, quando a maior parte da população negra tinha o seu acesso à educação básica negado e 85% da população era analfabeta. A independência não conseguiu alterar este cenário, pois a guerra civil praticamente ininterrupta, impedia que as pessoas frequentassem a

escola. Conforme os dados divulgados pelo jornal O Estado de São Paulo (2008), atualmente cerca de um terço das crianças em idade escolar (um milhão de jovens) estão fora da escola; 58% dos angolanos, oficialmente, não sabem ler e, quase 90%, são analfabetos funcionais.

De acordo com Borges (2006), além das dificuldades decorrentes dos conflitos armados, outro fator histórico contribuiu para a escassez de mão de obra angolana qualificada. Em 1975, após a independência, o país expulsou de seu território quase todos os brancos descendentes de portugueses e levou à fuga maciça de angolanos ligados ao antigo regime. Após a saída dos portugueses, a população ficou finalmente livre de seus colonizadores, contudo não havia pessoal qualificado capaz de conduzir o país rumo à democracia. A situação era tão crítica que, à época da independência, o país inteiro não possuía sequer 50 quadros com formação superior, havia apenas cerca de 500 técnicos de nível médio e 2 mil com o fundamental completo (BORGES, 2006).

Ao longo dos últimos anos, mesmo com os muitos problemas estruturais que apresenta, Angola tem conseguido alcançar um considerável desenvolvimento econômico. Em 2000 o país registrava uma inflação de 268% ao ano, já em 2008 a inflação caiu para 13%; nesse mesmo ano o país foi o quarto entre os que mais cresceram no mundo, elevando em aproximadamente 13,2% o Produto Interno Bruto. Esta nova realidade que Angola vem apresentando tem atraído a imigração de brasileiros. Esses indivíduos trabalham em atividades que vão desde pequenos comércios (cabeleireiros, manicures e donos de lojas de roupa) até empresas de grande porte, como é o caso da Petrobrás (ESTADÃO, 2008).

A retomada do crescimento em Angola tem elevado consideravelmente a procura por profissionais qualificados. Essa corrida por inserção em um mercado dinâmico, que oferece uma série de oportunidades, tem atraído fortemente os brasileiros, principalmente em função dos altos salários. Os brasileiros acabam sendo os mais requisitados em relação a outros estrangeiros em decorrência do idioma e da proximidade cultural que possuem com o país (BORGES, 2006).

Ao contrário daqueles que migram para os Estados Unidos, ou mesmo para os países europeus, boa parte dos brasileiros que se deslocam com destino à Angola ocupa altos cargos em empresas multinacionais. Muitos são os benefícios oferecidos pelas empresas para conquistar os profissionais brasileiros: salários que equivalem a quase o triplo daqueles que recebiam no Brasil; moradia, carro com motorista, além de passagens aéreas para rever a família são algumas das regalias que um profissional brasileiro com boa qualificação recebe. Há de se considerar também os técnicos e trabalhadores que servem às empresas brasileiras que atuam naquele país, as quais, por razões óbvias, têm clara preferência para contratar mão de obra de nacionais.

Estimativas da Embaixada do Brasil em Luanda apontam que o número de brasileiros que reside atualmente em Angola deve chegar a 40 mil, número significativamente maior do que a estimativa apresentada pelo Ministério das Relações Exteriores (2009) que indica a existência de 30 mil. Todavia, é uma população flutuante,

pois frequentemente os contratos de trabalho incluem passagens de volta, periodicamente, ao Brasil.

2.2 Migração de retorno

Desde a década de 1980, até bem recentemente, o Brasil apresentou um caráter eminentemente emigratório, quando uma considerável parcela de brasileiros migrou para o exterior, principalmente para os países desenvolvidos, em busca de melhores condições de vida. A partir da década de 2000 e, mais precisamente, nos seus últimos anos, esta tendência passou a sofrer significativas alterações. Em decorrência das crises econômicas vivenciadas pelos países que ocupam posição central no sistema capitalista e devido ao crescimento econômico que o Brasil tem apresentado nos últimos anos, grande parte dos emigrantes brasileiros tem retornado ao país.

Apesar de não ser ainda possível contar com dados que permitam quantificar este processo, os indícios desse fenômeno são claros e têm como fundamento não só a crise financeira internacional, bem como as políticas restritivas dos países recebedores quanto à entrada de imigrantes. Dados da Organização Internacional para as Migrações – OIM (2009) apontam que aproximadamente 20% dos brasileiros que migraram para o Japão (algo em torno de 50 mil pessoas) já retornaram ou se preparam para retornar ao Brasil.

O crescimento da migração de retorno tende a ocasionar uma série de impactos, com efeitos econômicos e sociais diretos de proporção considerável em algumas partes do país. Em um estudo com base nos dados do Censo de 2000, Garcia e Soares (2006) demonstraram que a proporção de retornados internacionais, frente aos imigrantes internacionais, no período entre o censo de 1991 e 2000 foi superior àqueles que retornaram no período anterior (1980-1991).

No Censo de 1991 observou-se que os migrantes de retorno correspondiam a 60% do total de imigrantes internacionais; já em 2000, o percentual de retornados foi de 73% (203 mil pessoas). Neste mesmo estudo, Garcia e Soares (2006) chamam a atenção para o fato de que as perdas de brasileiros para o exterior, que ocorreram com maior intensidade a partir dos anos 1980 (quando quase dois milhões de pessoas teriam deixado o país) refletiram nos dados do Censo de 1991. Já no Censo de 2000 observa-se o surgimento de um fluxo inverso, a imigração internacional de retorno.

Apesar de a migração de retorno ter se tornado algo frequente apenas nos últimos anos, é fato que a condição de retorno está sempre presente no imaginário do migrante/imigrante. Quem migra, na maioria das vezes, pensa ser esta uma condição provisória, que será revertida quando seus objetivos forem alcançados (SAYAD, 1998). Siqueira (2007) considera que a migração internacional está baseada em quatro pontos principais: ir, ganhar dinheiro, retornar, investir. Contudo, ao longo do percurso, vários fatores interferem nesse processo, então, o projeto migratório sofre

várias transformações e o desejo de retornar passa a apresentar novas formas.

Entre os migrantes retornados existe um fator preponderante que pode auxiliá-los a encontrar uma colocação no mercado de trabalho mais favorável do que aquela que possuíam antes de ter emigrado: a experiência adquirida a partir da vivência em outro país. Nunan e Fernandes (2006) apontam que existe uma forte relação entre a experiência internacional e a inserção no mercado brasileiro formal. Porém, para que isso ocorra, se faz necessário que a experiência vivida agregue valor (técnico e comportamental) na atividade que o indivíduo exercia anteriormente ou mesmo em uma nova ocupação.

Apesar do desejo de retornar à terra natal estar presente entre os que migram, alguns se decepcionam ao retornar. Isso ocorre porque não conseguem se readaptar e acabam voltando a migrar. Um estudo realizado por Siqueira (2007) demonstrou que aqueles que conseguem se legalizar nos EUA passam a viver em dois lugares:

[...] trabalham nos EUA e passam um ou dois meses no Brasil. Mantêm casa e carro no Brasil, para aqui desfrutarem o descanso. Tornam-se moradores de dois lugares. Dividem suas vidas, investimentos e trabalho nesses dois espaços. Como a perspectiva teórica baseada na transnacionalização preconiza, passam a viver em dois mundos diferentes, estabelecendo conexões entre as duas sociedades, entre o local e o global (SIQUEIRA, 2007: 07).

Devido às dificuldades de adaptação que alguns migrantes encontram ao retornar, a decisão do retorno, muitas vezes, é tão ou mais difícil de ser tomada quanto à própria decisão de migrar. Pois, o reencontro com a família e com uma cultura da qual já não se faz parte produz, no indivíduo, um sentimento de estranhamento e ele tem a sensação de não pertencer mais àquele grupo. Da mesma forma, o espaço geográfico e social, bem como as pessoas com as quais convivia, já não se encontram da forma como ele os deixou (SIQUEIRA, 2007).

2.3 Migração qualificada

Na concepção geral, entende-se por migração de mão de obra qualificada o deslocamento de pessoas com nível educacional superior completo e incompleto. Na atualidade, essa modalidade de migração tem sido recorrente devido às necessidades impostas por um mercado de trabalho cada vez mais globalizado. De acordo com as reflexões de Baeninger (2010), existem evidências empíricas que indicam a inserção brasileira em nível internacional por meio de seu desenvolvimento econômico e tecnológico, o que aponta para a importância de se desenvolver políticas públicas com o intuito de suprir a demanda do país por mão de obra qualificada.

Atualmente trabalhadores qualificados são de substantiva relevância no que tange à competitividade empresarial na economia mundial, portanto, criar mecanismos capazes de facilitar a mobilidade desses profissionais é de fundamental importância

para os países ditos emergentes.

Com a inserção crescente do Brasil na economia mundial, nota-se que o país atualmente tem apresentado grande demanda por profissionais qualificados, que, na maioria das vezes, o mercado de ensino nacional não é capaz de suprir. Dessa forma, nos últimos anos observa-se a entrada de um considerável e crescente contingente de imigrantes no país, que passaram de 29.448 em 2007 para 56.066 em 2010, representando um crescimento da ordem de 90% neste período. Conforme demonstra a tabela 2, nos últimos quatro anos o número de imigrantes com o Ensino Superior Completo sofreu um forte acréscimo e manteve-se na ordem de 60% do total de solicitações de autorização para trabalhar no Brasil.

Tabela 2: Autorização Concedida a Estrangeiros por Grau de Escolaridade

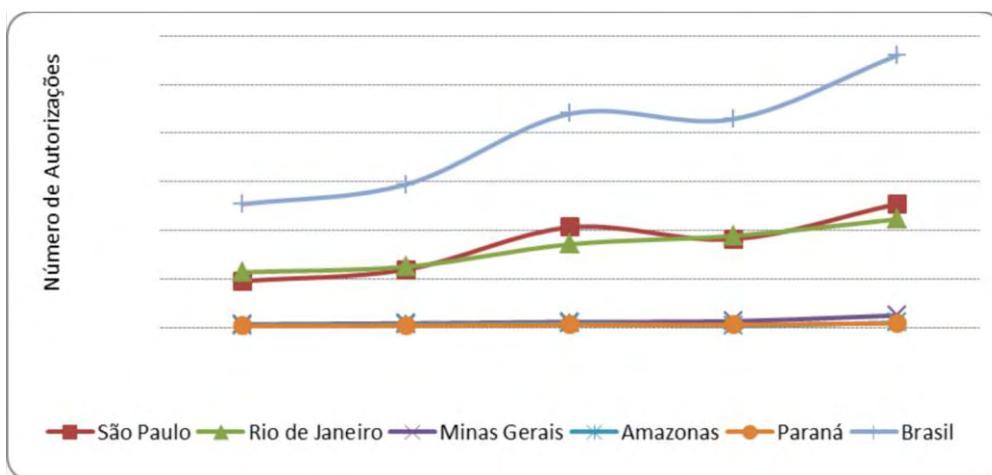
Nível	2007	2008	2009	2010
Sup. comp. ou hab. legal equiv.	17126	25694	24856	31662
2º Grau comp. ou técnico prof.	9487	16422	16538	21639
Mestrado	150	234	213	476
Pós-Graduação	77	165	191	202
Superior incompleto	87	114	117	125
1º Grau completo	51	109	80	120
Doutorado	44	79	73	112
2º Grau Incompleto	654	265	126	88
1º Grau incompleto	26	26	68	54
Outros	5	5	10	998
Não informado	1781	880	642	530
Total	29.488	43.993	42.914	56.066

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – 2010.

Dados mais recentes do Ministério do Trabalho e Emprego apontam que, somente no primeiro semestre de 2011, foram liberadas 26,5 mil autorizações para estrangeiros trabalharem no Brasil, dessas, mais de 24 mil correspondem a vínculo temporário. Quando se verifica o nível de escolaridade desses imigrantes nota-se que 14.047 (53,0%) possuem Ensino Superior Completo ou Habilitação Legal Equivalente, 8.439 (31,8%) apresentam o Ensino Médio Completo ou Técnico Profissional e aqueles com Pós-graduação, Mestrado e Doutorado somam 997 (3,7%) (MTE, 2011).

A distribuição desses imigrantes no Brasil ocorre de maneira significativamente heterogênea, uma vez que as particularidades desse fenômeno estão fortemente atreladas ao desenvolvimento econômico que a região receptora apresenta e o país possui fortes disparidades regionais. Assim, os Estados que mais atraem essa mão de obra qualificada estão localizados na região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – ver gráfico 1), onde se encontram alocadas as maiores empresas.

Gráfico 1: Cinco Principais Estados Receptores de Estrangeiros Qualificados : 2006 – 2010



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – 2010.

Com base na atualidade da migração de mão de obra qualificada, o Relatório da Comissão Mundial Sobre as Migrações Internacionais (2005) aponta que os Estados, assim como os órgãos e instituições interessados na temática da migração, devem adotar abordagens mais adequadas à realidade das migrações internacionais, de modo que sejam capazes de reconhecer o potencial e a importância dos trabalhadores migrantes que tendem a preencher lacunas do mercado de trabalho global.

2.4 Refugiados

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2010), em outubro de 2010 viviam no Brasil 4.306 refugiados de 75 nacionalidades diferentes, sendo predominantemente procedentes de países africanos (65%) e americanos (22%). O Conselho Nacional de Refugiados (CONARE), oferece dados ligeiramente diferentes para 31 de dezembro de 2010: um total de 4.359, dos quais 3.952 reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade (ou seja, refugiados ditos “espontâneos”, que solicitaram refúgio ao governo brasileiro) e 407 acolhidos pelo Programa de Reassentamento solidário⁷³. Segundo os dados do ACNUR,

⁷³ Dados retirados do sítio internet do Instituto Migrações e Direitos Humanos, de Brasília (<http://www.migrante.org.br/IMDH/>).

Angola é o principal país de procedência, representando 39% do total, seguindo-se Colômbia (14%), República Democrática do Congo (10%), Libéria (6%) e Iraque (5%).

Tabela 3: Refugiados no Brasil por Continente de procedência

Continente	Nº de refugiados	%
África	2813	64,53
América	978	22,44
Ásia	465	10,67
Europa	98	2,25
Apátridas	05	0,11
Total	4359	100

Fonte: IMDH, 2011.

É importante deixar claro que esses números se referem aos casos de refúgio concedido pelo governo brasileiro desde o final da década de 1990, e não à população de refugiados efetivamente presentes em território nacional. Ao mesmo tempo em que grande parte desses indivíduos permaneceu no país, obtendo vistos de trabalho e residência como imigrantes regulares, sabe-se que um número não estimado deles retornou aos seus países de origem, ou se mudou para terceiras destinações. Isso se verifica particularmente quanto aos angolanos, que após a melhora da situação política do país na década de 2000, com a cessação da guerra civil, para ele retornaram, e mesmo assim continuam a integrar as estatísticas de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro.

Boa parte dos refugiados chegou ao Brasil durante a década de 1990, devido à intensificação das guerras civis de Angola, Libéria e Serra Leoa no início da década, e já na década de 2000, devido ao agravamento dos conflitos na República Democrática do Congo e Iraque (AYDOS e BAENINGER, 2009). Por sua vez, os refugiados colombianos chegaram ao Brasil através da fronteira, mas é importante observar que dentre 589 colombianos reconhecidos, 395 permanecem no país através do Programa de Reassentamento Solidário. Uma pesquisa realizada no ano de 2007 (BAENINGER e AYDOS, 2008) mostrou que a maior parte destes refugiados chegou ao Brasil com idades entre 20 e 29 anos, com uma ligeira predominância de homens entre 20 e 24 anos.

Outro dado a ser considerado é o aumento da proporção de indeferimentos dos pedidos de refúgio, em relação ao número de pedidos deferidos. Enquanto, ao final da década de 1990, os deferimentos superavam as negativas de refúgio, ao longo da

década seguinte assistimos a uma progressiva inversão nesta relação. Os indeferimentos começam, já no início da década, a ser em maior número, e tal situação se verifica na maior parte dos anos.

Mais uma vez, a situação dos angolanos, o grupo mais numeroso, responde provavelmente por esta nova configuração. Continua a ocorrer uma imigração a partir deste país rumo ao Brasil, em parte devido à consolidação de uma rede migratória que teve origem com os refugiados da década de 1990, mas se estendeu para além dos mesmos, principalmente nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. No entanto, as novas condições políticas em Angola ensejaram justificativas para a negação de grande parte das solicitações de refúgio ao longo da década de 2000, mesmo que a vinda de angolanos tenha continuado a ocorrer. Segue tabela com a estatística anual das decisões do CONARE quanto a deferimentos e indeferimentos.

Tabela 4: Decisões do CONARE (1998-2010)

Ano	Solicitações Deferidas	Solicitações Indeferidas	Perda	Reunião Familiar
1998	20	01	-	-
1999	168	32	3	16
2000	469	313	13	10
2001	115	186	9	13
2002	112	490	21	30
2003	77	222	24	08
2004	157	197	07	10
2005	226	234	16	08
2006	233	419	17	10
2007	355	322	04	16
2008	106	226	24	13
2009	275	166	11	21
2010	126	169	24	04
Total	2439	2977	173	159

Fonte: IMDH – 2011.

2.5 O caso recente da imigração Haitiana

Foi a partir de 2004, quando o Brasil se prontificou a auxiliar o Haiti em seu processo de estabilização, que a presença de haitianos se fez sentir em nosso país. Nesse período, o Estado haitiano era praticamente inexistente, suas instituições encontravam-se desestruturadas. O país se via às voltas com uma crise social e econômica sem precedentes em sua história recente (VALLER FILHO, 2007).

À situação existente, somou-se o terremoto de 2010, epidemia de cólera, violência, fatores que contribuíram para que os haitianos vissem no Brasil uma ótima oportunidade de tentarem reconstruir suas vidas. Por isso, desde 2010, observa-se um forte incremento no fluxo de imigrantes haitianos com destino ao Brasil.

No início vieram poucos, mas com o passar do tempo este número foi aumentando e, em julho de 2011, ultrapassou as 2.000 pessoas. A afluência destes imigrantes é quase constante com novas entradas que contabilizam, aproximadamente, 200 pessoas por mês.

O processo de entrada desses imigrantes em território brasileiro é semelhante na quase totalidade dos casos. A viagem começa em Porto Príncipe ou na República Dominicana e por via aérea chegam a Lima, no Peru, ou em Quito, no Equador. Desas duas cidades partem por via terrestre em uma viagem que pode se estender por mais de um mês, ao longo do percurso eles vão se alternando os trechos percorridos em ônibus ou barcos.

Os principais pontos de entrada no Brasil são as fronteiras do Peru com os Estados do Acre e Amazonas. Ao chegarem à fronteira, estes imigrantes apresentam uma solicitação de refúgio, alegando as péssimas condições de vida no Haiti e a impossibilidade de se continuar vivendo naquele país após o terremoto. Sendo o Brasil signatário das convenções sobre o acolhimento de refugiados, as autoridades na fronteira registram estas solicitações e as encaminham ao órgão competente: o Conselho Nacional de Refugiados – CONARE, do Ministério da Justiça, para análise. Enquanto aguardam a tramitação do pedido de refúgio, os imigrantes recebem uma documentação provisória que lhes permite a busca por trabalho.

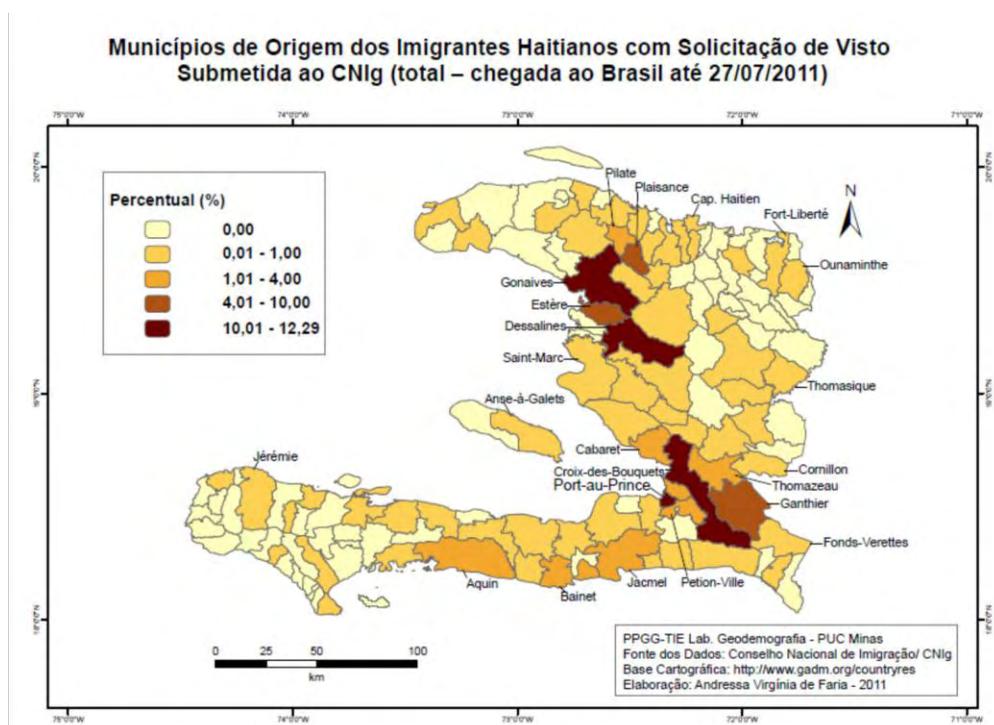
Por não se enquadrar nos dispositivos previstos nos acordos internacionais para a concessão de refúgio, o pedido é recusado e a documentação encaminhada ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Ministério do Trabalho. Este órgão tem a competência legal para avaliar se a solicitação de permanência no país poderá ser atendida considerando a legislação em vigor.

Até julho de 2011, foram encaminhados ao CNIg 736 solicitações de refúgio negadas pelo CONARE. Após análise da documentação pelo Conselho, na maioria dos casos, foi fornecida a permissão temporária de residência no Brasil a estes imigrantes com base na legislação pertinente, considerando razões humanitárias para a concessão do visto.

Considerando as informações contidas nas 434 solicitações encaminhadas ao

CNIg até maio de 2011, observa-se que o primeiro grupo destes imigrantes era natural da região atingida pelo terremoto (Porto Príncipe) e que com o passar do tempo foram sendo incorporadas a este fluxo pessoas de outras regiões. A maioria dos que chegaram são do sexo masculino (90,0%) e estão no grupo etário de 20 a 34 anos (70,0%). Os pontos de entrada mais frequentes são no Estado do Acre (36,6%) e no Estado do Amazonas (57,8%).

Ao considerar algumas das características deste grupo, observa-se que 66,0% deles têm pelo menos o ensino fundamental completo, 22,8% o nível secundário completo, enquanto apenas 4,4% concluíram curso superior. Em relação à atividade desenvolvida no Haiti, 34,1% dos imigrantes declararam trabalhar na construção civil, 26,5% na área de serviços (com a presença de professores) e 11,8% apresentavam alguma experiência no comércio.



Ao se observar o mapa com a origem dos migrantes haitianos cuja solicitação de visto foi processada pelo CNIg, constata-se que duas regiões se destacam. Uma delas, localizada na porção central do país, tem a capital Porto Príncipe e a província de Croix-des-Bouquets, área mais afetada pelo terremoto que assolou o país em janeiro de 2010. A segunda região está inserida na porção Norte, onde a maioria dos migrantes tem sua origem nas províncias de Gonaïves e Dessalines.

Com base nos dados apresentados é possível se notar que um novo fluxo migratório, tendo o Brasil como destino, está se formando e traz consigo grandes desafios para o Governo brasileiro. Desde meados do século XX não se assistia, no Brasil, um fluxo tão volumoso e constante de imigrantes proveniente de um país do hemisfério norte e, sobretudo, configurando uma trajetória que, em muitos aspectos, se assemelha a “epopeia” dos brasileiros que buscavam entrar de forma irregular nos Estados Unidos pela fronteira mexicana.

2.6 Remessas monetárias enviadas pelos emigrantes brasileiros

Com a crescente migração de brasileiros para o exterior, um novo fenômeno começou a surgir e a chamar a atenção de órgãos internacionais. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) começaram a notar o crescente número e valores de remessas que passaram a entrar no país. Apesar de ser possível se perceber a grandeza dessas remessas, até o ano 2000, era difícil precisar o valor correto de recursos financeiros entrados no Brasil por essa via.

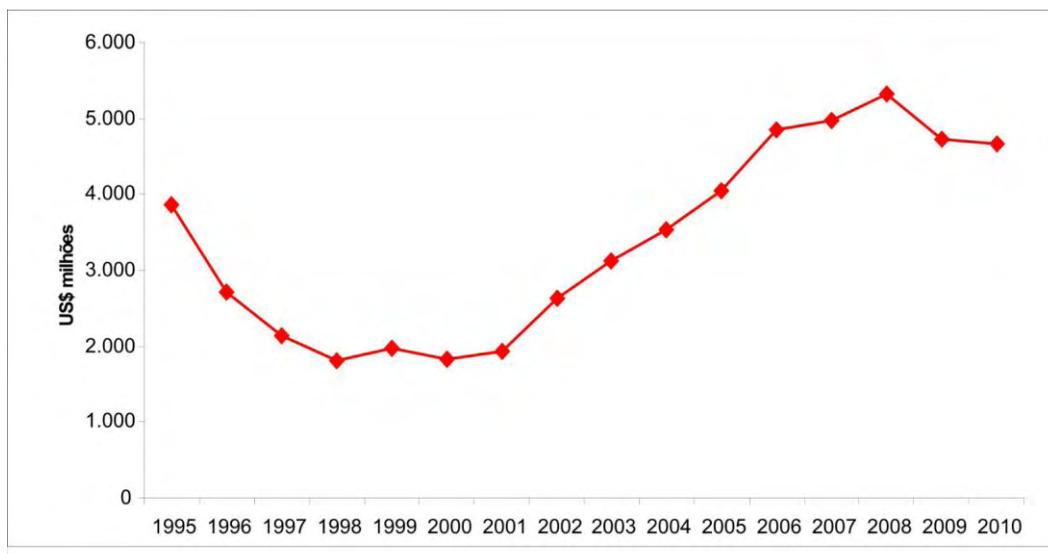
Isso se devia ao fato de que uma parte das remessas era feita de forma ilegal, ou seja, sem o conhecimento do Banco Central e, em alguns casos, as remessas eram contabilizadas em outras rubricas do balanço de pagamentos, o que impedia a sua identificação. As remessas irregulares eram feitas principalmente em decorrência das vultosas taxas cobradas para a efetivação desse tipo de transação bancária. Quando da ampliação do processo migratório; da percepção do setor bancário das vantagens da fidelização de clientes, via remessas, e da intervenção dos governos estimulando a redução das taxas de envio, as remessas passaram por um processo de bancarização que, no caso brasileiro, colocam o país como um dos que mais recebem remessas via rede bancária no mundo.

A partir desse momento começa a ser foco de estudo os efeitos positivos que essas remessas podem trazer para os países que as recebem, pois, de modo geral, os migrantes passam a enviar dinheiro para a família que fica no seu país de origem, com o objetivo de formar uma poupança ou mesmo de manter seus familiares (MARTES e FAZITO, 2009).

Atualmente o Banco Central possui uma base de dados de grande confiabilidade e através dos Boletins do Banco Central – Relatórios Anuais, é possível se divisar o valor das Transferências Unilaterais Correntes. Como a maior parte das remessas, por força dos contratos de câmbio fechados pelas empresas de envio, é proveniente dos Estados Unidos e Japão, há como saber a parcela de remessas proveniente desses países.

As remessas enviadas por país de origem refletem as condições da economia global, sendo assim, a existência de crises econômicas interferem de forma direta no montante das remessas.

Gráfico 2: Volume de Remessas Recebidas pelo Brasil entre 1995 e 2010



Fonte: Banco Central do Brasil – BCB.

Conforme se observa no gráfico 2 o valor das remessas no período de 1995 a 2001 sofreu uma sensível queda, em decorrência do cenário vivido pela economia global nesse ínterim. Já entre 2001 e 2008, seu valor volta a crescer de forma significativa, demonstrando que a economia dos locais onde se encontravam brasileiros trabalhando estava aquecida. Com a crise de 2008 as remessas novamente voltaram a declinar, pois devido ao momento desfavorável, muitos brasileiros passaram a ter dificuldade de se manter no mercado de trabalho, uma vez serem as tarefas que desempenham as primeiras a serem afetadas o que, em muitos casos, contribuiu para o início de um processo de retorno dos imigrantes.

SEGUNDA PARTE

MARCO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Neide Patarra e Duval Fernandes

1. Políticas recentes de Migração Internacional

Em função de sua extensão territorial, do tamanho e composição de sua população, da atual etapa de seu crescimento econômico, entre outras especificidades, pode-se afirmar que, os relativamente recentes movimentos de brasileiros ao exterior bem como a entrada de novos imigrantes, principalmente sul-americanos e africanos, não

causam um impacto significativo no desenvolvimento nacional. Isso não significa a inexistência de conflitos entre nacionais e imigrantes recentes, principalmente nas áreas de fronteira, bem como reações de xenofobia e discriminação nas áreas urbano-metropolitanas de maior concentração desses novos imigrantes. Também não quer dizer que esses imigrantes pobres não estejam vivendo em condições extremamente precárias e difíceis – como o conhecido caso de grande parte dos bolivianos, entre outros grupos.

Entretanto, vem se observando uma mudança crescente de parâmetro das políticas sociais de migração. Em primeiro lugar, há que se registrar que o Governo Federal colocou para consulta pública, em 2005, um anteprojeto de uma nova lei de estrangeiros. No momento, essa proposta, objeto de acirrados debates, ainda tramita nos meandros da Casa Civil da Presidência da República e não se sabe ao certo quando será enviada para discussão e aprovação no Congresso Nacional.

Por outro lado, há que se registrar também a criação e funcionamento do Conselho Nacional de Imigração. Trata-se de um órgão colegiado tripartite, ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego, e composto por representantes governamentais, dos trabalhadores e empregadores, com assento para representantes da sociedade civil. A atuação do Conselho vem se ampliando nos últimos anos e mostrando também preocupação não só com os imigrantes no país, mas também com os brasileiros no exterior. Dentre várias medidas, vale destacar a proposta de criação da “Casa do Trabalhador Brasileiro” em países onde há substancial presença de imigrantes brasileiros e nas cidades fronteiriças no Brasil, onde são maiores os problemas com a migração. Uma destas casas já funciona em Foz do Iguaçu e outra está prevista para a cidade de Oiapoque. No exterior, entendimentos avançam para a implantação de duas casas, uma no Japão e outra nos Estados Unidos.

No que se refere à saída de brasileiros, cabe destacar os grandes esforços empreendidos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) no sentido de capacitar a estrutura consular no atendimento e identificação dos brasileiros residentes no exterior. Várias das atuais estimativas de brasileiros residentes no exterior se devem aos esforços do MRE. Além disso, fica evidenciada a preocupação do governo brasileiro em tratar mais adequadamente a questão da emigração internacional através da inovação projetada para o Censo Demográfico de 2010. Pela primeira vez na história dos censos brasileiros haverá um conjunto de quesitos específicos para identificação de brasileiros residentes no exterior.

Além disso, o MRE vem, nos últimos anos, alterando substancialmente a sua atuação no exterior no que toca aos emigrantes brasileiros. O crescimento da demanda por serviços consulares, surgida a partir da segunda metade da década de 1990, obrigou o Governo a tomar medidas que levaram a alterações na oferta desses serviços, com ampliação dos espaços de atendimento nos consulados, criação de consulados itinerantes e capacitação de pessoal. Agregue-se a essas medidas a criação da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior que indica a importância deste tema na agenda da diplomacia brasileira.

Por outro lado, o MRE procurou criar canais para ouvir a comunidade de brasileiros no exterior e neste aspecto revestiu-se de especial importância a realização, na cidade do Rio de Janeiro, de três conferências “Brasileiros no Mundo” e o apoio a iniciativas de debates locais sobre a situação dos brasileiros em diversos países do mundo. Outro passo importante foi a criação do Conselho de Representantes das Comunidades Brasileiras no Exterior, que será formado por conselheiros residentes no exterior, eleitos pelos seus pares. O Conselho será órgão consultivo do Itamaraty nas questões de interesse dos brasileiros no exterior.

No entanto, têm sido constantes e difíceis os entendimentos e desentendimentos entre o Brasil e os países receptores, bem como sucessivos têm sido os casos de perseguição, expulsão e barreiras que os países centrais estão desenvolvendo com suas políticas nacionais e até como política articulada no âmbito da União Europeia.

Por outro lado, ainda são bastante débeis os esforços e apoios aos brasileiros que retornam, com exceção, mais uma vez, daqueles que retornam do Japão. Ainda há uma necessidade de regulamentação e propagação dessas eventuais medidas aos brasileiros no exterior e seu familiares, reforçando o que se começou a fazer com a Cartilha Brasileiros e Brasileiras no Exterior, do Ministério do Trabalho. É preciso se reconhecer mais claramente as oscilações dos movimentos de saída e retorno, sujeitos que estão às crises financeiras recentes e atuais, bem como as políticas restritivas aos imigrantes por parte de países receptores ou de blocos de integração. Assim, ao mesmo tempo em que se apoia a atividade das comunidades de brasileiros no exterior deve-se, em muitas circunstâncias, apoiar e até incentivar as decisões de retorno.

No plano nacional, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Ministério do Trabalho, levou a cabo ampla discussão com diversos setores da sociedade que redundaram na proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Imigrante” que vem sendo discutida em audiências públicas. No âmbito do MERCOSUL, a atuação do CNIg foi de capital importância nas negociações que levaram à assinatura de vários acordos no âmbito do mercado comum, dentre eles, o acordo de residência do MERCOSUL.

As políticas, ações e programas oficiais (do governo) voltados à questão dos movimentos recentes de imigração de países latino-americanos e africanos (conexão sul-sul) vêm transformando a antiga percepção do imigrante como ameaça à segurança nacional e ao trabalhador nativo em uma postura de maior aceitação e de desenvolvimento de políticas ancoradas na ótica dos Direitos Humanos consagrados internacionalmente, como pode se observar pelas medidas tomadas no Ministério do Trabalho. As esparsas resistências por parte de representantes do governo vão paulatinamente escasseando e pode-se vislumbrar uma continuidade na vida nacional da ideia que vem se incorporando a de o Brasil ser um país de emigração e de imigração.

Esta postura é nitidamente reforçada pelas tratativas do MERCOSUL e, mais recentemente, sob a ótica da UNASUL, que ganha força na atual conjuntura política

em função da política externa brasileira, dos objetivos de integração sul-americana e da crescente liderança do atual governo, no contexto das transformações e novos alinhamentos no âmbito da América do Sul.

Muito se há de avançar, no entanto, além da anistia e da flexibilização da entrada de migrantes entre os países do MERCOSUL. Faz-se necessário reforçar, de imediato, medidas que permitam o acesso dos imigrantes e dos membros de suas famílias principalmente à escola pública e à saúde, o que é decidido em nível das Unidades da Federação e, muitas vezes, obstaculizado sob a argumentação da falta de recursos humanos e instalações para essa extensão dos serviços públicos. Além disso, a gestão pública da migração no Brasil prescinde, ainda, de uma política nacional e local sobre como direcionar estes recursos de modo a favorecer o desenvolvimento regional.

De um modo geral, nem a saída de brasileiros nem a entrada de estrangeiros no Brasil apresentam proporções que possam ser motivo, por parte das autoridades governamentais, de adotar políticas restritivas. Aliás, as questões e desafios que cercam os movimentos de emigração e imigração no país, hoje, são outros, como se verá a seguir.

2. Retrospectiva

Desde o Brasil Império a migração é um assunto recorrente na pauta de decisões no meio político. No período compreendido entre 1840 e 1964 foram discutidos de forma exaustiva os pontos positivos e negativos de se permitir que o país fosse colonizado por estrangeiros em detrimento da população nacional. Essa série de discussões acabou por promover a criação de políticas restritivas de controle.

A Constituição de 1891 foi o primeiro passo para a formulação de uma lei voltada para os interesses dos migrantes. Nela foi exposta a política do Brasil Império da época, na qual houve uma grande abertura para a imigração. Contudo, em 1893, através do decreto 1566, essa política passa a ser restritiva e a entrada de imigrantes no país fica vedada a: mendigo, vagabundo, atacado de moléstia ou suspeito de atentado cometido fora do território nacional contra a vida, a saúde, a propriedade ou a fé pública (TEIXEIRA, 2008).

A legislação produzida pelo Brasil Império refletia as contradições existentes na sociedade brasileira em relação à política imigratória adotada: por um lado, tem-se o interesse de trazer mais pessoas para serem colonos e, por outro, a necessidade crescente de substituição da mão de obra escrava pela assalariada, na qual os imigrantes constituíam a principal força de trabalho (IOTTI, 2010).

A crescente preocupação com a entrada de imigrantes no Brasil volta a se manifestar na Constituição de 1934, durante o governo Vargas, quando a Lei de Cotas passa a limitar a entrada de imigrantes. Nesse período, ainda, foram fundados o De-

partamento Nacional de Imigração (1938), a Delegacia dos Estrangeiros (1941) e a Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteira (1944).

Apesar do longo histórico brasileiro, no que tange à elaboração de políticas voltadas para a migração, nota-se um grande atraso das mesmas em acompanhar a dinâmica dos movimentos migratórios. Isso se reflete na obsoleta Lei dos Estrangeiros, criada em 1980, que até então se encontra em vigor. Dentre as principais críticas que podem ser feitas ao texto dessa lei, está a desconsideração dos tratados internacionais e dos direitos fundamentais da pessoa humana, além de permitir que a política de imigração possa ser traçada pelo Poder Executivo, sem a aquiescência do Parlamento.

Devido às pressões para que fosse criada uma lei mais coerente com a realidade das migrações no Brasil, o Congresso Nacional editou, em dezembro de 1981, a Lei nº 6.964. Apesar de trazer algumas inovações, como a inclusão dos religiosos entre os beneficiários do visto permanente e a impossibilidade de expulsão no caso de estrangeiro casado há cinco anos com brasileiros ou com filhos destes, essa lei apenas ameniza o caráter autoritário da lei de 1980.

Com o advento da globalização e a crescente mobilidade das pessoas, a nova realidade migratória mundial e regional levou a que, em 2006, o governo começasse a elaborar e a discutir com a sociedade, por meio de Consulta Pública, uma nova lei migratória. Assim, em julho de 2009, foi enviada ao Congresso Nacional uma nova proposta de lei de migrações, identificada como PL 5655/2009. Através da aplicação dessa lei, as ações governamentais, no âmbito das migrações, deverão ser guiadas pela: garantia dos Direitos Humanos, interesses nacionais, socioeconômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais.

Concomitante à criação de uma nova legislação migratória, tem havido no país uma série de discussões voltadas para a criação de políticas públicas com enfoque nos migrantes. Isso se deve ao fato de o Brasil ter entrado de forma definitiva na rota das migrações internacionais, o que tem demandado debates mais profundos acerca dessa temática. Em decorrência disso, em 2008, o CNIg do Ministério do Trabalho e Emprego e a OIT promoveram o seminário *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho*.

Esse foi um importante marco na discussão de políticas voltadas para a migração, no qual estiveram presentes órgãos de governo, sindicatos patronais e trabalhadores, representantes de associações de apoio a migrantes, assim como acadêmicos. Nesse evento foi levantada uma série de recomendações que deverão nortear as políticas públicas para migrações no país (SPRANDEL e PATARRA, 2009).

Apesar dos esforços empreendidos pelo poder público, Sprandel e Patarra (2009), destacam que ainda não existe, de fato, uma política coerente e integrada com respeito às migrações internacionais no Brasil. A recente criação de órgãos e

autoridades voltadas para esse tema tem sua ação dificultada, pois agem sobre tensão e de forma concorrente. Porém, o debate continua e deve ser capaz de promover a criação e aplicação de leis eficazes, que possibilitem uma vida digna aos imigrantes que decidirem viver em território nacional, assim como prestar auxílio àqueles que deixam o país em busca de trabalho e melhor qualidade de vida (MILESI, 2007).

3. Marco Jurídico Nacional

3.1 Constituição de 1988

A Constituição de 1988, em seu artigo 4º, determina que o país busque a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. A Constituição, ainda, garante em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

No tocante aos direitos políticos, a Constituição determina que: os estrangeiros não podem alistar-se como eleitores; compete privativamente à União legislar sobre emigração e imigração; os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos estrangeiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei; aos juízes federais compete processar e julgar os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro; é facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

3.2 Lei nº 6.815, de 1980

A Lei de Estrangeiros em vigor é a nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e é marcada pela preocupação com a defesa nacional. A lei criou o Conselho Nacional de Imigração, que funciona junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

3.3 Projeto de Lei 5.655/2009

O PL 5.655/2009 dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências.

Dentre suas inovações está: a restrição à atuação de estrangeiros em regiões consideradas estratégicas; a ampliação de quatro para dez anos do prazo mínimo para naturalização ordinária; a transformação do Conselho Nacional de Imigração em

Conselho Nacional de Migração, na estrutura básica do Ministério do Trabalho e Emprego.

3.4 Decreto-Lei 2.448, de 1940 – Código Penal

Art. 206 – Tipifica o aliciamento para o fim de emigração.

Art. 231 – Tipifica o tráfico internacional de pessoas.

Art. 231-A – Tipifica o tráfico interno de pessoas.

3.5 Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente

Determina em seu artigo 239 que é crime promover ou auxiliar a efetivação de ato destinado ao envio de criança ou adolescente para o exterior com inobservância das formalidades legais ou com o fito de obter lucro.

3.6 Lei nº 9.474, de 1997 – implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951

O Brasil é signatário da Convenção de Genebra de 1951, sobre o estatuto dos refugiados, e tem compromisso internacional no sentido de proteger pessoas vítimas de perseguições. A Lei 9.474/1997 inclui em sua definição de refugiados todas as pessoas perseguidas por motivos de raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opiniões políticas. A lei brasileira também considera refugiado o indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de Direitos Humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro.

4. Marco Jurídico Internacional

Atualmente, a migração é um fenômeno recorrente em um mundo globalizado, todavia, conforme afirmam Jubilut e Apolinário (2010) não há um instrumento internacional amplo capaz de regular a conduta dos Estados no que se refere às variáveis presentes no processo de migração. Dessa forma, o que existe são normas internacionais que regulam questões como segurança, nacionalidade, liberdade de circulação de pessoas, dentre outras (Maia, 2009).

Dentre os principais tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, pode-se destacar:

4.1 Nações Unidas

- Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Convenção de Genebra, ratificada em novembro de 1960;
- Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954). Decreto nº 4.246, de 22/5/2002;

- Convenção para reduzir os casos de Apatridia (1961);
- Convenção Internacional contra todas as formas de discriminação racial (1966), ratificada em março de 1968;
- Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), assinada em janeiro de 1992;
- Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), assinada em janeiro de 1992;
- Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967);
- Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). Decreto n° 4.377, de 13/9/2002;
- Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanas ou degradantes (1984), ratificada em setembro de 1989. Decreto n° 40, de 15/2/91;
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1990). Decreto 99.710, 21/11/1990;
- Protocolo Adicional à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999), ratificado em 2002. Decreto n° 4.316, 30/07/2002;
- Protocolo adicional à Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanas ou degradantes (2002), ratificado em janeiro de 2007. Decreto n° 6.085, de 19/4/2007;
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2002). Decreto n° 5.007, de 8/5/2004 de 2004;
- Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2002). Decreto n° 5.015, de 12/3/2004 de 2004;
- Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (2002). Decreto n° 5.016, de 12/03/2004;
- Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2002). Decreto n° 5.017, de 12/03/2004.

4.2 Organização dos Estados Americanos – OEA

- Convenção sobre Asilo Territorial. Decreto n° 55.929, de 14/04/1965;

- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994). Decreto nº 1.973 de 01/08/1996;
- Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994). Decreto nº 2.740, de 20/08/98.

4.3 Organização Internacional do Trabalho – OIT

- Convenção sobre os trabalhadores migrantes (revisada) e Recomendação 86 sobre os trabalhadores migrantes (1949), ratificada em 1965;
- Convenção nº 105 concernente à abolição do Trabalho forçado. Decreto nº 58.822, de 14/7/1966;
- Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. Decreto nº 62.150, de 19/01/1968;
- C118 Convenção sobre a igualdade de tratamento (seguridade social), 1962, ratificada em 1969;
- Convenção nº 182 da OIT sobre as piores formas de trabalho infantil. Decreto nº 3.597, de 12/09/2000;
- Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Decreto nº 5.051, de 19/04/2004.

4.4 MERCOSUL

- Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, de 15 de dezembro de 2000. Decreto nº 5.851, de 18/07/2006;
- Acordo sobre o Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Partes do MERCOSUL. Decreto nº 6.086, de 19/04/2007;
- Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, assinado pelos Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. Decreto nº 6.105/2007;
- Acordo para a Facilitação de Atividades Empresariais no MERCOSUL. Decreto nº 6.418/2008;
- Programa MERCOSUL Social e Participativo. Decreto nº 6.594/2008;
- Acordo sobre o Benefício da Justiça Gratuita e a Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile. Decreto nº 6.679, de 8/12/2008;
- Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados e Estudos

de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile. Decreto n° 6.729/2009;

- Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile. Decreto n° 6.891/2009;
- Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo. Decreto Legislativo n° 451/2001;
- Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. Decreto Legislativo n° 210/2004;
- Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, Bolívia e Chile. Decreto Legislativo n° 925, de 2005;
- Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do MERCOSUL. Decreto Legislativo n° 928/2005;
- Acordo para a Criação do Visto MERCOSUL. Decreto Legislativo n° 346/2008.

5. Outros acordos bilaterais

- Decreto n° 5.105, de 14 de junho de 2004. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002;
- Acordo de Regularização Migratória Brasil/Bolívia (2005);
- Portaria Interministerial de 28 de agosto de 2006. Dá execução ao Acordo, por troca de Notas, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, para Implementação entre si do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL;
- Portaria Interministerial de 27 de outubro de 2006. Dá execução ao Acordo, por troca de notas, entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, para Implementação entre si do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL;
- Decreto n° 6.737, de 12 de janeiro de 2009. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz da Serra, em oito de julho de 2004;
- Acordo sobre Facilitação de Circulação de Pessoas entre Brasil e Portugal. De-

creto n° 6.427, de 7/4/2008;

- Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Decreto n° 6.471, de 4/06/2008;
- Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa Relativo à Readmissão de Pessoas em Situação Irregular. Decreto n° 3.929, de 19/09/2001.

6. Marco Institucional

No Brasil, a execução e o controle da política migratória são exercidos pelos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho e Emprego. A seguir são descritas, de forma sucinta, suas principais atribuições.

6.1 Ministério da Justiça

Atua através da Secretaria Nacional de Justiça, na qual estão inseridos o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Departamento de Estrangeiros, Departamento de Polícia Federal e a Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e do Grupo Gestor.

O CONARE tem por finalidade a condução da política nacional sobre os refugiados e é presidido pela Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, sendo composto por um representante dos seguintes órgãos: Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Educação; Departamento de Polícia Federal; Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo; e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

O Departamento de Estrangeiros tem a incumbência de processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com a nacionalidade, a naturalização, as medidas compulsórias de expulsão, extradição e deportação; instruir os processos relativos à transferência de presos para cumprimento de pena no país de origem, a partir de acordos dos quais o Brasil seja parte, além de fornecer apoio administrativo ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Ao Departamento de Polícia Federal cabe efetuar os registros de entradas e saídas do país e inclui Informações do Serviço de Registro de Estrangeiros, da Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.

Já a Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e do Grupo Gestor tem o objetivo de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas,

responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas.

6.2 Ministério do Trabalho

A Constituição Federal de 1988 afirma competir privativamente à União legislar sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (art. 22, XV). A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, remete a política de imigração ao campo de atuação do ministério do Trabalho (art. 14, XVIII).

A Secretaria de Relações do Trabalho (SRT) tem dentre suas funções primordiais: supervisionar e acompanhar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros no território nacional e dar suporte ao Conselho Nacional de Imigração.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) exerce suas competências na área de imigração em duas esferas, quais sejam: Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Coordenação Geral de Imigração (Cgi).

6.3 Ministério de Relações Exteriores – MRE

Cabe ao MRE a concessão de autorização ao estrangeiro para entrar e permanecer no país. Dentre as modalidades de vistos que podem ser concedidos a estrangeiros tem-se: visto de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático. O atendimento consular corresponde a serviços cartoriais de registro civil e emissão de documentos de viagem, acrescidos de outros relativos ao exercício de cidadania à distância.

Na estrutura da Chancelaria existe uma Divisão das Comunidades Brasileiras – DBR, ligada ao Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, parte da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB. A DBR é a principal responsável pela implantação do sistema de Conferências “Brasileiros no Mundo”.

A Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior conta com uma rede de 167 postos, compreendendo 105 setores consulares de Embaixadas, 43 Consulados-Gerais, 5 Consulados e 14 Vice-Consulados que desenvolvem permanente trabalho de atenção às comunidades através de instrumentos que incluem setores específicos para seu apoio.

7. Planos e programas estatais

Compete ao Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio do Conselho Nacional de Imigração, formular políticas públicas voltadas para a questão da migra-

ção. Um marco dessas políticas foi a promoção do Seminário *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho* (2008), o qual contou com a participação de órgãos de governo, sindicatos patronais, trabalhadores, representantes de associações de apoio a migrantes e acadêmicos.

Esse evento resultou na criação de um documento no qual constam recomendações gerais que devem guiar a criação de políticas públicas voltadas para a migração no país, quais sejam:

1. É urgente a adoção de uma nova Lei que discipline a temática migratória de forma coerente com a atual Constituição Federal Brasileira.
2. A legislação brasileira necessita ser adequada aos instrumentos internacionais de proteção à trabalhadora e ao trabalhador migrante e suas famílias.
3. As políticas migratórias devem adotar como paradigma a proteção às trabalhadoras e aos trabalhadores migrantes e suas famílias.
4. É preciso considerar a centralidade da temática do trabalho no que concerne ao fenômeno migratório.
5. É necessária a simplificação dos procedimentos burocráticos relativos a migrantes e qualificação de servidores públicos para um adequado atendimento aos migrantes.
6. É necessário produzir informações estatísticas e estudos qualificados que apreendam as especificidades do cotidiano das trabalhadoras e dos trabalhadores migrantes e das redes envolvidas.
7. Os acordos do MERCOSUL nas áreas migratória e trabalhista devem ser amplamente divulgados e conhecidos.
8. As políticas públicas voltadas para os migrantes devem levar em consideração a necessidade de programas que atendam à multiplicidade e diversidade dos fluxos migratórios.
9. As políticas públicas de trabalho, emprego e renda devem prever estratégias específicas para as famílias de brasileiras/os retornadas/os.
10. É preciso ampliar o acesso às políticas públicas de trabalho, emprego e renda nos territórios onde haja maior emigração de brasileiras/os.
11. É necessário realizar campanhas informativas e de esclarecimento sobre direitos e deveres de imigrantes.
12. É necessário haver reflexão, esclarecimento e aplicação de linguagem adequada nas discussões sobre migração.

Dentre outras ações desenvolvidas pelo CNIg, destacam-se: a criação da cartilha “Brasileiras e Brasileiros no Exterior – Informações Úteis”; criação do projeto “Casa

do Trabalhador Brasileiro” no exterior, juntamente com MTE; criação do “Grupo de Acompanhamento do Cenário Internacional e a Necessidade de Novas Políticas Migratórias” e aprovação da anistia em julho de 2009, beneficiando potencialmente todo estrangeiro que entrou no país até fevereiro de 2009.

8. Principais atores nacionais e internacionais

8.1 Organizações não governamentais

O I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil de Lisboa (1997), foi o primeiro evento a discutir de forma internacional a situação dos brasileiros no exterior. Dentre os principais participantes, estiveram presentes: o Grupo Atitude da Suíça, o jornal Brazilnews do Canadá, além de representantes de agrupamentos de brasileiros na Europa, Estados Unidos e Japão.

Dando sequência à discussão sobre a migração de brasileiros, ocorreu I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior (2002), promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de Brasília, com o apoio da Casa do Brasil em Lisboa, Cáritas, Pastoral dos Migrantes da CNBB e Instituto Migrações e Direitos Humanos. Já em 2005, na cidade de Boston (EUA), aconteceu o I Brazilian Summit. Em 2007, houve a organização do II Encontro de Brasileiras e Brasileiros no Exterior (Bruxelas). Nessa oportunidade ocorreu a formação de uma Rede de Organizações que trabalham com cidadãs e cidadãos brasileiros na Europa (Rede de Brasileiros e Brasileiras na Europa, 2011).

A mobilização de organizações de emigrantes brasileiros é um importante instrumento para se pressionar o poder público, no sentido da promoção de políticas direcionadas para os mesmos. Um exemplo disso foi o chamado movimento dos “Brasileirinhos Apátridas”, que conseguiu fazer com que fosse criada a emenda constitucional 54/07, promulgada em setembro de 2007, a qual restituiu a nacionalidade brasileira nata aos filhos de brasileiros nascidos no exterior.

O debate sobre a migração de brasileiros culminou na primeira edição da Conferência Brasileira no Mundo (2008), no Rio de Janeiro. Esse evento teve como principal objetivo promover o debate aberto e abrangente de assuntos sobre emigração brasileira e políticas públicas para brasileiros no exterior.

Concomitante a esses esforços, deve-se salientar a atuação da Igreja Católica, especialmente através dos Scalabrinianos e Scalabrinianas, Congregações que têm como carisma o apoio a migrantes. Outra organização importante é o Serviço Pastoral dos Migrantes, que tem em sua estrutura o Centro de Apoio ao Migrante (CAMI). Em Brasília, funciona o Instituto Migrações e Direitos Humanos e o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios.

No que se refere às Associações e organizações de brasileiros no exterior, o

Itamaraty contabiliza 356 associações e organizações de brasileiros em 45 países, além de 216 veículos de mídia a eles dirigidos.

9. As anistias

“Defendemos que a questão da migração irregular tem aspectos humanitários e não pode ser confundida com criminalidade”. Com declarações como essa, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou, em julho de 2009, a Lei 1.664/2009, a Lei da Anistia Migratória, que autorizou a regularização dos estrangeiros que estavam em situação irregular e tinham entrado no país até 1º de fevereiro de 2009.

Os migrantes dirigiram-se à Polícia Federal a fim de obter o visto (provisório) de dois anos; informações divulgadas pelo Ministério da Justiça, em janeiro de 2010, indicam que 42 mil estrangeiros foram beneficiados, embora a expectativa fosse maior – pelo menos 50 mil e outras fontes estimavam em até 200 mil o número de estrangeiros em condição irregular no país.

Anteriormente outras medidas já haviam sido implementadas – em 1981, 1988 e 1998. O Acordo bi-lateral Brasil-Bolívia, firmado em 2005, também facilitou a regularização de imigrantes desse país vizinho.

Os movimentos sociais têm se mobilizado no sentido de transformar o visto provisório em permanente; para tanto é necessário o agendamento para a transformação, ou seja, 90 a 150 dias de antecedência ao vencimento da CIE (Carteira de Identidade de Estrangeiro) provisória.

10. O tratamento aos refugiados

O Brasil envolveu-se com a questão do refúgio desde a década de 1940, quando devido aos grandes deslocamentos populacionais forçados, com o final da Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa, o fenômeno passou a receber um estatuto institucionalmente definido e de abrangência internacional (JUBILUT, 2007). Ainda durante a guerra, no ano de 1943, foi estabelecida a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), responsável por prestar auxílio às pessoas que precisaram se deslocar por motivo da guerra (JUBILUT, 2007; MOREIRA, 2006). Em 1947 a ANUAR perdeu o apoio financeiro dos Estados Unidos da América e foi criada a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que funcionou até 1949. Neste período o Brasil formou uma comissão mista com a OIR, que previa receber 700 mil deslocados da Segunda Guerra Mundial. No entanto, pouco mais de 19 mil refugiados chegaram ao país até 1949. O governo brasileiro assinou este acordo com um interesse específico em receber refugiados de guerra com um perfil qualificado no intuito de impulsionar a industrialização no país (PAI-

VA, 2000). Mesmo sem atender à demanda inicial do acordo, o Brasil foi o país da América Latina que recebeu o maior número de migrantes forçados advindos dos conflitos da Segunda Guerra Mundial na Europa (MILESI e MORONI, 1998).

Em 1949, no mesmo ano do final da OIR, as Nações Unidas decidiram criar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que plasmou os marcos internacionais para definição jurídica de refugiado na “Convenção de 1951 relativa ao Estatuto do Refugiado”⁷⁴, ocorrida em Genebra, que definiu o refugiado como a pessoa

que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (Capítulo 1, Artigo 1, Parágrafo 1).

Posteriormente, no “Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados”⁷⁵ das Organização das Nações Unidas, foi suprimida da definição de refugiado a reserva temporal, que se referia aos “acontecimentos ocorridos antes da data de 1º de janeiro”, uma vez que novas situações e categorias de refugiados surgiram. O Brasil tornou-se signatário da “Convenção de Genebra” em 1960, e do “Protocolo de 1967”, em 1972.

Os conflitos na América Latina entre 1970 e 1980 deram origem a mais de 2 milhões de refugiados e impulsionaram a elaboração de um outro instrumento regional de proteção aos refugiados (MOREIRA, 2005). Em 1984, os países da América Latina e Central elaboraram a “Declaração de Cartagena”, que ampliou o escopo de proteção, permitindo que o Estatuto de Refugiado pudesse ser obtido a partir de um critério mais subjetivo, isto é, a partir de uma razão pessoal, ao invés de uma necessidade objetiva de proteção (ZELEDÓN, 2000). Nas conclusões e recomendações do Colóquio encontra-se:

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado

⁷⁴ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas; entrou em vigor em 22 de abril de 1954 (ACNUR-Brasil, 2004).

⁷⁵ Convocado em 18 de novembro de 1966, foi assinado em 31 de janeiro de 1967 (ACNUR, 2004).

gravemente a ordem pública (Declaração de Cartagena, Capítulo III)⁷⁶.

O Brasil, embora signatário da Declaração, manteve a reserva geográfica (que concedia refúgio apenas a pessoas procedentes da Europa, conforme previa a convenção de 1951) até 1989. A partir de 1992, segundo Milesi e Moroni (1998: 99), a aplicação da definição ampla de refugiado, prevista na Declaração de Cartagena, embasou os pedidos analisados e submetidos pelo ACNUR ao governo brasileiro. Este posicionamento implicou uma considerável mudança na população de refugiados no Brasil: cerca de 70% foram reconhecidos mais por razões humanitárias em sentido amplo do que pela aplicação do conceito de refugiados nos estritos limites da Convenção de 1951.

No ano de 1997, o Brasil sancionou uma Lei Nacional de Refúgio, sendo pioneiro na América Latina. Em 1998 foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva vinculado ao Ministério da Justiça, que tem a finalidade de conduzir a política nacional para refugiados (BARRETO, 2001). A Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, avançando na sua definição de refugiados no item III:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Lei n° 9.474/97 Título I, Capítulo I, Seção I, Artigo 1).

Além desta Lei, o Brasil recentemente se tornou país de reassentamento de refugiados (BAENINGER et al, 2007) e permitiu a re-abertura de um escritório do ACNUR em seu território. Em consequência, o Brasil passou a ser tido como um modelo de proteção para refugiados na América do Sul (JUBILUT, 2006).

Em 2004, nos vinte anos da Declaração de Cartagena, elaborou-se a “Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina”⁷⁷, na qual foram propostas as seguintes soluções⁷⁸: 1) Programa de Autossuficiência e Integração Cidades Solidárias: integração mais efetiva

⁷⁶ www.onu-brasil.org.br/doc/Declaracao_de_cartagena.doc.

⁷⁷ Veja-se www.acnur.org/. Também MILESI, 2005.

⁷⁸ Plano de Ação do México “Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina” (www.acnur.org).

dos refugiados nos centros urbanos (estudo piloto em toda América Latina); 2) Programa Integral Fronteiras Solidárias: promover o desenvolvimento social e econômico, beneficiando as pessoas que requerem proteção internacional e as populações locais de acolhida (particularmente para Equador, Panamá e Venezuela, considerando o aumento de refugiados Colombianos); 3) o Programa Regional de Reassentamento Solidário: proposto em 2004, pelo Governo Brasileiro, para refugiados latino-americanos.

TERCEIRA PARTE

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE MIGRAÇÕES

1. O contexto atual das políticas migratórias e o discurso oficial

Neide Patarra e Duval Fernandes

Como vimos anteriormente, observa-se uma mudança crescente de parâmetro das políticas sociais de migração no Brasil; isso se reflete no encaminhamento (embora tortuoso e lento) do anteprojeto de uma nova lei de estrangeiros. No momento, essa proposta é objeto de acirrados debates, ainda tramita nos meandros da Casa Civil da Presidência da República e seu envio para discussão e aprovação pelo Congresso Nacional tem data ainda incerta.

Por outro lado, há que se registrar também a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em 1980, e a regularização de seu funcionamento em 1993. Trata-se de um órgão colegiado tripartite, ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego, e composto por representantes governamentais, dos trabalhadores e empregadores, com assento para representantes da sociedade civil. A atuação do Conselho vem se ampliando nos últimos anos e mostrando também preocupação não só com os imigrantes estrangeiros no país, mas também com a situação dos brasileiros que vivem e trabalham no exterior.

Viu-se também que o CNIg, do Ministério do Trabalho e Emprego, levou a cabo ampla discussão com diversos setores da sociedade que redundaram na proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Imigrante”, que vem sendo discutida em audiências públicas. No âmbito do MERCOSUL, a atuação do CNIg foi de capital importância nas negociações que levaram à assinatura de vários acordos no âmbito do mercado comum, dentre eles, o acordo de residência do MERCOSUL e países associados.

As políticas, ações e programas oficiais (do governo) voltados à questão dos

movimentos recentes de imigração de países latino-americanos e africanos (conexão Sul-Sul) vêm transformando a antiga percepção do imigrante como ameaça à segurança nacional e ao trabalhador nativo, rumo a uma postura de maior aceitação e de desenvolvimento de políticas ancoradas na ótica dos Direitos Humanos tal como consagrados internacionalmente, como pode se observar pelas medidas tomadas no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas medidas são coerentes com a caracterização do Brasil como país simultaneamente de emigração e de imigração, embora as tendências recentes denotem uma intensificação dos movimentos de entrada de estrangeiros e a diminuição de saída de brasileiros, inclusive com movimentos de retorno, principalmente depois do 11 de setembro de 2001 e reforçados tanto pela crise financeira internacional de 2008, quanto pela atual que estamos todos vivenciando.

Essa postura é nitidamente reforçada pelas tratativas do MERCOSUL e, mais recentemente, sob a ótica do UNASUL que ganha força na atual conjuntura política em função da política externa brasileira, dos objetivos de integração sul-americana e da crescente liderança do atual governo, no contexto de transformações e novos alinhamentos no âmbito da América do Sul.

A postura oficial do Brasil frente aos movimentos migratórios e políticas migratórias pode ser claramente observada no discurso do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva por ocasião da sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil, a chamada *Lei da Anistia*. Iniciando pela migração irregular, afirma o então Presidente “Defendemos que a questão da migração irregular tem aspectos humanitários e não pode ser confundida com criminalidade”.⁷⁹

Nesse momento, é formalizada uma visão da problemática migratória atual, ressaltando pontos que reforçam o que os ativistas da sociedade civil vêm preconizando, nos últimos tempos, frente à configuração de uma nova situação nacional, atualmente caracterizada como simultaneamente de imigração e de emigração.

- **Imagem do país aberto, acolhedor e cordial**

...Primeiramente, gostaria de agradecer, em nome do povo brasileiro, a todos os *imigrantes que ajudaram e continuam a ajudar a construir o nosso país. Esta terra é generosa, e sempre recebeu de braços abertos todos os que vêm para trabalhar, criar seus filhos e construir uma vida nova.*

- **Direitos dos imigrantes**

É por isso que as medidas que adotamos hoje darão aos imigrantes os mesmos direitos e deveres previstos na Constituição Federal para os nossos compatriotas, à exceção daqueles exclusivos de brasileiros natos. Entre esses direitos, destaca-

⁷⁹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil - Ministério da Justiça – Brasília-DF, 02/07/2009 – íntegra do discurso vide Documento I. A seguir, será citada parte deste mesmo discurso até o final deste item. As divisões e grifos são nossos.

se a liberdade de circulação no território nacional e o pleno acesso ao trabalho remunerado, à educação, à saúde pública e à Justiça.

- **Migração, desenvolvimento econômico e social, e Direitos Humanos**

Essas novas leis significam que o Brasil se coloca cada vez mais à altura da realidade migratória contemporânea, das condições globais do desenvolvimento econômico e social, e do respeito fundamental aos direitos humanos.

Não podemos esquecer que a própria Constituição brasileira, quando trata dos direitos e garantias fundamentais, estabelece que todos são iguais perante a lei, sejam brasileiros ou *estrangeiros residentes*. O Estado brasileiro, por meio de compromissos firmados em vários acordos internacionais, *reconhece que os migrantes são titulares de direitos e deveres que devem ser respeitados*.

- **Participação da sociedade e dos imigrantes**

Elas são, também, resultado de um amplo debate nacional, com a participação de diferentes setores da sociedade e dos *próprios imigrantes que tiveram, assim, a oportunidade de esclarecer os problemas que enfrentam e propor soluções*.

- **Integração da América do Sul**

É preciso destacar que essa anistia vem num momento muito especial, em que se aprofunda e se amplia o processo de integração da América do Sul. Ao longo de muitas décadas, o Brasil sempre acolheu europeus, asiáticos, árabes, judeus, africanos e, mais recentemente, temos recebido fortes correntes migratórias de nossos irmãos da América do Sul e da América Latina.

Eu penso que nesse momento, em que a América do Sul está discutindo o seu problema de integração, ainda muito incipiente, na medida em que nós estamos falando em integração na América Latina, na medida em que nós estamos com uma dívida histórica com o povo africano, que nunca poderá ser paga em dinheiro, mas será paga em gestos como esses, de solidariedade e de reconhecimento, eu acho que essa oportunidade é uma oportunidade para que possamos mexer com a consciência e com os corações dos dirigentes do mundo inteiro...

- **Migração irregular**

Defendemos que a migração irregular é uma questão humanitária e não pode ser confundida com a criminalidade. Adotamos sobre essa questão uma abordagem abrangente e equilibrada, levando em consideração os princípios da universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.

- **Direito às políticas sociais**

Para milhares de brasileiros, viver em países como Estados Unidos, Japão, Itália, Espanha, Portugal, por exemplo, significa um sonho de progresso. Mas para muitos dos nossos vizinhos, o Brasil é visto como uma chance real de melhorar a sua vida. Aqui, *esses estrangeiros têm direito à saúde pública e, seus filhos, à educação gratuita*, o que, infelizmente, não ocorre em muitos dos países que recebem imigrantes brasileiros...

- **Contraponto com políticas restritivas dos países centrais**

...mostrando a contrariedade do Brasil com a política a ser adotada pelos países ricos. Eu tenho consciência da quantidade de brasileiros que vivem no Paraguai, são mais de 400 mil brasileiros. Eu tenho consciência da quantidade de brasileiros que mora na Bolívia, são centenas ou dezenas de milhares de brasileiros espalhados pelo mundo. E é bom que seja assim, é bom que a gente crie um mundo sem fronteiras, ou com fronteiras mais maleáveis, que *permitam não apenas máquinas, produtos agrícolas, commodities atravessarem as fronteiras, mas que o ser humano seja olhado pelo seu lado bom e não se confunda o ser humano como exemplo de coisa ruim na travessia de uma fronteira.*

- **Combate ao contrabando e crimes internacionais**

É verdade que nós vamos continuar sendo duros no combate ao narcotráfico. É verdade que nós vamos continuar sendo duros com o contrabando. É verdade que nós vamos continuar sendo duros com os crimes internacionais.

- **Vocação e reciprocidade**

... é verdade que nós temos que ser generosos com os seres humanos de qualquer parte do mundo que aqui queiram vir pousar e preparar o seu futuro.

... o Brasil é o que é pela mistura que nós vimos tendo desde 1500, com portugueses, com alemães, com italianos, com árabes, com japoneses, com espanhóis, com chineses, com latino-americanos. Ou seja, todos os que vieram para cá foram atendidos com muita decência. Eu tenho dito aos presidentes dos países: o Brasil não quer mais e nem menos. Nós não queremos nenhum privilégio a nenhum brasileiro, em nenhuma parte do mundo. Nós queremos apenas que vocês tratem os brasileiros no exterior como nós tratamos os estrangeiros aqui no Brasil: como irmãos, como parceiros e como brasileiros.

2. Discurso e prática – distanciamento da sociedade, contradições e conflitos

Neide Patarra e Duval Fernandes

Em função da grande extensão territorial brasileira e sua ainda grande diversidade intrarregional, os imigrantes não provocam a mesma reação de xenofobia e atos de discriminação de uma forma homogênea e nem com a mesma intensidade em todo o país. No entanto, embora esparsas e não representando uma reação da “sociedade cordial”, reações de xenofobia e mesmo políticas migratórias discriminatórias marcaram a história do país; são amplos e aprofundados os estudos que mostram momentos de restrição, já desde a imigração subsidiada italiana, da imigração japonesa, da imigração alemã, cada qual com suas especificidades.

O momento atual está marcado por certa dose de ufanismo e paira um ambiente de otimismo; os resultados econômicos e de desenvolvimento têm sido positivos nos últimos anos, embora preocupe a excessiva ênfase no projeto de desenvolvimento

baseado na exportação de *commodities* com receio de efeitos a médio prazo sobre a indústria nacional; o brasileiro se tornou um turista internacional; a propalada emergência de uma nova “classe média” que ascendeu de grupos pobres da população, a fúria consumista que se alastra, a proximidade da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016) corroboram esse ambiente de otimismo e orgulho. Na contramão dessa história, o aumento da violência ligada ao narcotráfico e crimes sexuais e uma certa crise política nas disputas entre os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, também contornam esse cenário. É de se notar que manifestações populares, protestos, lutas de movimentos civis voltam-se, no momento, muito mais à questão de direitos da pessoa – luta contra homofobia luta contra discriminação racial, luta contra o aborto, etc; a questão dos novos imigrantes pobres passa, muitas vezes, ao largo da vida social de boa parte da população.

Nesse contexto, os imigrantes, ainda que sem ser vistos com simpatia, incomodam a quem está perto; as imigrações recentes se dirigem predominantemente a São Paulo e Rio de Janeiro, com pequena representação em outros Estados; além desse destino preponderante aos grandes centros urbanos, a imigração preocupa as autoridades no caso das fronteiras: Tríplice Fronteira (MERCOSUL) e Fronteira Norte (Amazonas e Acre) suscitando em ambos os casos decisões políticas específicas.

Nos grandes centros urbanos, a presença dos imigrantes recentes já faz parte do espaço e da vida social e cultural, como é principalmente o caso dos bolivianos em São Paulo que, como vimos, em sua trajetória de aproximadamente 40 anos de imigração já constituem uma comunidade, com suas associações, suas festas, sua cultura, sua comida, etc, numa convivência, senão harmoniosa, pelo menos respeitada.

É na situação de trabalho que a vida dos imigrantes se complica, a começar pela burocracia com a obtenção dos documentos de permanência que, apesar das palavras do então Presidente Lula, não resolveu seus problemas, suas carências, suas necessidades, nem menos os problemas da discriminação, exploração e ausência de direitos – que permaneceram intocados com a Lei da Anistia.

No contexto da Anistia, os imigrantes dirigiram-se à Polícia Federal a fim de obter o visto (provisório) de dois anos; informações divulgadas pelo Ministério da Justiça em janeiro de 2010 indicam que 42 mil estrangeiros foram beneficiados; essa cifra está fortemente aquém das estimativas do número de imigrantes não documentados; algumas estimativas indicaram que pelo menos 200 mil era o número de estrangeiros em condição irregular no país que poderiam se beneficiar com a anistia.

Anteriormente, outras anistias já haviam sido implementadas – em 1981, 1988 e 1998. O Acordo bilateral Brasil-Bolívia, firmado em 2005, também facilitou a regularização de imigrantes desse país vizinho. A ampliação do número de acordos bilaterais entre os países do MERCOSUL e países associados contribuiu para se concretizar a mais recente ação nesse campo. O *Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile*, promulgado em outubro de 2009, que torna possível a residência e o trabalho dos nacionais dos países signatários sem a necessidade de visto prévio. Em 28 de junho de 2011, Peru e Equador

passaram a ser também signatários deste acordo.

Quanto ao acordo bilateral Brasil-Bolívia, o Brasil oferece resistências à sua renovação, baseando-se na política de reciprocidade adotada pelo Ministério das Relações Exteriores, com a alegação de que o número de brasileiros que se regularizam na Bolívia é irrisório em comparação com o número de bolivianos regularizados em território nacional.

Com tantas iniciativas para tirar estrangeiros da clandestinidade, por que os imigrantes indocumentados ainda são uma realidade no Brasil? Falta de divulgação de anistias e acordos, burocracia para acessar tais benefícios e novas levadas migratórias ajudam a explicar o fenômeno.

Há, no entanto, outras razões mais profundas. É preciso levar em conta que esses regulamentos oferecem uma “legalização com os dias contados” – são vistos temporários. A obtenção do documento permanente depende da comprovação de profissão ou emprego lícito, algo distante de uma grande massa de imigrantes em condição precária que ganham a vida em atividades associadas ao mercado informal, como o comércio ambulante e as pequenas confecções.

“Irregular e informal são duas categorias que andam juntas”, explica o padre Mário Geremia, do Centro Pastoral do Migrante (CPM) em São Paulo (SP). A informalidade empurra estrangeiros de volta à situação de indocumentados, o que, por sua vez, impede o acesso ao mercado formal. “A verdade é que acordos e anistias são paliativos”, analisa o padre. A informalidade e a clandestinidade mantêm na sombra violações de direitos humanos, pois muitos temem ser deportados caso denunciem trabalho degradante e escravo ou mesmo o tráfico de pessoas.

Essa conjuntura reforça a urgência de ações amplas para integrar os imigrantes para além da regularização em termos legais. Trata-se de uma tarefa complexa, que esbarra simultaneamente em dificuldades impostas pela legislação em vigor e na negligência com relação a direitos também garantidos por lei. Na prática, multiplicam-se situações que demonstram que, apesar dos discursos elogiosos à política imigratória, há muito a ser feito para garantir um tratamento verdadeiramente digno aos que migram para o Brasil (CAMPOS, 2010).

Trabalho informal e trabalho escravo⁸⁰

O setor de confecção é o “ganha-pão” de grande parte dos imigrantes que se encontram irregularmente no país; na capital paulista, principalmente, operam muitas das pequenas oficinas que empregam bolivianos, paraguaios, peruanos e asiáticos, entre outros. São locais frequentemente improvisados, onde residência, refeitório e ambiente de costura confundem-se num só recinto, em geral comandado por um “patrício” há mais tempo em terras brasileiras.

Essas oficinas, em geral, são fornecedoras terceirizadas – quando não quarteirizadas ou quinteirizadas – de confecções donas de marcas próprias. Além de informais, apresentam problemas de segurança, higiene e trabalho excessivo, num arranjo em que os costureiros recebem por peça produzida. Em casos mais graves, há inclusive restrição à liberdade dos trabalhadores. Um exemplo típico é a coação para que fiquem presos ao serviço até pagar supostas dívidas da viagem ao Brasil, financiada pelo “oficinista” - como é chamado o dono desses pequenos empreendimentos.

Em julho de 2009 a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do estado de São Paulo (SRTE/SP) lançou, juntamente com outras entidades, o *Pacto Municipal Tripartite contra a Fraude e a Precarização, e pelo Trabalho e Emprego Decentes em São Paulo*. Por meio de negociações com outros elos da cadeia produtiva, a articulação quer criar um ambiente propício para que as pequenas oficinas saiam da informalidade, proporcionando aos trabalhadores, dessa forma, o emprego lícito que abre as portas para o visto permanente.

A Associação Brasileira de Coreanos, uma das entidades signatárias do pacto – os coreanos são donos de muitas das confecções que repassam serviços –, se comprometeu a orientar para que as encomendas sejam expedidas apenas para oficinas que operam legalmente. A Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomércio) buscará certificar empresas com o Selo Fecomércio de Qualidade – que visa promover a sustentabilidade e a inclusão social em cadeias de distribuição. Outras ações da articulação preveem a capacitação de “oficineiros” para que regularizem seus negócios. Devido aos custos tributários e trabalhistas, um dos principais obstáculos à formalização é a pequena margem de lucro desses empreendimentos.

É de se ressaltar que essas medidas de avanço esbarram, muitas vezes, nos dispositivos constitucionais expressos no Estatuto do Estrangeiro, que proíbe a participação de não-nacionais em sindicatos ou associações profissionais. Além disso, essa lei também veta ao imigrante titular de visto temporário “estabelecer-se com firma individual, ou exercer cargo ou função de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil”. Daí a pressão e a movimentação no sentido de que o atual Estatuto do Estrangeiro seja substituído por uma nova lei de migração que, como vimos, ainda tramita nos meios burocráticos.

⁸⁰ Os parágrafos que se seguem beneficiaram-se, praticamente na íntegra, de reportagens publicadas no site da ONG Repórter Brasil (CAMPOS, 2010; BLY e HASHIZUME, 2010).

Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 5 de fevereiro de 2010, a Instrução Normativa (IN) nº 111 do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) determina que as juntas comerciais devem aceitar solicitações de abertura de empresas de nacionais do MERCOSUL, Chile ou Bolívia, ainda que os mesmos tenham apenas a residência provisória.

Para além da esfera trabalhista, outros aspectos burocráticos da vida dos imigrantes geram descontentamento; a obtenção da segunda via do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) – documento equivalente ao Registro Geral (RG) dos nacionais – chega a demorar até oito meses. Lentidão semelhante enfrenta quem entra com pedido de residência permanente por ser casado com pessoa de nacionalidade brasileira ou ter filho natural do país – situações previstas em lei. Durante a espera, as pessoas ficam apenas com um protocolo, que não é aceito pela maioria das instituições públicas e privadas, não podendo abrir conta corrente, tirar carteira de motorista e, às vezes, nem mesmo obter carteira de trabalho com facilidade.

Imigrantes também enfrentam obstáculos para ocupar postos de emprego em órgãos estatais – direito já previsto na Constituição, que atesta serem acessíveis tanto a brasileiros quanto a imigrantes os cargos e funções públicas. Apesar disso, editais de concursos permanecem exigindo nacionalidade brasileira, situação que, de acordo com Paulo Sérgio de Almeida, presidente do CNIg, ainda ocorre por falta de uma lei que regulamente esse dispositivo constitucional. “Atualmente, apenas universidades e centros de pesquisa públicos podem contratar estrangeiros, desde que sejam professores, cientistas ou exerçam ocupação correlata”, informa.

O acesso ao ensino é outro ponto polêmico. Invocando o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Secretaria Estadual de Educação paulista aprovou, em 1995, uma resolução que orienta as escolas a aceitar a matrícula de filhos de imigrantes – postura seguida pela rede municipal.

Apesar dos avanços, ainda há relatos de dificuldades na hora da matrícula – fato corroborado, em 2006, pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) municipal instalada para apurar violações de Direitos Humanos de imigrantes. Os problemas tendem a ser ainda piores em outras regiões do país. “Por aqui, muitas vezes a matrícula só ocorre quando há intermediação nossa com as autoridades”, afirma Rosa Maria Zanchin, religiosa scalabriniana e coordenadora da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados em Manaus (AM).

Com o objetivo de reivindicar direitos e força política aos estrangeiros, o acesso ao voto é uma das bandeiras de lideranças dos imigrantes. De autoria do senador Alvaro Dias (PSDB-PR), tramita atualmente no Congresso uma proposta de emenda constitucional que faculta a participação daqueles domiciliados no Brasil em eleições municipais, tanto na qualidade de eleitores como de candidatos a vereador. Dispositivos similares já vigoram em países como Suécia, Irlanda e Holanda.

Polêmica, a medida não é unanimidade nem mesmo entre políticos ligados aos imigrantes. “Quem quer escolher os governantes tem de adotar a pátria”, afirma Wil-

liam Woo, defendendo o voto apenas para os naturalizados brasileiros.

No entanto, ao mesmo tempo em que há imigrantes lutando pela integração, muitos estão no Brasil com mentalidade distinta: juntar dinheiro para voltar, o quanto antes, à sua terra de origem. Segundo padre Sidnei Dornelas, assessor do Setor de Mobilidade Humana da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), isso ajuda a explicar a sazonalidade nas migrações, por exemplo, dos trabalhadores de confecções – setor que, usualmente, opera a todo vapor nas proximidades das festas de final de ano. “Há outras épocas do ano em que muitas pessoas vão embora”, ilustra.

Entre os que vêm pensando em voltar, há os que permanecem em situação irregular para poupar gastos com documentos e evitar encargos trabalhistas. “Eles não enxergam a questão mais ampla. A informalidade impede a ascensão social e mantém guetos”, frisa o padre Mário Geremia. Com isso, nutrem cadeias clandestinas fundadas na concorrência desleal, que corrobora para manter as condições de trabalho precárias para imigrantes e brasileiros.

No que se refere ao trabalho escravo exercido pelos(as) imigrantes, vale a pena registrar que em 2010, pela primeira vez, o Estado brasileiro concluiu uma fiscalização trabalhista que resultou no resgate efetivo de imigrantes submetidos à escravidão em ambiente urbano. Em nenhuma das operações anteriores com flagrante de trabalho escravo de estrangeiros nas cidades, houve a retirada dos trabalhadores dos locais em que foram encontrados. Desta vez, a decisão dos agentes públicos foi pelo resgate para proteger os direitos das vítimas.

Atraídas pela tentadora promessa de bons salários, duas trabalhadoras bolivianas atravessaram a fronteira e acabaram obrigadas a enfrentar um cotidiano de violações à dignidade humana, que incluía superexploração, condições degradantes, assédio e ameaças.

A fiscalização coordenada pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo (SRTE/SP) assim definiu o que encontrou: cerceamento à liberdade de ir e vir (por meio de ameaças de deportação, com o intuito claro de inibir eventuais denúncias do que estava ocorrendo), coerção e violência morais (a fim de pressionar pelo aumento da carga de trabalho), salários aviltantes e condições precárias, além de jornada exaustiva.

A oficina em que as bolivianas foram criminosamente exploradas confeccionava peças de roupa da marca de moda jovem Sete Sete Cinco (775). “As carteiras de trabalho foram emitidas, as rescisões foram integralmente pagas, o Seguro Desemprego [do Trabalhador Resgatado] liberado e sacado. As trabalhadoras foram encaminhadas para o abrigo do Estado e para a requalificação profissional para futura reinserção no mercado de trabalho”, descreve Renato Bignami, da SRTE/SP. “Buscamos, dessa maneira, devolver um pouco da dignidade que foi roubada dessas trabalhadoras ao serem traficadas e escravizadas na oficina de costura que trabalhava para a 775.

A libertação ocorreu em 11 de agosto de 2010 e a investigação durou até o dia 27 do mesmo mês. A fiscalização da SRTE/SP fez parte de uma operação mais ampla. No mesmo dia, um complexo de oficinas que costuravam para diversas marcas e grandes magazines foram fiscalizados.

Esses fragmentos corroboram a percepção de que, conquanto a política de imigração no país tenha avançado e os marcos constitucionais tenham se flexibilizado, a prática se distancia das medidas adotadas e do discurso oficial. Há um longo percurso pela frente para tornar o país um líder na acolhida aos imigrantes com respeito aos Direitos Humanos e oportunidades legais de viver, com suas famílias, no país de recebimento, como preconizado no discurso presidencial.

3. Sociedade civil

Paolo Parise e Dirceu Cutti

Da mesma forma que se constata ambiguidades no âmbito público (entre o discurso e sua aplicação), verificam-se ambiguidades na sociedade civil.

Os imigrantes – e aqui nos referimos aos pobres – são vistos com desconfiança, preconceito e, até mesmo, discriminação e rejeição. Todavia, os imigrantes – e agora tomados em seu conjunto, aos quais se juntam os refugiados – são alvo de especial atenção por parte dos mais diversos setores da sociedade. Seu número, em comparação ao total da população (que ultrapassa os 195 milhões), longe está de apresentar cifras impactantes, representando menos de 0,5% da população. Entretanto, isso não diminui em nada a importância e o significado dos mesmos no atual momento.

3.1 Percepções

A presença dos imigrantes ao longo da nossa história tem sido percebida de diferentes formas⁸¹. No período marcado pela escravidão (1530-1888), embora a chegada dos escravos esteja longe de constituir um processo migratório, este Outro (o escravo negro) não passava de uma mercadoria, embora necessária para a economia colonial.

Um olhar diferente despontou mais tarde, com os abolicionistas. A partir da crise do cativo e da necessidade que se impôs de incorporar trabalhadores livres, os olhares sobre quais imigrantes seriam trazidos foram diversos e provocaram acalorados debates. Inicialmente, foram trazidos os europeus, muitos para projetos de colonização, porém, o grande contingente – através de uma Política Migratória de Estado

⁸¹ A ótica deste estudo está centrada nas migrações recentes. Contudo, neste item, para melhor compreender o preconceito contra os novos imigrantes retomamos sucintamente alguns traços marcantes da nossa história.

fundada no subsídio de uma complexa rede de infraestrutura que se estendia do interior das fazendas no Brasil, aos vilarejos pobres do interior de determinadas regiões da Europa – foi carreado para as plantações do interior.

A percepção das elites era de que o agricultor imigrante, em especial europeu, teria uma indiscutível “superioridade” face aos nativos da terra, na sua maioria mestiços, descendentes de portugueses, ex-escravos e índios. Vemos que, na verdade, a experiência dos imigrantes face à lida do trabalho nas condições do trópico era quase nenhuma, no entanto eles eram preferidos. Isso indica que a política de imigração no Brasil foi, historicamente, norteadada por uma concepção “civilizadora”, própria de sociedades que se constituíram como colônias: teríamos de “europeizar” nosso povo e nosso território se quiséssemos garantir um futuro como nação desenvolvida.

A ênfase agrícola também ajudou a definir uma separação entre imigrantes mais e menos “desejáveis”. Trabalhadores que vinham por conta própria, com mais experiência urbana que rural, com prática de organização política nas associações operárias, eram vistos com preocupação. O imigrante tido como ideal, até a Segunda Guerra, era o agricultor, europeu, cristão, que vinha com sua família. Daí, por exemplo, as restrições sofridas por judeus e árabes, que jamais foram objeto da política de apoio à imigração. O enfoque eugenista, de “melhoramento racial”, explica ainda a lei votada pelo Congresso Nacional, no início da República, vetando a imigração de africanos e asiáticos.⁸²

A agricultura, tanto de exportação quanto de produção de gêneros para mercado interno era, conforme visto, o objetivo inicial, e mais importante, da política de imigração até as primeiras décadas do século XX. Progressivamente, porém, os imigrantes tenderam a se dirigir para as áreas urbanas e o mercado de trabalho da indústria, comércio e serviços. Ao mesmo tempo, após as primeiras décadas do século XX, a migração interna para os grandes centros urbanos da região Sudeste, especialmente na região Nordeste e do estado de Minas Gerais, passava a suprir as necessidades de trabalhadores, especialmente nos setores da economia que requeriam menor qualificação. A imigração estrangeira foi objeto de uma política de cotas, limitando-a, nos anos 1930, e a Segunda Guerra acabou por interromper quase que completamente esse fluxo, que teria uma retomada após o conflito mundial, até os anos 1960, sem jamais alcançar os níveis anteriores.

Ainda que no contexto de uma imigração que tendia a se interromper, pode-se dizer que o foco “europeísta” das elites e do Estado quanto à imigração se manteve, de certa forma, mesmo ao longo do século XX. Isso se reflete na postura frente aos migrantes internos. Estes, nos grandes centros, com destaque para os nordestinos, foram percebidos como os braços necessários, mas relegados às periferias e cortiços dos grandes centros e vistos, em grande medida, sob a ótica do preconceito. Quando

⁸² Essa lei jamais foi regulamentada e, na prática, tornou-se sem efeito com o início da imigração oficial e subsidiada de japoneses no início do século XX. Mas indica claramente quais as prioridades e qual o imigrante considerado como mais “desejável”.

a crise dos anos 1980 se abateu, não tardaram as manifestações da sociedade, reforçadas pela mídia, imputando a eles boa parte dos problemas urbanos. Durante o período ditatorial, quem se voltou para estes migrantes com o olhar solidário, no contexto da “opção preferencial pelos pobres”, foi a Igreja.

A partir das últimas décadas, novamente o Brasil ingressa no rol dos países receptores de imigrantes, conforme descrito na Parte I. E o perfil dos que aqui já estão e dos que continuam chegando, mais uma vez pode ser descrito, numa grande generalização, como o dos “desejáveis” e dos “indesejáveis”. A diferença com o passado é que ambas as categorias estão presentes.

Diante da grande demanda que o país apresenta, neste momento, por mão de obra qualificada, as 26,5 mil autorizações para trabalho concedidas no primeiro semestre de 2011, por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, são vistas como solução. Já quanto à imagem do grupo de maior visibilidade – os bolivianos, com forte concentração na região metropolitana de São Paulo –, predomina com o estereótipo: boliviano = costureiro = trabalhador escravo. Já os africanos, em número ainda insignificante, via de regra, são percebidos por um duplo viés: para a grande maioria, são sinônimo de refugiados; para outros, predomina a visão que os associa a atividades ilícitas. Na área do ensino, constituem o novo objeto de estudo (e não raras vezes, de fato, não deixam de ser meros *objetos*). No interior das igrejas, os olhares são também diferentes e plurais: alguns os vêem como uma mina de onde conseguir mais adeptos; outros, simplesmente como algo folclórico, enquanto outros assumem suas lutas, às quais se somam acadêmicos, militantes das organizações da área de direitos humanos e dos movimentos sociais, entre muitos outros atores da sociedade

Mas há lacunas no nosso olhar, pois o Brasil também conta com a presença de coreanos e chineses e há um distanciamento, quase certo descolamento da percepção geral em relação aos mesmos.

Não é possível entendermos esses novos dilemas sem lançar mais uma vez um olhar ao passado. Historicamente, o Brasil se constituiu como país que conferiu privilégio à vinda de europeus brancos, primeiramente como colonizadores, e posteriormente como imigrantes incentivados. Os que não se enquadravam nesse perfil étnico e “civilizacional” foram, se não rejeitados como “indesejáveis”, ao menos aceitos com reservas, apenas na medida em que sua força de trabalho era indispensável e na ausência dos trabalhadores tidos como os mais desejáveis.

Hoje, o país recebe, além dos trabalhadores mais qualificados, um grande contingente de imigrantes cujo perfil pode ser, de certa maneira, associado a um passado colonial e a uma história de subdesenvolvimento que a sociedade brasileira talvez prefira esquecer que existiu ou fingir que não existe ainda hoje. Assim, imigrantes mestiços, índios, africanos, amarelos, sofrem o sério risco de ser objeto da discriminação e do racismo que, na história brasileira, sofreram aqueles que fugiam do padrão branco e europeu.

Diferentemente dos imigrantes europeus do passado, que transmitiam a imagem do país em que nossas elites gostariam de se mirar, e um projeto de nação que o Estado buscava promover, os imigrantes latino-americanos, asiáticos e africanos de hoje nos oferecem uma outra imagem. A imagem de um passado brasileiro que, tal como o de outras nações, foi de colônia e de exploração, de escravidão e de discriminação. Não nos agrada mirar esse espelho, mas ele está à nossa frente, e as organizações da sociedade civil que sustentam esse olhar são as que reconhecem algumas dívidas da sociedade brasileira, assim como o lugar que o país deve ocupar no novo contexto migratório internacional.

O mesmo olhar difícil é o que se volta à forma como milhares de emigrantes brasileiros são por vezes tratados no exterior: devolvidos dos aeroportos, humilhados, explorados e discriminados. Não nos agrada que a nossa imagem de país de imigração, com grandes espaços ditos “vazios” capazes de acolher a tantos, se superponha hoje à de um país exportador de emigrantes em busca de sobrevivência e de melhores condições de vida. Agrada-nos menos ainda saber que nos confundem com “cucarachas”, “sudacas”, com os demais latino-americanos ou com africanos, e que merecemos o mesmo tratamento recebido por eles, da parte dos países desenvolvidos.

Hoje, como sempre, as imagens associadas aos migrantes no mundo correspondem de certa maneira às imagens associadas aos seus países de origem. As hierarquias entre nações, que muitos supunham ter desaparecido no mundo globalizado, mantêm-se rígidas, e o tratamento hierarquicamente diferenciado entre os diversos migrantes parece ser uma demonstração disso.

3.2 Atenções e ações

A partir do panorama atual das migrações no Brasil, evidencia-se a localização de imigrantes em dois polos da economia que hoje atraem os olhares da sociedade: o da inserção de força de trabalho imigrante no setor informal, de modo particular no ramo das confecções, em São Paulo, e junto aos setores da produção que demandam mão de obra qualificada.

As atenções maiores, porém, centram-se sobre o nicho de mercado no qual se encontra inserida a força de trabalho do imigrante braçal – o da cadeia produtiva das confecções, no qual persistem condições de trabalho escravo e dele decorrem algumas ações em curso.

Houve avanços, no Brasil, a partir do lançamento, em 2005, do *Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo*, envolvendo poder público, empresários e atores da sociedade civil. Este Pacto possui um Comitê de Monitoramento, formado pela OIT, ONG Repórter Brasil, Instituto Ethos e Observatório Social.

Tal iniciativa, primeiramente voltada para o campo, estendeu-se para o setor urbano e, em 2009, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do estado de

São Paulo (SRTE/SP) lançou, juntamente com outras entidades, o *Pacto Municipal Tripartite contra a Fraude e a Precarização, e pelo Trabalho e Emprego Decentes em São Paulo*.

Neste âmbito, digna de menção é a postura do Ministério do Trabalho e Emprego que entende não ser justo penalizar os imigrantes trabalhadores que se encontram mais fragilizados na cadeia produtiva do setor das confecções, revertendo prática anteriormente adotada que era a da simples autuação e fechamento das oficinas, passando, desde então, a penalizar as empresas.

No ramo em questão, constata-se quem tenha assinado o *Pacto Nacional*, inclusive criando mecanismos internos de fiscalização, como a *Service Organization for Compliance Audit Management* (SOCAM) para que nenhum fornecedor repasse produtos confeccionados por trabalhadores sem registro na carteira de trabalho e sem as garantias dos direitos trabalhistas adquiridos. Mas o avanço é penoso e lento, haja vista as recorrentes denúncias e ações, tais como no mais recente caso: no dia 16 de agosto de 2011, após vários meses de investigação, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo (SRTE/SP) encontrou na cidade de São Paulo imigrantes trabalhando em situação de trabalho escravo em oficinas de confecção vinculadas à produção de roupas para empresas de grandes marcas. Dentre os imigrantes libertados, alguns foram recrutados diretamente na Bolívia e no Peru. Estes fatos mostram que, apesar dos avanços no sentido de criar condições de trabalho digno para os imigrantes no Brasil, como acordos de livre trânsito, ainda há um longo caminho a ser percorrido para garantir o cumprimento dos preceitos constitucionais, direitos inalienáveis de todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no país, bem como mostram que há necessidade de políticas públicas voltadas para os imigrantes em condições de maior fragilidade social.

No setor sindical, a partir das discussões no âmbito do MERCOSUL, verifica-se que os trabalhadores imigrantes começaram a integrar o espaço da agenda sindical. Entre as discussões e os muitos eventos dos quais os sindicatos tomam parte, lembramos o seminário internacional *Migraciones y libre circulación*, realizado em São Paulo nos dias 14-15 de setembro de 2010, do qual participaram representantes das centrais sindicais da América do Sul, tendo como objetivo discutir a necessidade que o processo de integração entre os países impõe ao sindicalismo de atuar junto aos trabalhadores/as imigrantes.

Mas há uma gama de outras ações envolvendo outros atores, que se estende desde o agente de pastoral, que numa pequena sala cuida da saúde do imigrante, até o representante que tem assento junto ao CNIg, a saber: setores da igreja católica, organizações voltadas aos imigrantes e refugiados, instituições de ensino e pesquisa, redes de apoio, espaços da comunicação alternativa, além de associações e periódicos das próprias comunidades de imigrantes, conforme destacaremos a seguir.

3.3 Organizações de caráter religioso

Dentre as organizações da sociedade civil, destaque particular merecem aquelas de caráter religioso. Em primeiro lugar, por sua presença histórica junto aos imigrantes; em segundo, pela variedade e abrangência de sua atuação e, em terceiro, pelo contato direto que muitos de seus agentes mantêm no cotidiano da vida dos imigrantes, em particular junto aos menos favorecidos.

Nada melhor do que possibilitar que o próprio imigrante explicita a importância que a igreja representa em seu caminho quando chega em terra que lhe é totalmente estranha:

De Lima para São Paulo [...] do Acre a São Paulo. Eu emagreci seis quilos. Fomos os últimos passageiros a sair do ônibus. Incrível! Sem endereço, sem ninguém nos esperando, com fome... E a cidade? Pânico! Os prédios..., todo mundo te olhando! Que vamos fazer? Estávamos morrendo de fome. Até eu entender o valor de um restaurante por quilo, como funcionava!.... Foi muito difícil! Meu irmão gritava que estava com fome. Trouxeram um prato feito... [...] Minha preocupação era aonde íamos dormir aquela noite. [...] Nos falaram que tinha uma igreja que tinha um sistema de acolhida ao imigrante. Procuramos uma igreja, como nos Estados Unidos, tudo é por comunidades. Eu queria achar a igreja. Fomos a muitas igrejas para conseguir o endereço para pesquisar esse tipo de igreja. Tinha que encontrar. No final, consegui falar com a mulher de um pastor e nos mandaram para a Casa do Migrante. Foi no dia 25 de janeiro [de 2003], o dia do aniversário de São Paulo.

(Relato de uma jovem peruana, colhido em 2008 no COM de São Paulo)

As organizações de caráter religioso voltadas aos imigrantes, independentemente do credo que professam, compõem uma lista enorme. Para os fins deste trabalho, concentramo-nos nas organizações da igreja católica a partir de recorte com base nestas características:

- a) Missão específica voltada aos migrantes;
- b) Postura ecumênica e de diálogo inter-religioso;
- c) Atenção dada às instâncias do setor público;
- d) Visibilidade na sociedade;
- e) Atuação em rede;
- f) Referência junto aos novos imigrantes.

Assim sendo, de modo particular, mas não exclusivo, destaca-se o trabalho pastoral dos missionários, missionárias (religiosas e seculares) Scalabrinianos/as e do Serviço Pastoral do Migrante (SPM). O intuito, porém, mais do que contabilizar, é o de explicitar que os imigrantes que aqui chegam encontram parceiros que se colocam lado a lado para atendê-los em suas mais variadas demandas e para atuar por sua integração.

Os/as Scalabrinianos/as (padres e irmãs), presentes no Brasil desde o final do século XIX, ombrearam-se junto aos denominados novos imigrantes já na chegada dos primeiros grupos, procedentes do Cone Sul, à época em que as ditaduras dominaram a região. Tanto em Porto Alegre/RS, quanto na cidade de São Paulo, as estruturas voltadas para a velha imigração italiana abriram suas portas aos hispano-americanos, respectivamente, em 1968 e 1977. No Sul, através do Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI) e, em São Paulo, através da criação do Centro Pastoral do Migrante (CPM) e da Casa do Migrante (à época AVIM), cite-se, com a estreita colaboração, em ambas as áreas, das Missionárias Seculares Scalabrinianas, que vieram ao Brasil em 1978. A este serviço, no final da década de 1980, juntou-se o Serviço Pastoral do Migrante (SPM).

À medida que, aos imigrantes chilenos, paraguaios, uruguaios e argentinos foram se somando outros, em especial bolivianos, peruanos, colombianos e, recentemente, os haitianos, criando novas rotas e ocupando novos espaços do território nacional, a atuação desta pastoral específica foi se ampliando (omitimos aqui os locais de presença apenas junto aos migrantes internos) e, hoje, está assim distribuída:

- Brasília/DF:
 - CSEM (1988)
 - IMDH (1999)
- Corumbá/MS: Pastoral da Mobilidade Humana Diocesana (1997)
- Cuiabá/MT: CPM – Centro Pastoral do Migrante (1980)
- Curitiba/PR: CEAMIG – Centro de Atendimento ao Migrante (1997)
- Florianópolis/SC: Pastoral do Migrante Diocesana (1995)
- Foz do Iguaçu/PR: Pastoral da Mobilidade Humana (anos 1990)
- Goiânia/GO: Pastoral do Migrante Diocesana (2000)
- Guajará-Mirim/RO: Pastoral do Migrante (1999)
- Manaus/AM: Centro de Atendimento, Espaços de Acolhida e Pastoral do Migrante (1992, com reforço em 2008)
- Porto Alegre/RS: CIBAI (1968)
- Porto Velho/RO: Pastoral do Migrante Arquidiocesana (2009)
- São Paulo (capital):
 - Centro Pastoral do Migrante (1977)
 - Casa do Migrante (1978)
 - CEM – Centro de Estudos Migratórios (1979)

- Sede nacional do SPM–Serviço Pastoral do Migrante (1985)
- Missionárias Seculares Scalabrinianas (1988)
- CESPROM/Cambuci – Centro Scalabriniano de Promoção do Migrante (1996)
- CAMI – Centro de Apoio ao Migrante (2005)
- CESPROM/Pari (2006)

Faz-se necessário também destacar como parte da atuação desta Pastoral, a Web Rádio Migrantes, voltada para os brasileiros no exterior (2009) e a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados criada pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

Apesar das variadas formas de presença, da diversidade na representatividade institucional (tendo à sua frente, ora os padres, ora as irmãs, ora o SPM, ora o IMDH, ora um e outro, quando não juntos ou vários em parceria), e das distâncias geográficas, esta gama de agentes e serviços apresenta fortes elementos em comum e uma grande complementaridade. Os serviços disponibilizados perpassam as seguintes dimensões:

- Atendimento às demandas imediatas: escuta, acolhida, abrigo, informação, visitas;
- Inserção na sociedade: ensino da língua portuguesa, cursos profissionalizantes, auxílio na busca de trabalho; orientação quanto à documentação, atividades visando geração de renda;
- Assessoria jurídica;
- Apoio psicológico;
- Criação de espaços e momentos para celebração das devoções populares de cada coletividade e de suas festas pátrias, nas quais os santos, a música e a culinária mostram toda sua força simbólica;
- Articulação com outras organizações e parcerias, governamentais e da sociedade civil;
- Defesa dos direitos dos imigrantes em todas as esferas e instâncias;
- Luta por uma lei de imigração calcada nos direitos humanos;
- Combate às formas de trabalho degradante;
- Combate ao preconceito e à discriminação;
- Apoio aos grupos de imigrantes e suas organizações;
- Luta pela não criminalização dos imigrantes e pelo direito à cidadania universal;

- *Lobbying, advocacy* e assento junto ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg);
- Promoção e participação em fóruns, seminários, debates;
- Publicações, biblioteca especializada, banco de dados⁸³;
- Encontros periódicos e regulares de estudo e articulação de ações conjuntas;
- Atendimento a estudantes, pesquisadores e jornalistas;
- Celebração da Semana do Migrante em nível nacional;
- Programas em rádios e presença nos Meios de Comunicação Social, sobretudo alternativos.

3.3.1 Incidência na Sociedade

O envolvimento dos/as Scalabrinianos/as com as questões sociais remonta ao seu fundador D. João Batista Scalabrini, bispo italiano, que no momento em que a Itália lutava para ser Estado-Nação, intuiu que para o migrante a pátria era a terra que lhe dava o pão e aos missionários de partida para a América recomendava que, no serviço aos mesmos, cuidassem tanto do pão da alma, quanto do pão do corpo. Atualmente, o legado que Scalabrini deixou vê-se assim traduzido:

- No campo das lutas sociais, os agentes da Pastoral do Migrante tomaram parte ativa nos processos de realização das Semanas Sociais promovidas pelas Pastorais Sociais da CNBB; na organização e participação do Grito dos Excluídos; dos Plebiscitos contra a ALCA e a Dívida Externa; em diversos Fóruns sobre Migrações. Estas ações contam com a coordenação do SPM, que tem sua espinha dorsal fundada na ação dos padres, irmãs, leigos/as Scalabrinianos/as, entre outros. Mais recentemente o SPM potencializou suas ações junto aos imigrantes através do CAMI.
- No campo da solidariedade e da defesa dos direitos dos refugiados e imigrantes, existe a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, da qual trataremos adiante.
- No campo da *advocacy*, destaque-se novamente a importante e estratégica presença do IMDH, na pessoa da Ir. Rosita Milesi, que tem assento, como representante da sociedade civil, junto ao CNIg e assento no CONARE, nomeada consultora permanente, pelo Presidente daquele Órgão.
- No campo da assessoria, a rede está presente no Setor Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB, com a presença do padre Sidnei Marco Dornelas e da irmã Rosita Milesi, que, em parceria com as demais pastorais sociais, desenvolvem iniciativas de forte incidência na sociedade, articulando as diversas pastorais que envolvem pessoas em mobilidade, além do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

⁸³ Vide anexos 6 e 7.

- No campo do combate ao trabalho escravo, lembramos a atuação em níveis diferentes do Setor Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB, do CPM de Cuiabá, da Missão N. S. da Paz de São Paulo e do CAMI.
- No campo do estudo, a existência de dois Centros de Estudos, um dos padres, em São Paulo e um das irmãs, em Brasília, dos quais falaremos a seguir.

3.3.2 Incidência na vida do imigrante

Ao imigrante recém-chegado, desprovido de uma rede de apoio, ou àquele que aqui estando, mas que rompe com a rede que possibilitou sua vinda, além dos casos nos quais a legislação não propicia amparo necessário, pouco resta a não ser buscar guarida em quem o vê, antes de tudo, como pessoa humana portadora de direitos. Já afirmamos que as igrejas (sublinhe-se o plural) constituem uma importante referência aos que, nas travessias, encontram-se mais fragilizados, bem como aos que, na condição de imigrantes, buscam espaços de reconhecimento.

O caso mais recente da vinda de haitianos para o Brasil, descrita anteriormente, comprova, uma vez mais – através do envolvimento da Igreja tanto em Tabatinga, na fronteira com o Peru, quanto em Manaus – do que foi descrito acima, a ponto de um jornal local atribuir a agentes da Pastoral o papel de *coyotes*.

Esta Pastoral específica lida com demandas de toda ordem, atua onde o Estado está ausente, ou quando, estando presente, se transforma às vezes num complicador. Esta Pastoral também atua no limiar entre a tolerância, demonstrada com o gesto de acolhida, e a intolerância, o preconceito, a discriminação contra o imigrante pobre que também permeia nossa sociedade. Presenciamos gestos solidários para com os imigrantes e refugiados, mas testemunhamos com frequência, em todos os estratos e âmbitos da sociedade, que os mesmos são, por parte de muitos, indesejáveis. E isso se manifesta, sobremaneira, por trás dos balcões. Mesmo quando a legislação (Convenções, Tratados, Anistias) pretende favorecer os imigrantes, sua regulamentação ou ausência da mesma e, em larga escala, os representantes do Estado que lidam diretamente com os imigrantes encarregam-se, muitas vezes, de desdizer ou dificultar o que a lei maior preconiza. Nada como o atendimento do balcão reservado aos imigrantes para depor contra o “mito da cordialidade”.

Outro aspecto de fundamental importância advém do fato que o imigrante vivencia seu cotidiano num contexto que não lhe é familiar e, forçosamente, terá que a ele se adaptar. Por isso, para além das dimensões dos serviços mencionados acima, destacamos a presença face-a-face que o agente de pastoral mantém com o imigrante, atuando, dessa forma, como mediador entre distintos universos, mediação *sine qua non* para que ocorra o processo de integração.

Por fim, reafirmamos que outras instituições, igrejas, religiões, bem como congregações e paróquias, atuam no campo migratório. Obedecendo aos critérios acima referidos, destacamos, ainda, a Pastoral dos Brasileiros no Exterior (PBE), da Confe-

rência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); a Cáritas Brasileira, em especial as Regionais de São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus, voltada, particularmente, aos refugiados; a atuação dos Jesuítas, por exemplo, através da atuação da ONG JRS (*Jesuit Refugees Service*), e os serviços da Casa de Acolhida para Mulheres, das irmãs Palotinas, na cidade de São Paulo, de apoio às refugiadas e às mulheres imigrantes egressas do sistema prisional, ou ainda, o abrigo Arsenal da Esperança, também na capital paulista, que sempre conta, entre seu público, com imigrantes e/ou refugiados.

3.4 Organizações de caráter civil *de* e *para* imigrantes

Entre os vários atores da sociedade civil, destacam-se ONGs, associações, fundações e outras entidades que atuam entre os imigrantes. Sem poder tratar distintamente cada uma delas, neste contexto serão reunidas simplesmente sob o termo “organizações”. A tipologia varia muito, dependendo de uma série de variáveis, entre elas a identidade, o perfil dos integrantes, o âmbito de ação, o tipo de incidência. A maioria dessas organizações surgiu na última década. Esclarecemos que não se trata de um levantamento exaustivo das atuais organizações bem como não mencionamos as inúmeras organizações ligadas aos grupos nacionais presentes há mais tempo.

A identidade das organizações está ligada às motivações que provocaram o seu surgimento, como também ao estatuto jurídico que assumiram e outras variáveis.

O perfil dos integrantes nos possibilita esta distinção: organizações *de* imigrantes – de uma única etnia ou de várias; organizações *para* os imigrantes ou ambas as possibilidades.

3.4.1 Organizações *de* imigrantes

A maioria das organizações *de* imigrantes é formada por determinados grupos étnicos ou nacionais. Segue-se um número menor de organizações que apresenta características afins, como o caso do continente africano ou dos povos andinos.

Entre as muitas organizações de imigrantes espalhadas pelo Brasil, destacamos algumas. Entre os bolivianos, apontamos a ACFBB (Asociación Cultural Folklórica Bolívia-Brasil) que está localizada em São Paulo e reúne por volta de quinze grupos; ADRB (Associação de Residentes Bolivianos); BOLBRA (Associação Bolívia-Brasil); CCB-PR (Centro Cultural Boliviano do Paraná); Associação Cultura Latina. Entre as paraguaias citamos a Associação de Integração Paraguai-Brasil *Japayke* (despertar, em guarani); Núcleo Cultural Paraguay *Teete*; Associação Colônia Paraguuaia em Campo Grande (MS); ARPA (Associação Recreativa Paraguuaia de Aquidauana, MS); Casa Paraguuaia em Curitiba. Entre as chilenas, lembramos a UNE-CHILE, que congrega quinze grupos/associações, e a Assistencia Social Chilena. Entre as associações peruanas, sinalizamos a *Inti Wasi* (Casa do Sol, em quechua); Casa de la Cultura Peruana de Campinas; a APEBRA (Associação Peru-Brasil).

Quanto às organizações que unem grupos de várias etnias ou nacionalidades apontamos alguns exemplos do continente africano, um do continente latino-americano e outro geral: Casa das Áfricas; IDDAB (Instituto de Desenvolvimento da Diáspora Africana); Centro Cultural Africano; AILAC (Asociación para la Integración de los Latinoamericanos de Curitiba); ANEIB (Associação Nacional de Estrangeiros do Brasil).

No que se refere ao âmbito de ação, destacamos que a atuação das organizações pode ser municipal, estadual e nacional. Percebe-se, atualmente, a tendência de privilegiar a área municipal e, às vezes, estadual. Quanto à incidência destas organizações, observamos que a maioria desenvolve ações culturais e recreativas, incluindo, às vezes, as assistenciais. São raros os casos das que atuam na elaboração de políticas ou programas em favor dos próprios imigrantes.

3.4.2 Organizações *para* os imigrantes e refugiados

As organizações *para* os imigrantes e refugiados apresentam-se em menor número. Indicamos, a título ilustrativo, algumas com destacada presença: Refugees United; JRS (*Jesuit Refugees Service*); ISEC (Instituto de Solidariedade Educacional e Cultural) e NIATRE (Núcleo de Informação e Atendimento a Trabalhadores Brasileiros retornados do Exterior), que atuam em estreita colaboração com o CIATE (Centro de Informação e Apoio ao Trabalhador no Exterior – brasileiros no Japão); ASBRAD (Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude); Adus – Instituto de Reintegração do Refugiado – Brasil; CDHIC (Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante); Solidariedade Internacional; Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes (Aeroporto Internacional de Guarulhos); SESC-Carmo/SP; Espaço Sem Fronteiras; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

Estas organizações, entre tantas outras aqui não citadas, apresentam uma atuação mais variada, abrangendo a defesa dos direitos individuais, a reinserção dos retornados, as respostas a demandas imediatas, apoio às vítimas de tráfico de seres humanos; e articulação política em nível nacional e internacional.

3.5 Instituições de ensino e pesquisa

É notória a difusão e o aprimoramento da produção acadêmica voltada ao diagnóstico e análise da problemática migratória; os bolivianos, principalmente, se tornaram tema de estudo de inúmeros trabalhos: dissertações, teses de doutorado, trabalhos de final de curso, textos para apresentação em congressos, entre outros, que atestam a introdução, na academia, dessa questão social, principalmente a partir dos anos 1980.

A temática também passou a constituir disciplina obrigatória ou optativa em cursos de Mestrado e Doutorado em diversas áreas disciplinares afins – Relações Internacionais, Demografia, Ciência Política, Planejamento, etc.

Há no Brasil vários Centros de Estudos e Grupos de Pesquisa, com trajetória sedimentada de atividades nas quais a temática constitui parte integrante e contínua de suas atividades. Essas instituições, através dos estudos que desenvolvem, possibilitam a formação de um olhar mais crítico acerca do fenômeno migratório. Dentre elas se destacam: NEPO, CEDEPLAR, IPPUR, GEMA, LEI, CEM e CSEM.

Antes, porém, de nos referirmos às instituições de ensino e pesquisa, registramos a existência de grande número de pesquisadores/as que mantêm forte vínculo com as organizações e agentes que atuam diretamente com os imigrantes, sempre aportando valiosa colaboração.

NEPO

O Núcleo de Estudos de População (NEPO) é uma unidade de pesquisa interdisciplinar e multidisciplinar na área de Demografia e Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Criado pela portaria GR 28 de 25 de Maio de 1982, consolidou-se com a Deliberação do Conselho Universitário (CONSU) de 27 de Novembro de 1991. Para a constituição do NEPO foram reunidos profissionais de distintas especialidades com formação em Demografia, com ênfase nas Ciências Sociais (NEPO, 2011).

Dentre as atividades desenvolvidas pelo NEPO destacam-se: produção e divulgação de conhecimentos relevantes na área de Estudos da População e Demografia; desenvolvimento de pesquisas nas áreas temáticas de importância em População; estabelecimento de intercâmbio entre a comunidade científica e a sociedade; além de formar e capacitar profissionais para atuarem em pesquisas, através do programa de pós-Graduação em Demografia (Mestrado e Doutorado).

CEDEPLAR

O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), pertencente à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi criado em 1967, como órgão suplementar da UFMG. O mesmo passou a funcionar a partir do ano de 1968, tendo como finalidade abrigar um programa de pesquisa e ensino de pós-graduação em Economia (CEDEPLAR, 2011).

Inicialmente o Centro teve suas atividades voltadas para os estudos de economia regional, contudo, com o passar do tempo ele diversificou suas áreas de atuação, com a inclusão de novos campos temáticos no ensino de pós-graduação em Economia e a criação de um programa de pós-graduação em Demografia (Mestrado e Doutorado). Dentre as linhas de pesquisa adotadas pelo programa estão: Demografia Formal, Demografia Econômica, Mortalidade e Saúde, Fecundidade e Saúde Reprodutiva, Migração, Família e População (CEDEPLAR, 2011).

IPPUR

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) instituto especializado que integra o Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, foi criado em 1987 a partir do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Um dos primeiros a oferecer cursos de pós-graduação nesta área no país.

As atividades desenvolvidas pelo IPPUR baseiam-se em uma forte interdisciplinaridade, ancorada nas Ciências Sociais – Economia, Sociologia e Ciência Política. Dessa forma, o corpo docente envolve professores formados em Arquitetura e Urbanismo, Sociologia, Economia, Engenharia, Geografia, História e Administração Pública. O programa é constituído por uma única área de concentração: Planejamento Urbano e Regional, a qual possui um enfoque mais voltado para a intervenção (IPPUR, 2011). Também abriga pesquisadores dedicados à mobilidade populacional e às migrações. É no âmbito do IPPUR que está localizado o NIEM, Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios, com sua biblioteca e arquivo.

GEMA

O Grupo de Estudos Migratórios da Amazônia (GEMA) está ligado ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia do Departamento de Antropologia da Universidade Federal da Amazônia. O GEMA é um grupo de estudos interdisciplinar voltado para as questões relacionadas ao fenômeno migratório na Amazônia, seja em nível interno ou internacional (UFAM, 2011).

Dentre as atividades empreendidas pelo grupo destaca-se: o estudo do fenômeno migratório a partir de várias perspectivas teórico-metodológicas; a realização de pesquisas no referido contexto com migrantes internos e internacionais; a promoção e debates sobre a realidade migratória na Amazônia; a indicação de elementos que viabilizem a criação de políticas públicas voltadas para a defesa dos direitos dos migrantes (UFAM, 2011).

LEI

O Laboratório de Estudos sobre a Intolerância (LEI), da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo (USP), surgiu em 2002. É constituído por pesquisadores que trabalham diferentes realidades espaço-temporais e múltiplos recortes teórico-metodológicos, com vistas a uma pluralidade temática que dinamiza os debates sobre a Intolerância. Os objetivos desses estudos devem permitir outra forma de relacionamento entre os homens pautados pela Tolerância.

O LEI possui vasto acervo documental, com material recolhido no Brasil, América Latina e Europa e continua reunindo nova documentação. Todo o material está em processo de digitalização para ser disponibilizado aos usuários. Atualmente está

desenvolvendo um projeto visando a constituição de novos conjuntos documentais, em parceria com o Centro de Estudos Migratórios (CEM), da Missão Scalabriniana N. S. da Paz, relativos à memória dos migrantes, imigrantes e movimentos sociais, através da metodologia da História Oral (LEI, 2011).

CEM

O Centro de Estudos Migratórios (CEM) surgiu em 1969 e integra a Federação dos Centros de Estudos Migratórios João Batista Scalabrini, da Congregação dos Missionários de São Carlos/Scalabrinianos. O CEM conta com biblioteca especializada em migrações; edita *TRAVESSIA – Revista do Migrante* desde 1988; mantém um grupo aberto de estudos em parceria com o Laboratório de Geografia Urbana (LABUR) do Departamento de Geografia da FFLCH/USP; parceria com o Laboratório de Estudos sobre a Intolerância (LEI) da FFLCH/USP para a constituição de um acervo relativo à memória dos novos imigrantes; um acervo de fotos e vídeos relativo às comunidades latino-americanas e um banco de dados integrado relativo aos atendimentos na Casa do Migrante e no Centro Pastoral do Migrante (CEM, 2011).

O CEM apresenta uma originalidade que o distingue dos demais centros de estudos de caráter estritamente acadêmico. Desde o seu surgimento, mantém vínculo muito estreito com os agentes que atuam na base junto aos migrantes e com os próprios migrantes. O envolvimento do CEM nos movimentos sociais moldou o seu perfil. Foi do interior da atuação do CEM que surgiu, em 1985, o Serviço Pastoral do Migrante (SPM). A própria revista *TRAVESSIA* apresenta um perfil que a distingue das demais publicações voltadas para a temática dos migrantes. Ela se define como uma ponte entre a produção acadêmica e os movimentos sociais e a pastoral.

Localizado na cidade de São Paulo, o CEM integra a Missão Scalabriniana Nossa Senhora da Paz, da qual fazem parte a Casa do Migrante, o Centro Pastoral do Migrante e as três Paróquias erigidas junto à Igreja Nossa Senhora da Paz: a Paróquia territorial do bairro; a Paróquia dos italianos e a Paróquia pessoal das comunidades hispano-americanas (chilenos, bolivianos, paraguaios e peruanos). As reflexões que se desenvolvem no CEM, em parceria com a academia, são permanentemente confrontadas com os desafios e as contradições que advêm da prática. Neste sentido, o CEM constitui-se num serviço de assessoria permanente.

O conjunto da Missão Scalabriniana da Paz é uma referência para os mais diversos segmentos da sociedade que têm interesse na área da migração, pois aqui estão reunidos migrantes, imigrantes, refugiados; agentes que atuam junto aos mesmos e o acervo da biblioteca.

Em termos quantitativos, apenas no período de 2009-2010, por exemplo, foram atendidos 11.695 imigrantes e refugiados de 74 nacionalidades, pertencentes a 22 denominações religiosas.

CSEM

O Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) pertence à Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos Borromeo (Scalabrinianas) e iniciou suas atividades no ano de 1988. É uma instituição, com sede em Brasília, dedicada à pesquisa, estudo, análises e divulgação de informações sobre a mobilidade humana.

Entre as muitas atividades que o CSEM realiza, destacamos as que se concentram nos seguintes setores: biblioteca, publicações, ações e articulações.

A biblioteca disponibiliza um acervo especializado no campo da migração.

As publicações abarcam a Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU), Resenha Migrações na Atualidade, Boletim da Mobilidade Humana e Livros. A revista semestral REMHU focaliza em cada volume, a partir de uma perspectiva interdisciplinar, um tema específico ligado à mobilidade humana. A publicação eletrônica trimestral *Resenha Migrações na Atualidade* oferece uma coletânea temática de análises e reflexões divulgadas na mídia sobre a mobilidade humana e temas afins. A publicação mensal *Boletim da Mobilidade Humana* consiste em uma seleção das principais notícias divulgadas pelos meios de comunicação acerca da temática da migração e que são organizadas em quatro eixos principais: questões internacionais (política, economia, cultura etc.); migrações de mulheres; migrações e religião; tráfico de pessoas. Os livros são divididos em: Série Migrações, Série Caminhos e Série Memórias (CSEM, 2011).

As ações do CSEM visam: transformar a atitude da sociedade em relação aos migrantes, defendendo e promovendo seus direitos; desenvolver programas sociais, culturais e pastorais que favoreçam o protagonismo dos imigrantes e refugiados. Nesta perspectiva o CSEM desenvolve atividades de apoio a migrantes e refugiados, sobretudo no que se refere à promoção de auto-organização, autodesenvolvimento e formação.

O CSEM realiza articulações e parcerias com universidades, instituições governamentais, não-governamentais e outras com a finalidade de construir redes solidárias para o mundo da mobilidade.

3.6 Redes de Apoio

Existem, no Brasil, duas redes voltadas para os migrantes e refugiados que prestam relevante serviço: a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, a Rede virtual de intercâmbio do NIEM e a Rede Internacional Scalabriniana de Migração (SIMN, por sua sigla em inglês: *Scalabrini International Migration Network*). A primeira, formada por aqueles que atuam no cotidiano dos migrantes e refugiados e, a segunda, por quem, a partir da academia, vai além dela, disponibilizando um canal de informação ímpar não só aos que se interessam pelos imigrantes e refugiados enquanto temática de estudo e pesquisa, mas também prestando um fundamental serviço para aqueles que militam.

3.6.1 Rede Solidária para Migrantes e Refugiados

É uma rede, articulada pelo IMDH, das Irmãs Scalabrinianas, que aglutina por volta de 50 organizações da sociedade civil, confessionais ou não, mas composta em sua grande maioria por instâncias da igreja católica, envolvendo expressivo número de agentes que atuam no amplo espaço Pastoral da Mobilidade Humana, seja na atenção aos refugiados, seja com os migrantes, com os retornados, ou ainda em áreas como o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Esta rede marca presença em praticamente todas as Unidades da Federação. Seu início remonta a 1989, quando, em Brasília, a Ir. Rosita Milesi iniciou, para o atendimento jurídico a imigrantes, a formação de Núcleos de Atendimento, constituídos em diferentes localidades do País. Já em 1995 realizou seu primeiro encontro nacional. Tanto os serviços foram se ampliando, quanto a organização de núcleos e, em 2004, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), apoiado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) constituiu a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados. A Rede conta com o importante apoio do ACNUR e de outros diversos apoiadores e, desde então, vem promovendo encontros nacionais e regionais, identificados como Encontros das Redes de Proteção, estimulando, ao mesmo tempo, a criação de redes locais pelas entidades que a integram.

Sua finalidade primeira é a da articulação entre a rica diversidade de serviços prestados aos migrantes e refugiados, cujos atores comungam com a ideia de estarem sempre solícitos, no que for possível, no sentido de auxiliarem uns aos outros e no apoio recíproco também entre as entidades, a fim de aprimorarem e tornarem mais eficazes suas ações. Pode-se dizer que a identidade da rede está fundada na solidariedade das ações do cotidiano, mas conta com uma coordenação central, a qual possibilita que mesmo quem está geograficamente distante, em locais de fronteira, possa valer-se da força de toda uma articulação de organizações espalhadas no país e, até mesmo, no além-fronteiras, uma vez que a rede tem parceiros em outros países.

Além da atuação solidária direta em favor dos imigrantes e refugiados nas demandas do dia a dia, a rede atua no campo da assistência jurídica, no âmbito político e na proposição de políticas públicas. A missionária scalabriniana Ir. Rosita Milesi, além de atuar diretamente em favor de migrantes e refugiados, é referência e portavoz, junto às instâncias públicas, dos que atuam nas bases nos mais diversos pontos do país (IMDH, 2011).

3.6.2 NIEM

O Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM) existe desde 2000, estando sediado desde 2006 no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR–UFRJ), onde se encontram sua biblioteca (específica sobre migrações e refugiados) e seus arquivos.

O NIEM foi criado com o objetivo de reunir pesquisadores, professores e estudantes de diversas áreas do campo das ciências sociais e humanas, interessados no tema migratório à escala nacional e internacional. Reúnem-se regularmente para seminários, apresentação de trabalhos e leitura de textos específicos à temática e atuam em contato com pesquisadores de outras instituições, nacionais e internacionais, que colaboram com seminários e com o envio de publicações e textos de discussão.

O Núcleo tem também como perspectiva a atuação em defesa de direitos de migrantes e refugiados, e mantém relações de solidariedade e apoio a grupos e organizações atuantes nesse campo. Mantém na internet, desde 2000, uma rede de intercâmbio acadêmico sobre migrações no Brasil e no mundo, divulgando notícias de atualidade, eventos, publicações, incentivando contatos e troca de informações entre seus membros. O NIEM constitui-se, hoje, numa ferramenta da qual os agentes de Pastoral que atuam ao lado ou em favor dos imigrantes e refugiados, assim como representantes dos movimentos sociais se utilizam em grande escala.

Atualmente, são cerca de 1.200 integrantes da rede, no Brasil principalmente, mas também na América Latina, América do Norte, Europa, África e Ásia. Diariamente, os integrantes recebem mensagens de uma lista sobre temas direta ou indiretamente relacionados às migrações. Seus arquivos estão abertos à consulta pública no endereço: http://br.groups.yahoo.com/group/niem_rj/.

3.6.3 SIMN

A *Scalabrini International Migration Network* (SIMN), entidade da Congregação dos Missionários de São Carlos, Scalabrinianos, que congrega a mais de 200 organizações que trabalham com migrantes em 32 países da América Latina e América do Norte, Europa, África e Ásia, atua no Brasil apoiando os programas e atividades das entidades scalabrinianas locais em três áreas específicas: a) investigação sobre o fenômeno das migrações (como, por exemplo, a presente investigação sobre as políticas públicas sobre migrações no Brasil, Argentina, Colômbia e México), b) projetos de promoção da dignidade dos migrantes, c) sensibilização da opinião pública e dos atores políticos e sociais, incluindo as entidades eclesiais, a través dos meios de comunicação social e organização de seminários, conferências e fóruns.

3.7 Publicações

Outra forma através da qual a sociedade civil, bem como o governo, se aproximam – quer da temática, quer dos sujeitos em questão –, é através de uma série de

publicações, algumas oficiais, outras alternativas, entre as quais se encontram livros, cartilhas, revistas e jornais, sendo estes últimos editados pelos próprios imigrantes. Além disso, também circulam, em muito maior número, boletins. No campo da comunicação não escrita, não podemos esquecer a existência de rádios dos imigrantes ou das programações voltadas para os mesmos em rádios nacionais, sobretudo de menor expressão, mas que desempenham papel importante no interior das várias coletividades.

Entre os livros publicados nos últimos cinco anos, se destacam os seguintes:

Autorização de Trabalho a Profissionais Estrangeiros no Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.

Tráfico de Pessoas. Setor Pastorais da Mobilidade Humana, CNBB e Secretaria Nacional de Justiça, 2010.

Autorização de trabalho a profissionais estrangeiros no Brasil – Legislação. Ministério Trabalho e Emprego, 2010.

Perfil Migratório do Brasil 2009. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, OIM e MTE, 2010.

Trajetórias Interrompidas: cidadãos brasileiros deportados e não admitidos. PBE, IMDH, CSEM, 2009.

Diplomacia Parlamentar – Uma Contribuição ao Debate. Instituto Universitas e Fundação Alexandra de Gusmão, 2008.

Mercosul e as Migrações. Ministério do Trabalho e Emprego, 2008.

Políticas Públicas para as Migrações Internacionais, Migrantes e Refugiados. 2ª edição revista e atualizada. ACNUR/IMDH/Comissão de Direitos Humanos, 2007.

O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE. CONARE/ACNUR Brasil, 2007.

Entre as revistas especializadas sobre migração se destacam as seguintes:

TRAVESSIA – Revista do Migrante

Publicação do Centro de Estudos Migratórios/CEM (Federação Internacional dos Centros de Estudos Migratórios Scalabrini), de natureza interdisciplinar, que visa contribuir para o intercâmbio entre a ampla e diversificada produção do conhecimento e aqueles que atuam em movimentos sociais e pastorais junto aos migrantes. Surgiu em 1988.

REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana

Publicação semestral do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios/CSEM. Seu objetivo é oferecer ao mundo acadêmico e também aos pensadores e articuladores da pastoral e das políticas migratórias, análises interdisciplinares, amplas e aprofundadas de temas ligados à mobilidade humana contemporânea. A atual versão surgiu em 2006, sucedendo a outras duas que remontam a 1992.

Entre as cartilhas elaboradas por entidades do governo, se destacam as seguintes:

Brasileiras e brasileiros no exterior – informações úteis. MTE, 2007.

Cartilha de câmbio – envio e recebimentos de pequenos valores. Banco Central, 2009.

Como trabalhar nos países do MERCOSUL – Guia dirigido aos nacionais dos Estados-parte do MERCOSUL. MTE, 2010.

Guia do brasileiro regressado. MRE, 2010.

Entre os vários periódicos sobre migração, se destacam os seguintes:

Alianza Bolivia News (desde 2005)

Chile en Evidencia (desde 2007)

Conexión Migrante (desde 2010)

Nosotros Imigrantes (desde 2011)

El Chasqui (desde 2011)

O despertar da América Latina (desde 2011)

QUARTA PARTE

PROPOSTAS DE ESPAÇOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRAÇÕES

A partir da análise da realidade migratória em nosso país, da recuperação do marco institucional das políticas existentes e das contribuições obtidas junto aos principais atores da sociedade civil que atuam junto e/ou em favor dos migrantes, propomos:

1. Definição de uma política migratória, tendo em vista que os imigrantes são parte integrante da vida nacional, superando o descompasso entre o discurso e a fragmentação das ações;
2. Superação da visão fundada na segurança nacional, que considera os imigrantes como estrangeiros, para uma visão a partir da ótica dos Direitos Humanos;
3. Ratificação imediata da Convenção Internacional da ONU de 18/12/1990, sobre a Proteção dos Direitos de Todos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias;
4. Formação de mediadores culturais para atuar nos locais de maior concentração de imigrantes e de emigrantes;
5. Introdução, no ensino fundamental e médio, da temática da imigração, privilegiando não o aspecto histórico, mas a formação do povo brasileiro resultado da miscigenação;
6. Ampliação de acordos bilaterais com países que apresentem fluxos de maior emigração para o Brasil;
7. Cooperação internacional para criar bases de desenvolvimento nos países que apresentam grande fluxos emigratórios;
8. Implementação de políticas públicas que visem suprir a necessidade de moradia e de trabalho, nas quais sejam incluídos também os migrantes;
9. Concessão de Rádios Comunitárias aos imigrantes;
10. Simplificação da burocracia e diminuição das taxas nos processos de regularização e/ou da obtenção da Permanência no país;
11. Definição de uma lei que garanta o direito de voto aos imigrantes.

LISTA DOS ENTREVISTADOS

Alexandra Aparicio – Refugees United

Alfredo José Gonçalves (Sacerdote Scalabriniano) – Superior Provincial

Carla Aparecida Silva Aguiar – Casa do Migrante

Dirceu Bortolotti Danetti (Sacerdote Scalabriniano) – Pastoral do Migrante da Diocese de Florianópolis

Eliana Vitaliano – CPM Cuiabá

Elizete Sant’Anna de Oliveira – CEAMIG

Gelmino Costa (Sacerdote Scalabriniano) – Missão Scalabriniana de Manaus

Gregoria Roman Oliva (Religiosa Scalabriniana) – CESPROM

Helena Keiko Sanada – CIATE

João Marcos Cimadon (Sacerdote Scalabriniano) – Pastoral da Mobilidade Humana da Diocese de Corumbá

José Ribamar Dantas – Central dos Trabalhadores do Brasil/CGTB

Lauro Bocchi (Sacerdote Scalabriniano) – CIBAI

Marcelo Haydu – Adus

Maria Ozania da Silva (Religiosa Scalabriniana) – Pastoral do Migrante da Diocese de Porto Velho

Mário Geremia (Sacerdote Scalabriniano) – CPM São Paulo

Marisa Andrade – Casa de acolhida para mulheres refugiadas e egressas do sistema prisional

Merced de Lemos – Conjunto Folkórico Chile Chico

Patrício Francisco Villalobos Tapia – Associação de Chilenos de Campinas Pablo Neruda

Paulo Illes – CDHIC

Paulo Sérgio de Almeida – Presidente do CNIg

Roque Patussi – CAMI

Rosa Zanchin (Religiosa Scalabriniana) – SPM Manaus

Rosita Milesi (Religiosa Scalabriniana) – IMDH Brasília

Ruth Camacho Kadluba – CPM São Paulo

Sidnei Marco Donelas (Sacerdote Scalabriniano) – Setor Mobilidade Humana/CNBB

Simone Bernardi – Arsenal da Esperança Dom Luciano Mendes

Sônia Maria Nunes – CPM São Paulo

Taeco Toma Carignato – ISEC/NIATRE

ANEXOS

Anexo 1 - Estrangeiros que Vivem no Brasil por Local de Nascimento e Sexo – 2000

País de Nascimento	Masculino	Feminino	Total
Portugal	110994	102209	213203
Japão	36492	34440	70932
Itália	30254	24778	55032
Espanha	23535	20068	43603
Paraguai	13520	15302	28822
Argentina	15568	11964	27532
Uruguai	12949	11790	24739
Bolívia	11242	9146	20388
Alemanha	10159	9397	19556
Chile	10242	6889	17131
Líbano	9884	6206	16090
Estados Unidos	8174	5774	13948
Peru	6674	4139	10813
China	5652	4649	10301
Coréia do Norte/Coréia do Sul	4472	4173	8645
França	4904	3478	8382
Polônia	3221	4238	7459
Angola	3542	2798	6340
Taiwan	2355	2181	4536
Colômbia	2290	1870	4160
Outros Países	39636	32579	72215

Fonte: Censo, 2000.

Anexo 2 - Perfil dos Imigrantes Internacionais no Brasil

Indicador	1990	1995	2000	2005	2010
Estimativa do número de migrantes internacionais até meados do ano	798.517	730.517	684.596	686.309	688.026
Estimativa do número de refugiados até meados do ano	5.333	2.137	2.550	3.402	20.638
População em meados do ano (milhares)	149.571	161.692	174.174	186.075	195.423
Estimativa do número de migrantes do sexo feminino até meados do ano	372.370	340.604	318.440	318.484	318.528
Estimativa do número de migrantes do sexo masculino até meados do ano	426.147	389.913	366.156	367.825	369.498
Migrantes internacionais como um percentual da população	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Migrantes do sexo feminino como porcentagem do total de migrantes internacionais	46,6	46,6	46,5	46,4	46,3
Percentual dos migrantes internacionais que corresponde a refugiados	0,7	0,3	0,4	0,5	3
	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	
Taxa de variação anual do stock de migrantes (%)	-1,8	-1,3	0	0	

Fonte: UNDESA/PNUD, Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision, 2009.

Anexo 3 - Latino-americanos e Caribenhos no Brasil, 1970, 1980, 1991 e 2000

Países	Estrangeiros da América Latina e do Caribe				% no total de Latino - americanos				% no total de Estrangeiros			
	1970	1980	1991	2000	1970	1980	1991	2000	1970	1980	1991	2000
Argentina	17.213	26.633	25.468	27.531	23,95	24,1	21,49	19,09	1,4	2,4	3,32	4,03
Bolívia	10.712	12.980	15.694	20.388	14,91	11,75	13,24	14,13	0,87	1,17	2,04	2,98
Chile	1.900	17.830	20.437	17.131	2,65	16,14	17,24	11,88	0,15	1,6	2,66	2,51
Colômbia	870	1.490	2.076	4.159	1,21	1,35	1,75	2,88	0,07	0,13	0,27	0,61
Costa Rica	152	327	357	238	0,21	0,3	0,3	0,17	0,01	0,03	0,05	0,03
Cuba	470	574	492	1.343	0,65	0,52	0,42	0,93	0,04	0,05	0,06	0,2
Equador	357	758	605	1.188	0,5	0,69	0,51	0,82	0,03	0,07	0,08	0,17
El Salvador	352	495	364	480	0,49	0,45	0,31	0,33	0,03	0,04	0,05	0,07
Guatemala	145	176	121	158	0,2	0,16	0,1	0,11	0,01	0,02	0,02	0,02
Haiti	90	127	141	15	0,13	0,11	0,12	0,01	0,01	0,01	0,02	0
Honduras	83	207	300	136	0,12	0,19	0,25	0,09	0,01	0,02	0,04	0,02
México	519	853	660	1.258	0,72	0,77	0,56	0,87	0,04	0,08	0,09	0,18
Nicarágua	593	608	329	500	0,83	0,55	0,28	0,35	0,05	0,05	0,04	0,07
Panamá	371	641	981	558	0,52	0,58	0,83	0,39	0,03	0,06	0,13	0,08
Paraguai	20.025	17.560	19.018	28.822	27,87	15,89	16,05	19,99	1,63	1,58	2,48	4,21
Peru	2.410	3.789	5.833	10.814	3,36	3,43	4,92	7,5	0,2	0,34	0,76	1,58
Rep. Dominicana	221	169	178	102	0,31	0,15	0,15	0,07	0,02	0,02	0,02	0,01
Uruguai	13.582	21.238	22.141	24.740	18,91	19,21	18,68	17,15	1,11	1,91	2,88	3,62
Venezuela	989	1.262	1.226	2.162	1,38	1,14	1,03	1,5	0,08	0,11	0,16	0,32
Barbados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belize	81	40	120	-	0,11	0,04	0,1	-	0,01	0	0,02	-
Guiana	364	696	1.131	1.603	0,51	0,63	0,95	1,11	0,03	0,06	0,15	0,23
Guiana Francesa	116	1.759	651	623	0,16	1,59	0,55	0,43	0,01	0,16	0,08	0,09
Jamaica	58	89	11	57	0,08	0,08	0,01	0,04	0	0,01	0	0,01
Suriname	160	196	191	232	0,22	0,18	0,16	0,16	0,01	0,02	0,02	0,03
Trinidade e Tobago	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	71.833	110.497	118.525	144.238	100	100	100	100	5,85	9,94	15,44	21,07

Fonte: IMILA/CELADE, 2000.

Anexo 4 - Brasileiros na América Latina e Caribe nos anos 90

Paises	Total de estrangeiros	Estrangeiros latino-americanos	Estrangeiros nascidos no Brasil	Brasileiros no total de estrangeiros (%)	Brasileiros no total de latino-americanos (%)
Argentina	1.605.871	807.331	35.543	2,21	4,4
Bolívia	59.807	46.000	8.506	14,3	18,42
Brasil	767.780	118.525	-	-	-
Chile	114.597	66.259	4.610	4,02	6,96
Colômbia	106.162	66.505	1.383	1,3	0,26
Costa Rica*	88.954	74.488	191	0,21	0,26
Cuba*	128.392	-	-	-	-
Equador	73.719	53.014	903	1,23	1,3
El Salvador	26.279	19.321	181	0,69	0,94
Haiti**	6.000	3.046	-	-	-
Honduras	34.387	-	-	-	-
México	340.824	85.994	1.293	0,38	1,5
Nicarágua	26.043	20.234	618	1,01	1,6
Panamá	61.394	38.742	618	1,01	1,6
Paraguai	187.372	166.399	107.452	57,35	64,57
Peru	52.725	23.089	2.523	4,79	10,93
Rep. Dominicana**	32.419	21.487	-	-	-
Uruguai	92.378	52.867	13.521	14,64	25,58
Venezuela	1.024.121	670.067	4.223	0,41	0,63

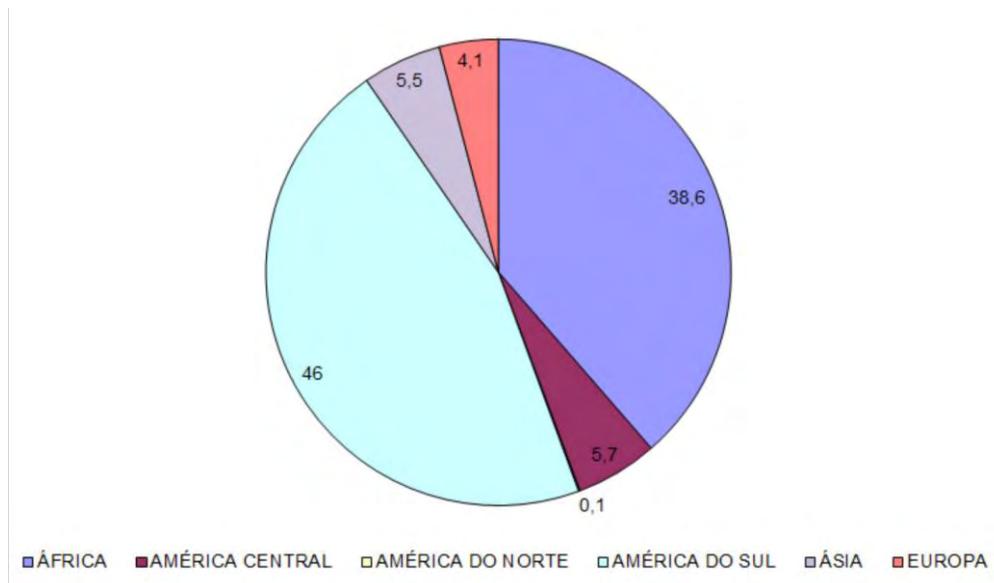
Fonte: IMILA/CELADE, 2000. Nota: (*) Anos 80 (**) Anos 70.

Anexo 5: Refugiados, Solicitantes de Asilo, Deslocados Internos e Outras Pessoas Sob a Proteção do ACNUR - Américas, 2009

Pais de asilo	Refugiados	Pessoas em situação semelhante a de refugiado	Solicitantes de asilo (casos pendentes)	Refugiados retornados	Deslocados internos protegidos pela ACNUR	Apátridas	Total
Argentina	3.230	-	750	-	-	-	3.980
Belize	230	-	21	-	-	-	251
Bolívia	679	-	34	-	-	-	713
Brasil	4.232	-	176	-	-	106	4.514
Canadá	169.434	-	61.170	-	-	-	230.604
Chile	1.539	-	498	-	-	-	2.037
Colômbia	196	-	116	60	3.303.979	11	3.304.362
Costa Rica	12.298	6.818	587	-	-	-	19.703
Cuba	454	-	5	1	-	-	460
Equador	45.192	71.365	50.632	-	-	-	167.189
El Salvador	30	-	58	-	-	-	88
Guatemala	131	-	4	-	-	-	135
Haiti	3	-	12	8	-	-	23
Honduras	19	-	1	-	-	-	20
México	1.235	-	96	-	-	-	1.331
Nicarágua	120	-	1	-	-	-	121
Panamá	1.923	15.000	790	-	-	1	17.714
Paraguai	89	-	4	-	-	-	93
Peru	1.108	-	376	1	-	-	1.485
Santa Lucía	-	-	4	-	-	-	4
Suriname	1	-	-	-	-	-	1
Trindade e Tobago	37	-	196	-	-	-	233
Estados Unidos	275.461	-	63.803	-	-	-	339.264
Uruguai	168	-	41	-	-	-	209
Venezuela	1.313	200.000	14.372	-	-	-	215.685
Total	519.122	293.183	193.747	70	3.303.979	118	4.310.219

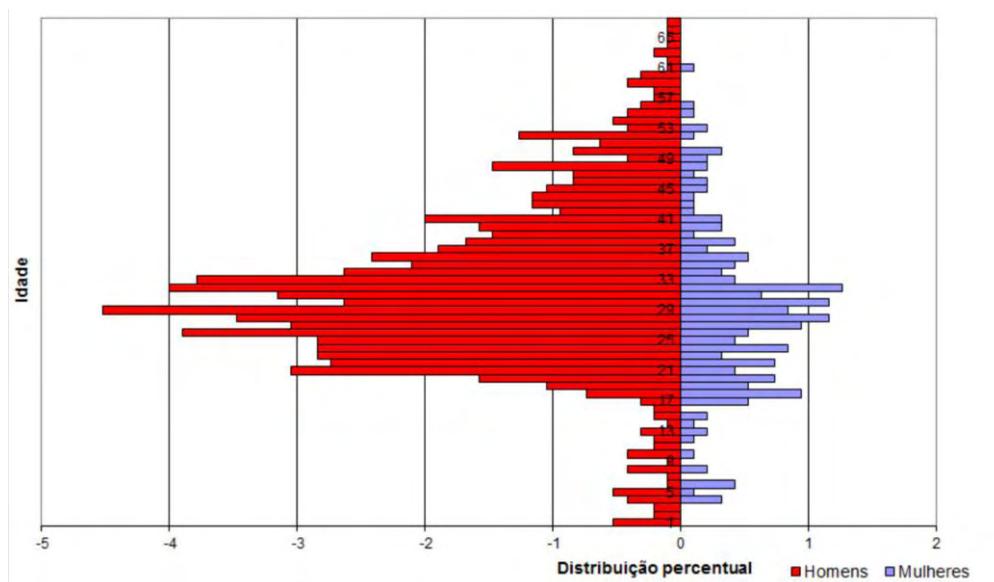
Fonte: Tendencias Globales 2009 - Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y apátridas ACNUR, junio de 2010.

Anexo 6: Percentual de Atendidos pela Casa do Migrante (Missão N. S. da Paz – São Paulo) por Continente de Origem – 2008/2010



Fonte: Centro de Estudos Migratórios, 2011.

Anexo 7: Distribuição Etária dos Atendidos pela Casa do Migrante (Missão N. S. da Paz – São Paulo) 2008/2010



Fonte: Centro de Estudos Migratórios, 2011.

DOCUMENTOS

Documento 1

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil

Ministério da Justiça – Brasília–DF, 02/07/2009

Meu caro companheiro Tarso Genro, Ministro da Justiça,
Meu caro companheiro Romeu Tuma Júnior, Secretário Nacional de Justiça,
Senador Romeu Tuma,
Deputados Federais Carlos Zarattini, Nelson Markezelli e William Woo,
Senhoras e senhores imigrantes beneficiados com a lei de anistia,
Meus amigos e minhas amigas,

Primeiramente...

Meu caro Luiz Paulo Fernando, nosso companheiro Diretor da Polícia Federal,
Nosso Presidente da Funai,
Nosso Diretor da Polícia Rodoviária Federal,

Demais companheiros aqui presentes,

Primeiramente, gostaria de agradecer, em nome do povo brasileiro, a todos os imigrantes que ajudaram e continuam a ajudar a construir o nosso país. Esta terra é generosa, e sempre recebeu de braços abertos todos os que vêm para trabalhar, criar seus filhos e construir uma vida nova.

É por isso que as medidas que adotamos hoje darão aos imigrantes os mesmos direitos e deveres previstos na Constituição Federal para os nossos compatriotas, à exceção daqueles exclusivos de brasileiros natos. Entre esses direitos, destaca-se a liberdade de circulação no território nacional e o pleno acesso ao trabalho remunerado, à educação, à saúde pública e à Justiça.

Essas novas leis significam que o Brasil se coloca cada vez mais à altura da realidade migratória contemporânea, das condições globais do desenvolvimento econômico e social, e do respeito fundamental aos direitos humanos. Elas são, também, resultado de um amplo debate nacional, com a participação de diferentes setores da sociedade e dos próprios imigrantes que tiveram, assim, a oportunidade de esclarecer os problemas que enfrentam e propor soluções.

É preciso destacar que essa anistia vem num momento muito especial, em que se aprofunda e se amplia o processo de integração da América do Sul. Ao longo de

muitas décadas, o Brasil sempre acolheu europeus, asiáticos, árabes, judeus, africanos e, mais recentemente, temos recebido fortes correntes migratórias de nossos irmãos da América do Sul e da América Latina.

Somos, na verdade, uma nação formada por imigrantes. Uma nação que comprova na prática como as diferenças culturais podem contribuir para a construção de uma sociedade que busca sempre a harmonia e combate com rigor a discriminação e os preconceitos. Não só somos um povo misturado, como gostamos de ser um povo misturado. Daí vem grande parte de nossa identidade, de nossa força, de nossa alegria, de nossa criatividade e do nosso talento.

Não podemos esquecer que a própria Constituição brasileira, quando trata dos direitos e garantias fundamentais, estabelece que todos são iguais perante a lei, sejam brasileiros ou estrangeiros residentes. O Estado brasileiro, por meio de compromissos firmados em vários acordos internacionais, reconhece que os migrantes são titulares de direitos e deveres que devem ser respeitados.

Defendemos que a migração irregular é uma questão humanitária e não pode ser confundida com a criminalidade. Adotamos sobre essa questão uma abordagem abrangente e equilibrada, levando em consideração os princípios da universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.

Para milhares de brasileiros, viver em países como Estados Unidos, Japão, Itália, Espanha, Portugal, por exemplo, significa um sonho de progresso. Mas para muitos dos nossos vizinhos, o Brasil é visto como uma chance real de melhorar a sua vida. Aqui, esses estrangeiros têm direito à saúde pública e, seus filhos, à educação gratuita, o que, infelizmente, não ocorre em muitos dos países que recebem imigrantes brasileiros.

Consideramos injustas as políticas migratórias adotadas recentemente em alguns países ricos, que têm como um dos pontos a repatriação dos imigrantes. Para nós, a repressão, a discriminação e a intolerância não lidam corretamente com a raiz do problema. Já disse várias vezes e repito: ninguém deixa sua terra natal porque quer, mas sim porque precisa ou porque acha que pode construir uma vida digna e melhor para si e para seus filhos em outro lugar. Falo isso por experiência própria. Foi isso que aconteceu com a minha família quando deixamos o sertão do Nordeste, em Pernambuco, rumo ao estado de São Paulo. Fomos buscar oportunidades, trabalho, estudo, melhores condições de vida. Por isso mesmo, julgo que os países mais ricos devem ter um enfoque solidário na questão da migração. Devem estabelecer parcerias que promovam o desenvolvimento das regiões e países onde se origina a migração, criando oportunidades, trabalho e melhores condições de vida.

A sociedade brasileira contrapondo-se a várias manifestações de intolerância que ocorrem em nível internacional faz questão de festejar a própria hospitalidade. Como se viu no ano passado, por exemplo, nas comemorações do centenário da migração japonesa. Sempre acreditei na solidariedade como um valor fundamental para o de-

envolvimento social. O Brasil, com responsabilidade e equilíbrio, foi e continuará sendo um país aberto e solidário aos migrantes de todas as partes do mundo.

Meus companheiros e companheiras, vocês estão percebendo que eu vim com um traje de imigrante hoje. Eu vim com um pouco de Bolívia e um pouco de Paraguai. Não poderia vir um pouco de peruano, de chinês, de japonês, de colombiano, porque aí não seria uma roupa própria para este momento aqui. Aí viraria uma fantasia com tantas cores e com tanta roupa junto.

Mas eu queria concluir dizendo para vocês que este é mais um exemplo que o Brasil quer dar ao mundo. Quando o primeiro ministro Gordon Brown esteve no Palácio da Alvorada, fazendo uma reunião bilateral, já começava a ter insinuações, em vários jornais brasileiros e estrangeiros, de que a perseguição aos imigrantes iria começar a acontecer, sobretudo os pobres que transitam pelo mundo à procura de uma oportunidade, às vezes até por problema político no seu país, e às vezes, também, porque as pessoas e o ser humano é nômade, gosta de procurar um lugar em que ele se sente bem.

E eu disse, naquela ocasião, que não deveria ser colocada culpa da crise provocada pelos homens de olhos azuis, em cima dos negros, e dos índios, e dos pobres do mundo. Porque no fundo, no fundo, a crise, se ela prejudica todo mundo, certamente ela prejudicará os mais pobres. E a gente está vendo, muitas vezes, o que acontece com brasileiros em países europeus.

Eu penso que nesse momento, em que a América do Sul está discutindo o seu problema de integração, ainda muito incipiente, na medida em que nós estamos falando em integração na América Latina, na medida em que nós estamos com uma dívida histórica com o povo africano, que nunca poderá ser paga em dinheiro, mas será paga em gestos como esses, de solidariedade e de reconhecimento, eu acho que essa oportunidade é uma oportunidade para que possamos mexer com a consciência e com os corações dos dirigentes do mundo inteiro.

Eu, na próxima quarta-feira, estarei na Itália, participando do G-8. Quero que o Tarso prepare uma resenha, ou seja, não precisa mais que uma folha de papel, um resumo do que nós estamos fazendo aqui, para que eu possa dizer a todos os presidentes dos países mais importantes do mundo, porque o Brasil toma posição, mostrando a contrariedade do Brasil com a política a ser adotada pelos países ricos. Eu tenho consciência da quantidade de brasileiros que vivem no Paraguai, são mais de 400 mil brasileiros. Eu tenho consciência da quantidade de brasileiros que mora na Bolívia, são centenas ou dezenas de milhares de brasileiros espalhados pelo mundo. E é bom que seja assim, é bom que a gente crie um mundo sem fronteiras, ou com fronteiras mais maleáveis, que permitam não apenas máquinas, produtos agrícolas, commodities atravessarem as fronteiras, mas que o ser humano seja olhado pelo seu lado bom e não se confunda o ser humano como exemplo de coisa ruim na travessia de uma fronteira.

É verdade que nós vamos continuar sendo duros no combate ao narcotráfico. É ver-

dade que nós vamos continuar sendo duros com o contrabando. É verdade que nós vamos continuar sendo duros com os crimes internacionais. Mas é verdade que nós temos que ser generosos com os seres humanos de qualquer parte do mundo que aqui queiram vir pousar e preparar o seu futuro. É assim que o Brasil manda esse projeto de lei para o Congresso Nacional.

Eu disse no começo do meu discurso: o Brasil é o que é pela mistura que nós vimos tendo desde 1500, com portugueses, com alemães, com italianos, com árabes, com japoneses, com espanhóis, com chineses, com latino-americanos. Ou seja, todos os que vieram para cá foram atendidos com muita decência. Eu tenho dito aos presidentes dos países: o Brasil não quer mais e nem menos. Nós não queremos nenhum privilégio a nenhum brasileiro, em nenhuma parte do mundo. Nós queremos apenas que vocês tratem os brasileiros no exterior como nós tratamos os estrangeiros aqui no Brasil: como irmãos, como parceiros e como brasileiros.

Um abraço. Parabéns Tarso Genro. Parabéns, Tuma. Eu espero que o Congresso Nacional, na sua generosidade, vote logo esse projeto de lei. Boa sorte.

Documento 2

Conselho Nacional de Imigração

“Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante”

DISPOSIÇÕES GERAIS

A “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais, com vistas a orientar as entidades e órgãos brasileiros na atuação vinculada ao fenômeno migratório, a contribuir para a promoção e proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e a incrementar os vínculos das migrações com o Desenvolvimento.

Para os fins desta política consideram-se Direitos Humanos⁸⁴ o conjunto de direitos civis, políticos⁸⁵, econômicos, sociais e culturais, dentre outros, e de liberdades fun-

⁸⁴ O Pacto de Direitos Civis e Políticos, o Pacto de Direitos Sociais e Econômicos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José) são tratados internacionais de Direitos Humanos vinculantes ao Brasil, além da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos.

⁸⁵ Atualmente, o art. 14 §§ 2º e 3º da Constituição Federal estabelece que: “não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros (...)”; e “são condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira.”

damentais, que são universais, indivisíveis e invioláveis, correspondentes às necessidades essenciais de todas as pessoas, que são iguais para todos e que devem ser atendidos para que as pessoas possam viver com dignidade.

Para os fins desta política considera-se Desenvolvimento o processo econômico, social, ambiental, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes⁸⁶. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, ambiental, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

A elaboração da “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” é realizada por meio do diálogo social, com a participação de Governo, representado pelas áreas com interveniência nesta Política Nacional, Representação de trabalhadores, Representação de empregadores e Representação da Sociedade Civil, por meio do Conselho Nacional de Imigração.

A “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” é coerente, articulada e integrada com as Políticas e Planos Nacionais já existentes, a exemplo da Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948/2006), do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) (Decreto nº 6.872/2009), do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) (Decreto nº 7.037/2009) e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Decreto nº 6.387/2008).

ANTECEDENTES

- 1) Seminário “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”;
- 2) Medidas propostas pelo CNIg e anunciadas pelo Ministério do Trabalho em relação aos trabalhadores brasileiros emigrantes ao exterior;
- 3) Proposta de Nova Lei de Migrações em tramitação no Congresso Nacional;
- 4) Resoluções e debates no CNIg;
- 5) Pronunciamentos do Brasil nos debates internacionais.

⁸⁶ Baseado na Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. Esta Declaração lançou as bases para o reconhecimento universal do direito ao desenvolvimento da pessoa humana, sendo que para que o mesmo se realize é fundamental que a comunidade internacional combata também a desigualdade estrutural entre os países e regiões. A Declaração prevê, nesse sentido, que os Estados são responsáveis por criar, através da cooperação, as condições necessárias ao desenvolvimento humano nos planos nacional e internacional.

CONCEITUAÇÃO

Para os efeitos da Política, adotam-se os seguintes conceitos⁸⁷:

1. Emigrar ou migrar: deixar um Estado com o propósito de trasladar-se a outro e nele se estabelecer.
2. Emigrante: pessoa que deixa um Estado com o propósito de trasladar-se a outro e nele se estabelecer.
3. Imigrar: chegar a outro Estado com o propósito de nele residir.
4. Imigrante: pessoa que chega a outro Estado com o propósito de nele residir.
5. Migrante: termo genérico que abarca tanto ao emigrante como ao imigrante.
6. Condição migratória: situação jurídica em que se encontra um migrante, em conformidade com a normativa interna do Estado de residência.
7. Trabalhador(a) migrante: pessoa que realizará, realiza ou realizou uma atividade remunerada em um Estado do qual não seja nacional.
8. Trabalhador(a) migrante documentado(a) ou em situação regular: pessoa autorizada a ingressar, a permanecer e a exercer uma atividade remunerada em Estado do qual não seja nacional, em conformidade com as leis desse Estado e com os acordos internacionais em que esse Estado seja parte.
9. Trabalhador(a) migrante indocumentado(a) ou em situação irregular: pessoa que não se encontra autorizada a ingressar, a permanecer ou a exercer uma atividade remunerada em Estado do qual não seja nacional, em conformidade com as leis desse Estado e com os acordos internacionais em que esse Estado seja parte, e que, não obstante, realiza esta atividade.
10. Estado de origem: Estado do qual é nacional o migrante.
11. Estado de emprego ou Estado receptor: Estado no qual o(a) trabalhador(a) migrante realizará, realiza ou realizou uma atividade remunerada.
12. Deslocamento fronteiriço: deslocamento de pessoa que vive em uma cidade e constantemente transita para cidade vizinha de outro país, atravessando a fronteira para fins de trabalho, estudo, acesso a serviços e outras atividades.
13. Deslocamento Internacional de Curta Duração: São deslocamentos populacionais, de curta duração, pendulares ou não, através de fronteira internacional, sem o propósito de fixar residência no país de destino. Inclui o movimento temporário de profissionais estrangeiros(as).

⁸⁷ Itens 1 a 11 tomaram por base conceitos encontrados na Opinião Consultiva OC-18/03, de 17 de Setembro de 2003, da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

A Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante objetiva que os movimentos migratórios possam ocorrer de forma regular ou documentada.

A Política Nacional de Imigração guardará coerência em relação às políticas e diretrizes estabelecidas em relação à defesa dos direitos das Comunidades Brasileiras no Exterior.

Os princípios e diretrizes da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante devem contemplar as dimensões de gênero e raça/etnia.

Constituem princípios e diretrizes da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante:

- 1) A migração e o desenvolvimento no local de origem são direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- 2) A admissão de migrantes no território nacional é ato soberano do Estado. Os procedimentos de admissão, entretanto, não serão arbitrários ou discriminatórios, assegurados os direitos e garantias estabelecidos pela Constituição Federal, pelos Tratados e Acordos Internacionais e pelas Leis Brasileiras, em especial a proteção aos direitos humanos;
- 3) Os(as) migrantes documentados(as) ou em situação regular no território brasileiro terão igualdade de oportunidades e de tratamento e serão sujeitos(as) aos mesmos direitos e obrigações que os(as) cidadãos(a) brasileiros (as), independentemente de qualquer consideração de raça, cor, gênero e orientação sexual, idioma, convicção religiosa, opinião política, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio e estado civil, respeitados os termos da Constituição da República e da Legislação Federal;
- 4) Todo(a) migrante e sua família, independentemente de sua condição migratória, tem direito ao acesso à Justiça, inclusive a gratuita, à educação, em especial a criança e o adolescente, à atenção de saúde e, sob responsabilidade do empregador, aos benefícios decorrentes do cumprimento das obrigações legais e contratuais concernentes à relação de trabalho;
- 5) A integração dos(as) migrantes será promovida, para o melhor aproveitamento de suas capacidades pessoais e laborais e para o bem estar social, a fim de contribuir com o desenvolvimento do país;
- 6) A migração não documentada, ou irregular, é uma infração administrativa e não está sujeita à sanção penal;
- 7) As políticas de desenvolvimento, em âmbito nacional, regional e local, deverão considerar as migrações de forma a maximizar seus efeitos positivos ao país e ao (a) próprio (a) migrante;

- 8) Às mulheres migrantes deve ser assegurada atenção específica, objetivando sua inserção social em igualdade de condições, em especial nos mercados de trabalho, seu protagonismo e situação de maior vulnerabilidade nos processos de migração internacional;
- 9) As trabalhadoras e os trabalhadores migrantes e suas famílias devem ter seus direitos protegidos, com especial atenção à situação da mulher, à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como às famílias de emigrantes brasileiros que permanecem no Brasil;
- 10) Aos(às) migrantes é assegurado o direito à reunião familiar nos termos da Lei;
- 11) O diálogo com Estados de origem, trânsito e destino de movimentos migratórios deve ser fortalecido, bem como cooperações incentivadas, com vistas à maior proteção dos direitos humanos dos(as) migrantes;
- 12) O enfrentamento à discriminação, à xenofobia e ao racismo em relação a migrantes deve ser fortalecido, com vistas a plena integração do(a) migrante à sociedade;
- 13) A formulação de políticas, diretrizes e programas relacionados às migrações internacionais por meio do diálogo social deve ser fortalecida;
- 14) Aos(às) trabalhadores(as) migrantes em situação regular são assegurados os mesmos direitos e as mesmas garantias dos trabalhadores nacionais;
- 15) O movimento temporário de profissionais estrangeiros(as) deve estar em sintonia com a geração de emprego e renda para brasileiros (as) e com as políticas de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico do país; e
- 16) A elaboração de normas e recomendações migratórias adotará tratamento especial às migrações no âmbito dos processos de Integração Regional.

DIRETRIZES ESPECÍFICAS

- 1) A emissão de documentos dos(as) migrantes deve ser célere com vistas a garantir o regular exercício de direitos e deveres;
- 2) Os órgãos públicos encarregados de atendimento a migrantes devem garantir tratamento humanizado, justo e igualitário, bem como proporcionar o acesso dos(as) migrantes às informações referentes aos serviços prestados pelo órgão, bem assim a cada interessado(a) em relação ao pedido em tramitação;
- 3) A atuação das agências privadas de recrutamento e envio de trabalhadores(as) brasileiros(as) ao exterior deve ser regulada, de forma a prevenir a ocorrência de trabalho irregular ou degradante;
- 4) Aos(às) migrantes serão promovidas condições de trabalho decente com objetivo de coibir a exploração do(a) trabalhador(a);

- 5) Os direitos e deveres dos(as) migrantes serão promovidos e difundidos, conforme o estabelecido na Constituição da República, nos compromissos internacionais e na legislação vigente;
- 6) As remessas de recursos oriundos do trabalho dos(as) migrantes aos seus países de origem devem ter procedimentos simplificados e custo acessível, por meio dos canais legais existentes;
- 7) O Estado manterá locais de atendimento aos(às) migrantes, especialmente em pontos de fronteira, oferecendo-lhes informações e realizando encaminhamentos para acesso a serviços públicos para garantia de seus direitos fundamentais;
- 8) Os procedimentos para a obtenção de vistos, de autorizações para trabalho, de prorrogações de estada, de transformações de vistos, de alterações de condição migratória e de residências devem ser padronizados, com vistas à simplificação, à desburocratização e à transparência;
- 9) Os procedimentos para alteração de residência, de condição de estada ou de tipo de visto dos migrantes devem ser simples e sem acarretar na obrigação de saída do país;
- 10) Os custos, tarifas e taxas referentes a serviços prestados pelos órgãos públicos brasileiros a migrantes devem ser acessíveis e orientados pelo princípio da razoabilidade;
- 11) As bases de dados do Governo Federal com informações sobre migração internacional devem ser integradas entre os órgãos envolvidos, tais como: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Banco Central do Brasil;
- 12) As informações e os dados que possibilitem o conhecimento e acompanhamento das migrações internacionais devem ser disponibilizados de forma pública;
- 13) A capacitação de servidores públicos que atuam no atendimento aos migrantes deve ser fortalecida, reforçando o tratamento humanizado e coerente com as suas necessidades;
- 14) As políticas públicas de trabalho, emprego e renda serão aplicadas visando à integração dos(as) imigrantes e suas famílias e dos(as) brasileiros(as) que regressam do exterior, conforme suas necessidades específicas;
- 15) Os(as) integrantes da família do(a) migrante, residentes no Brasil, terão acesso aos mesmos direitos assegurados ao próprio migrante;
- 16) Os(as) migrantes identificados (as) em situação migratória irregular serão informados(as) pelas autoridades públicas brasileiras sobre a existência de normas ou acordos bilaterais ou multilaterais vigentes que possibilitem sua regularização no Brasil;
- 17) As pessoas em deslocamento fronteiro devem ter tratamento específico, res-

peitando as peculiaridades das cidades de fronteira; e

- 18) Às pessoas em deslocamento internacional de curta duração ao Brasil, para fins de trabalho, aplicam-se a legislação específica e as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração.

MULHERES MIGRANTES

- 19) A participação de mulheres migrantes na formulação de políticas e em sua implementação, monitoramento e avaliação deve ser incentivada.
- 20) As informações e estatísticas disponibilizadas pelos diferentes órgãos que atuam no tema migratório deverão contemplar a perspectiva de gênero e sexo;
- 21) Considerando a questão das mulheres migrantes e suas necessidades, temas como tráfico de pessoas, violência doméstica e exploração laboral e sexual devem ser incluídos nas capacitações dos agentes públicos para identificar situações que demandem medidas específicas ou o encaminhamento às redes de proteção social existentes;
- 22) O Estado deve intensificar as medidas de proteção à migrante nas ocupações em que haja predomínio de mulheres, a exemplo do trabalho doméstico.

AÇÕES

São previstas as seguintes ações no âmbito da Política Nacional de Imigração e proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante, que deverão compor um Plano Nacional específico:

- 1) Elaboração de programa para qualificação de servidores públicos, fortalecendo o atendimento humanizado de migrantes;
- 2) Realização de ações que promovam a regularização dos(as) migrantes, resguardada a soberania do Estado no controle do ingresso de imigrantes. Este controle deve ser coerente com os direitos humanos e com o tratamento exigido aos(às) brasileiros(as) no exterior;
- 3) Aos(às) migrantes autorizados(as) a residir no Brasil e que aguardam a expedição de identificação serão assegurados documentos que garantam o regular e imediato exercício de direitos e obrigações no Brasil;
- 4) Produção de Informações, estatísticas e estudos qualificados que apreendam as especificidades do cotidiano dos(as) migrantes e das redes sociais de migração envolvidas;
- 5) Realização de seminários para divulgação dos acordos do MERCOSUL e outros

relacionados⁸⁸ nas áreas migratória, trabalhista e previdenciária serão realizados, visando fortalecer a integração regional e a garantia dos direitos dos nacionais dos Estados Partes;

- 6) Ampliação do acesso dos(as) migrantes e suas famílias às políticas públicas de trabalho, emprego e renda nas regiões do território brasileiro que sejam origem, destino ou trânsito de migrantes;
- 7) Encaminhamento da Convenção das Nações Unidas para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias à ratificação;
- 8) Negociação de acordos bilaterais de dispensa de consularização de documentos públicos com os países que recebam fluxos migratórios relevantes de brasileiros(as) ou com países de origem de fluxos imigratórios relevantes;
- 9) Realização de campanhas informativas, nos vários idiomas, para divulgação dos direitos e deveres dos(as) migrantes e da Política Migratória Brasileira;
- 10) Organização e consolidação de base de conhecimentos, com disponibilização de acesso, contemplando: sistema de informações estatísticas e o conhecimento qualitativo existente mediante pesquisas, documentos, legislações e normas jurídicas nacionais e internacionais;
- 11) Na estruturação do sistema de informações estatísticas, os dados devem permitir a verificação quanto às dimensões de gênero, nacionalidade e outros fatores de influência na vulnerabilidade dos (as) migrantes;
- 12) Realização de campanhas de conscientização envolvendo os setores da comunicação sobre o tema das migrações, considerando a vulnerabilidade das mulheres à exploração e à discriminação;
- 13) Desenvolvimento de planos de proteção e integração das trabalhadoras e dos trabalhadores migrantes, em especial nas áreas de fronteira;
- 14) Promoção de ações específicas, diretamente ou em parceria com a sociedade civil, para possibilitar aos(as) migrantes o acesso às políticas públicas voltadas a assistência, a educação, a saúde e a integração sócio-econômica e cultural;
- 15) Promoção de diálogo direto e permanente dos órgãos governamentais com as organizações que trabalham diretamente com migrantes, associações de migrantes e especialistas da área, contemplando, inclusive, a sensibilização na temática do tráfico de pessoas e de migrantes;
- 16) Aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e participação social, por meio da ampliação da representação, no CNIg, de associações e organizações que trabalham com migrantes e de brasileiras(os) retornadas(os); e por meio da realização de conferências;

⁸⁸ A exemplo do Acordo Ibero-americano de Seguridade Social.

- 17) Recomendação aos Conselhos Nacionais para que incorporem em suas políticas o tema das migrações internacionais;
- 18) O diálogo e a prestação de serviços a migrantes serão estimulados nos âmbitos estaduais e municipais;
- 19) Responsabilização das empresas que empregam migrantes em situação migratória irregular.

FONTES

LEGISLAÇÃO VIGENTE:

1. Constituição Brasileira;
2. Tratado de Assunção (Constituição do MERCOSUL) – Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991;
3. Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL – Decreto nº 5.722, de 13 de Março de 2006;
4. Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile – Decreto nº 6.975, de 07 de outubro de 2009;
5. Outros Acordos MERCOSUL ratificados pelo Brasil e em vigor relevantes ao tema migratório;
6. Acordos Bilaterais sobre migrações assinados pelo Brasil a exemplo do Acordo de Regularização Migratória assinado entre Brasil e Bolívia em La Paz em 15 de agosto de 2005 (DOU nº. 179, de 16/09/2005, Seção 1 página 67); e do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre Contratação Recíproca de Nacionais assinado em Lisboa em 11 de julho de 2003 (DOU nº 141, de 24 de julho de 2003);
7. Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – Trabalhadores Migrantes – Decreto nº 58.819, de 14 de julho de 1966;
8. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças – Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004;
9. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea Protocolos de Palermo sobre Tráfico de Pessoas e de Migrantes – Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004;
10. Lei nº 11.961, de 02 de julho de 2009 (anistia a imigrantes indocumentados);
11. Outras Legislações brasileiras sobre migrações;

12. Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 5.948/2006;
13. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – II PNPM – Decreto nº 6.387/2008;
14. Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) – Decreto nº 6.872/2009;
15. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) – Decreto nº 7.037/2009; e
16. Resoluções editadas pelo CNIg.

FONTES DE PESQUISA:

1. Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (não assinada ou ratificada pelo Brasil – aprovada, por consenso, a Resolução nº 10, de 03/12/2008, do Conselho Nacional de Imigração, recomendando ao Ministério das Relações Exteriores a adesão);
2. Outros Tratados Internacionais vinculados aos direitos humanos;
3. Tratado de Constituição da UNASUL (não ratificado pelo Brasil);
4. Projeto de Lei 5.655/2009 em tramitação no Parlamento sobre o novo marco legal das migrações (Nova Lei de Migrações);
5. Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL;
6. Convenção nº 143 da OIT – Trabalhadores Migrantes (disposições complementares) – Não ratificada pelo Brasil (aprovado o encaminhamento da ratificação por consenso tripartite no Conselho Nacional de Imigração);
7. Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998;
8. Marco Multilateral não Vinculante da OIT para as Migrações;
9. Agenda Hemisférica sobre Trabalho decente da OIT;
10. Agenda Nacional de Trabalho Decente;
11. Declaração e o Plano de Ação de Durban adotado na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata;
12. Discussões realizadas no CNIg;
13. Declarações das Conferências Sul Americanas de Migrações;

14. Documento “Contribuições para a Construção de Políticas Públicas voltadas à Migração para o Trabalho” oriundo do “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho” (Documento de Itapeçerica da Serra);
15. Relatório da Comissão Global sobre Migração Internacional;
16. Documentos de Bruxelas e Barcelona referentes aos pleitos das Comunidades Brasileiras no exterior junto ao Governo Brasileiro;
17. Estudo Comparado de Legislações Migratórias de Outros Países: Argentina e Uruguai.

Brasília/DF em 18 de agosto de 2010

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

Documento 3

Pe. Alfredo J. Gonçalves

Migrações em pauta, Publicações/Artigos
 (<http://www.pastoraldomigrante.org.br>)

No Brasil e no mundo, crescem os cursos, seminários, pesquisas e análises sobre o fenômeno migratório. Semelhante interesse pelas migrações passa, simultaneamente, pelas atividades dos movimentos e pastorais sociais, pelas salas de aula de faculdades e universidades, pelos laboratórios e bibliotecas dos institutos de pesquisa, pelos debates das conferências episcopais, pelos corredores e bastidores da política nacional e internacional, pelas preocupações das autoridades responsáveis pela aduana, etc. Inegavelmente, o tema da mobilidade humana, em todas as suas modalidades, causas, consequências e implicações, vem ganhando relevância a olhos vistos.

Reflexo disso são as teses de mestrado e doutorado, os estudos de caso e os eventos que se multiplicam para melhor compreender essa nova avalanche de deslocamentos humanos de massa. Tais deslocamentos costumam funcionar como fluxo e refluxo de tormentas nem sempre visíveis. Ondas aparentes e superficiais de correntes subterrâneas no campo da política e da economia. Conceitos como flexibilização, terceirização, globalização, nova geopolítica mundial, entre outros, expressam mudanças profundas em termos estruturais e macro-históricos. Seus reflexos transparecem nessas multidões irrequietas que, consciente ou inconscientemente, correm atrás de novas oportunidades de vida e trabalho.

Nesta perspectiva, as migrações adquirem a imagem de um tsunami, cujo epicentro do terremoto encontra-se oculto e distante. Ou a imagem de ponta de um iceberg cuja

força e volume permanecem desconhecidos. No rearranjo da economia e das relações de poder em âmbito internacional – bipolaridade das potências, multipolaridade, força dos países emergentes, nova polaridade entre Estados Unidos e China, relação sul-norte e leste-oeste, crise do sistema financeiro – estão as razões invisíveis que movem as águas na superfície.

Neste cenário mundial, em que as nações se acomodam como verdadeiras placas tectônicas da economia política, os emigrantes e imigrantes figuram simultaneamente como vítimas e protagonistas. Vítimas das assimetrias e desequilíbrios sociais que se produzem, reproduzem ou se aprofundam. Especialmente do sul para o norte e do oriente para o ocidente, massas anônimas buscam também acomodadas possibilidades mais promissoras de futuro. Protagonistas, na medida em que, pondo-se em marcha em grandes quantidades e em todas as direções, fazem marchar a própria história dos povos, nações e culturas. Se, por um lado, questionam estruturas injustas pelo simples fato de migrar, denunciando os países pátrios que lhes negam as mínimas condições de cidadãos, por outro, rompem com o conceito de fronteira, anunciando uma espécie de cidadania universal.

Difícil atualmente o país que não esteja envolvido com tais deslocamentos humanos. Alguns países aparecem como lugares predominantes de saída, outros, como pontos de chegada; outros, ainda, como áreas privilegiadas de trânsito ou travessia. Entre os primeiros, podemos colocar os povos da América Latina, África, Ásia e da ex-União Soviética; entre os segundos, os Estados Unidos, Europa, Japão e Austrália; entre os últimos, vale lembrar o México, a Guatemala, Portugal, Turquia, etc. Convém não esquecer, por outro lado, que não poucos países, historicamente como regiões de imigração, tornaram-se recentemente terra de emigração, e vice-versa. Basta levar em conta o cruzamento do oceano Atlântico, há mais de um século, por italianos, alemães, poloneses, espanhóis, portugueses, etc. Hoje refazem o caminho inverso não apenas os seus netos e bisnetos, mas também numerosos brasileiros, peruanos, equatorianos, paraguaios, argentinos, e assim por diante.

A isso poder-se-ia acrescentar as levas e levas de trabalhadores que, temporária ou definitivamente, cruzam e recruzam as linhas divisórias dos países vizinhos. Migrações limítrofes que tornam as fronteiras tríplices ou dúplices territórios de extrema movimentação e dinamismo, retrato vivo da globalização de capital, tecnologia, serviços e mercadorias, mas com restrições crescentes às pessoas. Daí a pressão, também crescente, sobre os limites territoriais das nações. Impedidos de chegar pela porta da frente, que costuma peneirar os imigrantes mais “aptos ou escolarizados”, as multidões se aventuram pelos desertos, pelos mares e pelas florestas. Exemplo disso poderia ser a zona fronteira entre México e Estados Unidos, entre África do Sul e Zimbábue ou entre leste e oeste da Europa. Nessa perigosa travessia contam-se às centenas, se não aos milhares, o número de mortos, desaparecidos ou mutilados no corpo e na alma.

Nem precisaria acrescentar um ponto final. Mas este pode ficar por conta da resistência e da teimosia, da esperança e dos sonhos que põem os imigrantes em constante

movimento. Muitos são órfãos das guerras, dos conflitos e de todo tipo de violência; outros, órfãos da pobreza, miséria e fome; e outros, são trabalhadores em movimento na terra, no ar ou nas águas. Migrantes, refugiados, deportados, exilados, marítimos, itinerantes, ciganos, fugitivos das “catástrofes naturais”, trabalhadores temporários... São antes de tudo fortes, parafraseando Euclides da Cunha. Fortes porque transformam a fuga em nova busca. Revelam além disso nossa condição de peregrinos na face da terra a caminho da pátria definitiva, o Reino de Deus.

Documento 4

Pe. Mário Geremia

Discurso na Câmara Municipal de São Paulo

CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES HOJE

Hoje o vasto fenômeno migratório constitui, cada vez mais, um importante componente da interdependência crescente entre Estados e Nações que concorrem para definir o evento da globalização; esta abriu os mercados, mas não as fronteiras; derubou os limites para a livre circulação da informação e dos capitais, mas não, na mesma medida, para a livre circulação das pessoas.

No entanto, as migrações atuais constituem o maior movimento de pessoas de todos os tempos, envolvendo mais de 250 milhões de seres humanos.

Nestas últimas décadas, tal fenômeno se transformou em realidade estrutural da sociedade contemporânea e constitui um desafio cada vez mais complexo do ponto de vista social, cultural, político, religioso, econômico e pastoral.

Contradições do cotidiano – afirmações de um lado, desmentidos de outro

1. Enquanto os EUA afirmam ser uma democracia e defender os Direitos Humanos, ao mesmo tempo invadem povos e fazem guerra a todos os inimigos dos interesses norte-americanos.
2. Enquanto a União Europeia afirma ser o berço da civilização, ao mesmo tempo declara guerra contra os migrantes e refugiados que chegam em seus territórios. (Diretiva do retorno ou da vergonha como foi definida pelos países da América Latina).
3. Enquanto a OTAN–Organização do Tratado do Atlântico Norte envia tropas e bombardeia povos vizinhos, ao mesmo tempo não permite a entrada de milhões de refugiados que ela mesma causou.

4. Enquanto o Governo Brasileiro divulga uma imagem positiva no exterior afirmando que acolheria refugiados climáticos, ao mesmo tempo não aceita mais que um número limitado.
5. Enquanto realiza uma anistia ampla e humana, ao mesmo tempo complica e dificulta ao máximo sua renovação.
6. Enquanto as grandes Empresas, ONGs, Organismos Internacionais afirmam defender o meio ambiente, ter responsabilidade social e defender os direitos humanos, ao mesmo tempo destroem o ambiente inteiro e exploram seus trabalhadores e violam todo tipo de direito.
7. Enquanto o sistema capitalista afirma estar a serviço da produção de alimentos, ao mesmo tempo acelera a produção de armas e impõe o consumismo sem limites.
8. Enquanto os mercados afirmam serem livres para atuar, ao mesmo tempo não assumem nenhuma responsabilidade com milhões de vítimas que causam com a exploração do trabalho e com os lucros injustos do sistema financeiro.
9. Enquanto os políticos afirmam que representam o povo, ao mesmo tempo legislam em causa própria e continuam sendo um péssimo exemplo para a juventude (Projetos de aumento do próprio salário em relação ao salário dos trabalhadores/as; as aposentadorias milionárias, em relação às aposentadorias de fome dos idosos e trabalhadores).
10. Enquanto a maioria dos Governos do mundo fala em crescimento, ao mesmo tempo negam o desenvolvimento sustentável e justo para todos.
11. Enquanto Igrejas e Religiões anunciam o Reino da justiça e da paz, ao mesmo tempo constroem reinos pessoais e se alimentam do sangue e do suor dos fiéis.
12. Enquanto afirma-se que a tecnologia, a informática e a genética estão a serviço da vida, ao mesmo tempo são utilizadas para controlar, matar e destruir a natureza.
13. Enquanto a grande mídia afirma ser imparcial, ao mesmo tempo explora o sensacionalismo e a desgraça, o sofrimento e o negativo da vida, dos fatos e da natureza.
14. Enquanto autoridades afirmam ser garantia de segurança e da ordem, ao mesmo tempo abusam do poder para subornar e explorar migrantes e trabalhadores.
15. Enquanto afirmamos que somos acolhedores e não temos preconceitos, ao mesmo tempo somos xenófobos e temos medo de nos relacionar com o diferente e dificilmente somos solidários para com os últimos que chegam (*bulling, sites, violência, incapacidade de diálogo com as diferenças, atropelos de todo tipo*).
16. Enquanto antes os migrantes chegavam como verdadeiros heróis para construir a América e tinham nome e endereço, hoje são chamados de terroristas, traficantes

tes, extracomunitários, invasores, competidores, ilegais, escravos, clandestinos; muitos vivem na rua ou permanentemente no caminho, enfim, são vistos como culpados pelas crises e pelos problemas sociais. A prova está na forma como se fala e se atua.

Diante de tanta loucura humana, a natureza também enlouquece nas suas formas de se expressar e se torna violenta contra todo tipo de vida existente sobre ela (as mudanças climáticas).

Expressões xenófobas, resultado da estupidez humana

Quero apenas lembrar aqui algumas frases que recentemente circularam pela internet e que todos nós ouvimos:

“Nordestino não é gente, faça um favor a São Paulo, mate um nordestino afogado.”

“Dêem direito de voto para os nordestinos e afundem o País de quem trabalha pra sustentar os vagabundos que fazem filhos pra ganhar bolsa família.”

“Volta pra tua terra, boliviano, que o Brasil é para os brasileiros.”

“Morte aos médicos formados na Bolívia.”

“São Paulo para os paulistas.”

“Eles sujam as cidades; eles tiram o trabalho dos brasileiros; eles trazem doenças; eles são sujos; eles são culpados da crise em que vivemos; eles são traficantes, terroristas e violentos... E nós, o que somos e o que fazemos?”

“Eles riem de mim porque sou diferente, eu dou risada deles porque são todos iguais.”

Causas das migrações forçadas

O Econômico (concentração do capital e da riqueza produzidos em base à exclusão das pessoas, tendo como resultados a pobreza, miséria, doença, abandono...);

O Político (guerras, ditaduras, causando milhões de refugiados);

O Ecológico ou Climático (reação violenta como resposta da violência humana contra a vida do planeta);

O sonho e a utopia (todo ser humano é impulsionado para a superação e para ir sempre além).

Consequências negativas das migrações

A Xenofobia, o racismo, a rejeição, o medo, o abandono;

A droga, a violência e todo tipo de exagero pessoal e familiar;

A desintegração e traumas familiares e pessoais;

A falta de comunicação, o isolamento pelo idioma;

A exploração do corpo e do trabalho e as precárias condições nos ambientes de trabalho;

O tráfico de humanos e a falta de políticas públicas e sociais de inclusão;

A condição de irregularidade do imigrante e o atendimento desumano de agentes sociais e autoridades públicas e religiosas;

As igrejas fechadas aos imigrantes, ao diferente. Muros e fronteiras físicas, culturais e políticas.

Consequências positivas das migrações

Identidade fortalecida e enriquecida pela dinâmica da integração nos países de destino;

Crescimento e desenvolvimento pelo trabalho e talento;

Remessas e desenvolvimento nos locais de origem;

Riqueza e beleza cultural nas suas diferentes expressões;

Solidariedade e acolhida das pessoas, sociedade, instituições, igrejas;

Realização dos sonhos dos migrantes;

Organização e participação dos próprios migrantes.

Respostas da Pastoral do Migrante da Igreja Católica

Acolhida e assistência imediata;

Cultura (fortalecimento cultural e integração);

Fé (acolhida, festa e celebração);

Justiça (mediação, orientação e defesa dos Direitos Humanos; denúncia das causas injustas da migração forçada);

Incidência política (humanização das leis de migrações e luta por políticas públicas e de integração para a cidadania plena e universal).

Perguntas

1. Como superar as ações sociais, as atitudes assistencialistas e a mentalidade de segurança nacional, com a construção de políticas públicas e de migrações?
2. Como fazer leis migratórias em base aos Direitos Humanos Universais, superando os limites das soberanias e nacionalismos?
3. Como trabalhar numa ação integradora entre as dimensões: legal, cultural e existencial?
4. Como cuidar e se relacionar com o ser humano, independentemente da sua situação jurídica, da sua inserção no mercado informal ou da sua própria condição social de migrante?
5. Como desenvolver uma ação coordenada, articulada e integrada entre os vários níveis: local, regional, nacional? Em outros termos, como atuar localmente, pensando globalmente?
6. Como alimentar o sonho e a utopia do migrante para que continue caminhando?
7. Como trabalhar pelas grandes causas comuns, políticas, religiosas, culturais, sociais e ecológicas superando os interesses pequenos, pessoais e mesquinhos (guerra, corrupção, armas, tráfico, exploração, consumismo?)

Toda vez que o migrante se move, ele move a história

São Paulo, 13 de junho de 2011

Pe. Mário Geremia- CS

Coordenador do CPM–Centro Pastoral do Migrante

Missão Scalabriniana N. S. da Paz

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**Primeira Parte**

- AROUCK, R. Brasileiros na Guiana francesa: Novas migrações internacionais ou exportação de tensões sociais na Amazônia? *Lusotopie*, Pará, v.1, n. 1, p. 67-78, 2000.
- AYDOS, M. e BAENINGER R. The case of forced migration to Brazil. In: XXVI *IUSSP International Population Conference*. Marrakesh: 2009.
- AYDOS, M. *Migração Forçada*. Uma abordagem conceitual a partir da imigração de angolanos para os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, Brasil (1970-2009). Dissertação (Mestrado apresentado no Departamento de Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2010.
- AYDOS, M. Migração Forçada: uma abordagem conceitual a partir do caso dos imigrantes angolanos no Brasil. In: *IV Encontro Nacional sobre Migrações*. Belo Horizonte: 2009.
- BAENINGER, R. Brasileiros na América do Sul. In: *I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros no Mundo*, Itamaraty. Rio de Janeiro: 2008.
- BAENINGER, R. Brasileiros na América Latina: o que revela o projeto IMILA/CELADE. In: CASTRO, M. G. (Org.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, 2001.
- BAENINGER, R. e AYDOS, M. *População Refugiada*. Retrato das condições de vida: famílias em São Paulo e Rio de Janeiro. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2008.
- BAENINGER, R. e SOARES, W. *Perfil Migratório do Brasil*. Texto preliminar /OIM. Brasília: 2009 (mimeo).
- BAENINGER, R. Estrangeiros autorizados a trabalhar no Brasil. In: *Doutores 2010: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – Ciência Tecnologia e Inovação. Brasília: 2010, p. 442-507.
- BAPTISTA, D. M. T. Migração na Metrópole: o caso dos angolanos em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, p. 103-118, 2007.
- BARRETO, L. P. Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça. 2010.
- BASSANEZI, M. S. C. B. Família e Imigração Internacional no Brasil do Passado. *Estudos de História*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 289-315, 1999.

- BORGES, J. Vítimas da guerra: Brasileiros participam do esforço de reconstrução de Angola. *Revista Problemas Brasileiros*, São Paulo, n. 374, p. 120-131, mar./abr. 2006.
- BRAGA, F. G. Migração Interna e Urbanização no Brasil Contemporâneo: Um estudo da Rede de Localidades Centrais do Brasil (1980/2000). In: *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP. Caxambú-MG: 2006.
- BRITO, B. Crescimento demográfico e migrações na transição para o trabalho assalariado no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, v. 21, n.1, p. 5-20, 2004.
- CACCIAMALI, M. C. e AZEVEDO, F. A. G. de. Entre o tráfico humano e a opção da mobilidade social: a situação dos imigrantes bolivianos na cidade de São Paulo. In: *Seminário Internacional Trabalho Escravo por Dívida e Direitos Humanos*, GPTEC – Centro de Filosofia e Ciências Humanas/UFRJ. Rio de Janeiro: 2005.
- CARVALHO, J. A. M. de e CAMPOS, M. B. de. A Variação do Saldo Migratório Internacional do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 55-58, 2006.
- CARVALHO, J. A. M. de. Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido. In: *Migrações internacionais e a Previdência Social. / Ministério da Previdência Social*. Brasília: 2006.
- CUNHA, J. M. P. e BAENINGER, R. A migração nos Estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças. In: HOGAN, D. J. et al. (Orgs.). *Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente*. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2000, p. 17-60.
- CUNHA, J. M. P. Redistribuição espacial da População: tendências e trajetórias. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3/4, p. 218-233, 2003.
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY – DHS. *Apprehensions by the US Border Patrol: 2005-2008*. Fact Sheet. Washington–D.C. 2009.
- DESIDÉRIO, E. Migração e Políticas de Cooperação: fluxos entre Brasil e África. In: *IV Encontro Nacional sobre Migração*. Rio de Janeiro–RJ: 2005.
- VEIGA, E. *Angola atrai cada vez mais brasileiros*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20081012/not_imp258412,0.php>. Acesso em: 14 jun. 2011.
- FAUSTO, B. (org.). *Fazer a América*. 2ª ed., São Paulo: Editora da USP, 2000.
- FAZITO, D. *Reflexões sobre os sistemas de migração internacional: proposta para uma análise estrutural dos mecanismos intermediários*. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade

- Federal de Minas Gerias. Belo Horizonte–MG: 2005.
- FAZITO, D. E GONÇALVES RIOS-NETO, E. L. Emigração internacional de brasileiros para os Estados Unidos: as redes sociais e o papel de intermediação nos deslocamentos exercido pelas agências de turismo. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 305-323, jul./dez. 2008.
- FAZITO, D. Situação das migrações internacionais no Brasil contemporâneo. In: BRITO, F. e BAENINGER, R. (Coord.). *População e Políticas Sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília-DF: 2008, p. 150-170.
- FERNANDES, D. e NUNAN, C. dos S. A Volta para Casa: a inserção do imigrante internacional de retorno no mercado de trabalho. Um estudo comparativo entre Argentina, Brasil e Paraguai no início do século XXI. In: *III Congresso da Associação Latino Americana de População*, ALAP. Córdoba-Argentina: 2008.
- FERNANDES, D. e RIGOTTI, J. I. Os brasileiros na Europa: notas introdutórias. In: *I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros no Mundo*, Itamaraty. Rio de Janeiro: 2008.
- FONSECA, D. J. A tripla perspectiva: a vinda, a permanência e a volta de estudantes angolanos no Brasil. *Pro-Posições*, Campinas-SP, v. 20, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2009.
- GARCIA, R. A e SOARES, W. Migração Internacional de Retorno ao Brasil: efeitos diretos e indiretos. In: *Anais do XII Seminário sobre a Economia Mineira*. Belo Horizonte-MG: 2006.
- HIRANO, F. Y. *O Caminho Para Casa: o retorno dos dekasseguis*. Textos NEPO - UNICAMP. Campinas-SP: 2008.
- IMDH. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/default.aspx>>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- KALY, Alain Pascal. À procura de oportunidades ou desembarque por engano. Migrações de africanos para o Brasil. In: CRUZ PAIVA O. da (org). *Migrações Internacionais*. Desafios para o Século XXI. São Paulo: Memorial do Migrante, 2007, p. 99-142.
- LEVY, M. E. F. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). *Revista Saúde Pública*, São Paulo, supl. 8, p. 49-90, 1974.
- MARTES, A. C. B. e FAZITO, D. *Emigrações, Diáspora e Remessas*. Projeto Brasil – OIM. Relatório Final de Consolidação. 2009.
- MARTINE, G. Expansão e Retração do Emprego na Fronteira Agrícola. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 2, n. 3 p. 53-76, jul./set. 1982.
- MARTINE, G. e CAMARGO, L., Crescimento e distribuição da população brasileira: tendências recentes. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, v.

1, n. 1/2, p. 99-143, 1984.

MARTINE, G. *A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

MARTINE, G. *A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século XXI. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 3, jul./set., p. 3-22, 2005.

MARTINE, G. e DINIZ, C. C. *Concentração Econômica e Demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 121-134, jul./set. 1991.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE. *Brasileiros no Mundo: estimativas*. 2ª ed. Brasília: 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *MERCOSUL e as migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*. Brasília: 2008.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Visto de trabalho para estrangeiro é concedido em menos de 20 dias*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/visto-de-trabalho-para-estrangeiro-e-concedido-em-menos-de-20-dias.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

MOREIRA, K. C. P e VACA, L. E. A. *Análise da Migração Internacional na Amazônia Peruana no Contexto da Globalização*. In: *Anais do XVI Encontro nacional dos Geógrafos*. Porto Alegre-RS: 2010.

NIMOMIYA, M. (Org.) *Dekassegui: palestras e exposições do simpósio sobre o fenômeno chamado de kassegui*. São Paulo: Editora Estação Liberdade – Sociedade Brasileira de Cultura Japonesa, 1992.

NUNAM, C. dos S. e FERNANDES, D. *O Imigrante Internacional de Retorno e a (re) inserção no mercado formal de trabalho*. In: *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambú-MG: 2006.

NUNES, P. H. F. *As Relações Brasil-Japão e seus Reflexos no Processo de Ocupação do Território Brasileiro*. *Geografia*, Londrina-PR, v. 17, n. 1, p. 137-152, jan./jun. 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento-CNPd. Ministério do Trabalho. Brasília: 2010.

OLIVEIRA, L. L. *O Brasil dos Imigrantes*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2002.

OLIVEIRA, M. M. de. *A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 183-196, maio/ago. 2006.

- OLIVEIRA, M. M. de. Feminilização e Vulnerabilizadas da Migração Internacional na Tríplice Fronteira Brasil, Peru e Colômbia. In: *Simpósio Fazendo Gênero 8 – Corpo, Violência e Poder*, Florianópolis, de 25 a 28 de agosto de 2008. Florianópolis: 2008a.
- OLIVEIRA, M. M. de. Migrações Fronteiriças: Uma Reflexão Necessária no Amazonas. In: *Anais V Simpósio Internacional do Centro de Estudos do Caribe no Brasil*. Salvador–Bahia: 2008b.
- PACHECO, C. A. e PATARRA, N. Movimentos Migratórios nos anos 80: Novos padrões? In: PATARRA, N. L. et al. *Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1983*. Campinas: I.E./UNICAMP, p. 24-52, 1997.
- PADIS, P. C. A Fronteira Agrícola. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.1, n.1, p. 51-75, jan./mar., 1981.
- PATARRA, N. L. e BAENINGER, R. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica – Brasil no MERCOSUL. In: *I Congresso da Associação Latino Americana de População – ALAP*. Caxambú–MG: 2004.
- PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.
- PATARRA, N. L. Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 7-24, maio/ago. 2006.
- PELLEGRINO, A. International Migration in Latin America: Trends and Emerging Issues. In: *Seminário Políticas Migratorias – ANPOCS*. Sao Paulo: 2000.
- PETRUS, M. R. *Emigrar de Angola e Imigrar no Brasil*. Jovens imigrantes angolanos no Rio de Janeiro: história(s), trajetórias e redes sociais. Dissertação (Mestrado apresentado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2001.
- PINTO, M. de J. de S. *O Fetiche do Emprego: um estudo sobre as relações de trabalho de brasileiros na Guiana Francesa*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém–PA: 2008.
- RELATÓRIO DA COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *As migrações num mundo interligado: novas linhas de ação*. Fundação Calouste Gulbenkian. 2005.
- RIBEIRO, J. T. L. Migração Internacional Brasil África: Angola em destaque. In: PATARRA N. L. (Org.) *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. 2 ed. Campinas: FNUAP/NESUR/NEPO, 1996, p. 122-132.
- RIPOLL, E. M. O Brasil e a Espanha na dinâmica das migrações internacionais: um breve panorama da situação dos emigrantes brasileiros na Espanha. *Revista Brasi-*

- leira de Estudos de População*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 151-165, 2008.
- ROCHA, L. Refugiados haitianos na Amazônia preocupam governo. *Revista Época*, 28 de jan. Disponível em: <<http://colunas.epoca.globo.com/politico/2011/01/28/refugiados-haitianos-na-amazonia-preocupam-governo/>>. Acesso em: 19 jun. 2011.
- RODARTE, M. M. S.; FERNANDES, J. S. e OJIMA, R. A remontagem de uma nação? Migração, estruturação e interiorização do mercado de trabalho no Brasil, década de 2000. In: BRAGA, T.; VIDAL, F. E NEVES L. (Orgs.) *Trabalho em Questão*. Série de Estudos e Pesquisas n. 86, Salvador: SEI, 2010, p. 131-164.
- ROSSI, P. L. *Remessas de Imigrantes Brasileiros em Portugal: Inquérito por Amostragem a Imigrantes Brasileiros em Lisboa, Porto e Setúbal*. Lisboa: SOCIUS Working Papers, 2004.
- SAITO, H. *A presença japonesa no Brasil*. São Paulo: T.A. Queiroz Editor/Edusp, 1980.
- SALES, T. Novos Fluxos Migratórios da População Brasileira. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas–SP, v. 8, n. 1/2, p. 21-32, 1991.
- SALES, T. e BAENINGER, R. Migrações internas e internacionais no Brasil: panorama deste século. *Travessia – Revista do Migrante*, São Paulo, n. 36, p. 33-44, 2000.
- SASAKI, E. M. Dekasseguis: migrantes brasileiros no Japão. In: *XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP*. Caxambu–MG: 1998.
- SASAKI, E. M. Brasileiros no Japão. In: *I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros no Mundo*, Itamaraty. Rio de Janeiro: 2008.
- SAYAD, A. *A imigração*. São Paulo: EdUSP, 1998.
- SILVA, P. O. da. Aspectos gerais da migração fronteiriça entre Brasil e Bolívia. In: *XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu–MG: 2008.
- SIQUEIRA, S. Emigração Internacional e o Retorno à Terra Natal: realizações e frustrações. In *Anais do XV Encontro Sobre Migrações*. Campinas–SP: 2007.
- SUZUKI, T. A Imigração japonesa no Brasil. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, v. 39, p. 57-65, 1995.
- VALLER Filho, W. O. *Brasil e a Crise Haitiana: A cooperação técnica como instrumento de solidariedade de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.
- VILLA, M. e MARTINEZ, J. Tendencias e Patrones de la Migracion Internacional en America Latina y Caribe. In: *Simposio sobre Migraciones Internacionales en las Americas*. OIM/CEPAL–CELADE/FNUAP. Costa Rica: 2000.

Segunda Parte

- IOTTI, L. H. A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822-1914. In: *X Encontro Estadual de história*. O Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional. 26 a 30 de jun. Santa Maria–RS: 2010.
- JUILUT, L. L. e APOLINÁRIO, S. M. O. S. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010.
- MAIA, A. O. Brasileiros no mundo: o ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior. In: *I Conferência Sobre as Comunidades Brasileiras: Brasileiros no mundo*. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre Gusmão. Brasília: 2009, p. 25-46.
- MILESI, R. *Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos*. Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH. Brasília: 2007.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Contribuições para a Construção de Políticas Públicas voltadas à Migração para o Trabalho. In: *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho*. 25 a 28 de ago. São Paulo: 2008.
- REDE DE BRASILEIROS E BRASILEIRAS NA EUROPA. *Pequeno histórico da organização brasileiras e brasileiros na Europa*. Disponível em: <<http://www.rede-brasileira.eu/conheca/historia.html>>. Acesso em: 20 abr. 2011.
- SPRANDEL, M. e PATARRA, N. *Projeto: perfis migratórios. Brasil*. Texto preliminar/OIM. Brasília: 2009 (mimeo).
- TEIXEIRA, H. D. D. Uma visão perspectiva das leis de restrição à imigração no Brasil (1920-1940). In: *XIII Encontro de História – Anpuh*. 04 a 07 de ago. Rio de Janeiro: 2008.

Terceira Parte

- BLY, B. e HASHIZUME, M. *Costureiras são resgatadas de escravidão em ação inédita*. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=1801>>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- CAMPOS, A. *Anistia não esgota problemas enfrentados por imigrantes*. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1712>>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- CEDEPLAR. *O Cedeplar*. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/institucional/index.php>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

CEM. Disponível em:

<<http://www.cemsp.com.br/index.php?lingua=1&pagina=quem>>. Acesso em: 19 ago. 2011.

CSEM. Disponível em: <http://www.csem.org.br/?page_id=3&lang=pt-br>. Acesso em: 19 ago. 2011.

IMDH, *Rede Solidária para Migrantes e Refugiados*, Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

IPPUR. *Histórico e Especificidade do PUR/IPPUR*. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

LEI. Disponível em: <<http://www.rumoatolerancia.fflch.usp.br/node/690>>. Acesso em: 19 AGO. 2011.

NEPO. *Apresentação*. Disponível em: <<http://www.nepo.unicamp.br/nepo.html>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

SIMAI, S.; BAENINGER, R. Racismo e sua negação: o caso dos imigrantes bolivianos em São Paulo. *Travessia – Revista do Migrante*, São Paulo, n. 68, jan./jun., 2011 (no prelo).

SOUCHAUD, S. A imigração boliviana em São Paulo. In: PACELLI FERREIRA, A.; VAINER, C.; PÓVOA NETO, H.; DE OLIVEIRA SANTOS, M. (Orgs.). *Deslocamentos e reconstruções da experiência migrante*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 267-290.

UFAM. *Núcleos de Pesquisa*. Disponível em:

<http://www.ppgas.ufam.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=15>. Acesso em: 16 ago. 2011.

Capítulo III

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN EN COLOMBIA

Coordinador

Roberto Vidal

Colaboradores

Rosa María Martín
Beatriz Eugenia Sánchez
Marco Velásquez

Colombia
Septiembre de 2011

Índice de Acrónimos

ACNUR	Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
APASCI	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CNAIPD	Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
CODHES	Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DANE	Departamento Nacional de Estadística
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
IDMC	<i>Internal Displacement Monitoring Centre</i> , del Consejo Noruego de Refugiados
JUNTOS	Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay)
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OPD	Organizaciones de la población desplazada
PIU	Plan Integral Único
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUT	Sistema de Información del Secretariado Nacional de Pastoral Social
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISDHES	Sistema de Información sobre Desplazamiento, Conflicto Armado y Derechos Humanos
SNAIPD	Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

Introducción

Las migraciones en Colombia no son un fenómeno nuevo. Como todos los países del orbe, y especialmente aquellos cuyas nacionalidades se configuraron en torno a procesos coloniales relativamente recientes, la base poblacional colombiana es el fruto de sucesivos procesos migratorios y de interacción de poblaciones de diversos orígenes. Si bien es cierto que en la formación del Estado nacional colombiano, entre los siglos XIX y XX, las migraciones internacionales no constituyeron un proceso demográfico significativo, como pudieron llegar a serlo en otros países de la región.

Aunque el movimiento de personas no es nuevo, lo que sí constituye una novedad es la migración como un objeto del debate público-político, de la regulación jurídica o del gobierno del Estado colombiano. Si hubiese que definir la relación de la sociedad colombiana con la migración, cabe utilizar el calificativo de “defensiva”. El estudio que presentamos muestra que la migración en la agenda pública se ha movido entre el desconocimiento, la invisibilidad y la negación. Las cifras que hemos compilado muestran que Colombia ha sido un país de salida de migrantes nacionales al exterior. La recepción de migrantes extranjeros ha sido coyuntural.

El caso de estudio sobre las migraciones en Colombia, a instancias de la investigación comparada propuesta por la *Scalabrini International Migration Network* (SIMN), no tiene precedentes dentro de la investigación social en el país. Y ello no se debe a una ausencia de investigación nacional, que por cierto es muy rica y sofisticada, sino a la independencia casi absoluta con que se han desarrollado los campos de la migración internacional económica respecto a la migración forzada, tanto interna como externa.

La experiencia de la migración, entendida como el cambio permanente de domicilio o de lugar de residencia, es muy extensa y variada. El espectro de las muchas modalidades de migración puede cubrir desde situaciones de extraordinario privilegio hasta las condiciones de vejación más extrema. En el lugar del privilegio cabe ubicar a inversionistas o personas con altísima calificación, cuya residencia es disputada entre los países, a quienes se ofrece todo tipo de estímulos para que se asienten junto con sus recursos materiales o intelectuales: garantía de sus derechos, protección a su propiedad, exenciones de impuestos, nacionalidad automática para ellos y sus familias, oportunidades de empleo y de negocios, participación política y social.

En el otro extremo, encontramos las formas más precarias de migración como la de las personas desplazadas internas por la violencia, los solicitantes de asilo, los migrantes internacionales irregulares o las víctimas de la trata de personas. Para ellos, el rostro de la migración es otro completamente distinto: rechazo, desconocimiento de sus derechos, negación de documentos de viaje, expulsión, persecución policial, muros, mafias que controlan rutas de transporte, miseria y desamparo.

El desafío de las políticas migratorias es el de dar cuenta de la diversidad de los migrantes para atender a sus circunstancias, con la compasión que requiere el refugiado o el desplazado interno, al tiempo que se ofrecen las garantías y el respeto que inspiran los migrantes más privilegiados. La existencia de unos y otros, y las disposiciones que los acompañan, muestran que el tratamiento de los migrantes no responde a reglas generales o a situaciones fijas. Un ejemplo puede ilustrar esta paradoja: la misma regulación jurídica y estructura administrativa de extranjería y nacionalidad se ofrece de manera flexible y complaciente para el migrante privilegiado, mientras resulta rígida e ingrata frente al solicitante de asilo con pocos recursos.

La solución más obvia para resolver la extrema diferenciación en el tratamiento de los migrantes parece estar formulada de manera expresa e imperativa en el sistema internacional de los derechos humanos. Los estándares jurídicos universales parecieran estar destinados a garantizar los derechos de las poblaciones en movimiento, en consideración a una humanidad compartida. El derecho internacional de los derechos humanos es la fórmula existente, mediante la cual es posible ofrecer a los migrantes las condiciones de dignidad que su humanidad merece, invocando las obligaciones actuales que someten a los Estados a los tratados internacionales.

Sin embargo, el estudio también revela que las migraciones, tanto internas como externas, tienen la virtualidad de despojar a los migrantes de sus atributos como ciudadanos. El derecho moderno ha hecho una asociación profunda y casi inconsciente entre la adscripción de los derechos y un domicilio fijo y determinado. El movimiento de población es una amenaza para la concepción de los derechos, diseñados dos siglos atrás para sujetos con familia y propiedad. Desde la perspectiva del derecho público, los derechos de la modernidad se encuentran ligados a la nacionalidad como pertenencia a una nación determinada y el sometimiento a los mandatos de un Estado. Domicilio y nacionalidad se erigen como la condición de todo derecho dentro de la ideología moderna. Al contrario, la situación de migración, de movilidad humana, desafía estos supuestos, con el efecto de impedir la consolidación de derechos en cabeza de los migrantes.

Ya lo advertía Hannah Arendt cuando abordaba la cuestión judía: los derechos de los judíos, una vez fueran despojados por el Estado-nación, no podrían ser reconstruidos en nombre de la humanidad abstracta (Arendt, 2006). Una vez los judíos fueron excluidos de su ciudadanía, la humanidad no iba a devolverles los derechos perdidos y quedarían abandonados, como de hecho quedaron, a los campos de concentración. De manera similar, encontramos que los derechos despojados a los migrantes internacionales, en el tránsito de una nacionalidad abandonada hacia una ciudadanía incierta, no se han podido reconstruir a nombre de los derechos humanos. En otros términos, el migrante se queda sin la ciudadanía de origen y todavía no obtiene la ciudadanía en su lugar de nuevo asentamiento, lo que los pone en lugares sin derechos.

En el caso de la migración forzada, el desmonte de los derechos sobre la persona de los migrantes opera de forma más aguda, violenta y perceptible. Se extiende no

sólo al migrante forzado internacional o al solicitante de asilo. Entre los desplazados internos, el efecto es muy similar, en cuanto el desarraigo los priva de derechos dentro de su propio país. Tal como lo han afirmado las voces autorizadas de las Naciones Unidas, la migración, voluntaria o forzada, se convierte así en uno de los principales factores de vulnerabilidad de los derechos humanos de las personas.

Los movimientos de migrantes han tomado conciencia de esta situación de manera muy temprana, lo que los ha llevado a desarrollar una lucha sostenida y compleja por la demanda de ciudadanía en el lugar de llegada. Sólo contemporáneamente, cuando las políticas estatales se han detenido a considerar la relevancia del impacto de las migraciones y su generación de remesas en los países de origen, los migrantes han construido plataformas políticas que interpelan además a los países de donde son oriundos.

Los movimientos políticos y el impulso de participación de los migrantes expatriados frente a sus países de origen son un fenómeno nuevo, y Colombia no es la excepción. Sólo en la última década se ha desarrollado un movimiento asociativo de expatriados que se interesan en la acción colectiva dentro de Colombia, como país de origen, y tratan de construir relaciones institucionales con el Estado y la sociedad. Se trata de movimientos bastante heterogéneos, cuya fortaleza depende en buena parte del apoyo de los Estados donde se originan, como es el caso de los subsidios que ofrece el gobierno español o algunas municipalidades en Europa y Norteamérica. En el caso de los migrantes forzados, la circunstancia es muy diversa, en cuanto la relación con el Estado es conflictiva y muchas veces significa para ellos una fuente actual de amenazas.

El estudio que presentamos a continuación observa de manera juiciosa los objetivos de la investigación general tal como ha sido planteada por los coordinadores del proyecto: situación actual, estructura institucional, participación de los migrantes y recomendaciones.

Somos conscientes de que la investigación general ha sido planteada, en primera instancia, desde la perspectiva de un estudio comparado de las migraciones económicas internacionales. Sin embargo, hemos considerado necesario, en el caso de Colombia, ocuparnos también de las migraciones forzadas, tanto internacionales como internas. Es por esta razón que hemos organizado el informe de investigación separando los análisis de la migración internacional “voluntaria” de los fenómenos de desplazamiento interno y de refugio. El lector podrá percibir que se trata de procesos sociales con algunos puntos comunes, pero con profundas diferencias cualitativas, en parte debidas a la propia naturaleza social de los procesos, y en parte al tratamiento completamente separado que se les ha dado dentro de las instituciones nacionales e internacionales. Desde otro punto de vista, pareciera por momentos que se trata de procesos sociales que no tienen puntos de contacto entre sí.

Sin embargo, hemos encontrado algunas conexiones que aparecen cuando se ponen las piezas de la migración juntas en un lienzo completo y se busca su lógica como un proceso social autónomo. Primero, se encuentran las tensiones de clase que

dividen tanto a migrantes económicos como forzados. Los procesos de desplazamiento y reasentamiento en un nuevo domicilio varían substancialmente de acuerdo con los recursos económicos, sociales y culturales de los que dispone el migrante.

En segundo lugar, encontramos actuando factores de expulsión, como las crisis económicas y la violencia, igual que factores de atracción, relacionados con la prosperidad y la seguridad. El empeoramiento de las circunstancias internas económicas, asociadas frecuentemente con períodos de recrudescimiento de la violencia, produjo grandes oleadas de migración forzada pero también de migración económica. Junto a los factores de expulsión y de atracción, resultaban definitivas las redes de migración construidas por familiares, oriundos, conocidos, que construyeron rutas de migración y especialmente de inserción económica, cultural, social y política en los lugares de recibo. Estas redes son utilizadas tanto por los migrantes económicos internacionales como por desplazados internos y solicitantes de asilo.

Otro elemento común ha sido la vulnerabilidad de los migrantes, quienes sufren una sistemática pérdida de derechos por el hecho mismo de la migración. Relacionado con esto, encontramos que la migración afecta seriamente la participación política en cuanto pone en cuestión la adscripción nacional o incluso local de las personas y, con ello, deja pendiente su ciudadanía. La participación política, la formulación de demandas sociales y la acción colectiva sufren notorios retrocesos con el hecho de la migración. En consecuencia, los lazos sociales que permiten una acción colectiva tardan bastante en ser reconstruidos por los migrantes, de forma que puedan obtener el reconocimiento tanto de los Estados como de las comunidades de destino u origen. En los dos lugares, los migrantes constituyen sujetos políticos marginales que tienen que desplegar un altísimo y extraordinario nivel de organización para hacer prevalecer sus demandas.

Finalmente, cabe destacar un fenómeno contemporáneo muy influyente en las dinámicas de participación política y de atención institucional de los migrantes: el de los acuerdos bilaterales o multilaterales de los países vecinos de la región, donde los migrantes económicos y forzados han encontrado ventanas de oportunidad para la participación política y la garantía de los derechos. En el caso colombiano, la Comunidad Andina de Naciones, el UNASUR o el MERCOSUR, incluso el sistema regional de derechos humanos de la OEA, han sido las fuentes más concretas de protección de migrantes internacionales y refugiados en las últimas décadas.

Contando con las condiciones excepcionales de conflicto armado interno y la ya mencionada incidencia de las migraciones forzadas, Colombia se mantiene dentro del promedio de los países latinoamericanos en cuanto a la proporción de migrantes respecto del total de la población, que se ubica entre el 10 y el 15%. Esto indica que nuestro estudio de caso confirma una tendencia global que está lejos de ser una generalización de las migraciones internas o internacionales. No obstante, son migraciones que se transforman cualitativamente en cuanto cubren sectores sociales que antes estaban completamente al margen de ellas.

Con todo y teniendo presente que son un fenómeno creciente pero minoritario,

las migraciones plantean un desafío gigantesco de participación política y de protección de los derechos de las personas. Las limitaciones que encontramos a cada paso en estas dos dimensiones reafirman la necesidad de un trabajo concertado de las comunidades nacionales y de la comunidad internacional en defensa de los migrantes. La otra cara de ese proceso es un desafío mayor que enfrentan las comunidades migrantes para organizar acciones colectivas, formular demandas y ganar espacios de participación política, partiendo de situaciones adversas de vulnerabilidad causadas por la migración misma. Es necesario advertir que en el presente estudio de caso nos hemos concentrado particularmente en el investigación sobre los instrumentos jurídicos que permiten la participación ciudadana, sin entrar en el análisis de los programas concretos promovidos por los actores sociales, tal como se presenta en los restantes estudios que componen este volumen.

La investigación sobre el caso de Colombia ha sido desarrollada por un equipo de investigación bajo la dirección de Roberto Vidal. La sección sobre migración económica internacional ha sido desarrollada por Marco Velásquez, mientras que la de participación de los migrantes internacionales ha sido escrita por Roberto Vidal, ambos profesores de la Pontificia Universidad Javeriana. La sección completa sobre desplazamiento interno ha estado a cargo de la profesora Beatriz Eugenia Sánchez, de la Universidad de los Andes, y la sección sobre refugio ha estado a cargo de Rosa María Martín, directora del programa conjunto de ACNUR y Cáritas Colombia, que brinda atención a solicitantes de asilo.

PRIMERA PARTE

MIGRACIONES INTERNACIONALES: DINÁMICA, POLÍTICAS, PARTICIPACIÓN

1. Análisis general de la dinámica de las migraciones internacionales

Este capítulo pretende establecer un diagnóstico de la dinámica general migratoria en Colombia, incluyendo tanto el proceso de inmigración de extranjeros hacia el país como los movimientos de colombianos al exterior. Con el fin de presentar una visión integral de dichas dinámicas de movilidad humana, el análisis incorpora elementos cuantitativos y cualitativos. Los primeros provienen de diversas fuentes tales como ejercicios censales nacionales, encuestas y proyecciones demográficas, mientras que los segundos establecen patrones a nivel histórico para tratar de explicar las tendencias actuales.

El estudio enuncia un perfil socio-demográfico de inmigrantes y emigrantes, utilizando como principales parámetros de análisis variables tales como origen, género,

edad y nivel educativo, atendiendo a las limitaciones que hay a nivel de acceso y calidad de los datos base.

Adicionalmente, se hacen consideraciones respecto del impacto de la inmigración al país y de las principales causas de emigración de colombianos al exterior, utilizando en este último caso la metodología de los factores *push/pull*, sin perjuicio de consideraciones sobre las dinámicas migratorias.

1.1 Consideraciones generales

Desde un punto de vista demográfico, el estudio del fenómeno migratorio en Colombia (inmigración y emigración) se caracteriza por la ausencia de datos actualizados y confiables a partir de los cuales realizar una estimación cierta del número de personas en movimiento y construir un perfil socio-demográfico que permita identificar qué parte de la población se moviliza entre fronteras nacionales y las razones por las que lo hace.⁸⁹ Los pocos estudios existentes señalan que la información disponible sobre inmigración de personas hacia el país es menor respecto de la que es recogida en los países receptores del Norte sobre emigración, especialmente desde la sociología, la economía y la ciencia política.

Partiendo de esta premisa, se puede hablar de dos tipos de fuentes de datos migratorios: unos, derivados de realizar una estimación numérica del fenómeno migratorio, y otros, de desarrollar de forma general un perfil del inmigrante y el emigrante. De esta manera, se tienen por un lado fuentes directas que recabaron la información a través de ejercicios inquisitivos inmediatos (censos, encuestas, registros, etc.); y por el otro lado fuentes indirectas, consistentes en ejercicios de consolidación y valoración de la información primaria, tales como el perfil migratorio desarrollado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2010, la *United Nations Global Migration Database*, el proyecto IMILA del Centro Latinoamericano de Desarrollo de la CEPAL, y demás estudios o bases de datos que complementan y/o consolidan las fuentes directas.⁹⁰

⁸⁹ Al respecto, Jorge Martínez Pizarro ha señalado que “la falta de información apropiada, oportuna y relevante –que conspira en contra del conocimiento de la migración internacional y de la posibilidad de actuar sobre ella– se origina principalmente en las limitaciones de las fuentes de datos, que configuran la esencia de la “indocumentación” en este campo”. Ver Martínez, Jorge & Villa, Miguel (2004) *Tendencias y patrones de la migración internacional en América latina y el Caribe*. CEPAL, Notas de Población No. 73, p. 57.

⁹⁰ Como sostiene el DANE en su informe post-censal de 2008, “esta movilidad de la población, vista desde la administración pública y dimensionada socialmente, adquiere relevancia para la definición de políticas de desarrollo en temas cruciales como educación, salud, empleo, vivienda, medio ambiente, transporte, turismo, y aspectos de promoción y seguridad social en general”. Ver Departamento Nacional de Estadística – DANE (2008). *Estimación de la Migración 1973-2005*, Estudios Post-censales 6. Bogotá, p. 7.

1.2 Inmigración hacia Colombia

A pesar de que en algunos momentos se han formulado políticas públicas para propiciar la inmigración, Colombia no ha sido un destino de interés para que los extranjeros establezcan su residencia habitual.⁹¹ De allí que las cantidades de inmigrantes han sido históricamente bajas, tanto a nivel de movimientos esporádicos como respecto de grandes corrientes inmigratorias procedentes de Europa u otros continentes, en contraste con el número de personas que salen del país.⁹²

Lo anterior se ha explicado a partir de la existencia de obstáculos importantes para que el proceso de inmigración hacia Colombia pudiera llevarse a cabo, tales como los excedentes de mano de obra, las guerras civiles, los problemas económicos y las deficientes comunicaciones internas.⁹³ Igualmente, si bien hubo intentos de formulación de planes de atracción de inmigrantes, Colombia no ha emprendido acciones decisivas que fomenten la inmigración para el desarrollo económico y social.⁹⁴

Al respecto, se ha señalado que los grupos poblacionales recibidos a través de la historia reciente del país han sido pequeños y que formaron colonias relativamente cerradas a la posibilidad de interacción con la sociedad receptora, sin perjuicio de su notable influencia sociocultural sobre algunos asentamientos urbanos intermedios y respecto del desarrollo del sector empresarial en dichas regiones.⁹⁵ Históricamente hablando, pueden relacionarse de forma principal y reciente, los siguientes flujos de inmigración a Colombia:

- La inmigración sirio-libanesa-palestina que, a partir de la década de 1880, tuvo como principal lugar de asentamiento la Costa Atlántica (principalmente en Barranquilla) y los territorios a lo largo del Río Magdalena.
- La inmigración japonesa ubicada en el Occidente del país, especialmente en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, aproximadamente desde la década de 1930.
- Inmigrantes judíos, especialmente de Polonia, hacia la década de 1920. Españoles e italianos en Bogotá, que arribaron como consecuencia de éxodos masivos por causa de la violencia y conflictos armados en sus países de ori-

⁹¹ *Ibíd.*, p. 28.

⁹² Ver Mármoda, Lelio (1990) "Los movimientos migratorios internacionales en los países andinos", en Ayala, Gloria et. al., "Un Acercamiento al Actual Éxodo Colombiano al Exterior", en *Colombia Internacional* 51, 2001, p. 90.

⁹³ Ver República de Colombia (1994)- Conpes 2706, *Acciones para el Fomento de la Migración en Colombia*, Bogotá, p. 3.

⁹⁴ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006) *Migraciones Internacionales en Colombia: ¿Qué Sabemos?*. CEPAL, Documento de Trabajo No. 30, septiembre de 2006, pp. 42.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 27.

gen.⁹⁶

La baja cantidad de extranjeros residentes en Colombia se mantiene en la actualidad y tiende a descender en sus niveles respecto de la población total del país. En virtud de la información contenida en la Tabla y Gráfico 1, mientras que a finales de la década de los treinta los inmigrantes representaban el 0,63% de la población (54.418 personas) y en 1973 el 0,39% (82.848 personas), en 1985 su participación se había reducido al 0,28% (78.396 personas).⁹⁷ Para el censo poblacional de 2005, los inmigrantes representaban solamente el 0,26% de la población residente en el país (109.971 personas), partiendo de una metodología censal basada en la indagación sobre el lugar de nacimiento de las personas registradas.⁹⁸

De otro lado, y como fuente complementaria, el registro de saldos netos migratorios⁹⁹ manejado por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) ha reportado una cifra de stock de inmigrantes alternativa a la arrojada por el censo de 2005, pues mediante la acumulación de los saldos netos en el tiempo se obtiene que en los últimos diez años (1996-2006), el saldo neto anual de entradas de extranjeros al país fue en promedio de 23.000 personas, para un total de 232.000 inmigrantes en dicho período, es decir el 0,54%.¹⁰⁰

La divergencia respecto del stock de inmigrantes se podría explicar debido a que buena parte de las salidas de los extranjeros hacia los países vecinos no se reporta debidamente, siendo este tipo de movimientos el más frecuente. Se considera que hay una sobreestimación en la cifra de personas que, habiendo ingresado al territorio nacional, deciden quedarse de forma permanente, en virtud de los registros del DAS. En ese sentido, la información censal resulta más fiel, debido a que la fuente de información se encontraba en el territorio nacional una vez se tomaron las muestras, lo que aporta certeza a la información presentada.

Lo anterior muestra que si bien el stock de inmigrantes ha aumentado respecto de 1985, el nivel relativo –esto es, el porcentaje de inmigrantes respecto del total de

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 3.

⁹⁷ Ver República de Colombia (1994), Conpes 2706, *Op. Cit.*, pp. 3-4.

⁹⁸ De este modo, la pregunta 28 del mencionado ejercicio demográfico indaga si una persona nació en otro país; la pregunta 29 si cuando la persona nació su madre vivía en otro país y en qué año llegó a Colombia; y la pregunta 32 si cambió de residencia en los últimos cinco años, incluyendo la posibilidad de manifestar que en esa ocasión vivía en otro país y el año en que año llegó a Colombia. Ver DANE, censo de población 2005, procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE 2007. Disponible en: <http://190.25.231.242/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl> (Consultado el 2 de mayo de 2011).

⁹⁹ Esta variable resulta de restarle a la población que ha ingresado, las personas que han salido del país en un período de tiempo determinado, a partir de la información recabada en puertos, aeropuertos y puestos de control fronterizo.

¹⁰⁰ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), *Op. Cit.*, p. 28.

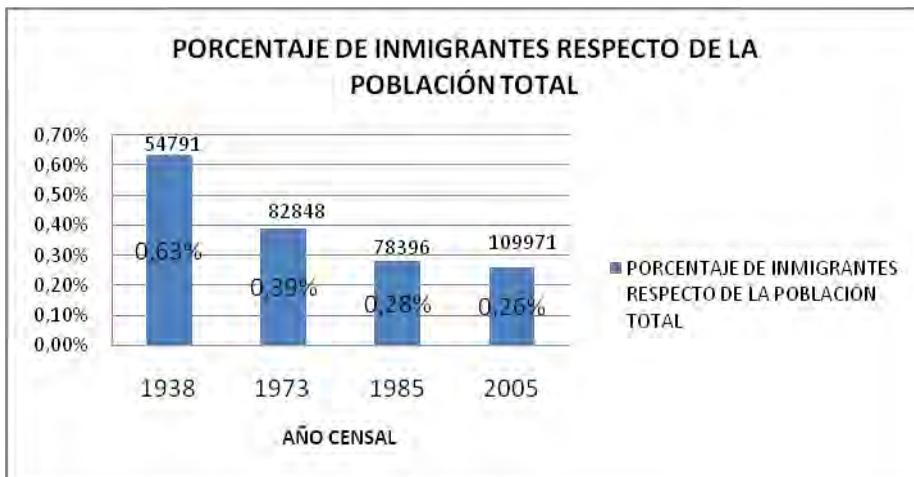
la población de un país— se mantiene estable respecto de su tendencia a ser bajo y seguir descendiendo. Más allá de que el número de inmigrantes pueda aumentar debido a los fenómenos demográficos globales, dicha tendencia no representará una variación relevante de mantenerse las políticas públicas y la normativa respecto del fomento de la inmigración hacia Colombia. La tendencia podría presentar variaciones por el efecto de los acuerdos regionales como mecanismos conjuntos de desarrollo.

Tabla 1. Porcentaje de inmigrantes respecto del total de la población residente en Colombia a nivel histórico

Año censal	Total población en Colombia	Stock de inmigrantes	Porcentaje de inmigrantes respecto de la población total
1938	8.637.778	54.791	0,63%
1973	21.243.077	82.848	0,39%
1985	27.998.572	78.396	0,28%
2005	41.468.384	109.971	0,26%

Fuente: Censos Nacionales de 1938, 1973, 1985 y 2005.

Gráfica 1. Porcentaje de inmigrantes respecto del total de la población residente en Colombia a nivel histórico



Fuente: Censos Nacionales de 1938, 1973, 1985 y 2005.

Respecto al lugar de procedencia de los inmigrantes afincados en Colombia –sin perjuicio de los movimientos masivos del pasado–, en la actualidad es posible identificar tres principales focos de origen: Venezuela, Estados Unidos y Ecuador. Dichos países comparten no sólo fronteras o facilidades de comunicación con Colombia, sino también lazos socioculturales que han traído como consecuencia la existencia de redes bien definidas de movilidad humana.

Para el censo poblacional de 1985, el 52% de los inmigrantes censados procedía de Venezuela, el 13,3% de los Estados Unidos, el 10,4% del Ecuador y el 23,8% de otros países.¹⁰¹ El más reciente ejercicio censal refleja que la tendencia se mantiene, pero ha variado en su intensidad y volumen, como lo muestran la Tabla y Gráfico 2. En 2005 los inmigrantes procedentes de Venezuela representaban el 34%, el 13,4% provenía de los Estados Unidos, el 10,3% de Ecuador, y el 42,3% de otros países. Estas cifras revelan que la cantidad de inmigrantes venezolanos ha bajado respecto de años anteriores¹⁰² y que el lugar de origen de los inmigrantes se ha diversificado.

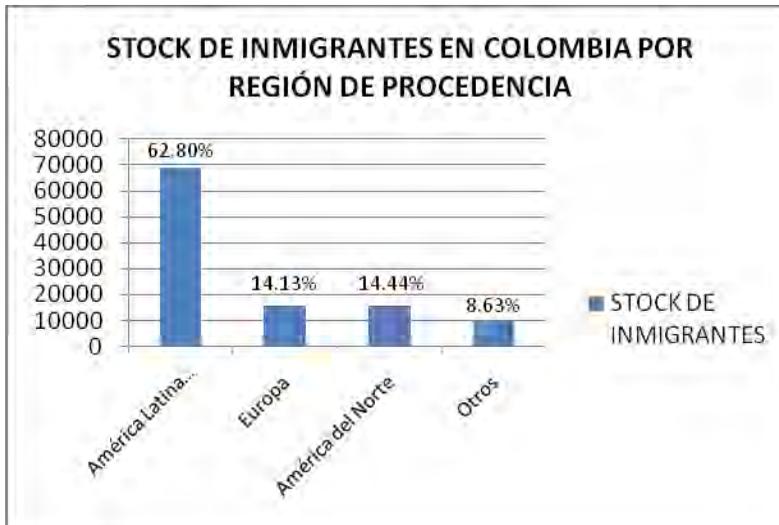
Tabla 2. Stock de inmigrantes en Colombia por país de origen, año 2005

País	Stock de migrantes	Porcentaje respecto del total de la inmigración	País	Stock de migrantes	Porcentaje respecto del total de la inmigración
Venezuela	37.350	33,96%	Alemania	1.892	1,72%
Estados Unidos	15.094	13,73%	Brasil	1.873	1,70%
Ecuador	11.404	10,37%	Panamá	1.656	1,51%
España	5.312	4,83%	Francia	1.652	1,50%
Perú	4.042	3,68%	China	1.632	1,48%
Argentina	2.563	2,33%	Chile	1.622	1,47%
México	2.286	2,08%	Cuba	1.459	1,33%
Italia	2.250	2,05%	Otros	17.844	16,23%

Fuente: DANE, Censo de población 2005.

¹⁰¹ Ver República de Colombia (1994), Conpes 2706, Op. Cit., p. 3.

¹⁰² Con el tiempo, Colombia perdió su atractivo como destino para los habitantes de los países vecinos debido a la recuperación de la economía petrolera venezolana a finales de los ochenta y a la mayor emigración de los ecuatorianos hacia el Perú. Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), Op. Cit., p. 29.

Gráfica 2. Stock de inmigrantes en Colombia por región de procedencia en 2005

Fuente: DANE, Censo de población 2005.

Cabe resaltar la importancia de los flujos migratorios intrarregionales como principal fuente de inmigrantes hacia Colombia. La Tabla 3 –con información del Censo de 2005– muestra que las personas provenientes de América Latina representaban el 63% del total de inmigrantes en Colombia (principalmente Venezuela, Ecuador, Perú, Argentina, México y Brasil), seguida de lejos por los bloques norteamericano (Estados Unidos y Canadá), con 14,44%, y europeo, con 14,13%.

Las anteriores tendencias se explican debido a la proximidad cultural, la cercanía limítrofe entre países y la posibilidad de burlar los controles migratorios debido a la vasta extensión de fronteras.¹⁰³ En el caso de los estadounidenses y españoles, la inmigración se produce por la existencia de redes transnacionales bien desarrolladas a nivel económico, político y social, la presencia masiva de empresas de dichos países en Colombia, así como por la reducción progresiva en los costos de movilización.¹⁰⁴ Resulta interesante que los principales países de origen de los inmigrantes en Colombia sean los principales destinos de los emigrantes colombianos, eso sí, con niveles marcadamente desiguales respecto de la intensidad de los flujos.

Respecto de la distribución del stock de inmigrantes en Colombia por sexo, el censo de 2005 muestra que existe un nivel de relativa proporcionalidad entre hombres y mujeres, con 51,7% y 48,3% respectivamente, como se observa en la Tabla y Gráfico 3.

¹⁰³ *Ibídem*, p. 29.

¹⁰⁴ *Ibídem*, p. 30.

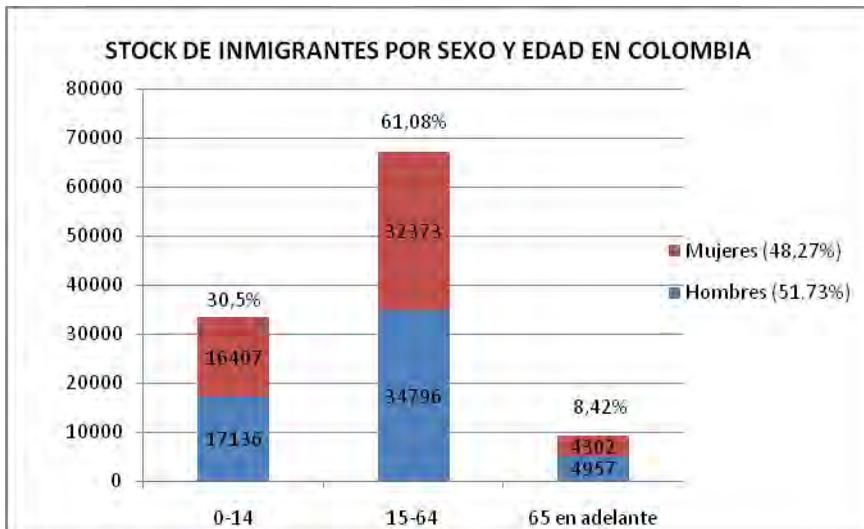
En materia de distribución de la población inmigrante por edad, y asumiendo la metodología de agrupamiento adoptada por las autoridades censales, se aprecia que la mayoría de las personas se encuentra incluida en el período de los 15 a los 64 años (61%), franja de tiempo que coincide con la edad de actividad laboral. Le sigue el período de los 0 a los 14 años con 30,5% y, finalmente, la población mayor de 65 años con un 8,4%.

Tabla 3. Stock de inmigrantes por sexo y edad en Colombia

Período de edad	Hombres (51,73%)	Mujeres (48,27%)	TOTAL
0-14 (30,5%)	17.136	16.407	33.543
15-64 (61,08%)	34.796	32.373	67.169
65 en adelante (8,42%)	4.957	4.302	9.259
TOTAL	56.889	53.082	109.971

Fuente: DANE, Censo de población 2005.

Gráfica 3. Stock de inmigrantes por sexo y edad en Colombia



Fuente: DANE, Censo de población 2005.

Los anteriores datos ayudan a soportar la idea de que la población inmigrante en Colombia está compuesta, en su mayoría, por personas que se encuentran en el país a partir de movimientos particulares y desarrollando actividades específicas, más que como resultado de procesos masivos de inmigración, a partir del hecho de que la mayoría de ellos se encuentra encuadrado en un período de edad relacionado con el ejercicio de una profesión u oficio.

Los índices de educación respecto de los inmigrantes en Colombia muestran que, para la época del ejercicio censal de 1993, el 44,2% de los mayores de 12 años contaba con 10 o más años de educación, lo que puede afirmarse como equivalente a obtener título de bachiller. Igualmente, para ese año, los inmigrantes contaban en promedio con 8.1 años de escolaridad, cifra levemente superior al promedio de la población colombiana, que era de 7.5 años.¹⁰⁵

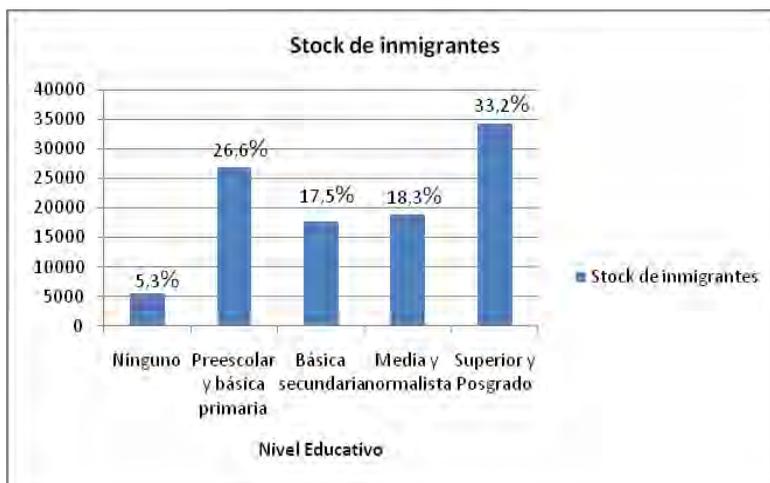
De otro lado, como lo muestran la Tabla y Gráfico 4, el censo poblacional de 2005 mostró que la población inmigrante tenía en su mayoría altos niveles educativos: mientras que el 33,2% poseía un nivel educativo superior y/o de posgrado y el 61% se encontraba dentro del ámbito de la formación básica y media, sólo el 5,3% manifestó no tener ningún tipo de formación.

Tabla 4. Nivel educativo de población inmigrante en Colombia

Nivel Educativo	Stock de inmigrantes	Porcentaje del total de inmigrantes
Ninguno	5.460	5.30%
Preescolar y básica primaria	26.843	26.06%
Básica secundaria	17.660	17.15%
Media y normalista	18.807	18.26%
Superior y Posgrado	34.232	33.23%

Fuente: Dane, Censo de población 2005.

Gráfico 4. Nivel educativo de población inmigrante en Colombia



Fuente: Dane, Censo de población 2005.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 31.

Impacto de la inmigración en Colombia

Teniendo en cuenta que el porcentaje de inmigrantes es tan bajo respecto del grueso de la población colombiana, su impacto a nivel demográfico ha sido mínimo. Sin embargo, se pueden mencionar aportes puntuales en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, así como en el efecto que sus inversiones o consumo tienen en la economía del país.

Respecto de su ubicación geográfica, los datos del período intercensal 1973-1985 muestran que el 27% se situó en la Costa Atlántica, el 18% en la región oriental, 17,8% en la central, 16,4% en la del Pacífico y 19% en Bogotá;¹⁰⁶ lo que se mantiene en la actualidad, siendo dichas regiones las que han recibido el principal impacto de la población inmigrante a nivel económico, social y cultural.

El censo de 1993 es el único ejercicio que recabó información sobre el impacto socio-económico de la población inmigrante, incluyendo la rama de actividad económica en la que se empleaban los inmigrantes que participaban en el mercado laboral. La mayoría de ellos se empleaba en el sector terciario de la economía, incluyendo comercio, restaurantes y hotelería (25%).¹⁰⁷ Sin embargo, hay que resaltar también la llegada de profesionales que se desempeñaban en la prestación de servicios, debido al ingreso masivo al país de capitales extranjeros y compañías multinacionales, como consecuencia de la apertura de fronteras comerciales a partir de la década de 1990.

1.3 Emigración de colombianos

1.3.1 Características de los movimientos de emigración

Características generales

Las estimaciones obtenidas por procedimientos censales nacionales, utilizados para medir el volumen y la evolución de la emigración, dejan ver que el flujo de población de Colombia hacia el exterior ha crecido en forma sostenida desde mediados del siglo XX,¹⁰⁸ pero que se incrementó de forma notable desde el inicio del siglo XXI. Según estudios previos, pueden distinguirse tres grandes oleadas de la emigración de colombianos hacia el exterior. Si bien hay registros de población emigrante antes de estas diásporas, el fenómeno no estaba revestido de la magnitud que estas últimas registraron:

¹⁰⁶ Ver República de Colombia (1994), Conpes 2706, Op. Cit., p. 3.

¹⁰⁷ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), Op. Cit., p. 32.

¹⁰⁸ Ver Departamento Nacional de Estadística – DANE (2008), Op. Cit., p. 29.

- **1965-1975**

Durante este período se evidenciaron por primera vez movimientos masivos de colombianos al exterior, teniendo como principales destinos Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá, que daban cuenta del 95% de los colombianos en el exterior para el año 1970. Dicha tendencia responde a factores externos, tales como las bonanzas económicas que ciertos países limítrofes vivían —el auge petrolero en Venezuela, por ejemplo—, así como a circunstancias de orden interno, como las crisis en el agro, el desempleo, el sub-empleo, y las monedas diferenciadas.¹⁰⁹ Lo anterior propició la migración de trabajadores rurales con un bajo nivel de ingresos y un nivel precario de escolaridad. Sin embargo, una vez las situaciones de prosperidad económica que motivaron la diáspora de colombianos llegaron a su fin, la intensidad los flujos comenzó a desacelerarse.¹¹⁰ Igualmente, las reformas efectuadas por varios países a su legislación migratoria contaron como otro factor impulsador, lo que permitió el ingreso de profesionales universitarios a los Estados Unidos así como el enganche de mano de obra no calificada para empleos en los sectores de servicios comerciales, industria hotelera y restaurantes en el Reino Unido.¹¹¹

- **Mediados de la década de 1980**

Frente a la desaceleración de la migración de colombianos a Venezuela, debido al fin de la bonanza petrolera, el flujo masivo de emigrantes tuvo un re-direccionamiento a mediados de la década de 1980. Según algunos autores, éste se encuentra en parte relacionado con la expansión del negocio del tráfico de drogas en Colombia y la necesidad de contar con distribuidores y comercializadores del producto en los países destino de las principales rutas.¹¹² A partir de 1985, el flujo de colombianos al exterior se estabilizó pero mantuvo niveles altos respecto de aquellos experimentados en la primera mitad del siglo XX.

- **1995-2000**

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa se experimentó una aceleración sin precedentes en los flujos migratorios de colombianos hacia el exterior. Las razones aducidas para este nuevo éxodo corresponden a una mezcla compleja de factores domésticos que incluyen una crisis económica, social y política, así como la intensificación del conflicto armado interno que tuvo como consecuencia el aumento en la violencia y la sensación de inseguridad.¹¹³ Si entre 1980 y 1990 la población colombiana en el extranjero aumentó en 27,5%, entre 1990 y 2000 lo hizo a razón de

¹⁰⁹ Ver Ayala, Gloria et. al., “Un Acercamiento al Actual Éxodo Colombiano al Exterior”, en *Colombia Internacional* 51, 2001, p. 90.

¹¹⁰ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), Op. Cit., p. 5.

¹¹¹ *Ibíd.*, pp. 5-6.

¹¹² *Ibíd.*, p. 93.

¹¹³ Ver Ayala, Gloria et. al., Op. Cit., p. 92.

70%.¹¹⁴ A partir del año 2002, se presentó una desaceleración en los niveles de éxodo de colombianos al exterior, si bien los niveles de salida de personas se mantuvieron altos.

1.3.2 Cifras estadísticas sobre emigrantes colombianos respecto del total de la población del país

Habida cuenta de la dificultad para poder acceder a datos precisos respecto del fenómeno migratorio, el censo nacional de población resulta ser la principal fuente de información para el estudio de la migración internacional en Colombia, dadas su universalidad y la amplia gama de datos demográficos y socioeconómicos que reúne.¹¹⁵ Respecto de la emigración de colombianos al exterior, el censo de población realizado en Colombia en el segundo semestre de 2005 indagó si algunos miembros del hogar se habían ido a vivir de manera permanente al exterior y su destino. Se incluyeron dos preguntas relacionadas con el fenómeno migratorio:

22. ¿Alguna o algunas personas, siendo miembros de este hogar, se han ido a vivir de manera permanente al exterior? Asumiendo que sí:
- ¿Cuántas en total?
 - ¿En qué países residen actualmente y en cuál de los siguientes períodos se produjo su salida? (se incluye una lista de ciertos países)¹¹⁶

Bajo este contexto, el Censo de Población realizado en 2005 arrojó como resultado que 3.331.107 colombianos residían en el exterior, lo que se traduce en una cifra que representa aproximadamente el 8% de la población total residente en el país.

Sin embargo, el ejercicio censal del 2005 contó con dos limitaciones. Primero, que de éste no podía obtenerse información clara sobre el perfil sociodemográfico de los migrantes (edad, sexo, nivel educativo, estado civil, entre otras variables), lo que limitó la posibilidad de realizar una caracterización suficiente para poder desarrollar políticas públicas enfocadas a la satisfacción de las necesidades de este grupo poblacional. Segundo, que era imposible recoger los datos de migración respecto de los hogares donde habían emigrado la totalidad de sus miembros, pues nadie podía dar cuenta de ellos a partir de la forma en la que está estructurada la pregunta.¹¹⁷

¹¹⁴ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), Op. Cit., p. 8.

¹¹⁵ Ver Martínez, Jorge y Villa, Miguel (2004) *Tendencias y Patrones de la Migración Internacional en América latina y el Caribe*. CEPAL, Notas de Población No. 73, p. 58.

¹¹⁶ Venezuela, Estados Unidos, España, México, Costa Rica, Canadá, Australia, Ecuador, Panamá, Perú, Bolivia y “Otro País”.

¹¹⁷ Ver Vono de Vilhena, Daniela (2010) *Panorama Migratorio en Colombia a Partir de Estadísticas Sociales*. Cepal, Santiago de Chile, p. 8.

Teniendo en cuenta estas limitaciones metodológicas, la medición estadística realizada en 2005 se complementó a través un estudio post-censal oficial en el año 2008.¹¹⁸ Luego de ciertos ajustes a partir de la información de entradas y salidas contenida en los registros del DAS, así como teniendo en cuenta los registros consulares aportados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se señaló que 1.878.345 colombianos emigraron en el período intercensal 1985-2005.

Finalmente, ciertas organizaciones sociales han señalado que debido a los problemas de sub-registro, se debe estimar que hay más de 4 millones de colombianos viviendo en el exterior.

1.3.3 Distribución por país de destino

En conjunto, Estados Unidos, España y Venezuela son los países de destino de las tres cuartas partes de los colombianos en el exterior (ver Tabla y Gráfico 5). A continuación, se hará un análisis de cada uno de estos fenómenos, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, sin perjuicio de lo ya mencionado respecto de las oleadas contemporáneas de emigrantes colombianos.

- *Estados Unidos*

Según las cifras del censo de 2005, Estados Unidos constituye en la actualidad el principal destino de los emigrantes colombianos. El 35,3% de los emigrantes registrados, a partir de lo manifestado por sus familiares residentes en Colombia, habita actualmente en ese país, lo que representa aproximadamente 1.175.000 personas.¹¹⁹

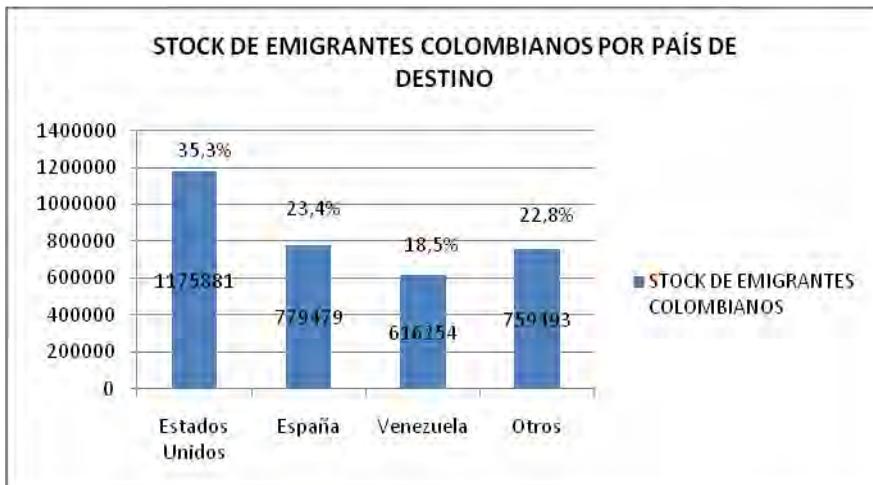
¹¹⁸ El Departamento Nacional de Estadística (DANE) realizó un estudio post-censal en el año 2008 con el fin de aportar datos demográficos ajustados con base en el censo poblacional de 2005, pero teniendo en cuenta ejercicios anteriores (1973, 1985 y 1993), que ampliaran el espectro de análisis. Con base en un diagnóstico inicial de mayo de 2006 (realizado junto con la Facultad de Estudios Interdisciplinarios de la Pontificia Universidad Javeriana, basado en el censo de 2005, y que arrojaba una cifra inicial de colombianos en el exterior), el estudio de 2008 tomó los resultados arrojados por dicho ejercicio y los ajustó a partir de su dinamización a través de la variable saldo neto migratorio, que es el resultado de comparar las entradas y salidas de colombianos en un período de tiempo determinado. De esta forma, la información del censo de 2005 se complementó con el registro de entradas y salidas del DAS y los censos de los principales países de destino.

¹¹⁹ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), Op. Cit., p. 68. ; Martínez, Jorge & Villa, Miguel (2004), Op. Cit., p. 68.

Tabla 5. Stock de emigrantes colombianos por país de destino

PAÍS	STOCK DE EMIGRANTES COLOMBIANOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE EMIGRANTES
Estados Unidos	1.175.881	35,3%
España	779.479	23,4%
Venezuela	616.254	18,5%
Ecuador	7.995	2,4%
Canadá	7.329	2,2%
Panamá	4.331	1,3%
México	3.664	1,1%
Costa Rica	3.664	1,1%
Australia	1.666	0,5%
Otros	47.635	14,3%

Fuente: DANE, Censo de población 2005.

Gráfica 5. Stock de emigrantes colombianos por país de destino

Fuente: DANE, Censo De población 2005.

En virtud de los registros censales de Estados Unidos sobre migrantes regulares, se pueden identificar tres grandes oleadas de colombianos: la primera en la década de 1970, momento en que el flujo de colombianos representó el 2,2% del total de los

movimientos migratorios con destino a los Estados Unidos. La segunda en la década de 1980, debido a la apertura de los canales de comunicación y el incremento de las frecuencias en las rutas de acceso. La última, entre 2005 y 2008, cuando, por causa de la crisis económica y el recrudecimiento de la violencia en Colombia, ingresaron alrededor de 130.00 personas.¹²⁰ A partir del año 2008, el stock de colombianos emigrantes -685.055 colombianos en 2007, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-,¹²¹ empezó a disminuir debido a un proceso de retorno que se destaca en las estadísticas de organizaciones internacionales que llevan registros demográficos de migración internacional.¹²²

Cabe anotar que el problema del sub-registro es particularmente notorio en el caso de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos debido a los temores de la población respecto de las repercusiones jurídicas que pueden traerles los procesos censales. Es por ello que las cifras censales de los Estados Unidos distan bastante respecto del más del millón de colombianos residentes en ese país, como se estimó en el censo colombiano de 2005.¹²³

- ***España***

España es actualmente el segundo destino de los emigrantes colombianos, si bien dicha tendencia sólo se consolidó a partir de la década de 1990. Se ha señalado que aquel patrón migratorio tiene como principales factores causales el aumento del rigor de los controles de ingreso y el endurecimiento de la política migratoria de los Estados Unidos, pues frente a una mayor dificultad a la hora de conseguir los visados a dicho país así como el encarecimiento de los costos que los migrantes indocumentados debían pagar para ingresar, España se volvió una opción asequible para ellos.¹²⁴

Si bien a partir del año 2002 los colombianos requieren de una visa para poder ingresar a España, los flujos a este país no han dejado de ser relevantes dentro de las estadísticas de movilidad humana en Colombia. En virtud del censo de 2005, estos

¹²⁰ Confróntese con las estadísticas sobre migración internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (consultado el 5 de abril de 2011).

¹²¹ Mientras que para la División de Población de Naciones Unidas, el stock de colombianos migrantes en los Estados Unidos era de 566.394 personas para 2005. Confrontar en <http://esa.un.org/unmigration/migrantstockbyorigin.aspx> (consultado el 5 de abril de 2011).

¹²² De acuerdo a dichas estadísticas, el stock de colombianos emigrantes registrados como legales pasó de 685.055 personas en 2007 a 598.489 en 2008. Confróntese en <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (consultado el 5 de abril de 2011).

¹²³ Ver Cortés, Almudena y Sanmartín, Anna. “Transnacionalismo político: políticas migratorias de vinculación de los estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España. Los casos ecuatoriano y colombiano”. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, congreso internacional, Santiago de Compostela, España, 2010, p. 1150.

¹²⁴ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), Op. Cit., p. 11.

representan un 24% del stock (ver Tabla 5). Las estadísticas muestran que, si bien siempre hubo migración a España debido a la cercanía cultural y la identidad idiomática, a partir de 1999 se presentó una verdadera diáspora de latinoamericanos hacia dicho país, siendo Colombia el segundo país con mayor número de emigrantes luego de Ecuador, con un promedio anual de 26 mil personas, aunque con una cifra igual a 70 mil en el año 2001.¹²⁵

- **Venezuela**

Venezuela fue durante muchos años el primer destino de la migración de colombianos al exterior, y continúa siéndolo a nivel regional, debido a la cercanía geográfica y a los períodos de bonanza económica que atrajeron a muchas personas a cruzar la frontera en búsqueda de un mejor futuro. El censo colombiano de 2005 estableció que Venezuela era para esa época el tercer país receptor de colombianos, luego de Estados Unidos y España, con un stock de 18,5%, es decir, unos 620.000 colombianos.¹²⁶

Como se mencionó anteriormente, la principal afluencia de migrantes colombianos a Venezuela tuvo lugar en la década de 1970, gracias a una economía incentivada por la bonanza petrolera; mientras que en la década siguiente este patrón descendió de forma ostensible, sin dejar de ser representativa. Para 1990, el 90% de la migración intrarregional de colombianos estaba registrada en Venezuela (alrededor de 500.000 personas), según datos de los censos de los países de la región.¹²⁷

Para el año 2001, según datos recogidos por el proyecto IMILA, la población colombiana residente en dicho país superaba las 600.000 personas.¹²⁸ Se encontraban en un rango de edad entre los 25 y los 50 años, con tendencia leve al predominio de las mujeres. Aquellos económicamente activos, profesionales o técnicos, se encontraban dedicados a la enseñanza, los servicios paramédicos y las órdenes religiosas. Los migrantes no calificados se dedicaban a otras actividades, como el comercio, la recolección agrícola o el servicio doméstico.¹²⁹

De la misma forma en la que sucede en los Estados Unidos, la información recabada por los censos nacionales sobre emigrantes colombianos contrasta con el registro de los mismos en los consulados ubicados en Venezuela, ya que la cifra es muy inferior, lo que permite inferir un pronunciado subregistro. En ese sentido, se ha

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 11.

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 9.

¹²⁷ Ver Martínez, Jorge y Villa, Miguel (2004), *Op. Cit.*, p. 66.

¹²⁸ Ver Proyecto IMILA: <http://www.eclac.org/Celade/proyectos/migracion/IMILA00e.html> (consultado el 30 de junio de 2011), que deriva su información de las estadísticas censales venezolanas.

¹²⁹ Ver Proyecto IMILA. <http://www.eclac.org/Celade/proyectos/migracion/IMILA00e.html> (consultado el 30 de junio de 2011).

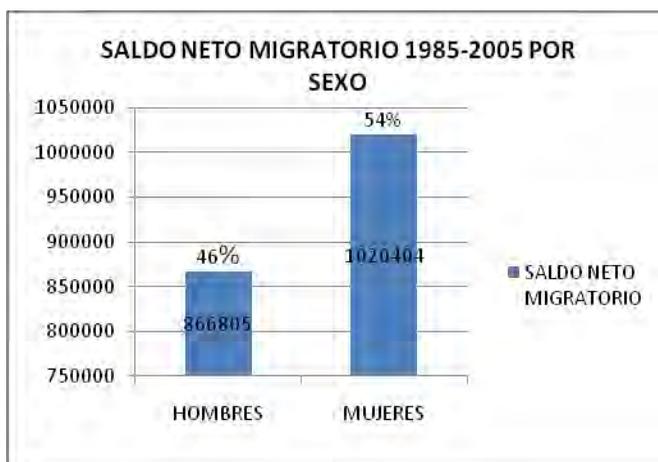
sostenido que, frente a una estimación de 2.3 millones de colombianos residentes en el vecino país, sólo hay 265.000 registrados en las representaciones nacionales.¹³⁰

1.3.4 Sexo y edad de los emigrantes colombianos 1985-2005

Para el caso de las estimaciones relacionadas con el sexo y la edad de los emigrantes colombianos, resulta especialmente importante el ejercicio post-censal oficial de 2008 que permitió integrar nuevas variables al saldo neto migratorio con el fin de establecer patrones más precisos en materia de características socio-demográficas, a partir de la asunción de un período de tiempo específico para la elaboración de los perfiles migratorios.

En ese sentido, respecto del saldo neto migratorio por sexo, se puede establecer que hay una diferencia importante en la proporción entre mujeres y hombres, con el 54% y el 46%, respectivamente (ver Gráfico 6).

Gráfica 6. Saldo migratorio 1985-2005 por sexo



Fuente: DANE, estudio pos censal 2008.

De otro lado, el estudio postcensal muestra que, respecto de la variable edad, la mayoría de la población emigrante se encontraba entre los 15 y 65 años con un 78%, seguido muy de lejos por los menores de 15 años con un 20,5% y los mayores de 65 con 1,5% (ver Tabla 6 y Gráfico 7). Igualmente, se refrenda que a partir de 1995 los índices de emigración de colombianos aumentaron de forma súbita, en la medida en que se dobló el porcentaje de migraciones netas entre los períodos 1990-1995 y 1995-2000.

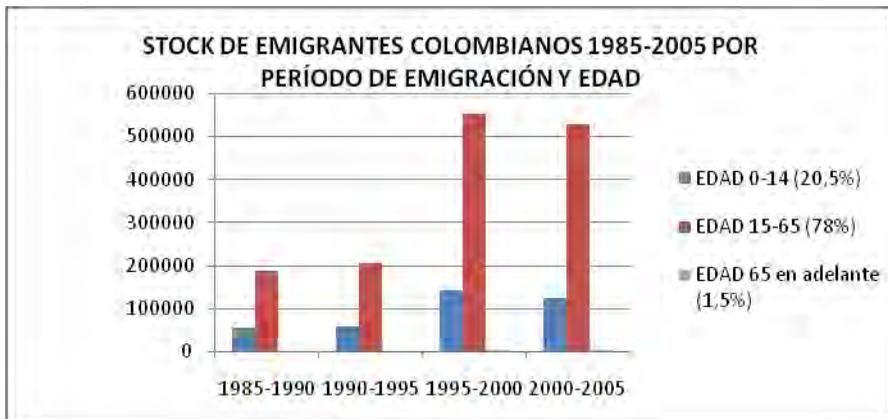
¹³⁰ Ver Cárdenas, Mauricio y Mejía, Liliana (2006), Op. Cit., p. 8.

Tabla 6. Stock se emigrantes colombianos 1985-2005 por período de emigración y edad

Período	Edad			Total	Porcentaje del Total de emigrantes 1985-2005
	0-14 (20,5%)	15-65 (78%)	65 en adelante (1,5%)		
1985-1990	56.124	187.591	1.872	245.587	13,07%
1990-1995	60.018	206.487	1.759	268.264	14,28%
1995-2000	144.564	553.567	5.212	703.343	37,44%
2000-2005	125.916	529.867	5.368	661.151	35,19%

Fuente: DANE, estudio pos censal 2008.

Gráfica 7. Stock se emigrantes colombianos 1985-2005 por período de emigración y edad



Fuente: DANE, estudio pos censal 2008.

1.3.5 Causas de la emigración de nacionales al exterior

Hablar de las causas de emigración de los colombianos al exterior implica tener que hacer ciertas aclaraciones previas, con el fin de comprender el estado actual del fenómeno:

Primero, que dentro de las causas de emigración de colombianos al exterior se pueden encontrar tanto factores *push*, es decir, circunstancias internas que empujan a las personas a movilizarse, como factores *pull*, que provienen de afuera, de modo que

se constituyen en elementos de atracción para los migrantes.

Segundo, que como fenómeno social complejo, los procesos de movilidad humana responden a una yuxtaposición de motivaciones que desencadenan en la decisión de migrar. Si bien es relevante establecer categorías causales, no es posible atribuir a priori causas autónomas para explicar la emigración de colombianos al exterior. Es a partir de la comprensión del contexto de cada proceso, ya sea individual o masivo, que se puede elaborar un mapa completo de la situación.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como los antecedentes históricos y por países previamente relacionados, las causas de la emigración de los colombianos al exterior se pueden resumir de la siguiente forma:

Factores Económicos

Factores Push	Factores Pull
*Crisis económica en el país de origen	*Bonanzas económicas en países de destino *Economías estables en países de destino
*Desempleo, condiciones laborales insatisfactorias en el país de origen	*Apertura en el comercio de servicios a nivel regional y con otros países con los que se han firmado convenios en la materia *Solicitud expresa de profesionales colombianos, a partir de su pericia en ciertas áreas.

Factores Sociales

Factores Push	Factores Pull
*Situaciones de discriminación en razón de origen étnico u orientación sexual	*Sociedades culturalmente similares, socialmente abiertas, positivas a la recepción de inmigrantes o simpatizantes de la cultura colombiana
*Procesos migratorios previos que han generado la existencia de redes sociales	*Existencia de redes familiares y zonas de residencia masiva de colombianos en los países de recepción

Factores Políticos

Factores <i>Push</i>	Factores <i>Pull</i>
*Persecuciones políticas a partir del desarrollo de un conflicto armado interno	*Países sensibles con los casos de persecución política, que ofrecen la posibilidad de recibir migrantes de este tipo

1.4 Conclusiones

El presente estudio muestra que Colombia es uno de los principales emisores de población migrante a nivel regional e internacional, en contraste con las bajas tasas de recepción de migrantes.

Si bien la inmigración a Colombia no puede considerarse como representativa, esta ha aportado elementos a nivel sociocultural en ciertas regiones del país, así como iniciativas empresariales que en la actualidad poseen notoriedad en la economía nacional.

De otro lado, la emigración de colombianos al exterior se ha caracterizado por tener volúmenes de crecimiento sostenido y mucho más representativos que los de inmigración, teniendo como destinos extra regionales a Estados Unidos y España, debido a la proximidad idiomática y la existencia de redes transnacionales de migrantes, y a Ecuador y Venezuela como principales países receptores a nivel regional, a partir de la existencia de fronteras comunes y características culturales compartidas.

Es notorio que a partir del año 2002 se presentó un incremento exponencial en la intensidad del éxodo de la población colombiana al exterior debido a diversos factores que, al yuxtaponerse, generaron la exacerbación de dicho fenómeno. Entre otros, pueden mencionarse altos niveles de desempleo, la crisis económica de la época, y la inestabilidad política como consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado interno acontecido entre el Estado, grupos paramilitares y guerrillas. De forma complementaria, la existencia de condiciones económicas favorables y la demanda de mano de obra para desempeñar ciertas labores en otros países coadyuvaron para que dicho proceso de movilidad se configurara de tal forma.

2. Marco normativo y políticas públicas sobre migraciones internacionales

El presente capítulo tiene como finalidad presentar de forma sistemática el conjunto de disposiciones que conforman el marco normativo actual del derecho migratorio en Colombia. Si bien se trata de reglas de distinto nivel jerárquico y que versan

de una variedad considerable de temas, es posible articularlas a partir de una serie de principios contenidos en la Constitución Política, y que se desarrollan en los instrumentos de política pública diseñados con la intención de darle un manejo integral a los procesos de movilidad humana, el Plan Nacional de Desarrollo y los Documentos de Política económica y social Conpes, entre otros.

De este modo, luego de desarrollar la base político-jurídica antes mencionada, el documento ilustra el marco jurídico internacional –instrumentos supranacionales de los cuales Colombia es parte– y nacional, incluyendo en este último la estructura institucional que tiene funciones relacionadas con el manejo del fenómeno migratorio, así como la normatividad relativa al estatuto de los inmigrantes en territorio nacional, la asistencia a los colombianos en el exterior y otros temas relacionados.

Finalmente, se hace un análisis de la más reciente iniciativa legislativa respecto del manejo de la migración, aprobada por el Congreso de la República de Colombia el 16 de diciembre de 2010, y que busca crear un Sistema Nacional de Migraciones a la luz de la problemática identificada por el Conpes 3603 de 2009.

2.1 Constitución política e instrumentos de política pública

2.1.1 Constitución política de Colombia

La Constitución Política de Colombia adolece de disposiciones concretas respecto del manejo del fenómeno migratorio tanto a nivel de inmigración de extranjeros hacia el país como de la emigración de colombianos al exterior. No obstante lo anterior, varias disposiciones constitucionales contienen elementos a partir de los cuales se pueden inferir una serie de lineamientos generales para abordar el proceso de movilidad humana desde una concepción política del Estado Social de Derecho.

Como primera medida, la Constitución incorpora el modelo clásico de atribución correlativa de derechos/deberes. De un lado, se observa que fruto de la consagración de un Estado Social de Derecho, basado en el principio de dignidad humana (artículo 1), las autoridades nacionales tienen su razón de ser para proteger los derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (artículo 2), lo que incluiría tanto a nacionales como extranjeros, ya sea domiciliados en Colombia o de permanencia temporal. Es así como los inmigrantes gozan del reconocimiento básico de sus derechos, cuyo alcance específico respecto de estos últimos va a ser desarrollado más adelante. De otro lado, el artículo 4 señala que tanto nacionales como extranjeros deben acatar las disposiciones constitucionales y legales, bajo el supuesto de la obediencia a las autoridades nacionales.

De forma complementaria, el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 13 de la Carta, es una orientación para el tratamiento de los migrantes en territorio colombiano, señalando que el origen nacional no puede ser motivo de trato discriminatorio respecto las obligaciones estatales de respeto, protección

y satisfacción de derechos.

Sin embargo, la orientación hacia la garantía equitativa de derechos y libertades para los extranjeros se ve alterada por el artículo 100 de la Carta Política, ya que se encarga de modular la acción del principio de no discriminación al establecer un catálogo de derechos para los migrantes, lo que lleva a identificar tres niveles de ejercicio de garantías que se encuentran bien delimitados, de la siguiente forma:

- Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos, pero estos pueden ser limitados por razones de orden público a partir de la potestad de poder establecer condiciones especiales para su ejercicio o incluso para su denegación.
- Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder de forma excepcional a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.
- No se hace mención alguna de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que no hay claridad si aquellos tienen algún tipo de amparo -al menos a nivel constitucional- más allá de lo que las representaciones diplomáticas y consulares hagan por sus nacionales.

De forma complementaria a los tratados internacionales que regulan la materia, el artículo 24 de la Constitución garantiza la libre circulación y residencia en el territorio nacional para los colombianos, así como el derecho de entrar y salir del país sin ningún tipo de restricción salvo el caso en que alguna ley establezca limitaciones específicas. Resalta el hecho de que no se menciona la extensión de dichas garantías a los extranjeros legalmente domiciliados en el territorio nacional, lo cual contrasta con el contenido de los tratados internacionales y regionales en materia de derechos humanos de los cuáles Colombia es parte.¹³¹

Al respecto, cabe mencionar que los artículos 93 y 94 actúan como un sistema de amplificación de los derechos consagrados de forma explícita en la Constitución, tanto respecto de su contenido con de su alcance; así pues, no sólo es claro que los convenios internacionales que reconocen derechos humanos hacen parte integral de la legislación interna de forma prevalente, sino que la enunciación de aquellos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos (cláusula innominada de derechos). De esto resulta que la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales relacionadas con el tratamiento de la inmigración debe hacerse de forma amplia e incluyente, de acuerdo a las reglas anteriores.

Finalmente, resulta particular el hecho de que el artículo 2 de la Constitución, referente a los fines del Estado, no hace referencia alguna a la protección que dichas autoridades deben ejercer sobre los colombianos residentes en el exterior, los cuales

¹³¹ Ver lo concerniente en la sección sobre el marco jurídico internacional.

deberían constituir la razón primordial de la existencia de representaciones nacionales y dependencias del poder público en otros Estados, de acuerdo con el desarrollo del derecho internacional y nacional en la materia.

2.1.2 Documentos de política pública

Los instrumentos de política pública han girado su atención de forma progresiva al fenómeno migratorio, y en ese sentido, han venido incorporando lineamientos concretos sobre el manejo de la inmigración de extranjeros al país, así como de la emigración de colombianos al exterior, a partir de las tendencias relacionadas tanto con el incremento de los stocks como de los nuevos patrones de movilidad humana.

a) *Antecedentes de política pública respecto del fenómeno migratorio*

El antecedente reciente sobre la formulación de políticas públicas respecto de los procesos de inmigración a Colombia data del año 1994, cuando se expidió el Documento Conpes 2706 sobre acciones para el fomento de la inmigración en Colombia.¹³² Este documento pretendió establecer las bases de política pública para la promoción de la emigración hacia el país, enfocada hacia la entrada de personas con calificaciones específicas relacionadas con el dominio de una profesión, arte o ciencia, y a partir del impulso de la inmigración acompañada de inversión de capital, siguiendo el modelo de algunos países tradicionalmente receptores como Australia y Canadá.

Señala el documento que los procesos de inmigración masiva en los siglos XIX y XX no fueron significativos para el país debido a excedentes de mano de obra, guerras civiles, problemas económicos y deficientes comunicaciones internas,¹³³ pero que a pesar de ello se debían implementar acciones para el fomento de la inmigración ya que ésta implica elementos económicamente positivos, como la creación de empresas.¹³⁴

Así pues, se formuló una serie de acciones encaminadas a generar obligaciones concretas por parte de ciertas autoridades estatales. Por un lado, se decidió promover la simplificación de trámites para el otorgamiento de visas, el otorgamiento de permisos de trabajo, y el reconocimiento de títulos académicos expedidos en el extranjero. De ahí que se desarrollaran acciones como la realización de capacitación del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores para la agilización de procedimientos relacionados, se ordenó la ratificación de la Convención de la Haya de 1961 para la

¹³² Los documentos Conpes son instrumentos de política pública expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, encargados de desarrollar lineamientos generales de formulación, ejecución y seguimiento respecto de un área de acción del Estado, a partir de sus obligaciones legales.

¹³³ Ver República de Colombia (1994), Conpes 2706, Op. Cit., p. 3.

¹³⁴ *Ibíd.*, p. 4.

abolición de los requisitos de legalización de documentos públicos extranjeros, y se eliminó el concepto previo del entonces Ministerio del Trabajo para los casos relacionados con el ejercicio de una profesión u oficio por parte de un extranjero.¹³⁵

De otro lado, respecto del objetivo de promoción de la emigración hacia Colombia, se ordenó impulsar dos programas que venían desarrollándose como pilotos: uno, el de inmigración selectiva de personas provenientes de países como Alemania, Rusia y Corea del Sur, y otro encaminado a promover la investigación científica por parte de inmigrantes en el país, especialmente los provenientes de Europa Oriental.¹³⁶

b) *Incursión del Plan Nacional de Desarrollo en la determinación de la política pública migratoria*

Posteriormente, el manejo del fenómeno migratorio empezó a ser concebido de forma integral, de modo que se empezaron a incorporar consideraciones puntuales en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y otros documentos de política pública. De esta forma, el PND 2002-2006 mencionaba puntualmente, dentro de su aparte dimensión internacional, la necesidad de fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior. Igualmente, el PND 2006-2010 recoge los objetivos de política exterior y migratoria, señalando la necesidad fundamental de diseñar la política pública de migraciones desde un enfoque integral.¹³⁷ Lo anterior se vio complementado por el documento, Visión Colombia 2019, que señaló que era prioritario reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior para integrarlos al desarrollo de la nación, dentro del objetivo de diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación.

c) *Formulación de la política integral migratoria en Colombia: Conpes 3603 de 2009*

Como consecuencia de la visión plasmada en los documentos de política pública anteriormente relacionados sobre la necesidad fundamental de diseñar la política pública de migraciones desde un enfoque integral, en 2009 se expide el Conpes 3603. Este busca su justificación en una realidad fáctica, en virtud de la cual la emigración de colombianos hacia el exterior ha aumentado de forma exponencial, generando efectos positivos y negativos en el desarrollo del país, así como por el hecho de que la población migrante se encuentra en un estado especial de vulnerabilidad debido al permanente riesgo de que sus derechos humanos se vean afectados como

¹³⁵ *Ibidem*, p. 6.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 6.

¹³⁷ Ver República de Colombia (2005), Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, apartado 7.9, punto 5.

consecuencia de críticos procesos de movilidad y asentamiento.¹³⁸

En ese sentido, el documento pretende integrar los lineamientos, estrategias y acciones de intervención desde una doble visión; tanto para los colombianos que viven en el exterior, como para los extranjeros que residen en el país,¹³⁹ sin perjuicio de los lineamientos que había introducido del Conpes 2706 respecto de la promoción de la emigración calificada hacia Colombia. Adicionalmente, de la lectura del Conpes se extraen dos principios orientadores a nivel estructural: integralidad y efectividad. En ese sentido, éste está enfocado a dar un tratamiento comprehensivo a cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante y a mejorar el nivel de respuesta institucional de las normas, órganos y procedimientos destinados para la implementación de estrategias y programas referentes a la población migrante.

La Política Integral Migratoria (PIM) reconoce cinco principios a partir de los cuales se pretende abordar la dinámica migratoria y las políticas públicas que se implementen para la búsqueda de alternativas de solución a la insuficiente atención a los fenómenos migratorios.¹⁴⁰

- *Coherencia o reciprocidad*: actuar de manera coherente frente a las dinámicas internacionales en materia de migración, empezando con la población inmigrante que reside en el territorio nacional.
- *Integralidad y largo plazo*: atención a las dinámicas propias del fenómeno, a las circunstancias de globalización y a las coyunturas que marcan el proceso de movilidad humana.
- *Concordancia*: la política migratoria se entiende como parte esencial de la política exterior de Colombia, y por tanto debe ser coherente con ella.
- *Observancia de garantías individuales*: el migrante como sujeto de derechos y obligaciones.
- *Focalización*: necesidad de asistir de forma prioritaria a quienes se encuentren en estado de especial vulnerabilidad como criterio de intervención.

Provisto lo anterior, la contribución que hace el documento Conpes para la formulación de una política pública migratoria en Colombia está dividida en tres fases: la primera hace un diagnóstico de la problemática que justifica la formulación de una política pública, la segunda desarrolla un plan de acción para responder a dichos inconvenientes, y la tercera enuncia una serie de recomendaciones a las autoridades

¹³⁸ Ver República de Colombia (2009), Conpes 3603, Política Integral Migratoria, Bogotá, p. 24.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 1. En el documento se menciona que el resultado presentado por el documento es producto de un proceso de concertación entre las instituciones con competencias específicas en la materia, las misiones diplomáticas acreditadas en Colombia, y las comunidades colombianas residentes en el exterior.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 25.

con competencias específicas en la materia.

– *Primera fase: diagnóstico*

El diagnóstico se estructura a través de la formulación de un problema central – que frente al crecimiento en los niveles de inmigración y emigración existe una limitada atención a dicho fenómeno por parte del Estado colombiano– y dos ejes problemáticos que se explican por medio de una serie de causales, las cuales describen aspectos concretos del manejo deficiente del fenómeno migratorio a nivel nacional.

El primero de dichos ejes se refiere a que los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante no son efectivos, lo que se traduce en que la capacidad de respuesta institucional, organizacional y normativa se quedó corta por no haberse ajustado a los cambios en las dinámicas de la movilidad humana. Lo anterior se concreta en tres asuntos puntuales: estructura institucional limitada, deficiente calidad de información sobre la población migrante, y falta de cobertura del servicio consular.

El segundo eje problemático se refiere a que las diferentes dimensiones del desarrollo de la población migrante no han sido atendidas de manera oportuna y completa.

- *Seguridad*: problemas asociados con la trata de personas y el tráfico de migrantes.
 - Trata de personas.
 - Tráfico de migrantes.
- *Participación cívica y comunitaria*: espacios para el fomento del capital social, representado en el establecimiento de redes sociales y asociaciones de colombianos en el exterior. No se habla así mismo de los inmigrantes en Colombia.
 - Redes sociales que integran a los migrantes con su país de origen.
 - Asociaciones de colombianos en el exterior.
- *Dimensión educativa*: generación de mecanismos que faciliten la inserción académica de los colombianos en el exterior, así como las estrategias necesarias para aprovechar las potencialidades que representa la formación educativa de los colombianos en el exterior. No se habla así mismo de los inmigrantes en Colombia.
 - Ausencia de mecanismos para la generación de vínculos entre los alumnos colombianos de educación superior migrantes y el sistema educativo colombiano.

- Ausencia de mecanismos para la generación de vínculos entre los estudiantes, docentes y/o investigadores colombianos en el exterior y la comunidad educativa en Colombia.
- Falta de información para la convalidación de títulos de educación superior en el exterior así como de títulos extranjeros en Colombia.
- *Dimensión cultural*: lineamientos y estrategias de intervención para una mejor integración cultural de los colombianos en el exterior. No se habla así mismo de los inmigrantes en Colombia.
- *Dimensión social*: calidad de vida de los migrantes en su país de residencia, en especial su relación con el mercado laboral y el acceso a mecanismos de protección social de acuerdo con su condición de migrante.
 - Inserción laboral precaria de los migrantes.
 - Bajo acceso a sistemas de protección social.
 - Diagnósticos insuficientes para la definición de acciones en materia de género y familia.
- *Dimensión económica*: remesas y los mecanismos para canalizar los recursos provenientes del exterior hacia la inversión y/o el ahorro, así como la atracción de capitales productivos y nuevos negocios para el país.
 - Remesas.
 - Inversión extranjera directa en Colombia y principio de trato nacional.

– *Segunda fase: plan de acción (ver Anexo I)*

El plan de acción busca diseñar herramientas para asumir los inconvenientes diagnosticados en la primera parte del Conpes, con el fin de garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y de los extranjeros residentes en el país, teniendo en cuenta una serie de premisas prácticas: el respeto de sus derechos humanos de los migrantes; el fortalecimiento de la transferencia de las capacidades de los migrantes colombianos; la necesidad de una oferta de servicios permanente, suficiente y efectiva a partir de las dinámicas migratorias; y la garantía de una migración regular de acuerdo a la normatividad internacional.¹⁴¹

Para lograrlo, el plan de acción plantea una serie de objetivos específicos que se identifican directamente con los ejes problemáticos y, en consecuencia, desarrolla una serie de productos estructurados de modo que plantean acciones institucionales concretas, con el fin de brindar soluciones a cada una de las causales identificadas en la primera fase.

¹⁴¹ *Ibíd.*, pp. 52-53.

– *Tercera fase: recomendaciones (ver Anexo II)*

Identificados los problemas del manejo del fenómeno migratorio y diseñado un plan de contingencia para atender dichos fallos, el Conpes propone una serie de sugerencias dirigidas a cada una de las entidades con competencias específicas respecto de la política pública migratoria.

Si bien se trata de un paso relevante debido a la inclusión de un mecanismo de rendición de cuentas, el hecho de que se trate de meras recomendaciones hace imposible establecer responsabilidad alguna por su incumplimiento. Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha señalado que los mecanismos de evaluación y seguimiento de la política son la gestión de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, a través de reuniones con la comunidad colombiana en el exterior y la publicación de resultados a través del portal Redescolombia en internet.¹⁴²

Resulta problemático que el seguimiento de la política pública se desarrolle de forma casi exclusiva por parte de quién la diseñó y a quién se le aplica. De ahí surge la necesidad de que cualquier instrumento de política pública esté acompañado de un desarrollo normativo capaz de establecer no sólo predictibilidad en el comportamiento de las autoridades, sino también obligaciones concretas que puedan acarrear consecuencias tangibles más allá de una responsabilidad política.

d) *El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el manejo del fenómeno migratorio*

Como consecuencia del importante desarrollo en la política pública migratoria que tuvo lugar con la expedición del Conpes 3603 en 2009, gracias a la visión integral que aportó respecto del manejo de los procesos de movilidad humana, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 incorporó dicha visión como uno de sus soportes transversales, específicamente en el área de política exterior. El documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” realiza un recuento de las acciones adelantadas por el país en los últimos años para lograr el impulso de la política pública migratoria y el fortalecimiento del servicio consular, incluyendo la producción del Conpes 3602,¹⁴³ sin perjuicio de que aquellos resultados no sean de ninguna forma

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ “En materia de servicio consular, durante el período 2005-2010, se instalaron 284 consulados móviles. El gobierno asumió así, el reto de hacer frente al rezago existente en la capacidad de atención en el exterior en aquellos lugares donde no existía sede consular. En este mismo sentido, se presentó un aumento en el número de colombianos en el exterior, quienes actualmente representan cerca del 10% de la población total del país. Como respuesta a éste fenómeno, se diseñó la política integral migratoria con la participación de 11 entidades del Estado, con el objetivo de incentivar el sentido de pertenencia y la atención al migrante colombiano, su familia en el país, y los extranjeros en el territorio nacional; sin olvidar que el bajo nivel de información sobre esta población es uno de los obstáculos que existen en la

una solución integral a los ejes problemáticos identificados en el diagnóstico político de 2009.

De otro lado, el Plan desarrolla de modo mucho más amplio que los planes de años anteriores los objetivos de política pública migratoria, gracias a la existencia del Conpes 3603; de ese modo, reafirma la titularidad de la coordinación en el Ministerio de Relaciones Exteriores, afianza los principios orientadores de la política integral migratoria, introduce el reconocimiento del impacto de los procesos migratorios a nivel local y, por lo tanto, la necesidad de trabajar en dicho nivel junto con la necesidad de crear lazos interinstitucionales, provista la distribución de competencias que hay en la materia. Finalmente, el Plan señala la necesidad de adelantar acciones puntuales en el desarrollo de procesos de caracterización, la creación y consolidación de redes sociales, la negociación de acuerdos multilaterales y bilaterales para la gestión de flujos migratorios ordenados, y la implementación de planes de retorno integrales.¹⁴⁴

2.2 Marco Jurídico internacional

Respecto de los compromisos internacionales que Colombia ha adquirido en materia de migración, es posible distinguir tres niveles de fuentes jurídicas: universal, regional y bilateral.

2.2.1 Universal

a) *Servicio consular*

Colombia es parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963,¹⁴⁵ sobre la regulación de las oficinas del servicio exterior de los Estados, así como de los procedimientos para la asistencia de sus nacionales residentes en el exterior (información, aduanas, notarial, registro político, defensa judicial, entre otros).

b) *Instrumentos generales y temáticos de derechos humanos*

Los Instrumentos generales sobre derechos humanos, desarrollados a partir de la Declaración Universal de 1948, han enfocado el fenómeno migratorio desde el espectro principal del derecho a la libertad de circulación y residencia.¹⁴⁶ De este mo-

actualidad para la formulación de la política”. Ver Departamento Nacional de Planeación Nacional (2010), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, Bogotá, pp. 499 y 508.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 512.

¹⁴⁵ Entró en vigor el 19 de marzo de 1967, incorporada en el ordenamiento interno mediante la ley 17 de 1971.

¹⁴⁶ El artículo 13(2) señala que “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.” Si bien no se trata de un instrumento con fuerza jurídica

do, aquellos instrumentos reconocen que si bien toda persona tiene derecho a salir de cualquier Estado, sólo tiene la prerrogativa de ingresar a su país de origen, sin perjuicio de tener documentos de viaje que le permitan acceder a otros países en virtud de una nacionalidad específica u otro tipo de autorizaciones como visas o permisos. Igualmente, los mencionados instrumentos reconocen que dicho derecho no puede tener restricciones, salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de terceros.¹⁴⁷

De forma complementaria, el principio de igualdad y no discriminación se encuentra consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, de modo que actúa como orientador de la acción de los Estados respecto del tratamiento a la población migrante como grupo distinguible de las personas que se encuentran en su territorio y están sujetos a su jurisdicción; igualdad en materia de disfrute de derechos sin distinción alguna, incluyendo el origen nacional; e igualdad ante la ley con el fin de que ésta ejerza protección uniforme.¹⁴⁸

Finalmente, algunos instrumentos temáticos de derechos humanos, de los cuales Colombia es parte, contienen disposiciones relacionadas con el fenómeno migratorio: el artículo II (c) de la Convención Internacional para la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 1973¹⁴⁹ señala la prohibición de desarrollar prácticas asociadas con el *apartheid* que tengan como resultado la denegación del derecho a salir; y el artículo 10 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989¹⁵⁰ desarrolla el principio de unidad familiar respecto de la necesidad de que niño o padres entren o salgan del territorio de un Estado parte para poder vivir en el mismo lugar, o poder convivir de forma periódica.

per se, se trata de la base del desarrollo de todos los tratados internacionales y regionales en materia de derechos humanos, y de ahí su importancia política y normativa.

¹⁴⁷ Ver artículo 12(2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (ratificado el 29 de octubre de 1969 e incluido en el ordenamiento interno mediante la ley 74 de 1968); artículo 5 de la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial de 1966 (ratificada del 2 de septiembre de 1981 e incluida en el ordenamiento interno mediante ley 22 de 1981).

¹⁴⁸ Ver artículo 1, 2(1) y 7 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948; artículo 2.1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

¹⁴⁹ Ley 26 de 1987.

¹⁵⁰ Ley 12 de 1991.

c) *Convención sobre Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias*

A diferencia de los tratados en materia de derechos humanos anteriormente mencionados, en los cuales se encuentran disposiciones puntuales que se relacionan con el fenómeno migratorio, la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias¹⁵¹ consagra un régimen general de protección de este grupo poblacional. En virtud de su parte introductoria, ésta es “un tratado internacional de carácter global, inspirado en los acuerdos jurídicamente vinculantes existentes, en estudios de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, en conclusiones y recomendaciones de reuniones de expertos, y en los debates celebrados y resoluciones aprobadas en los órganos de las Naciones Unidas en los dos últimos decenios sobre la cuestión de los trabajadores migratorios”¹⁵².

De esta manera, la Convención tiene por objeto establecer un conjunto de disposiciones básicas para el trato de los trabajadores migrantes y sus familias, especialmente aquellos que carecen de documentos que legalizan su residencia en el país receptor, provista su condición de especial vulnerabilidad por motivo del proceso de movilidad al cual se han visto sujetos. Su estructura se configura a partir del reconocimiento de un bloque de derechos básicos para los trabajadores migrantes y sus familias, desde la perspectiva del principio de igualdad y no discriminación; el establecimiento de disposiciones concretas aplicables a ciertas categorías de trabajadores migratorios; y la ampliación de medidas para eliminar los movimientos clandestinos y la trata de trabajadores.

Frente a un desarrollo comprehensivo, el principal problema de la Convención reside en una cuestión práctica: ésta no ha sido ratificada por parte de los países con mayores niveles de recepción de migrantes, lo que incluye a los colombianos, de modo que su aplicabilidad como fuente de obligaciones concretas es limitado, más allá de ser un instrumento político que complementa los convenios expedidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los cuales Colombia no es parte en todo caso.¹⁵³

d) *Instrumentos jurídicos internacionales relacionados con el comercio de servicios de la OMC – Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de 1994 y compromisos de Colombia*

De la misma forma en la cual el comercio internacional ha levantado barreras para el comercio de bienes, se han desarrollado mecanismos jurídicos internacionales

¹⁵¹ Adoptada en el ordenamiento interno a través de la ley 146 de 1994, produciéndose accesoión el 24 de mayo de 1995.

¹⁵² Ver Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, Introducción.

¹⁵³ Estos son, el Convenio 97 (1949, vigente desde 1962), con su Recomendación 86, y el Convenio 143 (1975), con su Recomendación 151.

para regular el movimiento de personas a través de las fronteras con fines de suministro de servicios. Lo anterior se refiere específicamente a la presencia temporal de una persona natural de un país en el territorio de otro con el fin de proveer un servicio, ya sea en su propio nombre o en el nombre de un empleador. Para tal fin, en 1994 se desarrolló, en el marco de las negociaciones que dieron origen la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS),¹⁵⁴ del cual Colombia es parte y que contiene dicha posibilidad, comúnmente conocida como *Modo 4*.¹⁵⁵

De esta forma, bajo el esquema de negociación de dicho instrumento, el país estableció de forma voluntaria una serie de compromisos. En virtud del AGCS, el país estableció una lista de habilitaciones (compromisos iniciales) a los prestadores de servicios que se encuentra dividida en dos categorías: de un lado, *compromisos horizontales* que afectan de forma general a todos los sectores de provisión incluidos en las negociaciones, y de otro los *compromisos específicos sectoriales*, dependiendo del tipo de servicio prestado.¹⁵⁶

Contrario a lo que sucedió con los demás modos de provisión de servicios, Colombia no hizo compromisos específicos en *Modo 4*, excepto respecto de las categorías consolidadas en los compromisos horizontales: administradores, representantes legales y especialistas, exceptuando los subsectores de servicios profesionales,¹⁵⁷ con lo cual puede establecer o mantener, en determinado sector y modo de suministro, medidas incompatibles con el acceso a los mercados o el trato nacional, que son los principios fundamentales del derecho del comercio internacional desarrollado por la Organización Mundial del Comercio,¹⁵⁸ lo que refleja la reticencia a permitir el ingreso de personas con bajos niveles de calificación o especialización.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Incluido en el “El Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”.

¹⁵⁵ En contraste con otros modos de provisión de servicios, que están estructurados de la siguiente forma: modo 1 – suministro transfronterizo de servicios (el servicio cruza la frontera mientras el proveedor y el consumidor permanecen en sus respectivos países); modo 2 – Consumo en el extranjero (el consumidor se desplaza de su país para recibir el servicio en otro país); modo 3 – Presencia comercial (empresas establecen filiales, sucursales u oficinas en el exterior, con personal nacional de dicho país); modo 4 – movimiento de proveedores de servicios. Ver Ministerio de Comercio Exterior, Manual del Empresario sobre Negociaciones Comerciales de Servicios en Colombia, en:

<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/Documentos/inversion/ManualServicios.pdf>.

¹⁵⁶ Servicios prestados a las empresas, servicios de comunicaciones, servicios de construcción e ingeniería, y servicios financieros.

¹⁵⁷ Ver Ministerio de Comercio Exterior, Manual del Empresario sobre Negociaciones Comerciales de Servicios en Colombia, Op. Cit.

¹⁵⁸ Ver artículo XVII del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.

¹⁵⁹ Ver anexo sobre compromisos de Colombia en el marco del AGCS.

2.2.2 Regional

a) *Instrumentos de derechos humanos a nivel regional – Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la OEA*

Siguiendo el mismo esquema de los instrumentos universales de protección de derechos humanos, la normatividad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual Colombia es parte en virtud de su membresía en la OEA, y la firma de los compromisos internacionales correspondientes contiene disposiciones aplicables tanto de manera general a la situación de la población migrante en tanto grupo vulnerable, como otras que buscan atender de forma particular ciertos aspectos relacionados con el proceso de movilidad humana.

De esta forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶⁰ consagra el principio de igualdad y no discriminación (artículo 1), así como el de igualdad ante la ley (artículo 24), que cobijan la necesidad de implementar acciones específicas de protección a los migrantes. Igualmente, la Convención desarrolla el derecho a la libre circulación y residencia (artículo 22) en los términos similares a los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero adicionando disposiciones respecto de la prohibición de expulsión de extranjeros cuando aquella es colectiva, o no es consecuencia de una decisión adoptada conforme a la ley.

De otro lado, existen dos instrumentos regionales que versan sobre aspectos específicos del fenómeno migratorio: la Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores,¹⁶¹ que tiene por objeto asegurar la pronta restitución de menores que hayan sido trasladados ilegalmente o que habiendo sido trasladados legalmente hubieren sido retenidos ilegalmente;¹⁶² y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores,¹⁶³ respecto de la prevención y sanción de dicha práctica en la región.

b) *Derecho comunitario*

Como consecuencia del proceso de integración regional, Colombia es parte de una serie de bloques institucionales (Comunidad Andina, Mercosur, Unasur) que, si bien han concentrado su atención en la liberalización del comercio de bienes y el

¹⁶⁰ Suscrita el 22 de noviembre de 1969, y ratificada por Colombia en 1973, luego de su incorporación al ordenamiento interno mediante la ley 16 de 1972.

¹⁶¹ Firmada el 15 de julio de 1989, incorporada al ordenamiento interno mediante ley 880 de 2004, y ratificada el 12 de mayo de 2008; a través de una declaración complementaria, Colombia estableció que el cumplimiento de las obligaciones de esta Convención está a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

¹⁶² Ver Artículo 1.

¹⁶³ Firmada el 18 de marzo de 1994, incorporada al ordenamiento interno a través de la ley 470 de 1998, y ratificada por adhesión el 6 de diciembre de 2000.

desarrollo de proyectos comunes de infraestructura, también han tornado su atención al movimiento de personas a través del territorio de los Estados miembros como una forma de potenciar el desarrollo regional.

Consecuencia de lo anterior, en el seno de dichas organizaciones se ha desarrollado una serie de disposiciones –derecho comunitario más o menos vinculante para los Estados miembros, dependiendo de la forma en la que dichas disposiciones se introducen y reglamentan en las legislaciones internas– encaminadas a regular lo concerniente al libre movimiento de personas, la migración laboral y la provisión de servicios profesionales.

- **Comunidad Andina – CAN**

Actualmente, la CAN está conformada por Bolivia, Ecuador, Perú, y Colombia, y tiene como miembros asociados tanto a los Estados parte del Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) como a las partes que se retiraron con anterioridad (Chile y Venezuela). Esto implica que si bien estos últimos no tienen una membresía completa, con frecuencia se desarrollan negociaciones que acarrearán la producción de normatividad que afecta a todos los Estados presentes.

Frente a la intención de crear un área de libre movimiento de personas como política pública respecto de migraciones de corta duración, la CAN ha expedido decisiones relativas a la creación de la Tarjeta Andina de Migración con el fin de estandarizar los procedimientos de circulación de personas en las zonas de frontera,¹⁶⁴ así como respecto del reconocimiento de documentos nacionales de identificación para permitir que aquellos sean suficientes para poder cruzar las fronteras intra-regionales sin necesidad de los pasaportes nacionales.¹⁶⁵

Ahora bien, respecto de las dinámicas migratorias de larga duración, la CAN ha expedido importantes Decisiones sobre Migración laboral,¹⁶⁶ Seguridad Social,¹⁶⁷ y Seguridad y Salud en el Trabajo.¹⁶⁸ Dichos instrumentos crearon un marco legal para propiciar e incentivar el movimiento de trabajadores entre los países miembros del bloque, con el fin de equilibrar las demandas específicas de los mercados laborales en cada uno de ellos a partir del eventual exceso de oferta de cierto tipo de oficios que puede ser absorbido en otros lugares que requieren de aquella, todo dentro de un esquema intra-regional. Lo anterior se ve complementado con la Decisión 439 de 1998, que establece un Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina, y que resulta similar a las disposiciones que al respecto desarrolla el AGCS - *modo 4*.

¹⁶⁴ Decisión 397 de 1996, reglamentada por la Resolución 527 de 2001.

¹⁶⁵ Decisión 503 de 2002.

¹⁶⁶ Decisión 545 de 2003, Instrumento Andino de Migración Laboral.

¹⁶⁷ Decisión 583 de 2004, Instrumento Andino de Seguridad Social.

¹⁶⁸ Decisión 384 de 2004, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.

- **MERCOSUR**

Conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el MERCOSUR cuenta además con países asociados, entre ellos Colombia, que han intervenido en el proceso de negociación respecto de ciertos temas y, por lo tanto, son sujetos de algunas normas comunitarias, incluyendo las que se refieren al manejo del fenómeno migratorio en la región.

De un lado, en virtud de la Decisión 03 de 2006, se concede un plazo de noventa días a los turistas colombianos en los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados, sin necesidad de la expedición de una visa. De forma complementaria, la Decisión 18 de 2008 acuerda sobre los documentos de viaje válidos de los Estados parte y asociados para ingresar al territorio, sin necesidad de portar un pasaporte nacional.

- **Comunidad Sudamericana de Naciones – UNASUR**

Finalmente, la Comunidad Sudamericana de Naciones (también conocida como UNASUR) expidió en 2006 un acuerdo que engloba tanto la expedición de visa de turista como la habilitación de los documentos de identidad para el ingreso y tránsito de los nacionales de los Estados miembros en el territorio regional.

2.2.3 Bilateral

Colombia ha suscrito varios acuerdos bilaterales con países con los cuáles comparte límites territoriales respecto de asuntos relacionados con asistencia legal y cooperación judicial. Estos acuerdos tocan de forma directa e indirecta las dinámicas propias del fenómeno migratorio, tal como a continuación se ilustra:

- Acuerdo sobre asistencia legal y cooperación judicial mutua entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República de Panamá, suscrito en Ciudad de Panamá 19 de noviembre de 1993.¹⁶⁹
- Convenio entre la República de Colombia y la República del Perú sobre asistencia judicial en materia penal, suscrito en Lima el 12 de julio de 1994.¹⁷⁰

Finalmente, el 24 de agosto de 2000, los gobiernos de Ecuador y Colombia celebraron un convenio bilateral con el fin de implementar un estatuto migratorio permanente que, de forma integral, abarcara asuntos de migración temporal, migración permanente, seguridad social, protección y asistencia para los nacionales de uno de estos países residiendo en el otro, con el fin fortalecer la integración fronteriza y facilitar los procesos de movilidad humana. Si bien el anterior convenio se protocolizó a través de la ley 968 de 2005, esta fue declarada inexecutable por la Corte Consti-

¹⁶⁹ Ley 450 de 1998.

¹⁷⁰ Ley 479 de 1998.

tucional, mediante sentencia C-241 de 2006, debido a vicios de trámite de la ley aprobatoria del tratado internacional.

Posterior a estas iniciativas, no se han adelantado negociaciones bilaterales adicionales con países de la región sino que la atención se ha centrado en el desarrollo de acuerdos multilaterales en el marco de los procesos de integración regional.

2.2.4 Instancias de discusión – procesos consultivos hacia la formulación de políticas públicas internacionales y/o regionales

Como foros interestatales para la discusión y formulación de iniciativas de política pública regional, los procesos consultivos regionales se constituyen en un elemento fundamental para el manejo del fenómeno migratorio, teniendo en cuenta la ventaja comparativa que tienen éstos respecto de la producción de regulaciones en el marco del Derecho Internacional, donde varios obstáculos se han presentado para que los Estados expresen su consentimiento de obligarse en temas donde su soberanía podría verse limitada, como es el caso de la libre circulación de personas y el establecimiento de condiciones uniformes de trato para nacionales y extranjeros en su jurisdicción.

Su propósito principal es discutir asuntos relacionados con los procesos migratorios en la región, con el fin de alcanzar acuerdos esenciales frente a problemas comunes así como establecer posiciones concertadas para poder actuar como bloque en el marco de los foros político-jurídicos globales en los que se trata.¹⁷¹ En el caso de Colombia, el país se encuentra inscrito en dos procesos, la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Programa de Acción de Cuenca en la órbita de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La primera, creada en 1999 con el auspicio principal de la OIM, se desarrolla en el marco del proceso de consolidación de UNASUR, y la segunda, pone en común las dos experiencias que existen en Latinoamérica, la Conferencia Regional de Migración que incluye países de Norte y Centro América, y la anteriormente mencionada Conferencia Sudamericana.

Como fruto de dichos espacios de discusión interestatal, se puede mencionar la influencia que han ejercido en la formulación de políticas y la producción de normas en los bloques subregionales (CAN, MERCOSUR y UNASUR), así como en las reformas que a nivel de cada Estado se producen respecto de la normatividad migratoria, sin tener que pasar por medio de la negociación de un acuerdo con efectos jurídicos obligantes para los países firmantes, lo que muchas veces impide la efectividad de las iniciativas regionales y globales.

2.3 Marco jurídico nacional

¹⁷¹ Ver Organización Internacional para las Migraciones OIM (2008), *World Migration Report 2008*, p. 368.

2.3.1 Marco institucional

a) *Instituciones públicas que trabajan el tema migratorio*

Respecto de la estructura institucional que soporta lo relacionado con la atención de la inmigración en Colombia, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, es quien está en cabeza de la formulación, ejecución y seguimiento de la política pública migratoria.

Siguiendo las recomendaciones hechas por el Conpes 3603 de 2009, otras autoridades a nivel nacional tienen competencias específicas respecto del manejo del fenómeno migratorio:

- *Ministerio de Interior y Justicia*: Manejo del fenómeno de trata de personas y tráfico de migrantes a través de programas de prevención y atención.
- *Ministerio de Educación Nacional*: Implementación de acciones relacionadas con la vinculación de la población migrante con el sector educativo nacional.
- *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*: Desarrollo de mecanismos relacionados con el aprovechamiento de las remesas para la adquisición de vivienda.
- *Ministerio de Protección Social*: Desarrollo de instrumentos y políticas de acceso a los mecanismos de protección social de inmigrantes y emigrantes colombianos en el exterior.
- *Departamento Administrativo de Seguridad DAS*: Control sobre todos los procedimientos relacionados con el ingreso y permanencia de extranjeros en territorio colombiano, y sobre los fenómenos de tráfico y trata de personas.
- *Departamento Nacional de Planeación DNP*: Elaboración de diagnósticos sobre el estado y los procesos de aprovechamiento de las remesas que ingresan al país.
- *Departamento Nacional de Estadística DANE*: Desarrollo de procesos de identificación y caracterización demográfica relacionados con el fenómeno migratorio (inmigración y emigración).
- *Servicio Nacional de Aprendizaje SENA*: Incorporación de la población migrante a opciones laborales a partir de servicios de formación para el trabajo.
- *Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX*: Promoción de la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos a la población con menores posibilidades económicas y facilitación del acceso a las oportunidades educativas para la comunidad internacional.

b) *Instancias de coordinación interinstitucional e intersectorial, y programas relacionados con la ejecución de la política pública migratoria*¹⁷²

Sin perjuicio de que la política pública migratoria se encuentra en cabeza del Gobierno por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, creada por medio del Decreto 1239 de 2003, es el principal órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país con otras instancias que tienen obligaciones concretas respecto del tema.¹⁷³

La Comisión busca, a partir de la experiencia y labor de cada una de las entidades que la integran, sugerir las pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria a nivel de la identificación de las necesidades y protección de la población colombiana en el exterior, la determinación de patrones deseables de inmigración a Colombia, como, por ejemplo, el tipo de personas y áreas de asentamiento, el seguimiento a los instrumentos jurídicos internacionales relacionados y la formulación de planes de retorno, entre otros.

De forma complementaria, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó en el año 2004 el Grupo Interno de Trabajo Vinculación a Colombianos en el exterior – Programa Colombia Nos Une, por medio de la Resolución 3131 de 2004, con el fin de promover vínculos entre los colombianos residentes fuera del país con sus familias,

¹⁷² Sin perjuicio de las instancias especializadas en materia migratoria que a continuación se ilustran, dicho tema se enmarca en lo concerniente a la política exterior colombiana en virtud de lo ya visto en materia del Plan Nacional de Desarrollo. En esa medida, ésta se encuentra organizada alrededor del Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales, estructurado por el Decreto 2884 de 2008 como un conjunto de entidades, normas y procedimientos encargado de coordinar las actividades de las entidades estatales, del sector privado y la sociedad civil vinculadas con la política exterior y las relaciones internacionales, con la finalidad de generar una visión transversal eficiente y de largo plazo. A nivel de coordinación, dicho sistema está en cabeza del Presidente de la República, y tiene el apoyo de tres instancias: un Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales, conformado por las instancias nacionales con competencia en materia de relaciones internacionales; un Grupo No Gubernamental para la Coordinación de Relaciones Internacionales, que se encarga de articular la política exterior con el sector privado, la academia y la sociedad civil; y una Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, para la coordinación y orientación superior del manejo y ejecución de la política de fronteras en materias económica, social, normativa, cultural, ambiental, científica y de infraestructura.

¹⁷³ La componen los Ministerios de Interior y Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, Protección Social, Comercio Industria y Turismo; los Departamentos Nacionales de Seguridad y Planeación; El Director del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior; El Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior; y El Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

regiones de origen y, de manera extensa, con Colombia,¹⁷⁴ así como la coordinación de la ejecución de la Política Integral Migratoria.¹⁷⁵

No obstante la amplitud de los objetivos anteriormente mencionados, el Programa ha centrado su actividad en la articulación de los servicios de protección y asistencia a los migrantes colombianos para facilitar la gestión interinstitucional a través de la herramienta virtual Portal Redes Colombia, que es una plataforma tecnológica que busca establecer canales de comunicación con las comunidades colombianas residentes en el exterior.

2.3.2 Normatividad sobre inmigración a Colombia

a) *Estatuto migratorio (Decreto 4000 de 2004 y disposiciones complementarias)*

El bloque normativo conformado por el Decreto 4000 de 2004 y otras disposiciones legales que lo complementan, modificándolo o adicionándolo,¹⁷⁶ se constituye en el estatuto migratorio vigente en Colombia. Este contiene lo relativo al ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio nacional: reglamenta los casos en los cuales se requiere de una visa o permiso de ingreso, estableciendo clases y categorías dependiendo del motivo de ingreso y las características de quien desea ingresar;¹⁷⁷ determina los términos y el procedimiento para la expedición de visas y permisos de ingreso, incluyendo las causales de inadmisión o rechazo de la petición de dichas autorizaciones;¹⁷⁸ determina el tipo y monto de sanciones como consecuencia de la

¹⁷⁴ <http://colombiaemb.org/docs/COLOMBIA%20NOS%20UNE.doc> (consultado el 30 de junio de 2011).

¹⁷⁵ http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_jQs (consultado el 30 de junio de 2011).

¹⁷⁶ Al respecto, se pueden distinguir dos bloques de disposiciones: de un lado, el Decreto 2107 de 2001 –anterior estatuto migratorio– que mantuvo vigencia respecto de la enumeración de la clase, categoría y código de visas, así como de regulación de las visas denominadas preferenciales. Del otro, los decretos 164 de 2005 y 2622 de 2009 que lo modifican respecto de la expedición de visas de cortesía para nacionales ecuatorianos, y la reglamentación general y otorgamiento de ciertos tipos de visas, respectivamente.

¹⁷⁷ Las siguientes son las categorías de visas: cortesía, negocios, tripulante, temporal (trabajador, familiar de nacional colombiano, religioso, estudiante, refugiado o asilado, especial), residente (familiar de nacional, calificado, inversionista), visitante (turismo, visitante técnico, visitante temporal). El permiso de ingreso y permanencia se otorga por parte del DAS en los casos en que, por virtud de algún acuerdo bilateral o multilateral, un extranjero no requiera de visa para su entrada al territorio nacional (visitante turista, visitante temporal, visitante técnico). Ver artículos 21 a 65 del Decreto 4000 de 2004.

¹⁷⁸ Ver artículos 72 y 73, Decreto 4000 de 2004.

transgresión de los procedimientos anteriormente descritos;¹⁷⁹ y desarrolla la estructura del control migratorio a nivel de puntos de frontera.¹⁸⁰

Respecto de la estructura institucional que soporta lo relacionado con la atención de la inmigración a Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) es quien tiene la función de fijar y ejecutar la política migratoria a partir del apoyo que a nivel de coordinación y orientación desarrolla la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.¹⁸¹ En esa medida, el Gobierno es quien tiene la capacidad de otorgar visas, a través del MRE,¹⁸² o permisos de ingreso y permanencia para el caso de los extranjeros que no requieren visa, a través del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Siguiendo la tendencia global respecto del manejo restrictivo de los procesos de movilidad humana, el Decreto establece como principio general de operación la discrecionalidad que tiene el Gobierno respecto de la autorización del ingreso y permanencia de extranjeros, sin perjuicio de los tratados internacionales firmados en la materia, como manifestación de su soberanía interna.¹⁸³

De ahí que, por un lado, se establezcan casos de ingreso preferencial para personas con determinadas especialidades, que ayuden al desarrollo del país, así como con la capacidad de realizar aportes de capital para inversión;¹⁸⁴ y, por el otro, se mencionen como límites para la política migratoria los casos de migración irregular, las situaciones en las cuales los migrantes puedan comprometer el empleo de los nacionales, y los casos en los cuales se determine “que por su cantidad y distribución en el territorio nacional, configure un problema con implicaciones políticas, económicas, sociales o de seguridad que afecten al Estado colombiano”.¹⁸⁵

Al respecto, la ley considera la posibilidad de que la autoridad colombiana no admita el ingreso de extranjeros al territorio nacional a través de una decisión administrativa sin posibilidad de ser oponible, a partir de una serie de causas que, si bien se señalan de forma taxativa,¹⁸⁶ se complementan con una habilitación para la deci-

¹⁷⁹ Ver artículos 98 a 113, Decreto 4000 de 2004.

¹⁸⁰ Ver artículos 66 a 71, Decreto 4000 de 2004.

¹⁸¹ Creada en virtud del Decreto 1239 de 2003.

¹⁸² La Resolución 0255 de 2005, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, contiene los requisitos específicos para el otorgamiento de cada uno de los tipos de visas.

¹⁸³ El artículo 1 del Decreto 4000 señala que “es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de la soberanía del Estado, autorizar el ingreso y la permanencia de extranjeros en el país”.

¹⁸⁴ Ver artículo 3, Decreto 4000 de 2004.

¹⁸⁵ Ver artículo 4 Decreto 4000 de 2004.

¹⁸⁶ Las causales de inadmisión o rechazo versan de: padecer enfermedad o desorden mental que pueda implicar un riesgo para la salud pública; carecer de recursos económicos para la subsistencia digna; tener antecedentes por tráfico de drogas; tener procesos penales pendientes por penas de más de dos años o antecedentes que puedan comprometer seguridad del

sión discrecional de las autoridades.¹⁸⁷

Como consecuencia de ciertos comportamientos relacionados con el ingreso o permanencia irregular y/o fraudulenta,¹⁸⁸ la comisión de delitos o actividades prohibidas en el territorio nacional, o el incumplimiento de obligaciones previamente señaladas para los extranjeros en Colombia, el Decreto establece tres tipos de sanciones: económicas,¹⁸⁹ deportación¹⁹⁰ y expulsión.¹⁹¹

Si bien la norma establece causales específicas respecto de cada una de estas medidas, resulta particular que el Decreto determine que, no obstante el carácter taxativo de éstas, las autoridades pueden expulsar a los extranjeros que, a su juicio, realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública, o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representan un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública, o la tranquilidad social,¹⁹² pues se trata de una medida discrecional que tiene en cuenta un conjunto de motivaciones interpretables de forma amplia.

Aún más, el hecho de que el Decreto establezca que no proceden recursos contra los actos que ordenan la deportación como consecuencia de la cancelación de una visa, o la expulsión como consecuencia del anteriormente mencionado caso de decisión discrecional, restringe el derecho a las garantías judiciales de la población migrante.¹⁹³ Finalmente, se señala que las autoridades migratorias colombianas podrán afectar al extranjero con las medidas de inadmisión, deportación o expulsión a disposición de las autoridades del país de su nacionalidad de origen, del último país donde hizo su ingreso a Colombia, o del país que lo acoja o requiera.¹⁹⁴ Lo anterior representa un riesgo para el caso de los inmigrantes que hayan salido del territorio de un

Estado o tranquilidad social; haber sido deportado o expulsado del país; haber sido extraditado; no presentar visa en el momento del ingreso; tener orden de captura de Interpol; carecer de actividad económica, profesión u oficio por lo que se considere inconveniente su ingreso al territorio nacional; tener antecedentes de tráfico y trata de personas; pretender ingresar sin papeles o con papeles falsos; o haber salido del territorio nacional evadiendo el control migratorio. Ver artículo 73 del Decreto 4000 de 2004.

¹⁸⁷ El artículo 73.12 señala como causal el “Haber incurrido en conductas que a juicio de la autoridad migratoria, califican al extranjero como peligroso para la seguridad nacional o la tranquilidad social”.

¹⁸⁸ Entendido como el ingreso a través de lugar no habilitado, evasión u omisión del control migratorio, ingreso sin documentación o documentación falsa.

¹⁸⁹ Ver artículos 98-100 Decreto 400 de 2004.

¹⁹⁰ Ver artículos 101-103 Decreto 4000 de 2004.

¹⁹¹ Ver artículos 104-107 Decreto 4000 de 2004.

¹⁹² Ver artículo 105 del Decreto 4000 de 2004.

¹⁹³ Ver artículos 101 y 105 del Decreto 4000 de 2004.

¹⁹⁴ Ver artículo 111 del Decreto del 4000 de 2004.

Estado a causa de un temor fundado sobre su vida e integridad personal, debido a que la anterior disposición no es compatible con el Principio de no Devolución, acuñado por el derecho internacional de los refugiados y reconocido por Colombia en tanto parte de sus instrumentos jurídicos constituyentes.

b) Regularización de extranjeros (Decreto 3970 de 2008)

En el año 2008, el Gobierno colombiano determinó implementar un programa de regularización de los extranjeros que ingresaron de forma irregular al país antes del 1 de abril de aquel año, por lo que para dichos efectos se expidió el Decreto 3970.

En virtud de este Decreto, se solicitaba la presentación personal de los migrantes irregulares ante el DAS dentro de los 180 días siguientes al inicio de vigencia de la norma, con el fin de acreditar una fuente de ingreso y referencias personales, para que se pudiera decidir respecto de la procedencia del proceso de regularización y, como consecuencia, se expidiera un salvoconducto para el trámite de la visa correspondiente.

En caso de una decisión negativa frente a la solicitud de regularización, el Decreto estableció que no procedían recursos de la vía gubernativa, y por lo tanto la persona debía salir del territorio nacional dentro de los 60 días calendario siguientes a la emisión del informe por parte del DAS, so pena de ser deportado. Sin embargo, independientemente del establecimiento de un procedimiento tendiente al establecimiento legal de los extranjeros en Colombia, el instrumento normativo fue enfático al señalar que “en todo caso es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de la soberanía del Estado, autorizar o no la regularización del extranjero en el país”, lo cual determina la discrecionalidad absoluta de la medida.¹⁹⁵

2.3.3 Normatividad sobre emigración de colombianos al exterior

a) Servicio Consular y asistencia de colombianos en el exterior

El servicio consular colombiano, sin perjuicio de los tratados internacionales en la materia de los cuales Colombia es parte, como la Convención de Viena de 1963,¹⁹⁶ se encuentra organizado por la Ley 76 de 1993 (modificada por la ley 991 de 2005) y el Decreto 333 de 1995.

La mencionada Ley establece la obligación que tienen los consulados colombianos de contratar personal especializado para la asistencia y orientación jurídico-social en ciudades donde haya una población colombiana residente mayor a 10.000 personas. En los casos en los cuales se trate de circunscripciones de menos de 10.000

¹⁹⁵ Ver artículo 12, Decreto 3970 de 2008.

¹⁹⁶ Ver sección sobre marco jurídico internacional.

colombianos, dicha contratación se habilita cuando las circunstancias lo requieran, previo concepto favorable de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior.¹⁹⁷

En esa medida, la prestación de los servicios de asistencia consular debe desarrollarse con observancia de las normas y principios de derecho internacional, en la medida que se cumple con el respeto de los derechos humanos de la población colombiana residente en el exterior frente a situaciones como la no discriminación en materia laboral, el debido proceso, derecho de defensa y garantías procesales, la protección de los intereses de los colombianos frente autoridades migratorias, la ubicación de colombianos desaparecidos, y la defensa de los intereses de menores y personas en situación de discapacidad.¹⁹⁸

Como herramienta operativa para lograr lo anterior, la Ley autoriza al Gobierno a nivel presupuestal para la apropiación y traslado de recursos que den cumplimiento al objetivo de asistencia a los colombianos en el exterior, así como al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para adelantar programas de promoción y protección de los derechos de los colombianos en el exterior.¹⁹⁹

Por su parte, el Decreto 333 de 1995 establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con las misiones diplomáticas y consulares del país, adelantará programas especiales de protección y asistencia de los colombianos en el exterior respecto de los objetivos consagrados por el artículo 3 de la Ley 76 de 1993, así como para la preservación y afirmación de los valores históricos, culturales y sociales de las comunidades colombianas residentes en el exterior.

Como apoyo a la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores en la coordinación de la asistencia a los colombianos en el exterior, existen dos instancias que tienen como función específica la recomendación de acciones en la materia a partir de las competencias de las entidades que los conforman:

De un lado, el Comité Interinstitucional para la Asistencia de Colombianos en el Exterior²⁰⁰ (creado mediante Decreto 1974 de 1995) tiene como misión sugerirle al Gobierno políticas de asistencia a los colombianos en el exterior así como campañas preventivas y de promoción con las comunidades residentes en el exterior para la preservación de sus derechos y los valores inherentes a su nacionalidad.

Del otro, el Comité para la Asistencia a Connacionales en el Exterior (creado

¹⁹⁷ Ver artículos 1 y 2, Ley 76 de 1993.

¹⁹⁸ Ver artículo 3, Ley 76 de 1993.

¹⁹⁹ Ver artículo 4, Ley 76 de 1993.

²⁰⁰ Conformado por las instituciones que, por mandato constitucional, tienen funciones de promoción y protección de los derechos humanos: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, entre otras.

mediante Resolución 326 de 2001, del Ministerio de Relaciones Exteriores) tiene como objetivo primordial evaluar y analizar la situación de los connacionales en el exterior para recomendar al Ministerio de Relaciones Exteriores la asignación, cuantía y destino de las partidas para obtener una efectiva e idónea asistencia a los colombianos en el exterior, en virtud de lo dispuesto por la Ley 76 de 1993.

b) Otras iniciativas normativas relacionadas con la emigración de colombianos al exterior

- ***Normatividad penal relacionada con el fenómeno migratorio***

La legislación penal colombiana ha incorporado en su normatividad los tipos penales de tráfico de migrantes y trata de personas. Por un lado, el artículo 188 del actual Código Penal contiene el tipo penal de tráfico de migrantes, entendido como la participación en la entrada o salida de personas del país sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí u otra persona.

Por su parte, la Ley 747 de 2002 creó e incorporó al código Penal el delito de trata de personas (artículo 188-A), entendido como la participación en el traslado de una persona dentro del territorio nacional o al exterior recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado, matrimonio servil, esclavitud con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio, para sí o para otra persona. Asimismo, se instauraron circunstancias de agravación punitiva específicas para ambos tipos penales (artículo 188-B): cuando se haga sobre persona inmersa en una situación de especial vulnerabilidad que, como consecuencia, sufra un daño físico o psíquico grave, o cuando el responsable tenga vínculos de sangre, afinidad o civiles cercanos con la víctima.

Finalmente, dicho instrumento normativo modifica el artículo 323 del Código Penal respecto del delito de lavado de activos, incluyendo en el tipo penal el caso en el que aquellos hayan sido producto del tráfico de migrantes o trata de personas.

- ***Tratamiento del fenómeno migratorio por parte del poder legislativo***

Respecto del tratamiento del tema en el poder legislativo, el artículo 176 de la Constitución Política de 1991 establece una circunscripción especial en el marco de la Cámara de Representantes, con el fin de que exista un representante de los colombianos en el exterior.²⁰¹ De forma complementaria, en el año 2006 se creó la Comi-

²⁰¹ El artículo 5 de la ley 649 de 2001 señala que “Los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes requieren demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de cinco (5) años

sión Accidental Migratoria del Congreso como una instancia a nivel del poder legislativo que actúa como espacio de discusión con los organismos internacionales, la academia y los congresistas que trabajan en la problemática de población migrante, con el fin de buscar los mecanismos para poder darle soluciones desde lo legislativo.²⁰²

- ***Política pública migratoria a nivel local***

Si bien la política migratoria es una responsabilidad principalmente del ámbito nacional, a nivel local se han desarrollado iniciativas en algunas de las ciudades con mayor incidencia del fenómeno migratorio, teniendo en cuenta que las dinámicas propias de los procesos de movilidad humana redundan en los espacios referenciados como puntos de partida, llegada o retorno, que apuntan eminentemente a lo local.

En ese sentido, la Alcaldía Mayor de Bogotá ha adelantado el diseño e implementación de políticas públicas migratorias a nivel local, principalmente a través del “Programa Bienvenido a Casa”. Este Programa está estructurado a partir de un convenio celebrado entre el Distrito, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para las Migraciones, y tiene por objeto la atención a la población migrante que ha retornado al país, concretamente en el ámbito del Distrito Capital, así como la centralización de la oferta institucional que existe para que éstos consoliden un proceso de estabilización socioeconómica.

2.3.4 ¿Punto de partida o de llegada? Ley sobre política pública migratoria en Colombia

Con lo anteriormente expuesto, se ha evidenciado la existencia de una serie de bases legales de orden internacional y constitucional en virtud de las cuales existe una habilitación de orden ético-jurídico para la existencia de una política pública en materia migratoria. El Conpes 3603 de 2009 responde a dicha necesidad, y se erige como un instrumento que contiene de forma eficiente la identificación de los principales obstáculos que existen respecto del manejo integral del fenómeno migratorio, así como de la protección de los derechos de la población migrante. Si bien este identificó, entre otros, un problema de tipo estructural en el contenido de la política pública migratoria (eje problemático 1), en el momento de establecer los productos necesarios para atender dicha problemática se limitó a mencionar soluciones que resultan en extremo puntuales: el fortalecimiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, el mejoramiento de la información sobre migración internacio-

continuos en el exterior y contar con un aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral”.

²⁰² Ver Comisión Accidental Migratoria, Acta 1 de 14 de septiembre de 2006, en: http://www.migracionescolombianas.edu.co/vieja/Documentos/politica/COMISION_ACCIDENTAL_MIGRATORIA/ACTA_1_2006.pdf (consultado el 21 de junio de 2011).

nal, y el fortalecimiento del servicio consular.

Lo anterior, sin perjuicio de las leyes vigentes anteriormente relacionadas y su buen o mal diseño, omite la más amplia necesidad de desarrollar herramientas de tipo normativo con el fin de establecer, por un lado, el contenido y alcance de las obligaciones para con la población migrante, y, al mismo tiempo, por el otro, la atribución de responsabilidades concretas a las entidades públicas que por su naturaleza y funciones tienen competencia en la materia.²⁰³ Esto se ve acentuado con el hecho de que el Conpes 3603, como instrumento de política pública, sólo puede hacer recomendaciones a las entidades con competencias en la materia, y aquellos lineamientos no tienen la fuerza vinculante necesaria que una ley sí tendría. De esta forma, es difícil asumir un eventual proceso de seguimiento y rendición de cuentas.

Frente a esta carencia y buscando complementar los avances del documento Conpes, se aprobó la ley por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.²⁰⁴ La ley está estructurada en tres partes: la primera se encarga de protocolizar la creación del Sistema Nacional de Migraciones, define su objeto y enuncia su conformación; la segunda reproduce de forma parcial los principios y objetivos enunciados en el Conpes 3603; y la tercera, de forma excepcional, desarrolla auténticas regulaciones de aspectos relacionados con la atención integral de la población migrante.

Si bien se establece que el Sistema tiene como objeto principal acompañar al Gobierno en el diseño y ejecución de la política pública migratoria²⁰⁵ y que la Comisión Intersectorial de Migraciones es el ente central de aquel, no resulta claro cuál es su conformación. Al respecto, se menciona que éste estará integrado por “todas las entidades estatales y gubernamentales cuyas funciones y objetos tengan relación directa con los temas concernientes a la migración e inmigración en Colombia”, pero no establece quiénes ni en qué términos, lo que prolonga el vacío existente respecto de la atribución de responsabilidades, sin perjuicio de las recomendaciones contenidas en el Conpes.

Aún más, la participación de la población migrante en el diseño de las políticas públicas resulta incierta. Por un lado, se establece que tendrá lugar en el marco de una “Mesa Nacional de la Sociedad Civil”, integrada de forma diversa por el sector privado, organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de

²⁰³ Tal como ocurrió con la ley 387 de 1997 respecto de la atención integral a la población desplazada por la violencia a través de la creación del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada – SNAIPD. A pesar de la expedición de dicho instrumento normativo, sólo hasta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional desarrolló su contenido y alcance dicha estructura empezó a dar resultados respecto de sus obligaciones con dicho grupo poblacional vulnerable.

²⁰⁴ Radicado en 2009 ante el Senado de la República y 070 de 2009 ante la Cámara de Representantes.

²⁰⁵ Ver artículos 1 y 2 Proyecto de Ley.

colombianos en el exterior.²⁰⁶ A su vez, dicha mesa tendrá un representante ante la Comisión Intersectorial de Migraciones, que es el espacio coordinador del Sistema. Lo anterior implica que el nivel de participación de los migrantes es difuso y limitado, siendo éstos los principales receptores de la política pública. De otro lado, se menciona de forma vaga que “el Gobierno nacional creará espacios para la participación con el propósito de facilitar la interlocución de las asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior”,²⁰⁷ sin especificar bajo qué condiciones ello tendría lugar.

Lo anterior contrasta con la mención que hace el proyecto de ley de la “participación de la diáspora colombiana en los destinos del país y el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en igualdad de condiciones con el resto de colombianos” como principio orientador del Sistema, teniendo en cuenta que el caudal electoral de la población migrante, en virtud de las estadísticas actuales,²⁰⁸ es casi del 10% respecto del total de la población colombiana residente en el país, lo cual los erigiría como un grupo con gran relevancia a nivel político por su potencial poder electoral.

El proyecto de ley reafirma tres bases sobre las cuales se sustenta el manejo del fenómeno migratorio: el respeto integral de los derechos humanos de los migrantes y sus familias; la necesidad de desarrollar mecanismos de cooperación internacional para crear un régimen ordenado y garantista de movilidad humana; y la concepción del migrante como un factor de desarrollo nacional, regional e internacional. A partir de dichos criterios orientadores, se enuncian una serie de objetivos que respaldan de forma parcial las acciones que el Conpes enunció como necesarias para corregir las falencias existentes tanto a nivel estructural, como respecto de cada uno de las dimensiones de desarrollo de la población migrante. Sin embargo, en el momento de establecer regulaciones concretas sobre dichos aspectos, el proyecto se limita a la creación de un Fondo de Solidaridad para las Migraciones y la protocolización de un Plan de Retorno.

De forma consecuente con las disposiciones contenidas por las Leyes 76 de 1993 y 991 de 2005, respecto de la financiación de las medidas necesarias para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior, el proyecto de ley plantea la creación de un fondo de solidaridad en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata,²⁰⁹ sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales que para tal efecto y en condiciones ordinarias se deben hacer, y en virtud de la autorización hecha por los instrumentos

²⁰⁶ Ver artículo 5 del proyecto de Ley.

²⁰⁷ Ver artículo 7 Proyecto de Ley.

²⁰⁸ Ver capítulo 1.

²⁰⁹ Ver artículo 6 del Proyecto de Ley.

normativos anteriormente mencionados.²¹⁰

Asimismo, el proyecto de ley plantea la necesidad de formular un plan de retorno para los migrantes colombianos sujetos a deportación o que regresen al país de forma voluntaria o involuntaria. Este tiene como objetivo la generación de condiciones suficientes para que dicho proceso resulte lo menos traumático posible, en la medida en que los migrantes retornados y sus familias puedan acceder a servicios básicos, programas de estabilización socioeconómica, y herramientas legales para el ejercicio de sus derechos. Esto se complementa con la orden de asistencia a los colombianos inmersos en procesos de deportación por parte de los consulados, así como la prohibición de reseñar a quienes hayan regresado al país como consecuencia de lo anterior.²¹¹

2.4 Conclusiones

La presentación del marco normativo del derecho migratorio en Colombia ilustra, a grandes rasgos, la existencia de un sistema con un conjunto generoso de disposiciones producidas en distintos momentos históricos y bajo diversos contextos, pero que no se encuentran articuladas de forma armónica bajo el contexto de un fenómeno tan complejo como la movilidad humana.

Si bien es posible relacionar iniciativas recientes hacia la formulación de una política migratoria general, que eventualmente podría encargarse de articular las dispersas normas anteriormente relacionadas, estas adolecen de una comprensión integral del fenómeno, o se limitan a enunciar la creación de dispositivos sofisticados de protección y atención a la población migrante, pero limitados a la naturaleza general de la norma que los contienen.

Tal es el caso de la ínfima participación de la población migrante en el Comisión Intersectorial de Migraciones, entidad encargada de la articulación de la política pública migratoria, o la creación del Fondo de Solidaridad para las Migraciones, sin garantías concretas para su operatividad y sostenibilidad.

3. La participación de los migrantes internacionales

Son los movimientos de población los que modelan la constitución de un Estado moderno, pero igualmente son esos mismos movimientos los que deparan la transformación de los mismos Estados en la actualidad: a través de la migración se promueven proyectos de desarrollo, de limpieza étnica, de exterminio, de transformación política.

²¹⁰ Ver artículo 4, Ley 76 de 1993.

²¹¹ Ver artículo 8 del proyecto de Ley.

La presente sección de nuestra investigación se centra en un problema concreto: la fijación de la subjetividad jurídica de los migrantes colombianos en el exterior, que sirve como un caso representativo de las disputas más amplias que están teniendo lugar en el derecho en torno a la migración. La descripción se ocupa de las relaciones discursivas entre los Estados modernos, tanto los de origen como los de destino, y la población migrante y sus organizaciones. A pesar de que se mencionan otros sujetos como las organizaciones internacionales y los campos del derecho internacional, la hipótesis se concentra en las relaciones entre los migrantes y el Estado colombiano.

La identidad de los migrantes colombianos en el exterior es múltiple, al poseer varios sujetos de enunciación que interactúan y se disputan entre sí la apropiación y el gobierno de la población en movimiento. En el presente capítulo se revisarán tres de los principales discursos en torno de los discursos sobre la identidad de los migrantes. La primera parte describe los discursos jurídico-políticos sobre la migración, elaborados en los países de recepción de migrantes a través del dispositivo de la ciudadanía, entendida como una relación de inclusión/exclusión estratégica de grupos. La segunda parte se centra en los discursos del Estado colombiano como país de origen de los migrantes, registrando que, al igual que las comunidades receptoras de migrantes, éste realiza una exclusión que refleja las opciones de los países receptores. En efecto, tanto para los primeros como para los segundos, la ciudadanía tiene una relación funcional con la clase social, de ahí que, en la medida en que pueden ser aprovechados por el sistema económico, los migrantes existen y son interpelados por los Estados de origen y de llegada. Al contrario, cuando esa integración no existe o se hace imposible, las personas son expulsadas tanto de la sociedad destino como de origen. En derecho, ello se logra a través del traslado del derecho de las migraciones y la extranjería hacia el derecho penal internacional, la persecución de la criminalidad organizada y la lucha contra el terrorismo. En la tercera parte se aborda la perspectiva de los migrantes y sus organizaciones. Frente a este movimiento de deshumanización, los migrantes contestan utilizando una multiplicidad de estrategias que van desde la búsqueda global de mercados de trabajo, la acción política para abrir las ciudadanías de los países de destino, el recurso a los sistemas humanitarios de excepción como el refugio, y la creación de espacios transnacionales al margen de los Estados para la circulación de personas y bienes, sólo por mencionar algunas.

Lo que proponemos finalmente es que en el campo de la migración contemporánea, el derecho constituye una arena política de disputa fundamental donde se están poniendo en juego tanto las reivindicaciones de los migrantes como la constitución de los Estados y las sociedades que los interpelan y los transforman. Sin ánimo de caer en un optimismo ingenuo, cabe reconocer que los migrantes y sus organizaciones constituyen sujetos políticos que reclaman agendas propias, despliegan estrategias novedosas y libran batallas significativas en muchos campos, entre ellos los múltiples derechos, para negociar su existencia entre los Estados.

3.1 Las múltiples identidades de los migrantes colombianos en el exterior

La migración de colombianos hacia el exterior no es un fenómeno nuevo. A lo largo de la historia se han presentado oleadas de emigración hacia diversos países. ¿Qué cosas en común tiene ese colectivo? La única es haber fijado su domicilio fuera del territorio del Estado. A partir de esa evidencia, todas las afirmaciones son construcciones especulativas sobre posibles factores de cohesión del grupo: la pertenencia a una comunidad nacional (ciudadanía, patriotismo colombiano); la condición de inmigrante; la homogeneidad étnica, colombiana o latina; sus características psicológicas o culturales (inteligentes, vivos, trabajadores, bailadores); sus características políticas (liberales, conservadores, comunistas); su conducta económica (ahorran, envían remesas, consumen, invierten, estudian); sus creencias religiosas (católicos, agnósticos); el idioma que hablan (castellano, formas regionales del español, idiomas indígenas, inglés).

La constitución de la identidad del colectivo de colombianos en el exterior responde a muchas voluntades políticas que, para efectos de este ensayo, proponemos agrupar en tres:

Primero, las voluntades de los propios migrantes colombianos. Las investigaciones empíricas han mostrado que los colombianos en el exterior forman redes de muy diverso tipo, que involucran tanto colombianos como emigrantes de otras nacionalidades. No siempre el criterio nacional es definitorio de este tipo de redes (Riaño y Villa, 2007).

En segundo lugar, la voluntad de los Estados donde los colombianos fijan su residencia. El tratamiento de los colombianos en el exterior varía mucho entre los diversos Estados y también varía mucho de acuerdo con la situación económica, la etnia que se les atribuye, su condición migratoria, su formación educativa, entre muchas otras. Para ciertos efectos y en ciertos países como Canadá, Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea, se recurre al multiculturalismo para determinar una identidad de esos migrantes (Aparicio y Giménez, 2003). En los países fronterizos, en cambio, pareciera que sigue prevaleciendo una distinción basada en consideraciones estrictas de nacionalidad (Laverde y Tapia, 2009): los colombianos que habitan en los países fronterizos o latinoamericanos son identificados como extranjeros sin recurrir a las herramientas políticas del multiculturalismo o de la denominación como una minoría nacional.

Y tercero, la voluntad del Estado colombiano. La construcción de la identidad de los colombianos es bastante fragmentada. Al igual que los Estados que reciben colombianos, las consideraciones de clase se sobreponen a cualquier otra, de manera que se constituyen categorías por grupos económicos: inversionistas-exportadores, estudiantes, cerebros fugados-profesionales, migrantes propiamente dichos (clase trabajadora) (República de Colombia, Departamento Administrativo de Seguridad, 2000). Otras categorías como las de migrante forzado y migrante ilegal son desesti-

madras sistemáticamente, de manera que no aparecen en los cálculos oficiales, igual que en los países de llegada.

En la última década se ha construido una identidad de los migrantes desde la perspectiva económica, de donde emergen categorías como la de quienes envían remesas al país y la de grandes consumidores en el mercado interno (construcción, alimentos, electrodomésticos) (Garay y Rodríguez, 2005). Coyunturalmente se han movilizado sectores de los colombianos en el exterior para apoyar políticas internas o políticas internacionales, como la lucha contra los grupos armados internos o la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos (Medina 2010). Finalmente, la identidad más problemática de los colombianos en el exterior es la de los narcotraficantes y miembros de la delincuencia organizada, que es construida entre el Estado colombiano y los Estados de recepción (Mejía, 2006).

La identidad de los migrantes colombianos en el exterior queda en tránsito: el país a donde han fijado su residencia los dota con identidades multiculturales (latinos, colombianos, negros, otros), buscando cohesionar la comunidad para efectos de su administración (Bhabha, 1998).

El otro lado de esa identidad en tránsito es el nacionalismo colombiano que, de manera indolente e interesada, construye eventualmente identidades para los migrantes en el exterior y donde la adscripción de estas personas a la comunidad nacional se va disolviendo con la distancia de manera que el Estado no reconoce obligaciones de prestar servicios, satisfacer demandas o abrir espacios para que formen parte de la comunidad política, salvo que se trate de intereses particulares del Estado o grupos dentro del país (los que más se interesan son los grupos políticos y los grupos económicos) (República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Red Colombia Nos Une, 2006).

Los estudios empíricos muestran, por otra parte, que las identidades que construyen los migrantes colombianos en el exterior tienen grados de autonomía, y negocian principalmente con las del país de destino y, muy secundariamente, con las que el Estado colombiano les atribuye (Riaño y Villa, 2007).

3.2 La migración como la negatividad de la ciudadanía

El clásico libro del siglo XIX de Fustel de Coulanges, *La Ciudad Antigua*, muestra que las culturas de la antigüedad desarrollaron la categoría de ciudadano para hacer referencia a las personas que eran parte de la ciudad, como organización fundamentalmente religiosa. A la mayoría de los habitantes de la ciudad se les negaba la ciudadanía, que dependía de la pertenencia a un culto doméstico específico en torno del cual se conformaba una religión particular que estructuraba la familia. La ciudadanía así servía para hacer primero una distinción interior entre miembros de los cultos religiosos y aquellos que no, y después una distinción exterior frente a los ciudadanos de un poblado distinto (Fustel, 1867). De esta manera, la ciudadanía se definía a través de sus exterioridades como todo aquello que no pertenecía a otras

religiones o a otras ciudades.

El uso que le dieron los Estados nacionales a la ciudadanía como elemento de configuración de la nación no difiere del mecanismo de la antigüedad: la ciudadanía moderna, desvinculada aparentemente de la filiación religiosa, se hace depender de una universalidad cultural y étnica que permite afirmar la homogeneidad nacional a partir de la negatividad de los extranjeros que, en principio, son ciudadanos de otros países. Cuando los procesos de globalización generalizan la migración de ciudadanos de otros países dentro del propio, la ciudadanía sigue sirviendo para afirmar su vaciedad a través de la definición de los que no son ciudadanos: desde los extranjeros intolerados por múltiples razones, hasta aquellos que son admitidos pero que son mantenidos como minorías, proveyendo los elementos negativos de la propia identidad.

La ciudadanía encierra mecanismos de discriminación tanto interna como externa: los no ciudadanos pueden ser sujetos de muy diversa índole, entre los que se pueden encontrar desde extranjeros hasta no extranjeros cuyas diferencias no son toleradas. Esas diferencias no toleradas pueden ser políticas (terroristas, disidentes), sociales (vagos, gente de la calle), étnicas (indígenas, negros), religiosas (judíos, católicos, musulmanes, cultos demoniacos), entre otras.

Un ejemplo interesante en el contexto europeo es el de la cuestión judía, que derivó en la negación de la ciudadanía a los naturales del propio país por cuestiones religiosas. En los contextos coloniales, la negación de la ciudadanía adquiere muchos matices en los que los naturales del territorio no adquieren un ejercicio propio de los derechos por pertenecer a grupos que son dominados, así sean mayoritarios o minoritarios.

En esa negatividad, tanto externa como interna, el multiculturalismo se erige como un mecanismo bifronte que busca garantizar el acceso de ciertos grupos a los beneficios de la ciudadanía pero manteniendo su condición de minorías. Se trata entonces de no ciudadanos con tratamiento de ciudadanos, para los que el discurso multicultural se encarga de denotar su externalidad. Un ejemplo de ello puede ser el de los grupos o comunidades que, aun siendo extranjeros y de cultura diversa, quieren integrar la ciudadanía plena y frente a los cuales no se recurre a ningún argumento ligado al multiculturalismo, tal como muestra la lectura de ciertos flujos migratorios dentro de Europa occidental. No se crea un discurso multicultural, por ejemplo, para recibir irlandeses o italianos en Francia o Alemania. En Colombia no hay un discurso multicultural para recibir inmigrantes de fenotipo de piel clara y de origen europeo porque hay una voluntad de integrarlos a la ciudadanía (Carranza, 2000). En cambio, el discurso multicultural florece para conceder derechos a grupos que no se quieren integrar completamente y que se quieren mantener en una posición de minoría: latinos, afrodescendientes, indígenas, gitanos, musulmanes. El multiculturalismo sirve entonces para marcar diferencias, aun con grupos que no son extranjeros o que no son minorías, tal como sucede con latinos de tercera y cuarta generación en los Estados Unidos.

La ciudadanía carece entonces de contenido y se establece como una relación de inclusión/exclusión estratégica de grupos,²¹² de acuerdo con la ideología política. Esa inestabilidad provoca su permanente cambio, de manera que los sujetos involucrados negocian una y otra vez los contenidos de la distinción. Desde esta perspectiva, la inclusión ciudadana puede contener elementos no relacionados y absolutamente contradictorios. En este sentido, la inclusión no se fundamenta en la lógica, sino en los sucesivos arreglos estratégicos a los que se somete según la contingencia política.

Un arreglo bastante contingente de la ciudadanía es la identidad de colombiano en el exterior. En la campaña presidencial de 2008, en los Estados Unidos, trascendió en la prensa durante los últimos días de la campaña, que los colombianos en los Estados Unidos y las comunidades de “latinos” serían definitorias en la elección del presidente. Cabría preguntarse entonces por los múltiples significados de esa “*colombianidad*” y “*latinidad*” en el exterior, que se manifiesta en eventos electorales, o como lo ha registrado Carmen Millán, en las celebraciones de las fiestas patrias.²¹³ Una mirada detallada a estas comunidades muestra una lectura cruzada y contradictoria entre la agrupación como minoría para efectos de los registros electorales o de control migratorio, y étnico en la distinción ciudadano/extranjero construida desde los Estados Unidos frente a la pertenencia a este grupo, situación vivida por los propios colombianos en el exterior. Esto, porque los estudios empíricos (Guarnizo, 2006) han mostrado que los colombianos cargan con las múltiples limitaciones y fragmentaciones de la ciudadanía que tienen lugar dentro de Colombia, produciendo con ello dificultades enormes para la asociación entre los migrantes colombianos en el exterior. Los migrantes cargan con su propia historia y sus filiaciones regionales,

²¹² “In Fredric Jameson’s words, culture ‘is not a “substance” or a phenomenon in its own right, it is an objective mirage that arises out of the relationship between at least two groups. [N]o group “has” a culture all by itself: culture is the nimbus perceived by one group when it comes into contact with and observes another one.’ Multicultural States approaches ‘multiculturalism’ in the same way, as no less relational, no more essential a concept than culture, articulating its ‘mirages’ across a range of national and institutional sites, with a view to identifying shared principles and problems in the ways that culturally diverse and divided societies are being represented today.” (En términos de Fredric Jameson, cultura no es una substancia o un fenómeno en sí mismo: es en cambio un espejismo que surge de la relación entre dos grupos a lo menos... Ningún grupo tiene una cultura por sí mismo: cultura es ese espejismo que percibe un grupo cuando entra en contacto con otro. Los Estados multiculturales entienden el multiculturalismo de las misma forma, no menos relacional, no más substancial que la cultura, articulando sus espejismos a través de una serie de estructuras institucionales y nacionales, buscando identificar principios y problemas compartidos que surgen de las formas en las que son representadas las sociedades culturalmente diversas y divididas en la actualidad” (Traducción del autor). Bennett, David (1998) *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*. Routledge, London, p. 2.

²¹³ Carmen Millán, investigadora del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, adelanta desde 2006 la investigación “Fiestas patrias fuera de la patria”, en la que indaga acerca de la construcción de nacionalidades y representaciones de *colombianidad* en espacios de diáspora.

de clase, de género, de etnia, de cultura, que impiden la conformación de grandes organizaciones de nacionales colombianos en el exterior, pero que no impiden la generación de múltiples asociaciones con intereses diversos y vínculos móviles: familiares, oriundos, pobres, indocumentados, estudiantes, profesionales, inversionistas.

Langer denota en su estudio sobre las comunidades de salvadoreños en el exterior, las contradicciones a las que son sometidos como sujetos sociales que son agrupados bajo la estrategia desplegada por el Estado receptor, teniendo en cuenta elementos que tienen relevancia para la administración de la migración, pero que con ello desconocen las identidades móviles, históricas y políticas de las comunidades migrantes.²¹⁴ De esta forma, los salvadoreños terminan etiquetados como latinos para efectos del acceso a servicios sociales en español, lo cual tiene un efecto político. Sin embargo, esa identidad latina se sobrepone a las historias propias de las múltiples identidades políticas, nacionales, culturales de América Latina.

El multiculturalismo, en suma, podría ser utilizado, como de hecho lo es, en un sentido amplio como mecanismo para obtener el reconocimiento de identidades propias, tal como lo han apropiado los movimientos feministas, los grupos de contracultura, entre otros. Privado de toda esencialidad o significado fijo y obligado, el multi-

²¹⁴ “The idea of a single ‘Spanish-speaking community’ may rest on an impossible separation of language and culture from class, politics and history, but the alternative of recognising the competing claims of national groups whose communal boundaries and leadership are continuously contested and renegotiated is beyond the already stretched resources of the host states. Salvadorans are therefore likely to remain within the administrative confines of Hispanic or Latin American ‘community’, whether its fictive boundaries coincide with their own communal ‘imaginaries’ or not. The fiction of ‘ethnic community’ is particularly strained in the Salvadoran case because the history that divides them is both contested and current, but there is no reason to suppose that ‘ethnic communities’ in general are necessarily more cohesive. What looks like unity from the outside is invariably diverse and conflictual from the inside, particularly when the historical conditions under which ‘communities’ have been constituted are taken into account.” (La idea de una comunidad hispano hablante particular reposa en la improbable separación entre lenguaje y cultura por una parte, respecto a la clase, política e historia. Sin embargo, la alternativa de reconocer las demandas de las comunidades de origen nacional, cuyos límites y liderazgo están sometidos a negociaciones y debates permanentes, se encuentra más allá de las posibilidades, ya forzadas, de los Estados nacionales. Los salvadoreños buscan permanecer dentro de los límites de la comunidad hispana o latinoamericana, así sus límites ficticios coincidan con sus propios imaginarios comunitarios, o no. La ficción de una “comunidad étnica” es particularmente tensa en el caso de los salvadoreños, debido a que su historia es particularmente conflictiva, pero no existen razones para suponer que esas ficciones sean particularmente cohesivas en otros casos. Todo aquello que parece cohesionado desde el exterior, resulta invariablemente diverso y conflictivo visto desde el interior, particularmente cuando se tienen en cuenta las condiciones históricas bajo las que se ha creado la comunidad” (traducción del autor). Langer, Beryl (1998) “Globalization and the Myth of Ethnic Community: Salvadorian Refugees in Multicultural States”, en Bennett, David, Op. Cit., pp. 163-178.

culturalismo es una estrategia válida y dinámica para la acción política.

3.3 El acceso a la ciudadanía de los expatriados en el país de origen

Los colombianos expatriados ocupan posiciones políticas muy diversas, determinadas por factores conocidos y muchos otros no reconocidos. La diáspora colombiana cubre una amplísima diversidad de situaciones que reflejan tanto la fragmentación de la sociedad de origen como las diversas posiciones que llegan a ocupar en las sociedades de destino.

La popularización de la migración en la última década ha modificado el uso que tradicionalmente se hacía de la experiencia migratoria como factor de diferenciación social, reservado en el pasado a las élites sociales. En la actualidad, la migración internacional es accesible a grupos sociales que en el pasado se encontraban al margen de la misma. A lo anterior habría que sumar la creciente corriente de migración internacional forzada, que plantea un nuevo horizonte de refugiados colombianos, principalmente en los países vecinos, expulsados por diversas partes del conflicto armado, de manera que lejos de constituir un colectivo, quedan expuestos a encuentros de víctimas y victimarios en el exterior²¹⁵ (Riaño y Villa, 2007; Laverde y Tapia, 2009).

La ciudadanía, como estrategia política de inclusión, resulta altamente sensible a la expatriación en el caso colombiano. Por una parte, el Estado interpreta sus obligaciones consulares como de mero trámite de documentos en el exterior, de manera que, aduciendo falta de recursos en el presupuesto que el Estado mismo define, se excusa de cualquier participación en la protección de los derechos de los nacionales en el exterior, salvo excepciones contadas y relacionadas con iniciativas personales de algunos funcionarios. Hay una política del Estado colombiano de no constituirse como garante de los derechos de los colombianos en el exterior (Díaz, 2009).²¹⁶

En la misma línea, el Estado colombiano hace una distinción entre los nacionales en el exterior que interesan y son visibles, de acuerdo con las estrategias de política exterior. Es así como existe en el Ministerio de Relaciones Exteriores el programa “Colombia Nos Une”, que se ocupa de las relaciones con los profesionales, los cerebros fugados, los migrantes con capacidad de inversión económica y de enviar remesas, y los inversionistas. Simultáneamente existe la oficina de colombianos en el exterior del mismo Ministerio, que se ocupa de los indocumentados, los detenidos y, en general, de la migración que no interesa visualizar. En este sentido, el Estado rea-

²¹⁵ Riaño y Villa registran este tipo de situaciones en Canadá y Ecuador. Contrario a la experiencia de los refugiados de otros conflictos, en que todos huían por causas en principio similares, como la diáspora latinoamericana por las dictaduras del siglo XX.

²¹⁶ Contrasta bastante con la actitud de los Estados coloniales que reclaman competencias extraterritoriales de protección de sus ciudadanos, incluso por encima del derecho internacional, tal como lo ha utilizado los Estados Unidos en el pasado.

liza distinciones respecto de sus funciones de garante de derechos y demandas, de acuerdo a criterios de la política exterior. De esta manera, la estructura administrativa y la acción institucional denota que los colombianos en el exterior no constituyen un cuerpo homogéneo de ciudadanos expatriados, sino más bien una multiplicidad de comunidades que reciben diverso grado de atención desde el propio Estado (República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

Llamamos la atención sobre la similitud que existe en los criterios de visibilidad de los migrantes internacionales, tanto en los países de nuevo asentamiento como en su país de origen. La especial consideración por inversionistas, profesionales o estudiantes se puede predicar del Estado de recepción que se encarga de visibilizarlos, proteger sus derechos, acogerlos y hacerlos parte de la comunidad política y económica. Pero también estas preferencias se predicen del Estado colombiano, su país de origen, que en los programas públicos los estimula, los visibiliza y los interpela políticamente haciendo parte de su propia comunidad (República de Colombia, Ministerio de Relaciones, Exteriores 2000).

Ahora bien, la migración se convierte en problema bajo los mismos criterios para el Estado de origen como para el Estado de llegada. Resulta muy ilustrativo de ello el declarado disenso que, en el contexto del derecho internacional, existe entre los países que envían migrantes y los que los reciben respecto de la controvertida Convención de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes de la OIT, que no es considerada como parte de la carta internacional de derechos humanos (Castro-Fox, 2004). En contraste, la Convención de Palermo contra el crimen organizado ha recibido una aceptación generalizada, que ha terminado criminalizando la migración irregular mediante el delito de tráfico de migrantes y la trata de personas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004).

El problema central es que, bajo condiciones de restricción nacional de la migración y bajo el derecho internacional de los Estados a seleccionar a las personas que quieren admitir en su territorio, la globalización de las migraciones ha supuesto el aumento de flujos de migrantes irregulares por vías diversas, que van desde el recurso a las redes de traficantes hasta la reinterpretación del derecho de los refugiados, pasando por redes de corrupción en embajadas y consulados de todos los países.

Estos migrantes irregulares son objeto de persecución por parte de los Estados de expulsión y de acogida, particularmente bajo las doctrinas de “*securitización*” y lucha contra el terrorismo. La exclusión de la ciudadanía tiene como correlato la atribución de nuevas etiquetas de exclusión: traficante, tratante, migrante ilegal, narcotraficantes, terroristas. Frente a estas nuevas ideologías resulta altamente restringido el discurso multicultural en los países de destino, pero también en los países de origen. Gracias a estas etiquetas se es extranjero en el país de llegada y en el propio país de origen.²¹⁷ Los migrantes que se encuentran fuera de los segmentos privilegia-

²¹⁷ “The doctrine of cultural relativism to which this Eurocentric view of civilization gave way in modern anthropology was no fewer humanists in its credentials: by pluralizing the

dos por los Estados nacionales quedan atrapados entre la persecución y la invisibilización de los países de origen y de llegada.

Desde la perspectiva de la representación política, la tendencia se confirma. Mientras que el Estado fragmenta las identidades de los colombianos en el exterior, a través de sus intervenciones u omisiones, los recupera en la comunidad nacional de manera selectiva. Inducido por las investigaciones del Banco Mundial, hemos presenciado un sesudo debate sobre el uso, regulación y fiscalización de las remesas de los colombianos (esta vez todos sin discriminación alguna) a sus familias en el país de origen, cuando el Estado se percató de su excesiva importancia en el producto interno bruto (Orozco, 2006).

Esta consideración económica se ve acompañada, por supuesto, de la garantía de la representación política: más de cuatro millones de nacionales expatriados deben interpelar a la comunidad nacional a través de un solo representante a la cámara, por quien además pueden votar los ciudadanos que están dentro del territorio.²¹⁸

Estos contactos antisépticos del Estado colombiano con los migrantes en el exterior imponen restricciones en el ejercicio de los derechos y la articulación de demandas, no sólo en los lugares de destino sino frente a la comunidad de origen. Con la migración, los colombianos devienen extranjeros, otra forma de decir que la ciudadanía se transforma selectivamente, de acuerdo con los criterios del Estado.

concept of culture, it sought to resist imperialist world-views and colonialist practices, viewing cultures as relatively autonomous and incomparable, rather than as more or less civilized or barbaric than one another. One of the legacies of this ‘anthropological culturalism’, however, is what Etienne Balibar has called ‘neo-racism’, or ‘racism without races’, which holds that racial divisions have no biological or scientific foundation but that populations will continue to behave as if they did, and that this racist conduct needs to be ‘managed’ (by immigration policies, for example) in ways that respect the ‘tolerance thresholds’ of social groups, allowing them to maintain ‘cultural distances’ (Esta concepción eurocéntrica de la civilización ha dado lugar a una doctrina antropológica de relativismo cultural, no menos humanista, que ha buscado ampliar el concepto de cultura, considerándolas como relativamente autónomas e incomparables entre sí, en cambio de calificarlas como más o menos civilizadas o más o menos bárbaras. Uno de los legados de este “culturalismo antropológico” es lo que Etienne Balibar ha llamado “neo-racismo” o “racismo sin razas” que sostiene que la división en razas no tiene fundamento biológico o científico pero que la gente continúa comportándose como si lo tuviera y que esta conducta racista necesita ser “tenida en cuenta” (mediante políticas de inmigración, por ejemplo) de manera que se respeten los “límites de tolerancia” de los grupos sociales, permitiéndoles mantener las distancias culturales) (traducción del autor). Bhabha, Homi (1998) “Culture’s in between”, en Bennett, David, Op. Cit., pp. 29-37.

²¹⁸ Los cuestionamientos al sistema de participación no son exclusivos de la población migrante y pueden predicarse de cualquier grupo de ciudadanos. Desde su origen, el sistema representativo se opuso al sistema democrático, en cuanto garantiza que la acción política se encuentra circunscrita a una élite aristocrática. Laycock, D. (2004) *Representation and Democratic Theory*. UBC Press, Vancouver.

Los migrantes colombianos en el exterior adquieren así el tratamiento de minoría, con derechos restringidos, representaciones parciales y reconocimiento selectivo. La gran masa de los expatriados, invisibles porque no merecen las etiquetas de visibilidad de la política exterior colombiana, eventualmente perseguidos en su propio país por traficantes de personas, tratantes, narcotraficantes o terroristas, devienen en una minoría en el país de destino y en su país de origen, sometidos al régimen de ciudadanía limitada, expresado en la concesión multicultural del Estado liberal.

Y queda claro además que, cuando estos migrantes son discriminados en cuanto tales, no les es dado echar mano de identidades superiores a nombre de la humanidad. El acceso de los migrantes internacionales a las herramientas de los derechos humanos se encuentra restringido desde las mismas convenciones internacionales. Presenciamos entonces una globalización de los mecanismos de restricción de derechos y de participación política en cuanto se comunican los mecanismos de discriminación entre todos los Estados.

3.4 Conclusión: la agencia de los migrantes y sus múltiples formas de inserción en la comunidad

La superación de la teoría de los factores de expulsión y atracción, como la lógica subyacente de las migraciones, ha permitido visualizar el proceso migratorio por sí mismo y no sólo como una mera conexión o variable dependiente de las condiciones y dinámicas de los países de origen y de recepción.

La fecundidad de los análisis de las redes sociales de migrantes nos muestra cada vez más matices de la complejidad del fenómeno migratorio. Bajo esta óptica, los migrantes dejan de ser meras víctimas o sujetos aislados en imágenes de autocomplaciente humanitarismo. Son más que el viajero caído, capturado, muerto y derrotado, que hace parte de las campañas mundiales para no migrar. Al contrario, las redes han mostrado procesos de una intensa agencia colectiva, que vincula diversísimas organizaciones que desafían la percepción de saturación del espacio por parte de los Estados.

Las redes de migración tienen una integración compleja, cuyos principales procesos son los siguientes: familias conectadas con grupos de oriundos del mismo pueblo, vinculadas con iglesias, utilizando eventualmente redes de traficantes, recurriendo en ciertos tramos a la regularización migratoria a través de la documentación o accediendo a la condición de refugiado; ahorros de muchas personas para financiar costosísimos y peligrosos viajes, cuyos beneficios sólo pueden recibirse una o dos generaciones adelante; búsqueda de trabajos que garanticen el acceso al bienestar de los Estados que han transferido las relaciones esclavistas a los países de origen de los migrantes; envío constante y sostenido de remesas que pagan procesos de educación básica, media y superior o viviendas, objetos de consumo suntuario o de mera supervivencia; obtención de recursos para la financiación de empresas o el simple cambio de estatus en las comunidades de origen; una población que no recurre a los Estados

que los abandonan o los persiguen, pero que garantizan derechos a través de múltiples organizaciones que van desde equipos de fútbol, organizaciones religiosas, hasta grupos de nacionales que saturan áreas de la producción.

Estos desarraigados atraviesan las fronteras, su legalidad, su gobierno, sus controles de salud, de policía, de cultura. Ellos generan sociedades con una territorialidad extendida a lo largo de todos los continentes. Ellos son agentes de transformación propia, de sus sociedades de destino y por supuesto de sus comunidades de origen. Esas redes supranacionales, que aprenden a eludir los Estados o a utilizarlos, crean solidaridades multinacionales, familias de muy diversos orígenes, asentados en varios países. Parecen las narraciones que hasta hace pocos años estaban reservadas para las élites de los países poscoloniales.

Desde la perspectiva de la agencia de los migrantes, las identidades son múltiples y móviles, y son sujetos que se relacionan de diferente manera con los Estados. Desde aquellos que los eluden sistemáticamente hasta aquellos que buscan caminos de integración o de formulación de demandas. Los antagonismos entre las redes sociales multinacionales de los migrantes y las organizaciones estatales transforman a los unos y a los otros.

Cabe preguntarse entonces si esas identidades múltiples pueden envasarse en la identidad de los colombianos en el exterior. Cabría preguntar hasta qué punto esas redes tienen una adscripción nacional. Más pareciera que comparten el camino de la desnacionalización del capital. Tal como lo han revelado Linebaugh y Rediker, esas redes han existido desde que comenzaron los procesos coloniales y han sido dueñas de identidades culturales fuertes y de programas políticos importantes que han transformado profundamente el panorama de los Estados: piratas, esclavos, víctimas de la trata, contrabandistas, revolucionarios, anarquistas (Linebaugh y Rediker, 2000).

Si la ciudadanía ha sido el escudo de defensa de los Estados frente a los grupos que quiere excluir, el multiculturalismo estratégico, que no responde a una identidad tradicional prefijada por los Estados, puede convertirse en un vehículo para la acción política de los migrantes tanto en los países de llegada (como lo ha sido tradicionalmente) como en los de origen. Una interpretación de la diversidad étnica y cultural que les dé lugar a los colombianos expatriados puede traer de vuelta las herramientas utilizadas para abrir espacios políticos. Esa agenda puede contener mezclas de extensiva representación y participación de redes transnacionales de migración. Esa agenda, además, puede extenderse a los propios derechos y jurisdicciones. Además, puede dar lugar a organizaciones territoriales como municipios, distritos y departamentos integrados por poblaciones expatriadas, con un elemento adicional y es que tales movimientos puedan ejercerse en múltiples direcciones estatales.

Como lo ha propuesto Bhabha, no se trata entonces de un multiculturalismo que distingue entre mayorías y minorías al estilo liberal, sino de un multiculturalismo que articula la diversidad de la experiencia humana (Bhabha, 1998).

SEGUNDA PARTE

DESPLAZAMIENTO INTERNO: DINÁMICA, POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN

1. Análisis general de la dinámica del desplazamiento

El desplazamiento forzado ha sido una constante en la historia de Colombia. De hecho, ésta puede ser leída en clave de migraciones involuntarias, ocasionadas con los más diversos fines (políticos, económicos, ideológicos, estratégicos) que han incidido de forma importante en la modificación de las bases de la sociedad y el Estado a lo largo del tiempo. A pesar de ello, este tipo de éxodo sólo empezó a ser considerado un problema en sí mismo en la última década del siglo XX. En consecuencia, su estudio es relativamente reciente, lo cual no ha obstado para que el volumen de literatura producido en torno a este fenómeno, en un poco más de dos décadas, sea considerable.

Este capítulo presenta una síntesis analítica de los estudios más representativos que se han elaborado sobre este tema, con el objetivo de mostrar el panorama de los éxodos forzados internos, así como el perfil de aquellas personas a las que les ha sido impuesto. Para ello, se han tomado datos cualitativos y cuantitativos ofrecidos por diversas fuentes, las cuales son presentadas en la primera sección. La segunda sección se ocupa del fenómeno en sí mismo y sus víctimas, para lo cual resulta necesario abordar una pregunta básica: ¿qué se entiende por desplazamiento forzado en Colombia? Se trata de un punto que, curiosamente, apenas ha generado debate, pese a que la definición adoptada por las autoridades estatales se limita a los éxodos generados con ocasión del conflicto armado interno que vive el país. Ello supone tender un tupido velo sobre las migraciones involuntarias, causadas por factores como la lucha por la apropiación de la tierra y la llamada guerra contra las drogas, a la vez que implica la exclusión de las personas expulsadas de sus hogares por los conflictos de la política pública de atención a los desplazados.

Tras plantear este debate, la sección presenta los rasgos que permiten caracterizar a la población desplazada, haciendo énfasis en los factores que la hacen particularmente vulnerable. En especial, se señala el proceso de despojo y desarraigo que conlleva la migración que han debido enfrentar. Por último, se refleja la intención de retorno de estas personas, es decir, sus deseos y planes de retomar su vida en el punto en que la dejaron al ser expulsadas de su hogar. El capítulo finaliza con unas breves conclusiones sobre la noción del desplazado interno y su situación.

1.1 Fuentes y datos sobre desplazamiento forzado interno

El desplazamiento interno en Colombia ha sido intensamente estudiado, tanto a nivel interno como a nivel internacional, y constantemente mencionado en los distintos foros de discusión y análisis de la materia. El hecho de que el Estado colombiano haya sido, hasta el momento, uno de los pocos que han adoptado una política de atención a este fenómeno, basada en las directrices elaboradas por Naciones Unidas, unido a factores como la amplitud y la magnitud del éxodo forzado, que afecta a la práctica totalidad del territorio nacional, así como su vinculación a uno de los conflictos internos de mayor duración en la historia contemporánea, lo han convertido en objeto de la atención mundial.

Esta atención explica la relativa facilidad para hallar cifras y datos sobre este fenómeno, producidos tanto desde instancias oficiales como privadas. Ahora bien, la abundancia de información no garantiza su calidad. La mayoría de las fuentes no reflejan a la totalidad de la población desplazada, bien porque los sistemas de recopilación de datos no cubren todo el territorio nacional, bien porque aplican criterios restrictivos al momento de determinar la condición de desplazado.

Es preciso realizar análisis cruzados de la información ofrecida por las diversas fuentes disponibles a fin de elaborar el perfil de las personas en situación de desplazamiento interno y el grado de eficacia de las políticas diseñadas para su atención. Para efectos prácticos, las fuentes han sido divididas en dos clases: fuentes directas, que obtienen información de las personas en situación de éxodo forzado, por medio de sistemas de registro o encuestas, y fuentes indirectas, que se ocupan de consolidar y valorar la información obtenida por las primeras.

1.1.1 Fuentes directas

El presente estudio se ha efectuado mediante la combinación de tres fuentes directas. El Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD), el sistema del Secretariado Nacional de Pastoral Social denominado RUT y la III Encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada.

El RUPD es el sistema oficial de registro de la población desplazada. Fue creado por el Decreto 2569 de 2000, que reglamenta la Ley 387 de 1997, mediante el cual se establecen las bases de la política estatal de atención a este colectivo. Por una parte, suministra a las autoridades información sobre el número y características de personas que deben ser atendidas. Por la otra, la inscripción en este registro constituye un requisito imprescindible para que la persona desplazada y su familia sean reconocidas como tales y, en consecuencia, sean consideradas titulares de los derechos derivados de su condición.

Para obtener la inscripción en el RUPD y el reconocimiento de la calidad de víctima del éxodo forzado interno, la persona interesada debe efectuar una declaración ante cualquier funcionario del Ministerio Público (Procuraduría General de la Na-

ción, la Defensoría del Pueblo, y las Personerías Municipales o Distritales) sobre las circunstancias que lo obligaron a huir. Esta declaración es enviada a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social) para su valoración, a fin de determinar si reúne las condiciones requeridas para considerar al declarante un desplazado en los términos establecidos por la Ley 387 de 1997. En caso afirmativo la persona es incluida en el registro.

Este sistema de información presenta dos ventajas importantes para el investigador. Por una parte, ofrece gran cantidad de datos sobre el perfil de las personas en situación de desplazamiento al momento de realizar la declaración ante el Ministerio Público (lugar de origen, género, edad, pertenencia a grupos étnicos, motivos de la huida, etc.). Por otra parte, una cantidad de estos datos es pública y de fácil acceso a través de la página web de Acción Social.

No obstante, este sistema adolece de una grave falla, que es su nivel de subregistro. La III encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, llevada a cabo en 2010, de la que se habla en esta misma sección, señala una tasa de no inclusión del 22,8%. La misma encuesta señala que el 72% de las personas no registradas han optado por no realizar el trámite (por desconocimiento del mismo, o por temor a ser identificadas), mientras que el 28% restante lo hicieron pero fueron rechazadas.²¹⁹

El siguiente sistema que es tenido en cuenta en la elaboración de este estudio es el RUT,²²⁰ el cual fue creado por la sección de Movilidad Humana del Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia en 1995. Su objetivo es recoger, sistematizar y analizar datos que sirvan como insumo para el diseño y puesta en práctica de soluciones orientadas a la reparación de los derechos vulnerados. Este sistema no constituye un censo de la población desplazada, ni lo pretende, ya que la información que maneja es dada de manera voluntaria por el desplazado. Para ello, la persona interesada completa una encuesta en la parroquia a la que ha acudido en busca de asistencia, cuyos resultados son centralizados y analizados por la Sección de Movilidad Humana del Secretariado Nacional de Pastoral Social.

La base de datos ofrece información acerca de 572.387 personas, que integran 124.299 familias, registradas desde 1995 hasta 2009. La base de datos incluye datos personales (género, grupo etario, composición del grupo familiar, pertenencia a un determinado grupo étnico y presencia de algún tipo de discapacidad), las condiciones previas al desplazamiento (lugar de origen, propiedad o tenencia de bienes y motivo de expulsión), y las condiciones socioeconómicas después de éste (lugar de acogida,

²¹⁹ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, III Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de Derechos de la Población en situación de Desplazamiento, Bogotá, diciembre 2010, pp. 31 y 32.

²²⁰ El nombre de este sistema de información ha sido tomado del personaje bíblico descrito en un libro del Antiguo Testamento, que lleva por título “Rut”.

ocupación actual y necesidades básicas insatisfechas).

Si bien este sistema cuenta con la ventaja de la cantidad de aspectos de los que se ocupa, presenta como debilidad principal el hecho que no ha sido implementado en todas las diócesis, por lo que no ofrece una perspectiva global del problema. El RUT tampoco cuenta con un sistema de seguimiento que permita informar sobre los avances o retrocesos de la situación de las personas registradas por la acción de la aplicación de la política pública.

Finalmente, están los datos arrojados por la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Esta encuesta fue efectuada en 2010 por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, con la financiación de la embajada de los Países Bajos. La encuesta fue realizada en cumplimiento de lo ordenado por el Auto 008 de 2008 de la Corte Constitucional, ya que este tribunal consideró que se trata del instrumento metodológico más útil para medir cuantitativamente el grado de realización de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado. Para su realización, se entrevistaron 10.433 hogares de personas desplazadas ²²¹ en 68 municipios y 26 departamentos del país, entre los meses de julio y agosto de 2010, de los cuales 8.304 respondieron a las preguntas que se le formularon, lo que permite asegurar que la muestra es representativa. A lo anterior se suma el hecho de que la encuesta incluye tanto a población inscrita y no inscrita en el RUPD.

Esta encuesta es la tercera de su tipo que se realiza en el país, pero a diferencia de las dos que le precedieron, enfatiza la pérdida de activos y bienes de los desplazados.²²² De hecho, a los encuestados se les plantearon 377 preguntas, 149 de las cuales versaron sobre el despojo de bienes muebles e inmuebles (animales, maquinaria y elementos de sus negocios).

Los resultados de esta encuesta han sido analizados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, ente de la sociedad civil que desde el mes de agosto de 2005 ha ejercido la labor de veeduría del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. El resultado de este análisis ha sido consignado en el III Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de Derechos de la Población en situación de Desplazamiento, hecho público en diciembre de 2010. Este documento es de suma utilidad al caracterizar a la población desplazada y enfatizar la dimensión relativa al despojo que ha sufrido.

²²¹ El concepto de hogar desplazado manejado por esta encuesta responde a la persona o grupos de personas, parientes o no entre sí, que ocupan la totalidad o parte de la vivienda, atienden sus necesidades a partir de un presupuesto común y generalmente comparten las comidas. Estos hogares no necesariamente están integrados en su totalidad por personas desplazadas, basta que uno de sus miembros lo sea.

²²² La primera Encuesta Nacional de Verificación fue realizada en 2007 y analizó la situación de 6.600 hogares desplazados, la segunda se llevó a cabo en 2008 e implicó la realización de 6.113 encuestas a hogares. Las dos fueron llevadas a cabo por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia.

1.1.2 Fuentes indirectas

Para la elaboración de este trabajo se ha acudido a tres fuentes de este tipo. La primera es el Sistema de Información sobre Desplazamiento, Conflicto Armado y Derechos Humanos, SISDHES, de la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. Se trata de la primera organización de la sociedad civil en ocuparse de los éxodos forzados en el país. Esta ONG construye sus cifras sobre desplazamiento forzado mediante el método de estimación, tras contrastar fuentes primarias. La metodología empleada para la gestión de información se compone de cuatro pasos. El primero es el monitoreo diario y sistemático del desplazamiento forzado y del conflicto armado interno. El segundo es la verificación de información y adición de fuentes secundarias. A continuación las fuentes son contrastadas y ponderadas. Finalmente, se procede a la estimación de datos finales por municipios y a la consolidación de la cifra final.

La segunda de las fuentes es el informe de 2010 “Desplazamiento y pobreza”, elaborado por el consultor Armando Escobar para Acción Social, con el apoyo de la Organización Mundial para las Migraciones. Se trata de un análisis conjunto de la situación de la población desplazada y los grupos más pobres de la población colombiana a partir de los datos obtenidos de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS; programa estatal creado como parte de los esfuerzos para superar la pobreza, cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y atender a las familias desplazadas.²²³ El trabajo dibuja el perfil de la población más vulnerable del país, tanto desplazados como pobres estructurales, y analiza las acciones que se han llevado a cabo para reducir su vulnerabilidad.

El análisis se basa en la situación de 1.577.221 familias,²²⁴ integradas en JUNTOS y sometidas a un proceso de caracterización a través de una encuesta. De este universo, 108.151 familias declararon que alguno de sus miembros se encontraba en situación de desplazamiento. Ahora bien, el trabajo sólo considera como tales 92.556 familias que están inscritas en el RUPD. Si bien se trata de un informe valioso, en la medida en que compara la situación de dos poblaciones particularmente vulnerables, los datos que maneja son parciales, ya que en el momento de su elaboración no se contaba con la información procedente de ciudades tan importantes como Bogotá. En consecuencia, el informe sólo arroja un panorama parcial de la situación que aborda.

Por último, se recurre también a informes y análisis elaborados por actores internacionales. Se trata de fuentes secundarias, que serán empleadas de forma puntual,

²²³ JUNTOS se basa en considerar que las familias para superarse deben resolver ciertas trampas de pobreza, las cuales son transmisibles de generación en generación. Sobrellevar una trampa de pobreza es considerado por JUNTOS como un “Logro”. En este orden de ideas se han identificado 45 Logros que las familias deben alcanzar si desean salir de la pobreza.

²²⁴ Es importante resaltar que, a diferencia de la III Encuesta de Verificación, este trabajo está construido sobre cifras que tienen en cuenta familias y no hogares.

pues ninguna ofrece un panorama global del fenómeno ni de la respuesta dada por las autoridades nacionales. Si bien la oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados preparó en tres ocasiones consecutivas un análisis de la situación de los éxodos forzados internos en el país y un balance de la política estatal al respecto, dejó de hacerlo en 2007, de manera que la información que ofrece o bien no está del todo sistematizada, o bien no está actualizada. No obstante, se recurre a algunas de sus publicaciones para aspectos puntuales. La Organización Internacional para las Migraciones y el *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), creado por el Consejo Noruego de Refugiados, también ofrecen información importante para ciertos aspectos.

1.2 El perfil del desplazado

A partir de los datos y cifras arrojados por la combinación de fuentes directas e indirectas se procede, a lo largo de la presente sección, a dibujar el perfil de la población desplazada internamente, esto es, el conjunto de características que permiten identificarla como uno de los grupos especialmente vulnerables en Colombia. Ahora bien, es preciso aclarar que, si bien como grupo existen rasgos que lo identifican, no es posible establecer un arquetipo de desplazado. Ello por cuanto el éxodo que enfrentan estas personas no es un rasgo común a sus identidades, sino una circunstancia que les ha sido impuesta.

Si algo caracteriza a la población que ha debido emprender la huida en los últimos años es su heterogeneidad, reflejo de la diversidad de las causas que originan el desplazamiento y la dinámica del conflicto armado, el cual ha afectado de manera itinerante las diversas regiones del país con una intensidad variable. El éxodo forzado afecta a las personas sin tener en cuenta su pertenencia a un grupo determinado: los desplazados pertenecen a todas las etnias, profesan todas las creencias y son afines a las diversas ideologías políticas, o a ninguna en absoluto. En otras palabras, los desplazados no poseen ningún tipo de identidad preexistente. Ellos son sencillamente civiles que debieron huir para salvar sus vidas, por hallarse en un lugar no adecuado en el momento no indicado. Sin embargo, y pese a la diversidad de su procedencia, es posible identificar ciertos rasgos comunes a la mayoría. (Naranjo, 2000: 80; Sánchez y Atehortúa, 2008: 3).

La sección parte presentando un concepto de lo que son en Colombia los éxodos forzados internos y sus víctimas. A continuación, se aborda la magnitud de estas migraciones, sus causas, sus autores y la forma como las personas se desplazan. Una vez definidos estos parámetros, se abordan los rasgos comunes que permiten hablar de una población en situación de desplazamiento. En la última sección se presenta la intención de retorno de estas personas, ya que de este evento depende, en buena medida, el cese de su condición.

1.2.1 Concepto de desplazado

La elaboración del perfil del desplazado interno exige, como primer paso, establecer un contenido para esta categoría. Se trata de una tarea más compleja de lo que parece a primera vista, por cuanto el fenómeno de las migraciones forzadas en el interior del país, pese a su antigüedad, sólo ha sido objeto de estudio a partir de la última década del siglo pasado.²²⁵ Las respuestas ofrecidas por el Estado, asimismo, sólo se remontan a 1997, cuando se aprobó la ley que aún hoy en día constituye una de las columnas de la política de atención a las personas en situación de desplazamiento interno. No obstante, como se verá un poco más adelante, las visiones manejadas por los estudios y por la política sobre este asunto difieren en puntos importantes.

Los estudios que, desde hace un poco menos de veinte años, se han venido realizando en torno a los éxodos forzados ofrecen una visión amplia de éste y sus víctimas, al señalar que estas migraciones pueden considerarse como una constante que se ha presentado a lo largo de la historia del país y que ha sido determinante en el proceso de construcción nacional. Tal es así que algunos autores lo consideran “un motor de la historia del país, especie de eje vicioso de destrucción-reconstrucción-destrucción de relaciones económicas, políticas, técnicas, ecológicas y culturales de la sociedad colombiana” (CODHES, 1999: 75). No obstante, tal vez la lectura más apropiada de su permanencia en el tiempo es considerarlo, más que un fenómeno en sí mismo, como un mecanismo que ha sido empleado a lo largo de la historia del país por diferentes actores y con diversos propósitos. El desplazamiento ha sido arma de guerra de todos los contendientes en el conflicto armado interno, instrumento al que han recurrido los latifundistas para ampliar sus dominios, estrategia de excepción empleada por el Estado para garantizar la supervivencia de comunidades amenazadas a las que resultaba imposible garantizar la seguridad en el lugar de origen, medio para el desarrollo de proyectos de infraestructura, tales como represas, carreteras e hidroeléctricas, y estrategia para el desarrollo de un modelo económico basado en proyectos de extracción de materias primas y el desarrollo de cultivos industriales que requieren grandes superficies. Al mismo tiempo, se ha convertido en una consecuencia indirecta de las acciones de la lucha estatal contra los cultivos de sustancias alucinógenas, así como de los enfrentamientos armados que se desarrollan en el marco del conflicto interno.

Se puede decir que, en esencia, los éxodos forzados han sido un instrumento empleado a lo largo de la historia por los más diversos actores, con el propósito de obtener el control sobre tierras, recursos y seres humanos, bien con fines meramente económicos, bien con fines estratégicos en el desarrollo de los múltiples conflictos

²²⁵ Fue la Conferencia Episcopal Colombiana la primera en elaborar un informe sobre la situación de los desplazados en la publicación sobre Derechos Humanos y desplazamiento interno en Colombia, en 1995. Este trabajo abrió un debate que fue reforzado mediante la primera visita al país del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos, Francis M. Deng, en 1994. Doc. N.U. E/CN.4/1995/50/Add.1.

internos que ha experimentado el país, o con un objetivo mixto. En otras palabras, los éxodos forzados han sido una herramienta en el desarrollo de los diversos tipos de conflictos que se han presentado desde los inicios de la vida republicana y que aún hoy en día siguen sin resolverse. A estos éxodos instrumentales se suman otros que son consecuencia, no prevista pero aceptada como posible, de acciones desarrolladas dentro de la lucha armada interna, de los programas estatales de combate contra el narcotráfico y de la puesta en práctica de los planes de crecimiento económico, a través de la extracción de materias primas y de construcción de obras de infraestructura (Molano, 2000: 35; Lemaitre, 2011: 15; CODHES, 2011: 3).

Un desplazado, por tanto, es una persona que ha sido obligada a huir por cualquiera de las razones arriba señaladas. Sin embargo, la respuesta que ha preparado el Estado para enfrentar estos éxodos y asistir a sus víctimas no contempla a todas estas personas como tales. A los ojos de la ley sólo son “desplazados por la violencia” quienes han sido expulsadas de sus hogares en razón del conflicto armado.

La ley 387 de 1997, en su artículo primero, define los desplazados internos por la violencia en Colombia de la siguiente manera:

“[e]s desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Esta definición, bastante amplia, ha sido leída por las autoridades encargadas de identificar a los beneficiarios de la política de atención a los éxodos forzados en clave de conflicto armado. Es decir, las autoridades reconocen como desplazados sólo a quienes abandonan sus hogares y propiedades como consecuencia directa o indirecta del enfrentamiento entre los diversos grupos armados que luchan por el control del Estado.²²⁶

Esta lectura ha sido objeto de constantes críticas formuladas desde la sociedad civil, pues reduce exageradamente el panorama del desplazamiento interno y estigmatiza a quienes lo padecen como parte activa de la confrontación armada (Vidal,

²²⁶ Esta interpretación no deja de ser paradójica, en la medida que durante los ocho años del Gobierno del presidente Álvaro Uribe las autoridades gubernamentales negaron sistemáticamente la existencia de un conflicto armado interno en el país.

2005: 216 y 217). No obstante, la propia Corte Constitucional ²²⁷ sostiene esta definición de desplazamiento a través de la mayor parte de su jurisprudencia. La sentencia SU-1150/00 constituye la pieza central de la labor de este tribunal en torno al concepto de desplazamiento interno, y da origen a la línea jurisprudencial que se prolonga hasta el fallo T-025/04. Esta sentencia, formulada en el año 2000, fue elaborada tras el análisis de varios informes y estudios internacionales y nacionales, ²²⁸ y define al éxodo forzado como “un fenómeno social que da lugar a la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente”. Una sentencia posterior ²²⁹ intentará, sin contradecir esta definición, enfatizar el carácter humanitario de este asunto, presentándolo también como la violación del artículo 17 del Protocolo II de las Convenciones de Ginebra, pero sin encontrar eco en las decisiones ulteriores.

El origen de esta vulneración compleja de los derechos esenciales, tanto pertenecientes a la categoría de derechos civiles y políticos como a la de económicos, sociales y culturales, está situado en el conflicto armado que atraviesa el país. Para ello, se realiza una interpretación restrictiva de las causas del movimiento involuntario de población, enunciada en el artículo primero de la Ley 387/97, descartando no sólo los desastres naturales y los proyectos de desarrollo, expresamente excluidos por la norma, sino también la violencia ocasionada por el conflicto por la tierra o las fumigaciones contra los cultivos ilícitos.²³⁰ La jurisprudencia posterior confirmará

²²⁷ Este tribunal ha tenido un papel determinante en el desarrollo de la política de asistencia y protección a los derechos de las personas en situación de desplazamiento, tal y como se verá en la sección relativa al marco jurídico.

²²⁸ Esta sentencia se apoya en los siguientes trabajos: CONFERENCIA EPISCOPAL COLOMBIANA, “Derechos Humanos y desplazamiento interno en Colombia”, de 1995; Boletín N° 28 de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); COHEN, Roberta y DENG, Francis (1998) *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*; CODHES, U.E. y UNICEF (1998), “Esta guerra no es nuestra: niños y desplazamiento forzado”, en Colombia Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Informe al Congreso de la República sobre la aplicación de la política de atención a los desplazados por la violencia.

²²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-1635/00.

²³⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-1150/00: “42. El problema del desplazamiento forzado se deriva fundamentalmente del conflicto armado que tiene lugar en el país. La anhelada paz puede demorar aún muchos años para cristalizarse. En atención a ello, es imperativo realizar todos los esfuerzos necesarios para lograr que todos los actores armados respeten a la población civil. Por eso, es imprescindible que se imponga el acatamiento de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En este orden de ideas, corresponde al Gobierno entrar en contacto con los actores del conflicto armado, con el fin de vincularlos al respeto del derecho internacional humanitario y de lograr que el desplazamiento forzado de colombianos deje de constituir una estrategia bélica. De otra parte, es preciso que en las conversaciones de paz que adelanta el Gobierno se le otorgue al tema de la humanización de la guerra y del repudio al desplazamiento forzado un carácter prioritario. Sin negar la importan-

esta percepción, hasta el punto que la T-025/04 señalará de forma enfática la lucha por el control del Estado como la única causa de los movimientos forzados de población.

Esta posición jurisprudencial, no obstante, ha sido modificada por vía de las decisiones que se han adoptado para dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas por la sentencia T-025/04.²³¹ En efecto, el auto 005 de 2009, en el que se aborda la especial protección que requieren las comunidades afro descendientes, la Corte reconoce al menos en su caso que el desplazamiento que sufren también puede ser generado por “la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo”. Este factor se combina con la situación de marginación estructural a la que han estado sometidas estas comunidades, lo que las hace particularmente vulnerables a los procesos de expulsión por parte de actores armados.

Por esta vía, un tanto heterodoxa,²³² el tribunal ha abierto la puerta al reconocimiento de otras causas a los éxodos forzados y que son distintas al enfrentamiento entre actores propios de un conflicto armado. Por tanto, el tribunal también ha ampliado el concepto de desplazado. Su esfuerzo, sin embargo, no ha logrado aún cerrar la brecha existente entre la totalidad de las personas que han sido expulsadas de forma violenta de sus lugares de residencia, y aquellas que tienen derecho a recibir la protección del Estado en el marco de la política pública de asistencia y protección. Prueba de ello es la constante negativa de Acción Social de incluir en el RUPD a personas que han sido desplazadas por la acción de bandas armadas distintas a la guerrilla tras 2006, año en el que culminó el proceso de desmovilización paramilitar. El argumento para tal exclusión se basa en la afirmación de que los actores generadores del desplazamiento no pueden ser más que simples criminales —en la medida en la que formalmente ya no existen grupos paramilitares— por lo que su acción escapa a la política diseñada por la ley 387 de 1997 y debe ser enfrentada por otros mecanismos (CODHES, 2007: 16; HOWE, 2009).

Para efectos de este estudio, se adopta una visión amplia de los éxodos forzados internos y del desplazado, que incluye no sólo a las personas expulsadas en razón del

cia de todos los demás puntos del debate, lo cierto es que la necesidad de ponerle freno a la barbarie que representa el sacrificio de la población civil en el marco de la confrontación armada debe inmediatamente entrar a formar parte de la negociación con los grupos alzados en armas.”

²³¹ Sólo una sentencia previa a 2004 realiza una interpretación amplia de la definición de desplazado interno. Se trata de la T-268 de 2003, en la que se analiza una situación de desplazamiento masivo en la ciudad de Medellín. En esa ocasión la Corte señaló que las situaciones de violencia urbana generan desplazamiento interno y que sus víctimas deben ser incluidas en el RUPD. Se trata, no obstante, de una decisión aislada.

²³² En efecto, no deja de resultar curioso que una línea jurisprudencial sea modificada por un auto, decisión que debería limitarse a definir las órdenes para asegurar el cumplimiento de una sentencia.

conflicto armado, sino también aquellas que lo han sido en razón a situaciones de violencia estructural, luchas por la tierra o la implementación del modelo económico. Esta decisión se fundamenta en dos razones. La primera es la necesidad de abordar el desplazamiento como un problema estructural que hunde sus raíces en una multiplicidad de causas, relacionadas no sólo con la lucha entre el Estado y los grupos subversivos, sino también con el modelo económico y de gestión de la tierra. La segunda se basa en el hecho de que el sufrimiento de quienes han sido expulsados de su lugar de residencia habitual, así como la magnitud de la violación de derechos que han afrontado, no varía en razón del hecho generador de su éxodo. Los sufrimientos de las víctimas y la magnitud de la violación de sus derechos son tan profundos en el caso de los desplazados por la guerra interna, como en el caso de los despojados por la acción de bandas criminales o de ejércitos privados al servicio de un terrateniente.

En consecuencia, el trabajo se apoya, con particular fuerza, en los resultados arrojados por la III Encuesta de Verificación, puesto que este instrumento contempla tanto la situación de las personas reconocidas por el Estado, e incluidas en su plan de protección, como aquellas que no lo han sido.

1.2.2 Magnitud del desplazamiento

Colombia constituye actualmente el país con mayor número de desplazados internos del mundo, muy por delante de la República Democrática del Congo y Paquistán (ACNUR, 2010: 21). La cifra exacta de desplazados varía según la fuente que se consulte. De acuerdo a los datos oficiales, supera los tres millones y medio,²³³ mientras que las ONG sitúan la cifra más allá de los cinco millones (CODHES, 2011: 8).²³⁴ Sea una u otra la cifra más cercana a la realidad, es innegable que cerca del diez por ciento de la población del país²³⁵ ha sido expulsada de forma violenta de sus hogares y condenada a vagar en busca de un lugar en el que rehacer su vida.

La migración forzada afecta la totalidad del territorio nacional. Este, de acuerdo a lo establecido por la Constitución, se divide en 32 departamentos y un distrito capital (Bogotá). Todos estos entes territoriales expulsan y reciben población, si bien en diferente magnitud. Así, de acuerdo con Acción Social, a 31 de marzo de 2011, los departamentos que desde 1998 han expulsado mayor número de población son, en orden descendente: Antioquia, Bolívar, Magdalena, Chocó y Nariño. Asimismo, los

²³³ De acuerdo con el RUPD, gestionado por AS, a 31 de marzo de 2011 la cifra de personas desplazadas asciende a 3.700.381. Cifra tomada de la página web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=383&conID=556>. Consulta realizada el 8 de junio de 2011.

²³⁴ La cifra exacta que señala CODHES es de 5.195.620, si bien considera que podría ser superior.

²³⁵ El último censo llevado a cabo en Colombia, en junio de 2005, señaló que la población ascendía a 42.888.592. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística considera que esa cifra, a 6 de abril de 2011, asciende a 45.920.560.

que mayor número de población desplazada han acogido son Antioquia, el Distrito Capital de Bogotá, Bolívar, Valle del Cauca y Córdoba.²³⁶ Los datos aportados por CODHES para el periodo de 1999 a 2010, respecto a este punto, difieren un poco al señalar que los mayores receptores son: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Nariño y Magdalena.²³⁷

En lo que todos los informes están de acuerdo es en el origen mayoritariamente rural de las personas en situación de desplazamiento. Así, la III Encuesta de Verificación señala que el 60% de los grupos familiares registrados fue expulsado de zonas rurales, el 24% de áreas urbanas y el 15% de cabeceras municipales (Comisión de Seguimiento, 2010b: 33). Esta tendencia es confirmada por el informe de Acción Social, que señala que el 78% de las personas desplazadas procede de zonas rurales (Escobar, 2010: 33). Este origen se relaciona con el proceso de despojo de tierras que sufre esta población, cuyo volumen ha sido cifrado por la Comisión de Seguimiento,²³⁸ durante el periodo comprendido entre 1980 y julio de 2010, en 6,65 millones de hectáreas (sin contar los territorios de las comunidades étnicas), lo que equivale al 12,9% de la superficie agropecuaria del país (Comisión de Seguimiento, 2010a: 4).

El proceso de expulsión de la población, tanto de origen urbano como rural, se ha prolongado a lo largo del tiempo. Sin embargo, como ya se ha mencionado, sólo se tienen datos relativamente recientes, dado que el sistema de registro oficial de estos movimientos entró en funcionamiento en 1998. No obstante, el análisis de la información arrojada por la III Encuesta de Verificación permite señalar que antes de esa fecha se desplazó el 11% de las personas registradas en el RUPD y el 30% de las que no lo están. Con posterioridad a este hito, se considera que el periodo de más intenso desplazamiento ha sido el transcurrido entre 2000 y 2004, donde se concentran el 45,2% de los inscritos y el 31,7% de los no inscritos. Entre 2005 y 2009 se desplazaron el 34% de los inscritos y el 24% de los no inscritos en el RUPD (Comisión de Seguimiento, 2010b: 29).

²³⁶ Datos tomados de la página web de Acción Social <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/GeneralesPD.aspx?idRpt=2>. Consulta realizada el 8 de junio de 2011.

²³⁷ Datos tomados de la página web de CODHES http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=39&Itemid=51. Consulta realizada el 8 de junio de 2011.

²³⁸ La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado es una iniciativa de la sociedad civil, creada en noviembre de 2005 en desarrollo de las conclusiones de un seminario sobre la materia convocado de forma conjunta por la Universidad de los Andes, CODHES, Viva la Ciudadanía y la Confluencia por la Democracia. La Comisión elabora periódicamente informes sobre el grado de cumplimiento de las órdenes impartidas por la sentencia T-025 de 2004 y sus múltiples autos de cumplimiento que son presentados a la Corte Constitucional, la cual la ha reconocido plenamente como veedora. La Comisión está integrada por trece miembros procedentes de la academia, ONGs y asociaciones de indígenas y afros.

Es importante señalar que, a pesar de que la tendencia de expulsión se ha moderado tras 2004, con algún repunte en 2008, no por ello la cifra de personas en situación de desplazamiento ha dejado de crecer año a año.

1.2.3 Causas y autores del éxodo forzado

El desplazamiento no es un rayo que golpea sin previo aviso. Por regla general, el desplazamiento tiene lugar en contextos de violencia generalizada, violación constante de derechos humanos y/o de conflicto armado, en los que la población local ha sido amenazada o directamente ha sufrido daños personales. De hecho, el 85% de los grupos familiares entrevistados en la III Encuesta de Verificación recordó una situación de violencia generalizada en su lugar de origen: 75% señaló enfrentamientos armados, 41% la quema de cultivos o viviendas, 73% las tomas armadas a pueblos o centros poblados, 76% controles de acceso a la zona y 58% prácticas de confinamiento.

Asimismo, una proporción importante de estas personas señalaron datos que apuntan hacia la existencia de estrategias de apropiación de la tierra: un 9% refiere situaciones de compra masiva de tierras, el 10% la propuesta o realización de proyectos de gran envergadura, el 8,55% la siembra de nuevos productos como palma o caña de azúcar, el 27% actividades de siembra de cultivos ilícitos o comercio y el 24% el transporte de las mismas sustancias (Comisión de Seguimiento, 2010b: 38). Es por tanto, muy probable, que el desplazamiento en estos casos haya tenido como móvil la consolidación de tales estrategias.

En cuanto a las causas directas del éxodo, las amenazas directas constituyen la más importante. En 2010, el 53,4% de los grupos familiares inscritos en el RUPD presentó las amenazas directas como el motivo de su huida. Sin embargo, al analizar esta causa por período histórico, se revela que su incidencia es cada vez mayor. De esta manera, dentro los grupos desplazados entre 1980 y 1997, el 40% adujo esta causa, cifra que se incrementa al 50% para los desplazados entre 1998 y 2004, y al 65% para los desplazados de 2005 en adelante. Curiosamente, la incidencia de esta causal es menor en las familias no inscritas: 46%.

La segunda causa es la violencia sufrida en un contexto cercano y que ha tenido como consecuencia la muerte de algún familiar o amigo, la cual fue presentada en el 16,7% de las familias registradas y en 11% de las no registradas. Las masacres son la tercera causal, presentada por el 8,7% de las familias registradas y el 10% de las que no lo están (Comisión de Seguimiento, 2010b: 33-34).²³⁹

Según la III Encuesta de Verificación los paramilitares son los principales res-

²³⁹ Los datos aportados por el RUT para 2010 apoyan esta afirmación. El 51,8% de las personas registradas presentó las amenazas directas como la causa de su desplazamiento. El miedo es la segunda causa con un 12,8%, la violencia ocupa el tercer lugar con un 8,5%, y el asesinato de una persona cercana el cuarto, con un 6,1%.

ponsables de estos hechos generadores de éxodo forzado, siendo identificados por el 31,2% de los hogares inscritos en el RUPD y por el 33,5% de los que no lo están. Les sigue la guerrilla de las FARC, responsable del 26,7% de los desplazamientos de las familias registradas y del 22,9% de los que no lo están. La tercera posición la ocupan grupos guerrilleros sin identificar, con un 14,5% de los éxodos inscritos en el registro oficial y un 9% de los que no lo están. Los grupos armados sin identificar ocupan el cuarto lugar, con el 8,6% de los hogares registrados y el 9% de los demás. Finalmente el 10%, tanto de los hogares registrados como los que no lo están, responsabiliza a más de un grupo de su situación (Comisión de Seguimiento, diciembre 2010: 36).²⁴⁰

Es conveniente anotar, de acuerdo a lo ya señalado, que pese a ser los agentes responsables del desplazamiento los mismos actores del conflicto armado, esto no significa que todo éxodo forzado deba considerarse un acto o una consecuencia de esta guerra. En efecto, diversos estudios han señalado que tras el desplazamiento puede encontrarse no sólo el deseo de control territorial, objetivo primordial de las partes en un conflicto armado. La implementación de un determinado modelo económico, basado en la industria extractiva y la agricultura extensiva a gran escala constituye, también, un motivo de las expulsiones de campesinos (Lemaitre, 2011). Lo mismo puede decirse del proceso de concentración de las tierras más fértiles en pocas manos, problema estructural del país²⁴¹ que guarda un estrecho vínculo con las migraciones forzadas, en la medida en que éstas son uno de los mecanismos empleados para su desarrollo. No es casualidad que los dos procesos, la concentración de la propiedad rural y los éxodos forzados, se hayan acentuado a partir de 1996 (Comisión de Verificación, 2008: 22).

No puede negarse que la violenta apropiación de la tierra es una estrategia de guerra que complementa los esfuerzos de control territorial y permite la financiación de los actores alzados en armas (Ibáñez y Querubín, 2004: 60). Tampoco el hecho que la compleja dinámica del conflicto armado interno permite establecer alianzas entre los actores armados y grupos con intereses económicos, legales e ilegales, que emplean los éxodos forzados para aumentar los terrenos que poseen y en los cuales desarrollan sus actividades lucrativas. Sin embargo, no debe dejarse de lado la posi-

²⁴⁰ En este punto, la información ofrecida por el RUT es radicalmente opuesta, pues las personas registradas en este sistema apuntan a las FARC como principal agente de su desplazamiento, con el 45%, mientras los paramilitares y autodefensas ocupan el segundo lugar, con un 27% de los casos. Los grupos armados de origen desconocido se sitúan en el tercer lugar con un 17% de los desplazamientos y la Fuerza Pública es señalada como la responsable en un 2% de los casos.

²⁴¹ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad oficial responsable de la cartografía del país, presentó en 2007 una caracterización de la tenencia de la tierra en Colombia. De acuerdo con ésta, mientras el 94% de los propietarios del país (3.346.445) es titular de sólo el 18,7% de la superficie (12.683.460 hectáreas), el 1,4 % de los propietarios (48.212) son titulares del 65,4% de la superficie (44.260.931 hectáreas). Análisis citado por la Comisión de Seguimiento en su VI informe, de junio de 2008, p. 22.

bilidad de que sea simplemente una forma de acceder a la tierra por parte de grandes propietarios, que emplean el conflicto como método y excusa para satisfacer deseos meramente económicos.²⁴²

1.2.4 Tipos de desplazamiento y frecuencia de los mismos

La migración forzada interna se lleva a cabo en tres modalidades diferentes. Puede ser masiva, cuando involucra al menos a 10 familias, grupal o individual. El primer tipo ha sido la más común entre las familias registradas en el RUPD, con un 40% de incidencia. En el caso de las que no son reconocidas por el Estado se ha presentado en un 36,8%, diferencia que se explica por el hecho de que la visibilidad que caracteriza este tipo de éxodos constituye un factor de presión para su reconocimiento por parte de las autoridades. El segundo tipo ha involucrado al 28% de las familias registradas y al 28,7% de las que no lo están. Finalmente, el tercer tipo ha sido la vía de desplazamiento del 32,4% de los hogares registrados y del 34,5% de los que no lo están (Comisión de Seguimiento, 2010b: 35).

Es importante señalar que estos resultados de la III Encuesta de Verificación contrastan con la idea, mantenida hasta el momento, de acuerdo con la cual el éxodo forzado interno en Colombia ha sido un fenómeno esencialmente individual, idea apoyada en los datos ofrecidos por Acción Social (Rodríguez y Rodríguez, 2010: 17). Por el contrario, los datos ofrecidos por las encuestas que se han realizado revelan una creciente tendencia al desplazamiento masivo. Así, la primera encuesta, desarrollada en 2007, reveló que el 21% de los éxodos respondían a esta categoría, porcentaje que la segunda encuesta de 2009 elevó al 40,7%. La tercera reveló un ligerísimo descenso, ubicándolos en el 40% (Comisión de Seguimiento, 2010b: 66).

Ahora bien, de acuerdo a la misma fuente, los hogares desplazados, en el 90% de los casos, han debido desplazarse una vez. Un poco más del 7% ha debido hacerlo dos, y un 1% tres o más veces (Comisión de Seguimiento, 2010b: 29).

1.2.5 Caracterización de los desplazados

Tal y como se ha mencionado, no existe un arquetipo del desplazado. Sin embargo, es posible establecer ciertas características que son propias de esta población. En apretada síntesis se podría señalar que se trata de un grupo mayoritariamente femenino, muy joven, con una progresiva presencia de personas pertenecientes a minorías étnicas y que enfrenta una serie de desafíos que incrementan su vulnerabilidad.

De acuerdo con la III Encuesta de Verificación, esta población es mayoritaria-

²⁴² En este punto es importante recordar los trabajos de Mauricio Reyes de los años noventa en los que establece la conexión entre narcotráfico y concentración de tierras. En particular, respecto la compra de tierras por narcotraficantes, véase Thoumi, Francisco (Ed.) (1997) *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Ariel-PNUD, Bogotá.

mente femenina (52,4%), frente al 50,7% presente en la población general del país.²⁴³ Asimismo, se señala que los niños y jóvenes tienen un peso importante en los hogares desplazados. El 65% de los inscritos en el RUPD son menores de 25 años, proporción que es un poco menor en los no registrados, donde es del 60,7%. Estos datos contrastan con los manejados por el Departamento Administrativo Nacional Estadística (DANE), de acuerdo con el cual el 47,8% de la población del país tiene menos de 25 años. Es de destacar la elevada proporción de niños menores de 4 años entre los desplazados, ya que representan el 13,7% de los hogares inscritos y el 14,3% de los que no lo están. Ello, pese a que en el país este grupo etario de la población representa apenas el 9,1%²⁴⁴ (Comisión de Seguimiento, 2010b: 52-54).

La corta edad de una parte importante de la población desplazada contribuye a incrementar su fragilidad, no sólo por las especiales necesidades de niños y adolescentes, sino también por cuanto aumenta la tasa de dependencia económica. Esta situación se hace más grave en los casos de hogares con jefatura femenina, los cuales representan el 45% de los desplazados, muy por encima del 29,9% nacional, ya que en estos casos las jefas deben responder por 4,6 personas, frente a las 2,9 de la media nacional, que son responsabilidad de los jefes masculinos. Al parecer, la diferencia se debe a que en estos últimos suele haber un cónyuge con el cual repartir la carga, ausente en buena parte de los primeros casos (Comisión de Seguimiento, diciembre 2010: 60).

La importancia de la presencia de los grupos étnicos minoritarios constituye otro de los rasgos importantes del colectivo desplazado. Si bien estos grupos representan el 14,01% de la población colombiana,²⁴⁵ constituyen el 28,8% de la población expulsada de sus hogares. Los afro descendientes, que representan el 10,6% de la población del país, constituyen el grupo más afectado, en la medida en que conforman el 22% de los hogares desplazados (22,5% de los inscritos en el RUPD y 19,4% de los que no lo están). Los indígenas, que representan el 3,4% de la población colombiana, también han sido golpeados con especial fuerza al conformar el 6,1% de la población en situación de éxodo forzado (6,4% de los inscritos y 4,5% de los que no

²⁴³ El RUT ofrece una versión distinta, al señalar que el 49% de la población desplazada está conformada por mujeres. Se trata, sin embargo, de una posición minoritaria, pues también el informe encargado por AS reconoce una preeminencia femenina en la conformación de este grupo humano. También los datos arrojados por el RUPD revelan una preeminencia de la presencia femenina.

²⁴⁴ El RUT también apunta al peso de los niños en los hogares desplazados, pues según sus registros el 21% de los integrantes de este tipo de hogares tiene menos de siete años. El informe de AS sitúa la cifra en un 13%, porcentaje inferior al de este grupo etario entre la población pobre atendida por JUNTOS, el cual es del 15%.

²⁴⁵ Cifra arrojada por el último censo nacional llevado a cabo en 2005, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Ver al respecto el documento “La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos”, disponible en la página web: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf Consulta realizada el 8 de junio de 2011.

lo están)²⁴⁶ (Comisión de Seguimiento, 2010b: 57). La especial afectación de estos grupos puede explicarse por el interés que representan los territorios que ocupan, tanto por su posición estratégica en el marco de los enfrentamientos armados entre las diversas facciones del conflicto, como por la riqueza de su suelo y su subsuelo. En igual medida, lo anterior revela la especial vulnerabilidad de estos grupos, que no cuentan con la efectiva protección del Estado, lo que facilita su expulsión.

La combinación de los rasgos relativos a género, grupo etario y pertenencia étnica permite vislumbrar la fragilidad del colectivo desplazado, cuyos integrantes han sido arrancados de sus comunidades de origen y obligados a vagar por el país en busca de un lugar para establecerse. Esta vulnerabilidad, no obstante, se ve incrementada por tres factores adicionales, como son la tasa de discapacidad que presentan, su bajo nivel educativo y el despojo que han sufrido.

El 5% de los desplazados presenta alguna discapacidad física o mental. Si bien estas discapacidades son padecidas en su mayoría por personas mayores de 65 años (el 30% de los integrantes de este grupo tiene alguna), el 9% de quienes las enfrentan son jefes de hogar, lo que los hace más vulnerables a ellos y a sus familias, en la medida que dificulta enormemente su capacidad para obtener ingresos (Comisión de Seguimiento, 2010b: 56 y 57).

El bajo nivel educativo de esta población, constituye otro importante factor de fragilidad. Más aún si se tiene en cuenta que el 20% de los jefes de familia son analfabetos, lo que refleja los problemas estructurales de la política educativa, particularmente en los sectores rurales del país, de donde proviene la mayor parte de esta población. Pero no se trata tan sólo de un problema de jefes de hogar, el 14,95% de la población desplazada mayor de 15 años se encuentra en esta condición. Esta alta proporción contrasta con el 6,9% de analfabetismo que presenta el país (Comisión de Seguimiento, 2010b: 58).²⁴⁷

Finalmente, el despojo del que han sido víctimas constituye un tercer y determinante factor de vulnerabilidad de este colectivo. En Colombia el desplazamiento ha sido un medio de apropiación ilegal de tierras, así como de bienes muebles e inmuebles, lo que ha supuesto una condena de miseria que cae sobre los desplazados. La III Encuesta de Verificación reveló que para el 84% de los hogares inscritos en el RUPD el desplazamiento implicó el abandono de bienes (sin contar con los enseres domésticos, pues entonces la cifra sería de 99%). Estas pérdidas han sido clasificadas de la siguiente manera: 72% perdió animales, 50% maquinaria y equipo, 42% tierras, 32% cultivos, 24% infraestructura productiva y 19% bienes raíces no rurales. La situación

²⁴⁶ El RUT confirma esta tendencia al indicar que el 15,1% de las personas registradas son afrodescendientes, mientras que 3,9% pertenecen a grupos indígenas. Asimismo, el informe de AS señala que el 5% de las familias desplazadas atendidas por JUNTOS son indígenas, mientras el 16% son afrodescendientes.

²⁴⁷ De acuerdo con el RUT el 16% de sus inscritos no ha recibido ningún tipo de formación escolar.

de los hogares no inscritos es similar, ya que el 78% perdió algún bien, repartidos de la siguiente manera: 63% animales, 45% maquinaria y equipo, 36% tierras, 23% cultivos permanentes, 17% inmuebles no rurales y el 16% infraestructura productiva.

Estas propiedades fueron arrebatadas o sencillamente se perdieron. El análisis consolidado de hogares inscritos y no inscritos en el registro oficial revela que, apenas un 3,5% de los mismos alcanzó a vender la tierra libremente, la dejó al cuidado de familiares o amigos, o celebró contratos de aparcería. Un porcentaje idéntico fue obligado a vender las tierras y un 2,2% las entregó sin nada a cambio. El 90% restante sencillamente se vio obligado a abandonarlas.

Este abandono es particularmente grave en un país en el que los sistemas de registro de propiedad rural se caracterizan por su informalidad. De esta manera, aunque el 78,3% de los hogares se considera propietario de la tierra que poseían antes de su huida, sólo el 21,2% poseía los documentos oficiales que acreditaban tal relación. Esta ausencia de título facilita el despojo de estos bienes, a la vez que dificulta enormemente la recuperación de los mismos por parte de sus reales dueños (Comisión de Seguimiento, 2010a: 3).

En síntesis, puede decirse que las personas en situación de éxodo forzado, pese a su heterogeneidad, comparten dos rasgos esenciales. Por una parte, reúnen ciertas condiciones relativas a su género, edad, etnia y procedencia que las sitúan en una posición de vulnerabilidad, independientemente de la migración que les ha sido impuesta. Es decir, su situación era relativamente frágil antes de ser obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual. Sin embargo, por otra parte, en su entorno original, estas personas poseían bienes, relaciones y saberes que les proporcionaban recursos para enfrentar la cotidianidad. La brutal expulsión de estos lugares les arrebató estos haberes, sumiéndolos en la pobreza y destruyendo su condición de miembros de una comunidad, para convertirlos en eternos forasteros.

1.2.6 Intención de retorno

Una persona deja de encontrarse en situación de desplazamiento cuando retorna a su lugar de origen, o cuando se reubica en otro lugar. En ambos casos debe tratarse, como lo ha señalado la Corte Constitucional de forma insistente, de una decisión voluntaria que debe llevarse a cabo bajo la supervisión estatal, de manera que se garantice la seguridad y los derechos fundamentales de los retornados y reubicados.²⁴⁸

La política estatal se ha centrado en el retorno como la vía de superación de la condición de desplazado (Escobar, 2010: 24). Sin embargo, el deseo de regresar al lugar de partida es escaso entre quienes se encuentran en tal situación. De acuerdo con la III Encuesta de Verificación, tan sólo el 5,7% de los hogares inscritos en el RUPD y el 6,1% de los que no lo están tienen tal intención. El grueso de la población prefiere permanecer en el municipio en el que se encuentra, como lo manifestaron el 72,4% de los hogares inscritos en el RUPD y el 74% de los no inscritos. Una proporción bastante menor considera la alternativa de la reubicación en otro municipio (10,4% y 9,4% respectivamente) o no ha decidido aún qué hacer (9,3% y 9,0%). Finalmente una pequeña cantidad de hogares considera como una opción el abandonar el país (2,1% y 1,6% respectivamente).²⁴⁹

Las razones por las cuales el retorno no es una opción para la mayoría de estas personas tienen que ver con la ausencia de condiciones de seguridad en el lugar de origen, la falta de un lugar al que volver y la poca posibilidad de acceso a ciertos bienes y servicios públicos (como el servicio de energía eléctrica, la educación y la sanidad).²⁵⁰ Por otro lado, el tiempo transcurrido desde el éxodo influye también en la intención de regresar, de manera que, a mayor tiempo transcurrido, menor es la intención de volver (Comisión de Seguimiento, 2010b: 39-41).

1.3 Conclusiones

El desplazamiento forzado no es una mera consecuencia del conflicto armado interno que enfrenta Colombia desde hace más de seis décadas. Sus causas hunden sus raíces en los conflictos estructurales que han estado presentes a lo largo de la historia de este país y cuyo desarrollo ha implicado la apropiación, por parte de acto-

²⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-372/02, T-025/04 y Auto 383/10, entre otros.

²⁴⁹ El RUT muestra una intención de retorno un poco más alta: el 7,3% desea retornar, el 17,2% desea reubicarse, el 1,65% desea salir del país y el 61,6% desea permanecer en el municipio de acogida.

²⁵⁰ La encuesta inquirió a las personas desplazadas tras 1998 por las razones por las que no quieren regresar. Los resultados consolidados de inscritos y no inscritos son los siguientes: 37,4% por miedo o temor, 12,8% porque sabe o cree que se mantienen las condiciones de inseguridad, 16,8% no cuenta con medios para hacerlo, 3,1% por las malas condiciones de vida del lugar de origen, 3,1% por las mejores condiciones de empleo en el lugar en el que se encuentra, 1,0% por las mejores condiciones de educación en el lugar en el que se encuentra.

res armados, de amplias extensiones del territorio nacional, con fines estratégicos, o con fines de explotación de las tierras conquistadas. No obstante, la política pública, diseñada e implementada a partir de 1997, desconoce esta amplitud de causas y matices, ofreciendo atención únicamente a quienes puedan probar que han sido expulsados de sus lugares de residencia habitual en el marco de la guerra por el control del Estado. La consecuencia de esta decisión ha sido la desprotección de un sector del colectivo en situación de desplazamiento, a pesar de que sus circunstancias son similares a las que enfrentan quienes se benefician de la protección estatal.

La población en situación de desplazamiento, por otra parte, constituye uno de los colectivos más vulnerables del país. Su situación de fragilidad, pese a lo que podría pensarse, no sólo se debe al éxodo que le ha sido impuesto. La expulsión de sus lugares de origen ha implicado despojo de sus bienes y la destrucción del tejido social en el que su existencia se desarrollaba. Ellos deben, por tanto, enfrentar su nueva condición de nómadas, privados de prácticamente toda posesión, pero también de su condición de miembros de una comunidad, y por tanto, de una parte de su identidad. Además, estas personas cargan con una serie de carencias previas, que agravan su situación. Así, por ejemplo, la alta tasa de analfabetismo que presentan, revela fallos antiguos y graves en las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos fundamentales de toda la población colombiana. Por tanto, una política destinada a su protección integral debería no sólo afrontar la situación generada por la expulsión y el desarraigo, sino también abordar las carencias que enfrentaban previamente. Se trata de una oportunidad, que no puede dejarse pasar, para garantizar el goce efectivo de derechos socioeconómicos a una parte de la población del país, hasta ahora marginada.

Finalmente, las personas en situación de desplazamiento, en su gran mayoría, no tienen la intención de retornar al lugar del que fueron expulsadas. Esta decisión obedece, en parte, a la persistencia de las condiciones de inseguridad en los lugares de origen de estas poblaciones, pero también se explica, en particular entre las personas que llevan más tiempo en esta situación, por el hecho de que han decidido reorganizar su vida en los lugares en los que han encontrado refugio. Se trata de una decisión plenamente legítima, tomada en ejercicio del derecho a la libre determinación de la persona y, por tanto, debe ser respetada por las autoridades públicas. En consecuencia, resulta conveniente revisar la decisión de privilegiar el retorno como solución definitiva a la situación de éxodo forzado. Es preciso que se diseñen nuevas alternativas acordes con la voluntad de los afectados.

2. La política colombiana para la atención integral a la población desplazada

La responsabilidad de asistir y proteger a las personas que son reconocidas como desplazados internos ha sido enfrentada por el Estado colombiano a través de una política social extremadamente compleja, cuya estructura y funcionamiento descansa sobre dos pilares. El primero es el legal, representado por la ley 387 de 1997, com-

plementada en 2008 por la ley 1190 y desarrollada por múltiples decretos, mediante la cual se establece el marco institucional encargado de la atención integral a las personas en situación de éxodo forzado a través de las etapas de prevención, atención humanitaria, estabilización socioeconómica y retorno o reubicación. El segundo es una amplia jurisprudencia elaborada por la Corte Constitucional, cuyo eje central es la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se ha introducido un enfoque de derechos al esquema de atención fijado por las leyes.

La conjunción de las disposiciones provenientes de los dos pilares ha producido la que es, sin duda, la política social más compleja, ambiciosa y sofisticada que se ha producido hasta el momento. Por desgracia, también ha sido una de las que mayores frustraciones han generado. A pesar de las reformas que se le han introducido, de los recursos que se han invertido en su desarrollo y de la permanente vigilancia de la sociedad civil, en particular a través de la Comisión de Seguimiento, su desempeño no ha logrado evitar que continúen produciéndose éxodos forzados, ni restablecer de forma integral los derechos de quienes han sido arbitrariamente expulsados de su hogar. Esto último, a pesar de que se han logrado ciertos avances, en especial en materia de atención a la salud y la educación.

A lo largo de este capítulo se presenta un panorama general de la compleja política colombiana para la atención de las personas en situación de éxodo forzado. Para ello se realiza, en primer lugar, un recorrido histórico que permite analizar las razones que llevaron a su surgimiento, su desarrollo y, en particular, la determinante influencia de la Corte Constitucional en su diseño y puesta en práctica, así como la inclusión que, a través de su jurisprudencia, se ha llevado a cabo de los parámetros internacionales de protección a los desplazados contenidos en los Principios Rectores para el desplazamiento forzado de Naciones Unidas. En segundo lugar, se procederá a describir su estructura en la actualidad. Por último, se presentará el balance de su aplicación, analizando el efectivo grado de protección que ha ofrecido a los derechos de quienes han sido expulsados de sus hogares en cada una de las etapas de atención establecidas por la propia política.

2.1 Formación y desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento forzado

2.1.1 Surgimiento de la política

Los éxodos forzados internos han sido una constante en la historia del país, palpable en toda ciudad colombiana con sólo dirigir la vista hacia los cinturones de miseria que las rodean para comprobar su progresivo crecimiento. Sin embargo, sólo hasta la última década del siglo pasado se incluyó el desplazamiento interno en la agenda estatal como un problema específico que requería una respuesta especializada. Hasta ese momento, no era considerado más que un efecto, y no necesariamente el más relevante, de situaciones percibidas como los verdaderos problemas que había

que enfrentar, tales como los desastres naturales, las acciones terroristas y, muy especialmente, el conflicto armado interno.

Si bien a partir de 1993 las autoridades nacionales dieron los primeros pasos dirigidos a la atención de las personas expulsadas de sus hogares por los actores del conflicto armado,²⁵¹ no existía entonces voluntad de reconocer al desplazamiento como un problema en sí mismo. De hecho, desde el Departamento Nacional de Planeación se señalaba que ello debía evitarse, pues focalizaría la mayor parte de los recursos en un sector de la población afectada por la violencia propia del enfrentamiento entre el Estado y los grupos subversivos, desprotegiendo a quienes no hubieran huido.²⁵²

El cambio de percepción frente a los éxodos forzados internos fue motivado por la conjunción de elementos tanto nacionales como internacionales. En el primer plano, el estudio desarrollado por CODHES y la Conferencia Episcopal Colombiana, Derechos Humanos y desplazamiento interno en Colombia, publicado en 1995, reveló que el número de desplazados internos en el país se situaba entre 544.801 y 627.720 personas. La magnitud de esta cifra y las dramáticas condiciones de vida de estas personas, puestas de manifiesto por este trabajo, llevaron a ciertas organizaciones de la sociedad civil a exigir del Estado acciones tendientes a atender a este grupo.²⁵³

El panorama presentado por este primer análisis sobre los éxodos forzados al interior del país coincidió con la toma de interés por parte de instancias internacionales, las cuales se manifestaron a través de dos visitas al país. La primera fue realizada por una comisión de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas,²⁵⁴ producto de la cual surgió un memorando reservado que propuso una

²⁵¹ Por un lado el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, regulado por la ley 104 de 1993, ofrecía asistencia humanitaria para las víctimas de ataques terroristas, incluidos los desplazados. Por otra parte, se firmaron algunos convenios con organismos internacionales, a fin de atender a grupos de desplazados. Tal fue el caso del convenio firmado con la Cruz Roja para la atención de 1.500 personas en situación de desplazamiento. Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2803 de 1995, p. 4.

²⁵² “Si se asume una política dirigida a los desplazados por la violencia se focalizaría la acción gubernamental a reducir el impacto de este fenómeno sobre aquella población que, producto del enfrentamiento entre las fuerzas sociales en conflicto o de las amenazas de carácter personal, decide migrar. No obstante, ésa es sólo una parte de la población que sufre el impacto de la violencia. Están también aquellos que deciden quedarse donde están asentados a pesar de las amenazas contra su vida, en lo que podría denominarse una “resistencia civil”. La población objetivo, debe definirse entonces, con base en criterios de violencia y no de migración.” *Ibidem*.

²⁵³ En particular a la propia Iglesia católica y a CODHES.

²⁵⁴ La CPDIA es un grupo informal e independiente creado por el Instituto de Derechos Humanos de Costa Rica en 1992, que reúne a los representantes de ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Internacional para las Migraciones, la

serie de medidas para el tratamiento del desplazamiento como un problema en sí mismo (COHEN, 2007). La segunda fue efectuada, en 1994, por el entonces Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos, Francis M. Deng, cuyas reflexiones²⁵⁵ contribuyeron a sentar las bases de la primera política estatal para la atención a esta población.

Dotado de los datos ofrecidos por el diagnóstico nacional y de las propuestas de acción sugeridas por los observadores internacionales, el Gobierno Nacional procedió a diseñar una estrategia que le permitiera enfrentar el –ya reconocido– fenómeno del desplazamiento forzado y atender a sus víctimas. Esta tarea fue asumida por el Consejo Económico y Social²⁵⁶ que preparó el documento CONPES Social 2804 del 13 de septiembre de 1995, denominado Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia,²⁵⁷ en el que se presentó la estructura básica de lo que debía ser la respuesta estatal ante este fenómeno, entendido como una violación al DIH, es decir, ubicándolo como una consecuencia del conflicto armado interno.²⁵⁸ En consecuencia, se adoptó una definición de desplazado interno restringida a las personas expulsadas de sus hogares a causa de esta conflagración. Es importante señalar que, a pesar de excluir a una parte importante de las personas expulsadas de sus hogares, esta definición fue recogida por la ley 387 de 1997.

Este primer proyecto de respuesta estatal no llegó a ponerse en práctica. La falta de voluntad y recursos de las instituciones públicas involucradas en la atención a los desplazados impidieron que el sistema establecido se pusiera en práctica. Sin embar-

Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. La CPDIA reúne también a organizaciones no gubernamentales como el Concilio Mundial de Iglesias y el Grupo de Políticas sobre Refugiados, a expertos independientes y a un observador del Comité Internacional de la Cruz Roja. Creada con el propósito de actuar como un punto de intercambio de información y de análisis de casos concretos, elabora recomendaciones a los gobiernos que así lo solicitan, al tiempo que ofrecen asesoría técnica tanto a estos como a las organizaciones que se ocupan de los desplazados. Debe anotarse que los participantes de agencias regionales y de la ONU actúan a título personal; las actividades del CPDIA no deben duplicar las que llevan a cabo las agencias.

²⁵⁵ Los comentarios y recomendaciones del Representante fueron vertidos en su informe a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Doc. N.U. E/CN.4/1995/50/Add.1.

²⁵⁶ El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, fue creado por la Ley 19 de 1958 y actúa bajo la dirección del Presidente de la República.

²⁵⁷ Los documentos CONPES tienen por función orientar la acción del gobierno. A través de estos se plantean y evalúan políticas públicas. No tienen fuerza obligatoria y las políticas que consagran tienen únicamente el carácter de gubernamentales. Se trata, pese a ello, de documentos básicos para la elaboración de cualquier política pública, ya que establecen los mecanismos para su financiación.

²⁵⁸ “El desplazamiento forzado, como una violación del derecho internacional humanitario, es una situación en la cual se materializa la violación simultánea tanto de derechos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales” Presidencia de la República, CONPES 2804, p. 3.

go, junto al documento CONPES 2429 de 1997, se fijarán las bases del que aún hoy en día es uno de los pilares centrales de la respuesta estatal: la ley 387 de 1997.

2.1.2 La ley 387 de 1997

La Ley para la Atención de la Población Desplazada (en adelante ley 387 de 1997) establece el marco jurídico que permite al Estado en su conjunto ofrecer respuestas a las necesidades de la población desplazada, buscar soluciones definitivas a su situación y prevenir la generación de nuevos éxodos. Esta norma, aprobada por el Legislativo, y por tanto dotada de fuerza vinculante, fue el resultado del trabajo conjunto entre la Presidencia de la República, en concreto de la Consejería Presidencial para los Desplazados, académicos de las universidades Nacional y Javeriana, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Iglesia (Rodríguez y Rodríguez, 2010: 21).

La norma establece cuatro ejes sobre los cuales debe desarrollarse la política de atención a los desplazados. Estos son la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y el retorno voluntario o reasentamiento de la población, como soluciones definitivas. El desarrollo de las tareas orientadas a la ejecución de estos ejes es confiado a una red institucional, denominada Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante SNAIPD), en la cual se integran veintisiete entidades públicas ubicadas en el nivel nacional.²⁵⁹ Estas realizan acciones específicas para la atención de la población desplazada bajo la coordinación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional (Acción Social).²⁶⁰

Este esquema de atención se ha elaborado sobre una perspectiva asistencialis-

²⁵⁹ El SNAIPD está integrado por 27 Entidades: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Vicepresidencia de la República a través del Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo, Servicio Educativo Nacional, Fonvivienda, Comisión Nacional de Televisión, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Banco Agrario, Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, Banco de Comercio Exterior de Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Superintendencia de Notariado y Registrado, Fiscalía General de la Nación y El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.

²⁶⁰ Originalmente, la coordinación del sistema era tarea de la Consejería Presidencial para los Desplazados. Esta instancia desapareció en 1999 y la coordinación fue asumida por la Red de Solidaridad Social, la cual, a su vez, fue transformada en Acción Social en 2005.

ta,²⁶¹ en la que el acento se ha puesto en las tareas que deben desarrollar las diversas entidades estatales, bien para “tender a la garantía de la asistencia humanitaria” durante la fase de atención de emergencia,²⁶² bien para “generar condiciones de sostenibilidad económica y social” durante la fase de estabilización y consolidación.²⁶³ Con ello, se asigna a las entidades involucradas simples obligaciones de medio, planteadas como acciones y programas que no involucran el reconocimiento de derechos para sus beneficiarios. La norma, por tanto, no reconoce derechos sino beneficios, cuya prestación está condicionada a la existencia de recursos para financiarlos.

La ley, como no puede ser de otra forma, sólo establece las líneas básicas de lo que debe ser la política. La concreción de éstas es tarea de un organismo creado por la misma norma: el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia²⁶⁴ (en adelante Consejo Nacional). Éste, dirigido por el Presidente de la República y conformado por varios ministros, consejeros presidenciales y directores de departamentos administrativos, así como por el Defensor del Pueblo, es el responsable de formular la política y asegurar la existencia de recursos suficientes para su funcionamiento, mediante la promulgación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia²⁶⁵ (en adelante Plan Nacional), el cual debe ser adoptado mediante decreto por el gobierno nacional. Es conveniente señalar desde ahora que, pese a su importancia cardinal, este plan no fue realmente formulado hasta 2005. Si bien el Consejo Nacional formuló uno en 1998,²⁶⁶ éste pronto quedó obsoleto, al corresponder a una etapa embrionaria del sistema.²⁶⁷ Fue necesaria la intervención de la Corte Constitucional para que se formulara un verdadero plan, ocho años después de que así lo ordenara la ley.

El último aspecto relevante de la ley 387 de 1997 es el referente a la participación de los entes territoriales (departamentos, municipios y distritos), así como de la propia población desplazada, en la formulación y aplicación de la política. El SNAIPD, como se ha visto, está ubicado en la administración central; sin embargo, cuenta en los ámbitos departamental y municipal con Comités Territoriales para la

²⁶¹ Diversos informes independientes que se han elaborado sobre el desarrollo y aplicación de la política de atención a los desplazados en Colombia han coincidido en señalar su enfoque asistencialista y en recomendar que se adopte un enfoque de derechos. Entre otros, los tres informes que ha elaborado ACNUR para los períodos 1999-2002, 2002-2004 y 2004-2006 y los informes presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento a la Corte Constitucional.

²⁶² Artículo 15 de la Ley 387/97.

²⁶³ Artículo 17 de la Ley 387/97.

²⁶⁴ Artículo 9 de la Ley 387/97.

²⁶⁵ Artículo 9 de la Ley 387 /97.

²⁶⁶ Decreto 173 de 1998.

²⁶⁷ En 1999 se intentó formular un segundo Plan Nacional, que fue consignado en el Documento CONPES 3057; sin embargo no llegó a ser vertido en un Decreto.

Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia²⁶⁸ que hacen las veces de interlocutores. Estos comités constituyen los únicos espacios de participación para la población desplazada establecidos por la ley, la cual fijó que dos de sus miembros deberían ser representantes de este colectivo.²⁶⁹

El Gobierno, responsable del desarrollo y puesta en práctica de las disposiciones de la ley 387 de 1997, asumió lentamente su tarea. Un año después de su aprobación, el Gobierno organizó y puso en funcionamiento el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, que garantizara los recursos para el funcionamiento de la política.²⁷⁰ Asimismo, en el 2000, el Gobierno estableció el Sistema de Registro Único de Población Desplazada (RUPD),²⁷¹ instrumento clave para el funcionamiento del SNAIPD ya que, por un lado, permite identificar a la población afectada así como llevar un historial de la atención que ha recibido y de su situación actual, mientras que, por otro lado, constituye la llave de ingreso de toda persona desplazada al sistema de protección estatal (tal y como se vio en el primer capítulo).

Los documentos CONPES constituyeron una segunda estrategia para desarrollar y complementar los dictados de la ley. De esta manera, el documento 3057 de 1997 presentó una propuesta para mejorar los mecanismos e instrumentos de atención a la población desde la etapa de prevención hasta su retorno o reubicación, siendo uno de sus principales puntos la creación de un Sistema de Alertas Tempranas, mediante el cual cualquier persona puede dar información sobre potenciales hechos generadores de éxodos forzados. Este sistema funciona actualmente bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo.

Los tímidos desarrollos llevados a cabo por el Gobierno en estos primeros años de existencia de la política no aportaron el impulso necesario para lograr una atención efectiva a la situación del creciente número de desplazados. Un análisis de esta

²⁶⁸ Artículo 7 de la ley 387 de 1997.

²⁶⁹ Artículo 7 de la ley 387 de 1997:

“Artículo 7o. DE LOS COMITES MUNICIPALES, DISTRITALES Y DEPARTAMENTALES PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA. El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estarán conformados por:

1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, es quien lo presidirá;
2. El Comandante de Brigada o su delegado;
3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción, o su delegado;
4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso;
5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;
6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana;
7. Un representante de la Defensa Civil;
8. Un representante de las iglesias;
9. Dos representantes de la Población Desplazada.

²⁷⁰ Decreto 501 de 1998.

²⁷¹ Decreto 2569 de 2000.

política, efectuado por ACNUR, reveló que carecía de centro, pues el ente responsable de su coordinación no estaba dotado de las facultades necesarias para ordenar la acción de sus numerosos miembros. En consecuencia, señaló, las acciones adelantadas por éstos se limitaban a atender aspectos puntuales de la situación de las personas desplazadas, sin ceñirse a un esquema de acción integral. Asimismo, la agencia internacional señaló su preocupación por el enfoque eminentemente asistencialista de la acción estatal y la concentración de sus esfuerzos en la etapa inmediatamente posterior al éxodo (la asistencia humanitaria) con el consecuente descuido de las etapas de prevención y búsqueda de soluciones definitivas (ACNUR, 2002).

2.1.3 La intervención de la Corte Constitucional

Las carencias de la ley 387 de 1997 y la tibia posición inicial del Gobierno frente a su implementación generaron un vacío de protección que entró a ser cubierto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de forma progresiva. Es preciso aclarar, desde este momento, que este tribunal ha jugado un papel determinante en el diseño e implementación de la política colombiana de atención a los desplazados internos. Sus decisiones han modificado la estructura misma de la política, al introducir un enfoque de derechos, ausente en las normas aprobadas por el Legislador y el Gobierno. Además de ello, ha incorporado un sistema de monitoreo de las medidas tomadas por el Gobierno, basado en indicadores efectivos del goce de derechos, que exige a las autoridades asegurarse de que las acciones que adelantan contribuyen efectivamente a restablecer los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

En pocas palabras, se puede decir que la Corte Constitucional es una verdadera coautora de la política pública de atención a los desplazados. Tal papel puede resultar extraño a primera vista pues, en una democracia basada en el principio de separación de poderes, se trata de una tarea asignada al Legislador y más comúnmente al Ejecutivo. Si bien la participación de los jueces en los debates políticos centrales en los Estados contemporáneos es un asunto hasta cierto punto común (Santos, Marques, Pedroso, 1995) y ya nadie discute el hecho de que las Cortes Constitucionales han dejado de ser exclusivamente legisladores negativos en estados como Hungría (Zizark, 1996), Sudáfrica (Burham, 1998) e incluso en los países de más honda tradición continental (Aja, 1998), el caso colombiano reviste una específica particularidad. En efecto, la Corte Constitucional ha asumido un papel mucho más complejo que el de sus homólogos, como es la formulación de los parámetros que deben seguir tanto el Legislador como el Ejecutivo al momento de diseñar y aplicar una política pública concreta.²⁷² Las razones por las que ello no sólo ha sido posible, sino también aceptable en Colombia, obedecen a dos factores. Por un lado, se encuentra la estructura

²⁷² Es probable que sólo la experiencia de la Corte Suprema India pueda equipararse al rol de la Corte Constitucional colombiana en la creación de políticas públicas. Muralidhar, S. (2008) "India: The expectations and challenges of judicial enforcement of social rights." In: Langford, M. (Org.) *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge University Press, New York, pp. 102-124.

de la justicia constitucional en este país, que cuenta con mecanismos que permiten al ciudadano acudir al juez constitucional con relativa facilidad,²⁷³ así como la posibilidad de la Corte de revisar cualquier asunto relacionado con la protección de los derechos fundamentales,²⁷⁴ lo que le permite fijar su contenido y la doctrina alrededor de los mismos. Por otra parte, se debe tener en cuenta una serie de factores políticos estructurales relacionados con la crisis de representación que enfrenta la sociedad colombiana y la debilidad de los movimientos sociales, en especial frente a la tendencia de calificar como subversivas diversas formas de protesta pacífica. Esto ha llevado a canalizar, mediante acciones judiciales, los reclamos frente a políticas sociales. A estos dos elementos debe sumarse la decisión de ciertos magistrados de apostar por la defensa y desarrollo de los derechos fundamentales, exigiendo su inclusión en el diseño de las políticas públicas. La amalgama de estos factores ha producido una jurisprudencia no sólo muy activa y con un alto impacto en el ordenamiento jurídico, sino también hondamente garantista (García y Uprimny, 2004).

Una vez explicadas las causas estructurales que permiten comprender el activo papel del tribunal constitucional en la construcción de la respuesta estatal a los éxodos forzados internos, es posible entrar a analizar cuál ha sido éste.

La protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado se configuró como un asunto de interés para la Corte Constitucional desde 1997. Es conveniente señalar que la primera sentencia sobre este tema es unos meses anterior a la ley 387.²⁷⁵ Sin embargo, en una primera etapa que se prolongó hasta el año 2000, las decisiones de la Corte no pretendían incidir en la estructura de la política pública, sino dictar una serie de órdenes orientadas a garantizar los derechos más esenciales de este colectivo en casos puntuales.

Sin embargo, el poco interés que demostró el Gobierno en el desarrollo de la política y los magros resultados de la misma, llevaron a este tribunal a modificar su actitud. De este modo, la sentencia SU-1150 de 2000 ordena al Presidente de la República desarrollar las actividades necesarias para superar la situación de estancamiento en la que había caído la política, garantizando de forma efectiva la protección de las personas en situación de desplazamiento interno. A partir de ese momento los fallos de este tribunal procuraron incidir de forma directa en aspectos puntuales del sistema de atención establecido en la Ley 387, llenando el vacío dejado por la ausencia de un verdadero Plan Nacional y, en especial, insistiendo en la necesidad de in-

²⁷³ Colombia cuenta, desde 1910, con una acción de inconstitucionalidad pública. Es decir, cualquier ciudadano puede demandar, en cualquier momento, la nulidad de una ley que vulnera la Constitución. Por otra parte, la Constitución de 1991 introdujo la acción de tutela al ordenamiento nacional, mediante la cual cualquier persona puede solicitar ante cualquier juez del país la protección de sus derechos fundamentales ante una acción, omisión o amenaza por parte de una autoridad pública, y bajo ciertas circunstancias de particulares.

²⁷⁴ La Corte Constitucional tiene la facultad de revisar las sentencias de tutela de última instancia.

²⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia T-227 de 1997.

corporar el enfoque de derechos a las prestaciones establecidas por la ley.

Los esfuerzos realizados en esta segunda etapa no produjeron los efectos esperados. La expulsión de población continuó creciendo, hasta alcanzar su máximo histórico en 2002, mientras que el creciente número de desplazados enfrentaba una doble victimización: la generada por el éxodo que les había sido impuesto y el ocasionado por la incapacidad de las autoridades de restablecer sus derechos.²⁷⁶ Esta situación llevó a la Corte a modificar su estrategia e incidir directamente en la estructura y el diseño de la política.

Tal paso fue dado a través de la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional²⁷⁷ (en adelante ECI) en relación a la situación enfrentada por la población desplazada, lo que supone un fallo estructural de la acción estatal que deriva en una vulneración masiva de derechos esenciales. Asimismo, se establecieron los parámetros que debía seguir la política para ajustarse a los mandatos constitucionales relativos a la garantía de los derechos fundamentales y la especial protección a los grupos vulnerables de la población. En otras palabras, a través de esta decisión el tribunal constitucional pasó de dictar órdenes más o menos puntuales a establecer los lineamientos básicos a los que debe ceñirse el Ejecutivo al momento de poner en funcionamiento la red institucional establecida en la ley 387. Estas líneas maestras, dicho sea de paso, también vinculan al Legislador, en caso de optar por modificar o reemplazar la ley.

Estos parámetros descansan sobre un enfoque de los éxodos forzados que difiere del manejado por el Gobierno, e incluso por el Legislador. El tribunal concibe al desplazado como un sujeto titular de derechos fundamentales, y no como un simple beneficiario de una determinada política pública. Por tanto, la asistencia y protección de estas personas es un asunto prioritario cuya satisfacción no puede postergarse con la excusa de fallos en el sistema de financiación, o de la existencia de otros asuntos que revisten interés general. Más aún, quien ha sido obligado a abandonar su lugar de residencia habitual posee un derecho fundamental a ser atendido en sus necesidades básicas, pues está en juego su mínimo vital, que permite a toda persona gozar de una

²⁷⁶ La situación de extrema vulnerabilidad de los desplazados, producto de la incapacidad del Estado de atenderlos adecuadamente, fue puesta en evidencia por la propia Corte Constitucional en su sentencia T- 025 de 2004: “el 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia. Igualmente, el 63,5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada, y el 49% no cuenta con servicios idóneos”.

²⁷⁷ El estado de cosas inconstitucional es una creación jurisprudencial que aparece por primera vez en la sentencia SU-090 de 2000. Para su configuración se requiere a) una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas, que pueden acudir a la acción de tutela en busca de la defensa de sus derechos, con el correspondiente riesgo de colapsar el sistema judicial y b) que la causa de esa vulneración no sea únicamente imputable a una autoridad, sino que repose en factores estructurales. Esta figura no sólo ha sido empleada por el tribunal colombiano, la Corte Suprema de la India ha recurrido a construcciones similares (Muralidhar, S., (2008), Op. Cit.).

existencia digna.

La acción del Estado, si ha sido incapaz de evitar la generación de éxodos forzados, debe orientarse a la reparación integral de los derechos que han sido vulnerados con la expulsión y a permitir a quienes han sido desplazados recuperar el control sobre sus vidas. Se exige, por tanto, que el SNAIPD actúe como un todo orientado a este fin, para lo cual debe ser dotado de los recursos y los mecanismos jurídicos de acción y coordinación necesarios.

En aras de lograr este propósito, la sentencia establece una serie de órdenes dirigidas a las autoridades responsables de la atención a la población desplazada. Por una parte, se exigió la creación de un verdadero Plan Nacional que reemplazara el obsoleto instrumento aprobado en 1998. Éste debía incluir la recolección y sistematización de información básica sobre la situación de la población en situación de desplazamiento, así como la previsión de los recursos necesarios para atenderla, lo que implicaba establecer las fuentes de origen de éstos y la distribución del esfuerzo presupuestal entre el Estado central, los departamentos, los municipios y las entidades de cooperación internacional. Por otra parte, se estableció la obligación de efectuar todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto requerido para atender a los desplazados. Finalmente, se determinó que debían tomarse las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo del contenido esencial de los derechos fundamentales de este colectivo, que son el derecho a la vida, el derecho a la dignidad y a la integridad personal, el derecho a la familia y la unidad familiar, el derecho a la subsistencia, el derecho a la salud básica, el derecho a la no discriminación, el derecho de los niños a la educación básica, el derecho a la asesoría para la estabilización socioeconómica y el derecho a decidir libremente sobre el retorno al lugar de origen o la permanencia en el lugar de desplazamiento.

Con el propósito de asegurarse de que estas órdenes fueran cumplidas, la Corte conservó jurisdicción sobre el tema y asumió la tarea de hacer un seguimiento detallado y continuo de la actuación del Estado. Este proceso será analizado un poco más adelante, pues antes es necesario abordar un aspecto particularmente relevante de la jurisprudencia constitucional, como es la incorporación que ha efectuado de las normas internacionales relativas a la protección de los desplazados internos a la política nacional.

2.1.4 Los principios rectores del desplazamiento interno y su incorporación a la política colombiana

Los Principios Rectores para el Desplazamiento Forzado son un instrumento elaborado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), mediante el cual se establecen los parámetros que deben seguir los Estados para asistir y proteger a esta población. Estos principios, elaborados bajo la dirección del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados, y aprobados por la Comisión de Derechos Humanos en 1998, reúnen los derechos de los que son titulares las personas que enfrentan el éxodo forzado, mediante una reinter-

pretación de los convenios y demás normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario. Asimismo, establece que es el Estado en el que estas personas se encuentran el principal responsable de atenderlas. Los demás miembros de la comunidad internacional, no obstante, tienen una responsabilidad subsidiaria que les legitima para ofrecer su colaboración en la atención a este colectivo.

La protección que se ofrece a los migrantes internos forzados a través de este conjunto de principios gira en torno a dos elementos. El primero es el derecho a no ser arbitrariamente desplazado, al que le es asignado el carácter de esencial para garantizar la dignidad de todo ser humano, en la medida en la que es considerado un requisito para el disfrute de los demás derechos.²⁷⁸ El segundo es la situación de extrema vulnerabilidad que enfrenta quien sufre la vulneración de este derecho, la cual es siempre más grave que la de otras víctimas de la misma situación o conflicto.²⁷⁹ En consecuencia, el Estado responsable debe ofrecer a los desplazados un trato especial y prioritario.

Pese a su carácter no vinculante,²⁸⁰ este instrumento ha sido objeto de una amplia difusión y de una excelente acogida. De hecho, su influencia ha sido decisiva en el diseño y aplicación de las respuestas que se han dado a los éxodos forzados internos desde los sistemas africano²⁸¹ e interamericano²⁸² de Derechos Humanos. Asimismo, las políticas nacionales en la materia han recibido su influjo, como en el caso de México, cuyo gobierno se ha comprometido a desarrollar acciones basadas en este

²⁷⁸ Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1997/23, Párr. 12.

²⁷⁹ Doc. N.U. E/CN.4/1995/50, Párr. 14.

²⁸⁰ La mayor parte de la doctrina considera los Principios Rectores un instrumento de soft law, pues es el producto del trabajo de un grupo de expertos, constituye una reinterpretación de normas de Derecho internacional y no ha sido aprobado por los Estados mediante la firma de un tratado. No obstante, un sector minoritario sostiene que, dado su contenido, se trata de una norma de hard law, y por tanto plenamente obligatoria (Kälin, Walter (2002) "How hard is soft law? The Guiding Principles of Internal Displacement and the need of a normative framework", en Cohen, Roberta; Deng, Francis y Kälin, Walter, *Recent Commentaries about the Nature and Application of the Guiding Principles on Internal Displacement*. Documento disponible en <http://www.brookings.edu/projects/idp.aspx>).

²⁸¹ La Unión Africana adoptó el 22 de octubre de 2010, en Kampala (Uganda), la Convención para la protección y la asistencia de los desplazados en África, de la que son parte 26 Estados y que ya ha entrado en vigor. Este tratado se inspira en los Principios Rectores, si bien establece previsiones para afrontar las especiales características de este fenómeno en la región.

²⁸² El sistema interamericano no ha producido aún un instrumento específico para hacer frente a los éxodos forzados internos. No obstante, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos se ha referido al asunto en varias resoluciones y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tomado varias decisiones al respecto. Los Principios Rectores han sido empleados por esta última como instrumento para interpretar las obligaciones del Estado frente a sus desplazados.

instrumento.²⁸³ Perú, por su parte, aprobó en 2004 la ley 28.223, que establece medidas para la protección de los desplazados internos a partir de las directrices establecidas por estos principios. No obstante, es probable que sea en Colombia donde este instrumento ha tenido mayor impacto.

La ley 387 no tuvo en cuenta estos Principios Rectores, ya que es un poco anterior a su formulación. Sin embargo, esta ausencia ha sido compensada con creces por el trabajo de la Corte Constitucional, que los adoptó como elemento central para justificar su visión sobre lo que debe ser la respuesta estatal a los éxodos forzados. Es decir, los Principios Rectores constituyen la base sobre la cual este tribunal ha construido el enfoque de derechos. Debe tenerse en cuenta que la ley 387 no consagra ninguno, tan solo prestaciones para los usuarios del SNAIDP, y tampoco los decretos que la reglamentan. Por tanto, al momento de exigir un cambio estructural en la respuesta estatal, la Corte debía presentar argumentos que legitimaran su postura. Los Principios Rectores, como norma internacional garante de derechos humanos, constituyeron tal argumento.

Para ello, a partir de 2000, la jurisprudencia constitucional señaló sobre estos principios, pese a no ser un tratado internacional, que “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado”,²⁸⁴ pues la amplia aceptación que han tenido los hace un instrumento válido para cubrir las lagunas del ordenamiento internacional frente a los éxodos involuntarios. Esta función opera sin perjuicio del hecho que, según la Corte, varias de las disposiciones de este instrumento son simples reiteraciones de previsiones incluidas en tratados de Derecho internacional de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, por lo que gozan de rango constitucional en virtud del mandato del artículo 93 de la Constitución Política.²⁸⁵ Los Principios Rectores, por tanto, son una norma de carácter superior en el ordenamiento nacional, que debe ser respetada por el Legislador y por el Gobierno al momento de diseñar e implementar los mecanismos de atención a los desplazados internos. Eso significa que los derechos de los que hace titulares a estas personas, así como la obligación de garantizarlos de forma especial y prioritaria, deben estar incorporados en la política pública destinada a su atención.

Esta línea jurisprudencial se ha mantenido sin grandes cambios desde entonces. No obstante, la sentencia T-025 de 2004 dio un paso más allá, y al identificar los derechos que han sido vulnerados en razón al éxodo forzado, estableció las precisas disposiciones de los Principios Rectores que deben ser tenidas en cuenta al momento

²⁸³ Doc. N.U. E/CN.4/2004/77, Párr. 18.

²⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000.

²⁸⁵ La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado, a través de una extensa jurisprudencia, el concepto de bloque de constitucionalidad, mediante el cual se integran en la Constitución normas que no se encuentran en su texto. Los tratados de DIDH y de DIH ratificados por Colombia forman parte de ese conjunto de normas a las que se atribuye rango constitucional.

de establecer las acciones destinadas a la reparación de cada uno de ellos.

En síntesis, puede decirse que a través de la jurisprudencia constitucional los Principios Rectores para el Desplazamiento Interno no sólo han sido incorporados a la política nacional de atención a este fenómeno, sino que se han constituido en elemento central de ésta.

2.1.5 El proceso de seguimiento a las órdenes dadas por la T-025 de 2004

Tal y como se ha señalado, la Corte Constitucional mantuvo la jurisdicción sobre el caso, una vez promulgada la sentencia, lo que ha dado lugar a un interesante proceso de seguimiento del cumplimiento a las órdenes establecidas en este fallo. La vigilancia del cumplimiento del fallo se ha efectuado a través de tres mecanismos distintos: las audiencias públicas, la Comisión de Verificación y los autos de seguimiento.

El primero hace referencia a las sesiones públicas convocadas por la Corte, en las que analizan los informes presentados por el Gobierno en presencia de las cabezas de las entidades responsables de la ejecución de la política, organismos internacionales, ONGs y organizaciones de desplazados. El segundo apunta a la comisión surgida de diversos sectores de la sociedad civil –ya mencionada en el primer capítulo–, que ha asumido la veeduría del cumplimiento de la sentencia y cuyos informes son presentados al tribunal de manera regular. Finalmente, el tercero está constituido por las decisiones que ha tomado la Corte sobre el cumplimiento de sus propias órdenes, apoyándose en buena parte en la información proporcionada por las audiencias y la comisión.

Tanto las audiencias como la Comisión de Seguimiento serán analizadas con mayor profundidad en el tercer capítulo, dedicado al estudio de los espacios dados por la política para la participación de la sociedad civil en general, y la población desplazada en particular. Por lo tanto, esta sección girará en torno a los autos. Estos han tenido como fin dar continuidad a las órdenes impartidas en la sentencia, requerir informes y acciones concretas a las autoridades responsables, y valorar la evolución de la política, tanto de forma global como frente a aspectos puntuales. Como resultado, estas decisiones han complementado las obligaciones de las autoridades responsables de la protección de las personas en situación de desplazamiento, exigiendo que se tengan en cuenta nuevos elementos necesarios para lograr una protección integral para este colectivo. Asimismo, se ha establecido un sistema de monitoreo basado en indicadores de goce efectivo de derechos.

La Corte ha sido muy prolífica en la producción de estas decisiones. De hecho, de febrero de 2004 a junio de 2011, había aprobado 89 fallos, los cuales pueden agruparse en tres períodos cronológicos. Durante el primero, que se extendió de 2004 a 2006, se efectuó un análisis crítico de la política, identificando una serie de fallos recurrentes en su funcionamiento e impartiendo órdenes orientadas a la superación

de los mismos.²⁸⁶ El segundo, desarrollado entre 2007 y mediados de 2008, se centró en cubrir una carencia identificada en la etapa previa, como es la ausencia de un sistema de evaluación de los resultados de la política. Tras un intenso proceso de trabajo coordinado entre el Gobierno, la Procuraduría General de la Nación, la Comisión de Seguimiento y ACNUR, el tribunal promulgó una batería de indicadores de goce efectivo de derechos, que miden el impacto de la respuesta estatal en veinte derechos.²⁸⁷ Estos indicadores han sido intensamente empleados por la Corte en la vigilancia de la acción gubernamental durante el último período, lo que ha conllevado la exigencia de resultados concretos y la impartición de órdenes bastante específicas para alcanzar tal fin.²⁸⁸ Asimismo, en esta etapa se ha exigido a las autoridades emplear un enfoque diferencial en aras de desarrollar programas y acciones específicamente orientadas a la protección de ciertos grupos de desplazados particularmente vulnerables o con necesidades especiales, como las mujeres,²⁸⁹ los niños y adolescentes,²⁹⁰ los indígenas,²⁹¹ los pueblos afro descendientes,²⁹² y los discapacitados²⁹³ (Rodríguez y Rodríguez, 2009: 30-34).

2.2 La política pública de atención al desplazamiento en Colombia

²⁸⁶ Corte Constitucional, Autos 185 de 2004: 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006, entre otros.

²⁸⁷ Corte Constitucional, Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008.

²⁸⁸ Corte Constitucional, Autos 008 y 011 de 2009 y 383 de 2010, entre otros.

²⁸⁹ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008. Esta decisión ordena al Gobierno la adopción de trece programas destinados a “colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado”.

²⁹⁰ Corte Constitucional, Auto 251 de 2008. A través de éste se ordenó la creación de 15 proyectos piloto para atender a los niños, las niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado. También se obligó a las autoridades competentes a tomar medidas específicas en relación con cada uno de los 18 mil niños, niñas y adolescentes identificados en el auto.

²⁹¹ Corte Constitucional, Auto 004 de 2009. Esta decisión ordenó crear un “Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento”, así como la adopción de 34 planes de salvaguardia étnica, uno para cada uno de los pueblos en riesgo de desaparición.

²⁹² Corte Constitucional, Auto 005 de 2009. Mediante el cual se ordenó crear e implementar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados por este grupo étnico, así como un plan integral de prevención, protección y atención específico para este grupo.

²⁹³ Corte Constitucional, Auto 006 de 2009. Mediante el cual se exigió la adopción de los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información sobre dicha población, así como el diseño e implementación de un programa con enfoque diferencial, así como de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención.

La amplia jurisprudencia de la Corte, representada tanto en sentencias como en autos de seguimiento, ha conllevado una intensa labor, llevada a cabo básicamente por el Gobierno, de desarrollo y modificación de la política, si bien el Legislador también ha participado en este último punto.

En la actualidad, la ley 387 de 1997 continua vigente. La estructura de atención a la población desplazada que establece, y en particular la red institucional que instaura, se mantienen en esencia tal y como fueron diseñadas en 1997. Ello, pese a que dos de sus disposiciones han sido encontradas inexecutable por la Corte Constitucional.²⁹⁴ Una década después de la promulgación de esta norma, la ley 1190 de 2008 añadió algunos puntos al esquema de atención, sin modificar su esencia. De esta forma, establece que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se encargará de la coordinación del nivel central de la política con los niveles departamental, municipal y distrital. Esta tarea había sido encomendada hasta el momento al Ministerio de Interior y Justicia, el cual había recibido serias críticas de la Corte Constitucional por su incapacidad para desarrollar una estrategia que permitiera coordinar los esfuerzos nacionales y territoriales, dirigida a lograr un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo por parte de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada.²⁹⁵ Si bien el cambio de ente responsable pretendía satisfacer las exigencias del tribunal, los problemas de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales no han sido superados, tal y como lo ha señalado el propio tribunal.²⁹⁶

Por otra parte, la ley 1190 establece nuevas obligaciones a las entidades territoriales relativas a la garantía del derecho a la vivienda a los desplazados, ordenándoles formular una estrategia de atención para esta población, la cual debe contar con fuentes claras de financiación y estar consagrada en un Plan Integral Único. También establece el compromiso de las entidades que conforman la red institucional de vincular al sector privado empresarial, con el propósito de que contribuya en los procesos de estabilización socioeconómica.

No se trata, como se puede apreciar, de cambios estructurales que respondan a las exigencias del tribunal constitucional. Se trata de modificaciones más o menos puntuales, que no abarcan la totalidad de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, por ejemplo, los programas exigidos por los autos de enfoque diferencial, que aún están en etapa de preparación.

²⁹⁴ La sentencia C- 278 de 2007 declaró inexecutable el parágrafo del artículo 15, relativo a la limitación temporal a la ayuda humanitaria. Asimismo, la sentencia declaró inexecutable el parágrafo del artículo 18, que exigía a las personas en situación de desplazamiento colaborar con el Estado “en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación”.

²⁹⁵ Corte Constitucional, Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, y 233 de 2007.

²⁹⁶ Corte Constitucional, Autos 008 y 314 de 2009, y 383 de 2010.

El Decreto 205 de 2005 constituye una de las piezas centrales en este proceso de cumplimiento de las órdenes judiciales al establecer el Plan Nacional, el cual fija los lineamientos de la política, al tiempo que asigna a los municipios y departamentos nuevas responsabilidades en materia de atención en salud y educación a la población desplazada. Igualmente, se han aprobado normas para el desarrollo de los diversos programas de atención, muchas de las cuales son anteriores a la T-025. Así, el sistema de registro continúa bajo el decreto 2569 de 2000, al igual que los aspectos básicos del retorno. La ayuda humanitaria es regida por los decretos 250 de 2005 y 1997 de 2010. El acceso a la educación ha sido regulado por el decreto 2662 de 2001, el derecho a la salud por el decreto 2131 de 2003 y la protección de las tierras abandonadas se rige por el decreto 2007 de 2001.²⁹⁷ Finalmente, el acceso a la vivienda se rige por los decretos 951 de 2001 y 2100 de 2005.

Estos decretos se encuentran acompañados por numerosas decisiones adoptadas por los entes que conforman el SNAIPD para el desarrollo de los programas a su cargo, así como por las normas expedidas por las autoridades regionales y locales, para el cumplimiento de sus responsabilidades relativas a la atención de la población desplazada. Ahora bien, todas estas normas deben ser leídas y aplicadas conforme al enfoque de derechos introducido por la jurisprudencia constitucional, de manera que su objetivo sea la garantía del goce efectivo de los derechos esenciales de la población desplazada.

Todas estas disposiciones se combinan para conformar un abigarrado paisaje jurídico de enorme complejidad, que ha sido estructurado en un modelo de atención por parte del Gobierno. Este cuenta con tres líneas de acción: prevención y protección, atención integral y verdad, justicia y reparación. Las acciones de estas líneas se desarrollan a partir de cuatro elementos de carácter transversal, como son enfoque diferencial, capacidad institucional y sistemas de información, participación y articulación territorial. Todo ello con el fin de lograr el retorno o la reubicación de quienes han sido desplazados (Escobar, 2010: 19).

Antes de pasar a analizar los resultados que se han obtenido con la aplicación de este modelo, es preciso señalar que la atención ofrecida a los desplazados no sólo se efectúa a través de programas especialmente concebidos para ellos. Es el caso del programa Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS), a través del cual Acción Social busca que las familias pertenecientes a los estratos más bajos del país reciban un paquete de ayuda integral, que les permita no sólo cubrir sus necesidades, sino superar las condiciones que los condenan a la dependencia. Este programa tiene como objetivo atender a 1.500.000 familias, de las cuales se espera que unas 300.000 sean desplazadas (Escobar, 2010: 22).

²⁹⁷ La ley de víctimas y restitución de tierras, sancionada por el presidente el 10 de junio de 2011, establece numerosas previsiones para facilitar la recuperación de las tierras y bienes abandonados por las víctimas del conflicto armado en Colombia, dentro de las cuales se ubican los desplazados (o al menos parte de ellos). Es aún demasiado pronto para determinar de qué manera transformará el esquema manejado por el Decreto 2007 de 2001.

Si bien JUNTOS coexiste con la política pública orientada exclusivamente a la atención de los desplazados generados por el conflicto armado interno, también apunta a una nueva tendencia en el tratamiento de los éxodos forzados por parte del Estado. Esta consiste en disminuir el énfasis sobre la especial condición de estas personas, dada su situación de expulsión y desarraigo, para incluirlos en colectivos más amplios, y así incorporarlos como beneficiarios en políticas orientadas a enfrentar problemas estructurales del país, distintos al desplazamiento forzado. Así, en el particular caso de este programa, prima la situación de pobreza al momento de diseñar y aplicar las acciones estatales frente a la de desplazamiento.

En igual medida, la ley 1448 de víctimas y restitución de tierras, aprobada en junio de 2011 por el Parlamento colombiano, establece un esquema para la reparación de quienes han visto violados sus derechos en razón del conflicto armado interno. Si bien es muy pronto para determinar los efectos que esta norma tendrá sobre el modelo de atención a la población desplazada, es presumible que en su implementación la condición de víctima del conflicto prime sobre la de desplazado. Ello dependerá, en buena medida, del desarrollo que le dé el Gobierno a quien la norma entrega amplias facultades para establecer la forma de aplicación de los lineamientos que señala.

La gran pregunta que plantea esta nueva norma es si su desarrollo y aplicación establecerán un nuevo esquema de atención o si, por el contrario, mantendrá el enfoque de derechos de la actual política de atención a los desplazados, ampliándolo para incluir otras categorías de víctimas. La Comisión de Seguimiento ya trabaja para que la segunda opción sea la adoptada,²⁹⁸ pero aún es pronto para saber cuál será el camino elegido por el Ejecutivo.

2.3 Los resultados de la política de atención a los desplazados

El modelo de atención a la población en situación de desplazamiento tiene por objetivo el restablecimiento de estas personas en el goce efectivo de sus derechos, de manera que les sea devuelta la capacidad de auto determinarse, arrebatada por el éxodo que les fue impuesto. Por tanto, la evaluación que se hace de su desempeño gira en torno a la efectividad de las medidas y programas aplicados por las entidades que forman parte del SNAIPD, para reparar los derechos que les fueron vulnerados.

En esta sección se presentarán los resultados que la política pública ha arrojado en materia de protección y restablecimiento de estos derechos, a lo largo de las cuatro etapas de atención señaladas por la ley 387 de 1997: prevención, atención humanitaria, estabilización socioeconómica y retorno o reubicación.²⁹⁹

²⁹⁸ Entrevista a Luis Jorge Garay, presidente de la Comisión de Seguimiento, realizada el 21 de junio de 2011.

²⁹⁹ El análisis de los resultados de esta política se realiza a partir de varios documentos, entre los cuales destaca la III Encuesta de Verificación. En este caso los datos aportados en el texto

2.3.1 Prevención

La prevención del desplazamiento constituye a priori la primera, y en cierto modo, principal de las obligaciones estatales frente a los éxodos forzados, pues evitar que los derechos y la seguridad física de las personas se vean en peligro constituye la razón de ser de las autoridades. Su incapacidad para cumplir con este deber básico se encuentra en la raíz de los éxodos forzados y, a su vez, genera el deber de atender a los afectados. No obstante, dicha fase no ha sido realmente objeto de desarrollo en esta política, pues ha sido incorporada dentro de la estrategia general de seguridad del Estado.

Si bien la Corte Constitucional ha señalado que evitar el éxodo forzado constituye una de las obligaciones centrales del Estado, como responsable último de la garantía de los derechos y la seguridad física de los habitantes del territorio nacional,³⁰⁰ esta aseveración no ha estado acompañada ni por un desarrollo jurisprudencial consecuente ni por el diseño y desarrollo de programas acordes con la importancia de esta fase. La jurisprudencia constitucional se ha centrado en la atención posterior a la generación del éxodo, de forma que se ha limitado a hacer rápidas consideraciones sobre la etapa previa. En cuanto al desarrollo legal y reglamentario, si bien la letra de la ley 387 de 1997 establece que el grueso de la responsabilidad recae sobre los niveles local y departamental,³⁰¹ esta disposición no ha sido objeto de desarrollo reglamentario.

Lo anterior, por cuanto la prevención del desplazamiento ha sido excluida de la política para su atención, al ser integrada, a partir de 2003, a la política de Defensa y Seguridad Democrática y al actual Plan de Consolidación (Escobar, 2010: 20). Esta última ha sido diseñada para derrotar militarmente a los grupos insurgentes, mediante la ampliación de la presencia militar en las áreas conflictivas y la destrucción de los cultivos ilícitos, considerados una de las principales fuentes de financiación de la guerrilla.³⁰² La lógica que se maneja en esta estrategia supone que, una vez vencidos los grupos alzados en armas, el desplazamiento cesará, sin que sea necesaria otra acción.

La realidad de las cifras del desplazamiento, mencionadas en el primer capítulo,

sólo hacen referencia a las personas reconocidas como desplazados por el Estado e inscritas en el RUPD.

³⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150/2000.

³⁰¹ Artículo 8 de la ley 387 de 1997.

³⁰² Las bases de esta política se hallan consignadas en el documento del Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, publicado por la Presidencia de la República en 2003. El planteamiento que se realiza en este documento equipara las acciones de los actores del conflicto armado a las de grupos de delincuentes que recurren a métodos terroristas, restando cualquier atisbo de justificación a sus acciones. Paradójicamente, en el mismo documento se afirma que las opciones de negociación con éstos siguen abiertas.

revela que esta opción no ha sido acertada. Si bien se puede hablar de la reducción del número de expulsiones en determinados períodos tras 2003, éstas nunca han dejado de tener lugar.

2.3.2 Ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria constituye la primera etapa en la cadena establecida por la política estatal para la asistencia y protección de la población en situación de desplazamiento. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha señalado que constituye un derecho fundamental de las personas en situación de desplazamiento.³⁰³ La atención que se ofrece en esta fase ha sido diseñada de manera que se provea a los desplazados de los bienes y servicios que requieren para cubrir las necesidades más básicas y urgentes; aquellas que usualmente experimentan quienes acaban de ser expulsados de sus hogares, tales como alimentación, atención médica de emergencia o albergue temporal. En consecuencia, se trata de una primera asistencia de carácter temporal, en la medida en la que se espera que, con el paso del tiempo, estas primeras carencias sean cubiertas por otros programas que ofrezcan soluciones, sino permanentes, al menos estables.

Esta etapa ha sido la que mayores modificaciones ha experimentado a lo largo del tiempo. Su diseño original, fijado por la ley 387 de 1997, y su decreto reglamentario 2569 de 2000, establecían como requisito indispensable para recibir esta asistencia, la inscripción en el RUPD. Para ello, resultaba preciso que la persona en situación de desplazamiento así lo solicitara, mediante la presentación de una declaración sobre los hechos que dieron origen a su expulsión durante el año siguiente a la ocurrencia de los mismos. De igual forma, se establecía que su prestación se extendería únicamente durante los tres primeros meses tras el éxodo, prorrogables en situaciones excepcionales a tres más.³⁰⁴

Estas limitaciones fueron declaradas inconstitucionales por distintas sentencias judiciales,³⁰⁵ lo que exigió la reestructuración de la ayuda humanitaria. Esta tarea se llevó a cabo a través del decreto 1997 de 2010 y por la resolución de Acción Social

³⁰³ Corte Constitucional, C-278 de 2007.

³⁰⁴ El artículo 21 del Decreto 2569 de 2000 determinaba que esta prórroga sólo puede producirse en caso de que la familia en situación de desplazamiento tuviese jefatura femenina o de un adulto mayor de 65 años. También en los casos en los que alguno, o algunos, de sus miembros presentara una discapacidad severa o estuviese gravemente enfermo.

³⁰⁵ La exigencia de presentar la declaración para la inscripción en el RUPD antes de que se cumpliera un año desde la expulsión, fue declarada inconstitucional por la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en su sentencia de 12 de junio de 2008 (CP. Marco Antonio Velilla Moreno), que anuló varios apartes del Decreto 2569 de 2000. Asimismo, la sentencia de la Corte Constitucional C-278 de 2007 declaró inconstitucional el límite de tres meses a la ayuda humanitaria, señalando que esta debía prestarse mientras fuera necesario.

03069 de 12 de mayo de 2010; normas que si bien modifican el diseño, no renuncian a la temporalidad de esta fase. De hecho, si bien establecen plazos máximos más amplios para su recepción, estos continúan siendo muy breves y su posible ampliación se condiciona a la existencia de factores de extrema vulnerabilidad.

La atención humanitaria, de acuerdo a su nuevo diseño, está concebida como un proceso de atención que consta de tres etapas: Atención Humanitaria Inmediata (AHI), Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) y Atención Humanitaria de Transición (AHT).³⁰⁶ La AHI está dirigida a atender a quienes acaban de ser expulsados, por lo que para su recepción no es necesario estar inscrito en el RUPD. Basta con haber presentado declaración ante el Ministerio Público, ya que se presupone que a lo largo del mes en que esta ayuda se presta, la declaración será estudiada y la persona o familia serán incluidas en el registro oficial, lo que le permitirá acceder al siguiente programa, que no es otro que al AHE.

La ayuda que se presta bajo este programa se encuentra dirigida a todas las personas que se han desplazado en el año anterior a la declaración, una vez han sido incluidas en el registro oficial. Esta ayuda consta de un paquete que incluye bienes de primera necesidad y algunos servicios básicos mínimos que se ofrecen a lo largo de tres meses. La ampliación de este término implica el paso a la fase de la AHT y se encuentra condicionada a la valoración efectuada por Acción Social sobre las necesidades y capacidades de la familia desplazada y, en todo caso, no puede extenderse más allá de un año, contando los tres meses de AHE.

En el mismo sentido, las personas que son inscritas en el RUPD, tras haber presentado su declaración, y una vez transcurrido más de un año desde su expulsión, tienen la opción de acceder a la AHT. Sin embargo, Acción Social debe evaluar previamente su condición y determinar si se encuentran en condiciones de necesidad extrema. Adicionalmente, la prestación de esta ayuda sólo puede prolongarse nueve meses.

El plazo máximo de prestación de la AHT, no obstante, puede ampliarse en ciertas situaciones de extrema fragilidad, como es el caso de los hogares con jefatura femenina desempleada y sin ningún otro recurso, los menores de edad desamparados o abandonados, los adultos mayores desamparados y las personas discapacitadas que no puedan trabajar y no cuentan con familiares que las sostengan,³⁰⁷ es decir, en situaciones en los que negar la prórroga constituiría una violación flagrante del derecho a la subsistencia mínima.

Este nuevo esquema de atención de emergencia ha sido objeto de fuertes críticas, en especial por parte de los beneficiarios, ya que las condiciones establecidas para obtener la AHT no siguen las directrices establecidas por la Corte Constitucional, de acuerdo con las cuales la entrega de la ayuda humanitaria debe ser cuidadosamente analizada en cada caso concreto, pues el Estado no puede suspender abruptamente

³⁰⁶ Artículo 3 de la resolución de Acción Social 03069 de 2010.

³⁰⁷ Artículo 1 de la resolución de Acción Social 03069 de 2010.

tamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de auto sostenerse.³⁰⁸ En particular, se rechaza la disposición que excluye de prórroga a todas las familias inscritas en el sistema contributivo de salud, pues ello implica que perciben un salario mensual mínimo legal. Al respecto, se critica que el reducido monto de este salario mínimo³⁰⁹ no puede definirse, de manera objetiva y frente a todos los casos, como una prueba de que la situación de la familia se ha estabilizado hasta el punto de no necesitar ya de ayuda estatal directa (Comisión de seguimiento, 20010b: 73).

Una vez planteada la estructura de esta etapa es posible analizar los elementos que componen la ayuda y el grado de protección efectiva de su entrega. El paquete de ayuda, independientemente del programa, incorpora los elementos de salud (valoración médica, atención de emergencia médica y psicosocial y entrega de medicinas), albergue temporal, alimentación, así como la entrega de kits de aseo personal, utensilios de cocina, camas o colchonetas, y vestuario.

La AHI ha sido entregada de forma parcial, pues según la III Encuesta de Verificación, sólo el 0,5% de los hogares inscritos en el RUPD ha recibido todos los componentes de esta ayuda. El 33,8% manifiesta haber recibido alguno y el 66,2% sostiene que no ha recibido ninguno. Pese a todo, esta cifra muestra avances importantes frente a la situación reportada por la I Encuesta de 2007, que situaba este último porcentaje en 80,7%, y más moderados frente al panorama presentados por la II Encuesta, realizada en 2009, que revelaba que el 60,4% no había recibido ningún elemento de esta ayuda.

El incremento de la cobertura de la AHI no sólo se debe a la efectividad del sistema. También responde al aumento de éxodos masivos, unido al hecho que la visibilidad de este tipo de desplazamientos fuerza una rápida respuesta estatal, usualmente ausente en el caso de los discretos desplazamientos individuales (Comisión de Seguimiento, 2010b: 66).

La AHE ha logrado una mayor cobertura ya que, de acuerdo a la III Encuesta de Seguimiento, el 74,3% de los inscritos en el registro oficial ha recibido alguno de los componentes del paquete de ayuda. Este dato, además, revela una mejoría frente al 61,5% reportado en la I Encuesta de Seguimiento, a la vez que un retroceso frente a lo reportado por la II Encuesta, que señalaba un 83,2%. No hay datos que permitan explicar el retroceso ocurrido entre 2009 y 2010, aunque se aventura que puede obedecer al desbordamiento de los servicios ante el aumento de población desplazada, si bien también ha podido influir el cambio de estrategia adoptado por Acción Social de reemplazar la entrega de bienes en especie por dinero, que no termina de ser percibido como una prestación por los beneficiarios (Comisión de Seguimiento, 2010b: 70). Finalmente, no es posible medir el grado de cobertura de la AHT, pues fue creado en mayo de 2010 y tardó meses en ser implementado, de manera que aún no hay datos

³⁰⁸ Corte Constitucional, sentencias C- 278 y T-496 de 2007.

³⁰⁹ En 2011 el monto del salario mínimo mensual asciende a 535.600,00 pesos, cantidad que equivale a un poco más de 297 dólares.

sobre su recepción.

Es conveniente señalar que, tanto en la AHI como en la AHT, el componente que más ha sido entregado es el relativo a la ayuda alimentaria. De acuerdo con la III Encuesta de Verificación, fue recibido por el 15,1% de los hogares beneficiarios de AHI y el 51,9% de los receptores de AHE (Comisión de Seguimiento, 2010b: 69-71). La primacía de este elemento se encuentra en armonía con el enfoque asistencialista con el cual ha sido manejado. En efecto, pese a las directrices de la Corte Constitucional, la Comisión de Seguimiento ha denunciado en varias ocasiones que se le ha dado un manejo limitado, aislado de las demás fases de la política pública, y fragmentario, lo que impide un restablecimiento de derechos pese a la cantidad de recursos invertidos (Comisión de Seguimiento, 2010b: 74).

Este problema estructural no es el único que enfrenta la ayuda humanitaria. Un segundo punto, igualmente grave, está constituido por el hecho de que el 18% de los beneficiarios debió presentar una acción de tutela para que se les concediera aquello que es su derecho, el 27,9% debió ejercer el derecho de petición ante Acción Social y el 23,1% debió acudir a una organización de desplazados para que apoyaran su solidaridad (Comisión de Seguimiento, 2010b: 74). Estos datos apuntan a la existencia de una lógica propia de las entidades responsables de la prestación de esta fase, que obstaculiza el acceso a la misma, lo cual no sólo es contradictorio con los mandatos de la ley y sus decretos reglamentarios, sino que revela la incapacidad del sistema de apropiarse del enfoque de derechos exigido por la jurisprudencia constitucional.

2.3.3 Estabilización socioeconómica

Una vez el desplazado ha sido reconocido como tal y ha recibido la ayuda de emergencia, se da comienzo a la etapa más compleja del modelo de atención: la estabilización socioeconómica. Esta fase tiene como objetivo permitir que estas personas recuperen el pleno control sobre sus vidas. Para ello, se prevén acciones destinadas a devolverles la plena condición de ciudadanos, mediante la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales que les fueron violados con ocasión del éxodo. Adicionalmente, se establecen programas para su inclusión en el mercado laboral, de manera que les sea posible autosostenerse.

Se trata, por tanto, de una fase tan compleja como ambiciosa, integrada por múltiples programas orientados a asegurar el efectivo ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, a la salud, a la educación, a la vivienda y a la generación de ingresos. Esta diversidad supone un primer reto a la efectividad de la acción estatal, ya que el éxito de esta fase depende en buena medida de la capacidad de coordinación de las instancias estatales involucradas en el diseño y ejecución de estas medidas. Un segundo reto está constituido por la necesidad de introducir el enfoque de derechos en una etapa de la política pública que fue concebida, en sus inicios, como un conjunto más o menos articulado de programas destinados a equiparar la situación de los desplazados con la del resto de los habitantes del país, facilitando su acceso a bienes

y servicios públicos cuya prestación se ha visto interrumpida con ocasión del éxodo que les fue impuesto. Todo ello, sin reconocer a sus beneficiarios más derechos que el de aspirar a una serie de prestaciones, siempre y cuando la entidad responsable de otorgarlos cuente con fondos suficientes para cubrirlos.

Tal y como se verá a continuación, el primero de los retos ha sido parcialmente superado, más el segundo aún está en proceso de alcanzarse.

2.3.4 Derecho a la personalidad jurídica

La garantía al derecho a la personalidad jurídica es el primer paso para que las personas en situación de desplazamiento ejerzan su condición de ciudadanos. Para ello, es preciso dotarles de los documentos oficiales que dan fe de su condición de miembros de la sociedad y cuya posesión es indispensable para su desempeño en ésta, ya que son requeridos para trámites cotidianos tan importantes como la inscripción en las instituciones educativas, el alquiler o la compra de la vivienda, la firma de un contrato laboral o el acceso a los subsidios estatales.

En Colombia, el tipo de documento de identidad depende del grupo etario y del género. De este modo, los menores de siete años deben contar con un registro de nacimiento, los ubicados entre los siete y los diecisiete con tarjeta de identidad y los mayores de dieciocho deben tener cédula de ciudadanía. Por otra parte, los varones entre los dieciocho y los cincuenta años deben contar con la libreta militar, la cual certifica que han regularizado su situación respecto al servicio militar, que es obligatorio en el país. Este último documento es de vital importancia, ya que es exigido por todas las instancias públicas para la celebración de cualquier tipo de contrato, así como por las instituciones educativas superiores para conceder las respectivas titulaciones.³¹⁰

La garantía de este derecho, de acuerdo con la III Encuesta de Verificación, presenta aspectos bastante positivos cuando se trata de los documentos básicos. Así, el 98,3% de los niños menores de 7 años está inscrito en el Registro Civil, el 87% de los niños mayores de siete años y de los adolescentes menores de dieciocho cuenta con tarjeta de identidad, el 91% de las mujeres cuenta cédula de ciudadanía, así como el 94,7% de los hombres.³¹¹ Por el contrario, la proporción de hombres que cuenta con libreta militar es muy baja, apenas el 11% (Comisión de Seguimiento, 2010b:79).

Si bien nadie discute que estas personas no han prestado el servicio militar, ello no obsta para que su situación les sea definida y entregado el respectivo documento. Para que ello se cumpla basta el compromiso de las autoridades militares con el pro-

³¹⁰ Artículo 36 de la ley 48 de 1993. Esta norma también la establece como requisito para ingresar a la carrera administrativa, cobrar deudas al Estado y adelantar trámites notariales.

³¹¹ Estos datos suponen, además, avances frente a lo registrado por la II Encuesta de Verificación.

ceso de garantía de los derechos de los desplazados, paso que aún no se ha dado. Resulta interesante comprobar el contraste de esta situación con la de los paramilitares que se han desmovilizado. A través del Decreto 128 de 2003, el Gobierno estableció que, en aras de facilitar su integración a la vida civil y promover la paz, el Ministerio del Interior se encargará de que les sean entregados los documentos de identidad que precisen, incluyendo la libreta militar.³¹² El Ejército Nacional ha colaborado activamente en este último punto, habilitando la opción de solicitarla mediante una aplicación on-line.³¹³

2.3.5 Derecho a la salud

La salud es en Colombia un derecho fundamental, de acuerdo a lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T-760 de 2008. Su garantía se ha llevado a cabo en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS), establecido por la Ley 100 de 1993. Se trata de un sistema en extremo complejo que establece dos regímenes diferentes. El contributivo, para quienes tienen capacidad de realizar aportes a través de su trabajo o de ingresos independientes, y el subsidiado, para quienes no tienen dicha capacidad, en cuyo caso el Estado debe financiar parcial o totalmente el valor del seguro obligatorio. El primero es gestionado por entidades privadas, mientras el segundo es responsabilidad de entes públicos. No obstante, y por orden de la ya mencionada sentencia de 2008, los servicios médicos básicos ofrecidos en uno y otro caso deben ser los mismos.³¹⁴

La III Encuesta Nacional revela una situación de avance respecto a la afiliación de las personas desplazadas al SGSSS, ya que el 85% se encuentra inscrito en él, frente al 75% registrado por la II Encuesta de Verificación. Ahora bien, el 93% de los afiliados pertenece al régimen subsidiado, lo que revela su fragilidad económica, pues no han logrado vincularse al mercado laboral y no devengan ni siquiera un salario mínimo legal al mes (Comisión de Seguimiento, 2010b: 81).

La afiliación al SGSSS es un elemento importante, pero no determinante, del goce efectivo del derecho a la salud. Es preciso analizar si, una vez incluidas en el sistema, las personas desplazadas acceden efectivamente a los servicios de prevención y atención médica. La III Encuesta de Verificación refleja, al respecto, algunos resultados positivos, otros mediocres y unos pocos decepcionantes.

Así, frente al acceso efectivo a la atención médica, las cifras revelan que el 94,3% de las personas inscritas en el RUPD que la solicitaron la recibieron. Esta

³¹² Artículo 6 del decreto 128 de 2003.

³¹³ Ver al respecto la página web del Ejército Nacional de Colombia http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=197342&asunto_n1=37&dependencia_default=192

³¹⁴ La sentencia parte de la actual situación en la que los servicios ofrecidos por el sistema contributivo superan con creces los del sistema subsidiado. Es por ello que establece un plan de acción para la progresiva equiparación de ambas ofertas.

atención, no obstante, no incluye los servicios de apoyo psicosocial, que, pese a su importancia, tradicionalmente han tenido una muy baja cobertura. La II Encuesta de Verificación ya había revelado que apenas un 4,9% de la población desplazada había solicitado este apoyo, recibiendo atención el 81,6%. En 2010 la III Encuesta presenta una situación aún más grave, pues fue solicitada por el 4,1% de la población y el 79,8% la recibió. (Comisión de Seguimiento, 2010b: 86-88).

En cuanto a prevención, los datos señalan que hay aún trabajo por adelantar en materia de vacunación de niños menores de cinco años y de generalización de los controles a los niños en etapa de crecimiento. Respecto a este último punto es preciso señalar que el 71,6% de los niños menores de cinco años ha sido sometido a estas revisiones, de los cuales el 34% reveló tener problemas por bajo peso. Sin embargo, sólo el 51% recibió la correspondiente atención. Igualmente, aún existe la necesidad de mejorar los controles a las mujeres en estado de embarazo, ya que sólo el 28,7% había recibido las nueve revisiones establecidas por la ley, mientras el 11,7% no había sido sometida a ninguna. (Comisión de Seguimiento, 2010b: 89-94).

En síntesis, resulta innegable el avance en materia de inclusión de la población desplazada en el sistema de atención a la salud, mas ello no resulta suficiente para garantizar el goce efectivo al derecho fundamental. La atención efectiva y las medidas preventivas aun requieren mayor esfuerzo, así como la inclusión del componente psicosocial.

2.3.6 Derecho a la educación

La Constitución colombiana establece el carácter fundamental del derecho de los niños y adolescentes a la educación,³¹⁵ el cual ha sido resaltado por la jurisprudencia constitucional en múltiples ocasiones. En el particular caso de los menores en situación de desplazamiento, el goce efectivo de este derecho ha sido señalado como una condición indispensable para la superación del estado de fragilidad en el que se encuentran, dada la conexión que se ha establecido entre la garantía de este derecho fundamental y el libre desarrollo de su personalidad.³¹⁶

En respuesta a estas exigencias, el Ejecutivo promulgó el Decreto 2562 de 2001, mediante el cual se ordena la creación de los cupos necesarios en las escuelas e institutos públicos para recibir a los niños desplazados, según vayan llegando. La responsabilidad primordial de la ampliación de la oferta educativa se situó en los municipios, mientras que a los departamentos les fue asignada una función de apoyo financiero. El Ministerio de Educación Nacional, como medida complementaria, estableció líneas de actuación para que los menores desplazados pudieran ser incorporados en el curso escolar.

El resultado de estas medidas ha sido una alta tasa de incorporación de los menores entre 5 y 17 años al sistema escolar, la cual alcanza el 91,6%. De este porcentaje, el 87% de estos niños y adolescentes se encuentra en el nivel educativo que les corresponde de acuerdo a su rango de edad (Comisión de Seguimiento, 2010b: 103-108). Estos datos deben complementarse con otros respecto a la gratuidad de la educación, la permanencia en el sistema y la calidad del servicio, a fin de establecer el efectivo goce de este derecho.

En relación al primer punto, básico para garantizar la accesibilidad al sistema educativo, se han registrado avances en cuanto a la liberación del pago de los costos de la matrícula. Así, en 2008, el 64% de los niños no la pagaban, porcentaje que ha aumentado al 78% en 2010. En cuanto a las pensiones escolares, tanto en 2008 como en 2010 cerca de un 95% de la población no las pagaba. No obstante, la educación implica otros gastos, tales como uniformes, libros, material escolar y transporte, que no suelen ser cubiertos por la ayuda estatal. Lo anterior sucede, a pesar de que la III Encuesta de Verificación reveló que el 98,1% de los niños declaró tener al menos una necesidad en este aspecto y sólo el 5,9% declaró recibir alguna ayuda (Comisión de Seguimiento, 2010b: 108-110).

El segundo punto resulta aún más complejo. La III Encuesta de Verificación reveló que el 12,9% de los niños y adolescentes en edad escolar no se encontraba asistiendo a clases en el momento de su realización. Las razones para su inasistencia son variadas, pero debe destacarse que en un 19,6% de los casos respondía a problemas económicos, como la falta de dinero para pagar los costos de la educación o la nece-

³¹⁵ Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.

³¹⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-098/02, T-215/02, T-419/03 y T-025/04.

sidad de trabajar para apoyar la familia. Asimismo, el 27,3% señaló el desinterés en el estudio como la causa de la inasistencia. Frente a este último aspecto, es preciso señalar que el poco gusto por el estudio no es una característica exclusiva de niños y adolescente desplazados. Sin embargo, esta alta tasa revela la incapacidad del sistema educativo para realizar una oferta que se acomode a sus habilidades, expectativas y necesidades (Comisión de Seguimiento, 2010b: 112).

Finalmente, respecto a la calidad del servicio de educación, la III Encuesta de Verificación indagó sobre la percepción que tienen sobre ésta los hogares con menores vinculados al sistema educativo. Los principales problemas percibidos por estas personas son el exceso de alumnos por salón (17,6%), la inexistencia de bibliotecas, laboratorios y salas de computadores (15,2%), la inseguridad dentro del colegio o escuela (12,8%), y la presencia de droga o alcohol en las aulas (8,4%). Estas problemáticas se hacen más complejas a medida que se incrementa el nivel educativo. La inseguridad en el colegio por violencia y la presencia de droga o alcohol son identificados como problemas por padres de alumnos de básica secundaria y media, mientras que la inadecuada proporción de profesores por alumnos fue señalada por los padres de niños que cursan primaria y básica secundaria. En cambio, la falta de instalaciones adecuadas fue señalada por padres de estudiantes de todos los niveles (Comisión de Seguimiento, 2010b: 117).

En resumen, la garantía efectiva del derecho a la educación, al igual que en el caso de la salud, presenta avances importantes en la inclusión en el sistema educativo. Esta amplia cobertura, no obstante, aún debe ser complementada con medidas que logren garantizar la total gratuidad del servicio, la reducción de las tasas de inasistencia y deserción, así como mejorar la calidad de las instalaciones y programas.

2.3.7 Derecho a la vivienda

El derecho a contar con una vivienda digna es valorado por las decisiones de la Corte Constitucional como particularmente importante para el restablecimiento de las personas en situación de desplazamiento forzado.³¹⁷ Este mismo tribunal, en una sentencia de 2003, ha señalado que el concepto de vivienda digna abarca más que un techo que proteja contra los elementos, ya que debe constituir un punto a partir del cual cada persona pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Por tanto, toda vivienda debe cumplir con requisitos mínimos de habitabilidad, que comprenden la higiene, la calidad y el espacio requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.³¹⁸ Es importante señalar que este concepto no implica la propiedad de la vivienda, sino la seguridad jurídica en su tenencia; lo que ofrece un amplio abanico de posibilidades (propiedad individual,

³¹⁷ Corte Constitucional, Sentencias SU-1150/00, T-1346/01, T-098/02, T-602/03 y T-025/04.

³¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-936 de 2003, mediante la cual se revisó la constitucionalidad de la ley 795 de 2003, relativa al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo), siempre que estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, o cualquier otra forma de despojo arbitrario.

A fin de garantizar el goce efectivo de este derecho, se promulgó el decreto 951 de 2001, el cual fue concebido desde un enfoque de discriminación positiva, creando un programa específico de subsidios urbanos y rurales para la adquisición de vivienda para los desplazados, que ofrece condiciones más favorables de las que se presentan al resto de los colombianos. El decreto 2100 de 2005 modificó parcialmente la norma, permitiendo que el subsidio se destine también al pago de alquiler. Ambas disposiciones han sido complementadas por programas desarrollados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de subsidios en especie, específicamente orientados a la población desplazada. Asimismo, diversas normas han establecido el marco que permite a las entidades territoriales conceder subsidios complementarios, condicionados a la entrega de la ayuda por parte de las autoridades nacionales.³¹⁹

Esta política ha sido criticada, sobre todo, por el reducido monto de los subsidios nacionales que son de apenas 21 salarios mínimos legales mensuales, lo que corresponde a un poco más de once millones de pesos, que a su vez representan 6.249 dólares. Se trata de una cantidad insuficiente para adquirir con ella una vivienda. También se ha señalado que los requisitos para aplicar a este subsidio son tan severos que hacen muy difícil acceder a éste (Comisión Colombiana de Juristas, 2004).

La conjunción de estos dos factores ha resultado en el hecho de que sólo un 46,6% de la población desplazada haya solicitado las ayudas nacionales, las cuales han sido concedidas al 34,5%. De este porcentaje el 27,5% solicitó el subsidio complementario ofrecido por las entidades territoriales, que fue reconocido al 74%. Al cruzar los datos se obtiene que únicamente el 3% del total de hogares desplazados con derecho a subsidio lo obtuvieron (Comisión de Seguimiento, 2010b: 155).

Los resultados de la aplicación de estos programas no sólo son poco satisfactorios en cuanto a la asignación de las ayudas. También presentan carencias graves frente a la garantía de los elementos que conforman el derecho a una vivienda digna. Así, respecto a la seguridad jurídica, la III Encuesta de Verificación señaló que el 36,4% de las personas en situación de desplazamiento habita en una casa propia, pero sólo el 47,4% cuenta con los documentos que les acreditan como tales, otorgándoles plena protección frente a los desalojos arbitrarios. La situación de las personas que habitan bajo un contrato de arrendamiento, que asciende al 39,2% de los hogares desplazados, es todavía más vulnerable, ya que sólo 7,7% tiene contrato escrito. A lo anterior se suma la frágil situación del 12,9% de la población desplazada que se hospeda en las viviendas de sus familiares y amigos, del 9,5% que ha ocupado predios

³¹⁹ Entre otras, la ley 1190 de 2008 y el decreto 875 de 2006. Los subsidios concedidos por las entidades territoriales, además, deben estar incluidos en el Plan Integral Único y aprobados por la respectiva asamblea departamental o concejo municipal.

ajenos y del 2% que habita en albergues de paso (Comisión de Seguimiento, 2010b: 140-142).

La cobertura de servicios públicos domiciliarios, elemento esencial para considerar una vivienda digna, también presenta fallas. El servicio de energía eléctrica presenta la mayor cobertura, correspondiente al 97,8%, seguido por el servicio de recolección de basura, disponible para el 81,7% de los hogares desplazados. El acueducto presenta una cobertura más baja del 73,5% y el alcantarillado está a disposición del 62,7%. Sólo el 54% de los hogares cuenta con los cuatro servicios. Este último dato implica un avance frente al arrojado por la II Encuesta de Verificación, que fue del 50%. No obstante, no debe perderse de vista que el conjunto de estas cifras apunta no sólo a las precarias condiciones de las viviendas habitadas por familias desplazadas, sino al hecho de que este colectivo se encuentra en peor situación que el conjunto de la población nacional. En efecto, según la Encuesta de calidad de vida del DANE, realizada en 2008, el 99% de los hogares que habita en cabeceras municipales cuenta con energía eléctrica, el 94,6% con recolección de basuras, el 94,8% con acueducto y el 90,6% con alcantarillado (Comisión de Seguimiento, 2010b: 145-146).

Finalmente, el análisis de los materiales con los que las viviendas han sido construidas, tanto en sus paredes, como su techo y sus suelos, revela que sólo el 67,7% de las construcciones habitadas por hogares desplazados reúne las condiciones necesarias para ser consideradas apropiadas y, por ende, dignas (Comisión de Seguimiento, 2010b: 149).

En conclusión, puede señalarse que resulta necesario rediseñar este componente de la fase de estabilización socioeconómica, dados los pobres resultados que ha arrojado.

2.3.8 Generación de ingresos

La generación de ingresos supone un elemento clave para alcanzar el objetivo final propuesto por la política de atención a los desplazados, como es el logro del auto sostenimiento de estas personas mediante su inclusión en el mercado laboral, mediante la creación de pequeños y medianos proyectos productivos viables, y la implementación de otras iniciativas. Pese a su innegable importancia, este componente ha sido el que más problemas ha presentado para su realización. Ello se debe a la conjunción de tres factores. El primero está constituido por el problemático panorama del mercado laboral colombiano que, según el DANE, presenta una tasa de desempleo del 11,4%³²⁰ y una muy alta tasa de empleo informal. Sobre este último elemento no se poseen datos recientes, pues los publicados más recientemente por la

³²⁰ Dato a mayo de 2011 publicado en la página web del DANE http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/#twoj_fragment1-4, consultada el 18 de julio de 2011.

entidad oficial corresponden al último trimestre del 2008 para las 13 grandes ciudades del país. En esa ocasión se registró que el nivel de informalidad era del 57,7%. No hay elementos que permitan suponer que esta cifra se haya modificado de forma drástica (Correa, 2009).

El segundo factor está conformado por las características mismas de la población desplazada, de origen mayoritariamente rural, con altas tasas de analfabetismo, mayoritariamente femenina, muy joven y, por ende, con una alta tasa de dependencia. Es decir, se trata de una población que no puede insertarse automáticamente en el mercado laboral de las ciudades y cabeceras municipales en las que se ha ubicado. No obstante las condiciones de este colectivo, los programas diseñados para garantizar la generación de ingresos están orientados a la formación de proyectos productivos, lo que implica transformar a estas personas en microempresarios. Ello, a pesar de que la mayoría no cuenta ni con las habilidades ni con la experiencia necesaria para que resulte viable. Este enfoque del componente constituye el tercer factor que ha dificultado el goce efectivo del mencionado derecho.

La III Encuesta de Verificación señala que, del total de las personas desplazadas mayores de 12 años inscritas en el RUPD, el 43,3% se encontraba trabajando la semana anterior a la realización de la encuesta, el 3,8% se declara desocupada y el 52,9% inactiva. De estos resultados se puede deducir que la tasa de desempleo de esta población es del 8%, inferior a la nacional. Sin embargo, esta vinculación laboral se ha realizado en condiciones precarias. Así, el 48,5% de los desplazados ha accedido como trabajador independiente, usualmente vinculados al sector informal, y un importante porcentaje lo ha hecho vinculándose a las labores más duras y peor remuneradas. De esta forma, el 28,4% de las desplazadas trabaja como empleada doméstica y el 15,6% de los varones como jornaleros o peones. Sólo el 27,8% de estas personas ha logrado contratos laborales en el sector público o privado; dato que debe contrastarse con el 44,78% de la población económicamente activa del país que se encuentra en esta situación. También cabe resaltar el hecho que, entre esta población, no hay patrones o empleadores, los cuales constituyen el 4,8% de la población económicamente activa del país (Comisión de Seguimiento, 2010b: 163-167).

Las condiciones laborales de la población desplazada revelan una pobre calidad del empleo. Sólo el 27,8% de la población ocupada mantiene jornadas laborales acordes con la legislación laboral, entre 40 y 48 horas semanales, mientras el 33% tiene jornadas menores y el 18,3% jornadas superiores que alcanzan hasta las sesenta horas semanales. Por otra parte, del ya reducido grupo que goza de una relación laboral, tan sólo el 5,7% cuenta con un contrato laboral escrito de duración indefinida y un 6% adicional con un contrato escrito de duración fija. El 88,3% restante no cuenta con ningún documento que garantice un mínimo de seguridad o estabilidad en su trabajo.

El reducido porcentaje de trabajadores con contrato escrito, así como la alta cifra de trabajadores independientes explica los bajos niveles de afiliación a los sistemas de salud, pensiones y riesgos laborales. El 13,9% de los empleados está afiliado

al sistema contributivo de salud, el 11,6% está vinculado a un fondo de pensiones y 13,6% está inscrito en el sistema de riesgos profesionales. La conjunción de estas cifras arroja como resultado el hecho que sólo el 9,5% de los desplazados asalariados está plenamente vinculado al sistema de seguridad social (Comisión de Seguimiento, 2010b: 172-175).

Finalmente, el reducido monto de los ingresos de la población desplazada termina de formar un panorama desesperanzador. La III Encuesta de Verificación indagó por las ganancias netas de esta población, tanto asalariada como independiente, pidiendo a los entrevistados que tuvieran en cuenta tanto sus ingresos laborales (lo cual incluye propinas, comisiones, primas, subsidios de transporte y alimentación, etc.) como no laborales (pensiones de invalidez y vejez, arrendamiento de propiedades, intereses de préstamos, etc.). El resultado de este ejercicio arrojó como resultado que sólo el 11% de esta población percibe ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal y vigente, y que casi el 60% percibe menos de la mitad de esta cantidad (Comisión de Seguimiento, 2010b: 177-178).

La conjunción de las precarias condiciones laborales y la inestable vinculación al mercado laboral de esta población deriva en unas duras condiciones de vida, ya que los ingresos percibidos no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de estos hogares. Así, el 96% de estos no supera el umbral de la pobreza, siendo aún más grave el caso de los que tienen jefatura femenina, donde la cifra alcanza el 98,5%. Por otra parte, el 78,8% de los hogares pobres ni siquiera supera la línea de indigencia.

En consecuencia, se puede afirmar que el componente de generación de ingresos ha fracasado estrepitosamente en su objetivo de asegurar el auto sostenimiento de la población en situación de desplazamiento. Sin embargo, se puede afirmar también que su inadecuado diseño puede haber contribuido a aumentar la ya crítica situación de vulnerabilidad de estas personas.

2.3.9 Retorno y reubicación

El retorno y la reubicación constituyen la etapa final de la política de atención al desplazamiento y suponen, al menos en teoría, el fin de la condición de desplazado y la reintegración plena de su condición de ciudadanos, dueños de su destino. Pese a la reducida voluntad de volver al lugar de origen de los desplazados, ilustrada en el capítulo anterior, el retorno ha sido considerado la solución más adecuada por las autoridades. El artículo 16 de la ley 387 de 1997, de hecho, se refiere sólo a esta opción como merecedora del apoyo estatal para la estabilización económica y social. El desarrollo de esta disposición, no obstante, ha contemplado también la reubicación, por una parte, debido a que la dinámica del conflicto armado hace imposible el regreso de todos los que han huido, y por otra parte, porque así lo ha ordenado la sentencia SU-1150 de 2000. Este fallo reconoce al retorno voluntario en condiciones de seguridad la categoría de derecho, y determina que si su ejercicio no es posible el

Estado tiene el deber de facilitar la reubicación de esta población. Esta disposición ha sido complementada por la sentencia T-025 de 2004, donde se establece una serie de deberes dirigidos a las entidades públicas, a fin de garantizar la plena voluntariedad de los retornos y las condiciones de seguridad y protección de quienes los emprendan.³²¹

El mandato legal y jurisprudencial ha sido desarrollado por el decreto 2569 de 2000, que establece las directrices básicas de esta etapa de la política, procurando que el regreso de la población a sus lugares de origen se realice de forma voluntaria y con las condiciones de seguridad apropiadas. El proceso de retorno debe iniciarse con la evaluación de las condiciones de orden público en las zonas a las que la población pretende volver, cuyo resultado se comunicará a la comunidad para que decida si desea hacerlo. En caso que se constate que no se presentan las condiciones adecuadas, prima la voluntad de la comunidad si opta por volver, debiendo plasmar por escrito su determinación. Una vez tomada la decisión, el Estado y la comunidad afectada definirán el programa de estabilización socioeconómica, con el fin de lograr su plena reintegración. Los resultados de este programa serán evaluados cada seis meses por el comité territorial competente.

Esta norma ha sido complementada por el Protocolo elaborado en 2006 por Acción Social para el acompañamiento institucional de los retornos y reubicaciones individuales y colectivas. Este documento insiste en la conveniencia de decantarse por el retorno como solución definitiva al desplazamiento y fija los principios que deben regir este proceso: la voluntariedad, la seguridad y la dignidad. Adicionalmente, en octubre de 2009 esta misma entidad lanzó su campaña “Retornar es vivir”, reforzando esta opción como la más adecuada y priorizando 115 municipios del país para el desarrollo de procesos de retorno organizados.

La aplicación de este marco normativo y jurisprudencial protector ha experimentado fallas importantes. Así lo ha señalado la propia Corte Constitucional a través de su auto de seguimiento 383 de 2010, donde se evaluó, entre otros, este aspecto de la política. En primer lugar, se indica que no se está dando cumplimiento al principio de voluntariedad. En ocasiones los desplazados son directamente presionados por la Fuerza Pública para que regresen a sus hogares de origen. En otro caso, se ven

³²¹ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. En relación a los retornos, el Estado está obligado a:“(i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal; y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente”.

forzados a hacerlo por la ausencia de ayudas en los municipios en los que han buscado refugio.³²² Tampoco el principio de seguridad está siendo observado ya que, de acuerdo a las cifras entregadas por el propio Gobierno, casi el 70% de las personas desplazadas retorna sin que se hayan verificado previamente las condiciones de seguridad; en igual medida, más del 90% se reubica bajo estas mismas condiciones. Más grave aún es el hecho de que la Fuerza Pública no cuenta con planes para proteger a los retornados de forma irregular. Adicionalmente, el tribunal detecta cierta actitud de recelo por parte de la Policía y el Ejército frente a estas personas, a quienes tratan como potenciales enemigos, más que como personas bajo su responsabilidad y a las que se debe prestar una especial protección.

En tercer lugar, se apunta que los retornos no cuentan con el acompañamiento institucional debido. Basándose en los informes presentados por la Procuraduría, la Defensoría y ACNUR, el tribunal llega a la conclusión de que este apoyo constituye en la práctica la excepción y no la regla. Asimismo, las autoridades del municipio de origen no se involucran en la atención a las necesidades de quienes regresan. Como consecuencia, no es infrecuente que se den nuevos desplazamientos, debido a la precariedad de las condiciones de vida en el lugar de origen.

Finalmente, en cuarto lugar, la Corte señala que ni siquiera se cuenta con un registro fiable del número de personas que ha retornado, ya que la cifra aportada por el Gobierno de 148.37 personas, correspondientes al 4,3% del número de desplazados incluidos en el RUPD, no refleja los retornos reales. Ello por cuanto desconoce los retornos irregulares y sin acompañamiento, que parecen ser cuantiosos de acuerdo a los informes presentados por Defensoría, Procuraduría y ACNUR.

En suma, resulta muy desconcertante comprobar cómo el retorno, pese a haber sido señalado por el Gobierno como la solución definitiva al desplazamiento, ha sido objeto de tan poco cuidado. En particular, resulta incoherente con el fin mismo de la política pública, que el regreso se realice sin el apoyo institucional, ni las condiciones de seguridad que permitan asegurar la permanencia de los retornados en sus lugares de origen.

³²² En su informe a la Corte Constitucional, ACNUR hace referencia a los casos de la población indígena Awá de Tortugaña, Telembí, desplazada en septiembre de 2009, la cual dejó de recibir alimentos perecederos a los 5 meses de ocurrido el desplazamiento. Así como de la población desplazada del pueblo Eperera Siapidara en el río Guanguí (Cauca), quienes fueron recibiendo la ayuda con menos frecuencia y en cantidades considerablemente menores. En ambos casos la reducción de la ayuda tenía como fin presionar su retorno.

2.4 Conclusiones

La respuesta estatal al desplazamiento es, probablemente, la más compleja de las políticas públicas del país. Su estructura, basada en multiplicidad de normas aprobadas por el Congreso de la República, el Gobierno central, la Corte Constitucional y las entidades territoriales, se asemeja a un enorme rompecabezas (o *puzzle*) cuyas piezas no terminan de encajar. Y las piezas no encajan porque han sido construidas desde dos lógicas distintas. Las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008, y el grueso de los decretos mediante los cuales el Gobierno las ha reglamentado, así como las decisiones de las demás autoridades de la rama ejecutiva de los niveles nacional, regional, distrital y municipal, se basan en un enfoque asistencialista. Se trata de una perspectiva que percibe al desplazado como el simple beneficiario de una serie de programas más o menos relacionados, orientados a restablecer la situación previa al éxodo, mediante el acceso a los bienes y servicios públicos de los que goza el resto de la población, en ocasiones mediante acciones de discriminación positiva. El énfasis de estas acciones se encuentra justamente en la entrega de esos bienes y en el acceso a tales servicios, lo que se asume como garantía de superación de la condición de desplazamiento.

Por el contrario, las órdenes y directrices formuladas a través de las decisiones de la Corte Constitucional han sido elaboradas desde un enfoque de derechos. Este supone una concepción de la persona en situación de desplazamiento forzado como titular de derechos fundamentales, cuyo goce efectivo debe ser asegurado. El acento del quehacer estatal, de acuerdo a esta visión, se encuentra en la garantía de estos derechos, cuyo ejercicio efectivo permitirá a quien ha sido desplazado reasumir el control de su vida en condiciones de plena dignidad, superando la situación de fragilidad y dependencia en la que se encuentra sumido.

Pese a los esfuerzos desplegados tanto por el tribunal constitucional como por las autoridades de la rama ejecutiva, la brecha entre estas dos concepciones de lo que debe ser la atención a los desplazados internos subsiste. El lenguaje de derechos empleado en la formulación de las medidas y programas constituye apenas un ligero barniz que no permea el corazón de las acciones, que continúan girando en torno a la provisión de bienes y servicios.

Esta brecha, perceptible en la formulación de la política, se ahonda cuando se analiza su puesta en práctica. La acción estatal se centra en la etapa de atención de emergencia y en el acceso a los sistemas públicos de educación y salud, es decir, justamente en los aspectos que involucran la entrega de elementos materiales y el acceso a servicios públicos preexistentes. Por el contrario, los aspectos de la política que implican acciones complejas orientadas al restablecimiento del goce de derechos necesarios para recuperar la autonomía de las personas en situación de desplazamiento, como la vivienda o la generación de ingresos, presentan tasas de cubrimiento muy bajas. Para obtener un resultado distinto es preciso superar la óptica asistencialista y

diseñar programas orientados no a la entrega de una prestación, sino al goce efectivo de un derecho.

Es preciso, por lo tanto, que el enfoque de derechos sea efectivamente apropiado por las autoridades de todos los niveles territoriales, de manera que determine el diseño y aplicación de las diferentes medidas. Se trata de la vía más adecuada para lograr una protección realmente integral de las personas en situación de desplazamiento, ya que el enfoque asistencialista tan sólo permite alcanzar logros y avances puntuales.

Por último, es necesario resaltar que los esfuerzos del Estado, en su conjunto, se han centrado en la atención a los desplazamientos forzados una vez estos han tenido lugar, descuidando el elemento de prevención. Este ha sido entregado a la política de seguridad nacional, la cual se encuentra enfocada a la derrota militar de los grupos guerrilleros. El constante incremento del número de personas desplazadas revela que esta no ha sido una estrategia adecuada para proteger a la población colombiana frente a los éxodos involuntarios. Este fracaso puede atribuirse a dos hechos. Por una parte, al propio diseño de la política de seguridad que no contempla la prevención de los desplazamientos como una prioridad. Por otra, al hecho de que no es el conflicto armado el único factor de expulsión de la población. Dado que el Estado tiene su razón de ser en la garantía de los derechos y el bienestar de sus ciudadanos, resulta imperioso el diseño y aplicación de una verdadera estrategia de prevención del desplazamiento que tenga en cuenta sus múltiples causas y que asegure la efectiva garantía del goce de los derechos de todos los colombianos.

3. La participación de la sociedad civil en la política pública de atención al desplazamiento forzado

La participación es, a la vez, un derecho fundamental y un principio fundamental de la Constitución colombiana; de hecho, ésta define a Colombia como un Estado social de Derecho, multiétnico y pluricultural, dotado de una democracia participativa y pluralista.³²³ En consecuencia, se ocupa de establecer una amplia gama de mecanismos de participación popular, que van más allá del derecho al sufragio, dotando a la ciudadanía de espacios e instrumentos para intervenir en el debate de las decisiones públicas.³²⁴

Esta apuesta por la democracia participativa, reflejada en una amplia jurispru-

³²³ Artículo 1 de la Constitución Colombiana de 1991.

³²⁴ Artículo 103 de la Constitución Colombiana de 1991: “Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”.

dencia constitucional,³²⁵ conlleva el deber de las autoridades de abrir espacios para la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas; deber que cobra un especial énfasis frente a la población en situación de desplazamiento. En efecto, la sentencia T-025 de 2004 vinculó la superación del estado de cosas inconstitucional con la garantía del derecho a la efectiva participación de los desplazados, lo que supone la creación de mecanismos que les permitan conocer las medidas propuestas desde las instancias oficiales y expresar su opinión sobre las mismas. La Corte no exige que las opiniones, sugerencias y críticas de estas personas sean vinculantes, sino demanda que sean la base de un diálogo que lleve a la definición de las medidas y acciones que conforman esta política.

Este mandato no ha sido aún completamente obedecido. Tal y como se revela en la primera sección de este capítulo, las autoridades han abierto espacios y creado instrumentos para la participación de los desplazados, sin que ello signifique que sus aportaciones sean realmente tenidas en cuenta en el diseño y aplicación de la política pública. Ahora bien, al margen de estas vías de participación, se han creado otras que han facilitado la intervención de los desplazados y del resto de la sociedad civil. La Corte Constitucional ha establecido mecanismos para vincular a estas personas y organizaciones en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025. Asimismo, sus decisiones han tenido el efecto de promover la participación en grupos tradicionalmente marginados de los espacios de decisión. Tanto los canales creados por el tribunal como las consecuencias de sus fallos serán analizados en la segunda sección de este capítulo. Finalmente, desde la sociedad civil, se han diseñado nuevas formas de intervención, como es el caso de la Comisión de Seguimiento que será presentada en la tercera sección.

Es conveniente señalar que la literatura sobre el tema de participación en la política pública de atención al desplazamiento forzado es escasa. En consecuencia, y a diferencia de los dos capítulos precedentes, éste se fundamenta en las normas existentes, en algunos informes preparados por organizaciones de la sociedad civil y en entrevistas realizadas a personas vinculadas a organizaciones que trabajan por la garantía de los derechos de los desplazados.

3.1 El derecho a la participación efectiva de la población desplazada en el diseño de la política pública creada para su atención

3.1.1 Evolución del marco normativo de la participación

La ley 387 de 1997 fue formulada durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991. Pese a ello, no involucra la participación de las personas en

³²⁵ Corte Constitucional, sentencias T-469 de 1992, C-011 de 1994, C-336 de 1994, C-021 de 1996 y C-179 de 2002, entre otras.

situación de éxodo forzado interno como un elemento central en el diseño de la política pública. Por el contrario, le concede una importancia marginal, al establecer como único espacio para que esta población intervenga los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia, comités en donde se establecen dos plazas para los representantes de esta población. Por el contrario, su entrada al Comité Nacional, instancia en la que se diseña el plan de atención integral y se establecen los recursos para su financiación, les fue vedada.³²⁶

Esta situación se prolongó hasta 2004, cuando la sentencia T-025 de la Corte Constitucional obligó a replantear la política pública de atención al desplazamiento. El fallo no sólo ordenó la creación de espacios adecuados para garantizar el goce efectivo del derecho a la participación de estas personas, considerado una de las garantías esenciales que en todo caso deben ejercer los desplazados. La sentencia también exigió que el mismo proceso de revisión de la política se llevara a cabo con la activa presencia de los representantes de los desplazados.

Con el fin de responder a las exigencias de la Corte, el Gobierno expidió un año después el decreto 250 de 2005, mediante el cual se formuló el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este documento reorganiza el SNAIPD, creando mayores espacios para la participación de la población desplazada y sus organizaciones.³²⁷ Para ello, el Plan establece una estructura matricial conformada por tres componentes o fases de intervención-prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, los cuales se acometen mediante cuatro líneas estratégicas básicas: acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat.³²⁸ La definición de las actividades específicas que se desarrollarán en cada etapa se delega en sendas Mesas en las que tienen asien-

³²⁶ Artículo 6 de la ley 387 de 1997: “Artículo 6. Del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo. Este Consejo Nacional estará integrado por: un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá, el Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, El Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Defensor del Pueblo, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, el Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces, el Gerente de la Red de solidaridad Social o quien haga sus veces, y el alto comisionado para la paz, o quien haga sus veces.”

³²⁷ La activa participación de los desplazados se contempla como uno de los principios rectores de este plan, en su punto 1.2.

³²⁸ Es importante señalar que esta estructura vigente no se corresponde plenamente con el modelo de atención presentado en el capítulo anterior.

to las cabezas de las entidades integrantes del SNAIPD.³²⁹ Se trata de la Mesa Nacional de Protección y Prevención, la Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia y la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica. La norma señala que en estas tres instancias “se promoverá” la participación de los representantes de la población desplazada, evitando adquirir un compromiso concreto en cuanto al número de éstos y al peso de sus aportaciones en el diseño de los programas y acciones.

Un lenguaje no menos ambiguo es empleado al momento de crear la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada,³³⁰ instancia que tiene el doble objetivo de monitorear y evaluar la política, así como de generar espacios de participación efectiva para la población desplazada. El decreto señala que esta mesa se encuentra conformada por organizaciones de la población desplazada (en adelante OPD), una de las cuales ocupa la secretaría técnica. Sin embargo, no señala el número ni el proceso de selección de las organizaciones para integrar esta mesa.

Por otra parte, el decreto señala que en los niveles territoriales –departamentos, municipios y distrito– los comités establecidos en la ley 387 apoyarán y complementarán la labor del SNAIPD. Estos, a su vez, se organizarán en mesas de trabajo regionales y comisiones temáticas, en las que la comunidad desplazada tendrá participación y cuyo trabajo contribuirá a la formulación del Plan Integral Único (en adelante PIU) de cada ente territorial; documento en el que se consagran las líneas de acción, los programas y los recursos destinados a la atención del desplazamiento interno.

En síntesis, el nuevo Plan Nacional se ocupó de establecer una profusión de espacios de participación tanto en el nivel nacional como en los niveles regionales, pero no concretó la manera en la que debía darse la intervención de los desplazados. Tampoco se ocupó de establecer garantías para que la voz de estas personas fuese tenida en cuenta en el diseño y aplicación de la política. No debe sorprender, por tanto, que este esquema recibiera fuertes críticas a lo largo del proceso de verificación del cumplimiento de la sentencia T-025, llevada a cabo por la Corte Constitucional.

³²⁹ Se encuentran previstas en los puntos 5 y 6 del Decreto 250/05. La Mesa Nacional de Protección y Prevención está conformada por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, Acción Social y la Vicepresidencia de la República. La Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia, liderada por Acción Social, está integrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los Ministerios de Educación y de la Protección Social. Finalmente, la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica está compuesta por el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas, el Banco Agrario, INCODER, FINAGRO, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social y las entidades adscritas SENA e ICBF, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades adscritas BANCOLDEX, FOMIPYME y Acción Social.

³³⁰ Punto 6 del Decreto 250/05.

En efecto, las carencias de este componente de la política han sido resaltadas por varios autos de seguimiento.³³¹ A través de estas decisiones, el tribunal constitucional ha señalado cinco áreas en las que el componente de participación falla. La primera, y más grave, es el hecho de que la creación de espacios para la intervención de las OPD no ha significado que las propuestas presentadas por éstas tengan realmente impacto en el diseño o la implementación de la política. La presencia de los representantes de población desplazada en estas instancias ha sido entendida como un mero requisito formal, desconociendo el carácter fundamental del derecho a la participación efectiva. La segunda, igualmente importante, señala cuestionamientos en torno a la representatividad de quienes acceden a estos espacios en calidad de líderes de la población desplazada. La tercera apunta a la focalización de los esfuerzos en el ámbito nacional, descuidando las instancias de participación en los niveles territoriales. La cuarta hace referencia a la necesidad de incluir el enfoque diferencial en la participación, asegurando espacios para los grupos más vulnerables entre los desplazados como son las mujeres, los indígenas, los afro descendientes y los discapacitados. Finalmente, la última apunta a la necesidad de desarrollar indicadores de goce efectivo del derecho a la participación, que permitan medir los avances de la política al respecto.

Estas observaciones han sido parcialmente atendidas por el Gobierno. Así, tras un largo proceso de negociación con la Comisión de Seguimiento, se construyó una batería de indicadores que fue adoptada por la Corte Constitucional a través del Auto 116 de 2008.³³² Por otra parte, en 2009, se reformuló el mecanismo de participación establecido en el Decreto 250 de 2005 por medio del Protocolo de Participación de las Organizaciones de Población Desplazada (en adelante el Protocolo), elaborado por Acción Social. A través de este instrumento se procuró responder a las fuertes críticas formuladas por el tribunal mediante el auto 008 de 2009. Este instrumento ha sido complementado por un documento aplicativo, que pretende concretar algunos aspectos apenas esbozados en el protocolo.

³³¹ Corte Constitucional, Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 333 de 2006, 109 y 233 de 2007, 116 de 2008 y 008 de 2009, entre otros.

³³² Este auto establece cuatro indicadores de goce efectivo del derecho a la participación: Las OPD cuentan con escenarios adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado; cuentan con condiciones adecuadas para participar; cuentan con garantías para participar de manera efectiva; y sus sugerencias y observaciones cuentan con una respuesta adecuada. Asimismo, establece siete indicadores complementarios que permiten medir tres tareas que el Estado debe llevar a cabo: la capacitación a las OPD, la entrega de ayudas materiales, y la efectiva consideración de las propuestas de los desplazados en los diferentes procesos de diseño y aplicación de las acciones y programas que hacen parte de la política.

3.1.2 Marco actual de la participación en la política de atención al desplazamiento

El Protocolo, a diferencia del decreto 250 de 2005, fue sometido a un proceso de consulta entre las OPD, liderado por Acción Social. Este se llevó a cabo mediante la realización de nueve talleres con organizaciones de la población desplazada en espacios departamentales, y uno más con los 24 integrantes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las OPD. Una vez que fue aprobado, la misma entidad se ocupó de difundirlo a través de los comités departamentales y en algunas mesas regionales de fortalecimiento de las OPD. Si bien ambos procesos constituyen un paso importante en el proceso de lograr la participación real y efectiva, han recibido críticas desde la sociedad civil. Por una parte se señala que la metodología seguida durante la consulta previa a su aprobación no fue adecuada, pues el texto no se envió con antelación a los talleres con las OPD –lo que les impidió estudiarlo y formarse una opinión sobre mismo–, y en el transcurso de éstos no se siguieron pautas claras para promover la discusión y recoger las sugerencias. Por otra parte, se apunta que el proceso de socialización de los instrumentos ha sido excesivamente lento. El proceso debía haber concluido en abril de 2010, pero aún estaba desarrollándose en junio de ese año (Comisión de Seguimiento, 2010c: 20).

El Protocolo parte de considerar la participación efectiva como el derecho del que son titulares las OPD, no directamente las personas en situación de desplazamiento, a “ser consultadas en relación con la definición, ejecución, monitoreo y evaluación de la política pública de atención y prevención del desplazamiento forzado”. No obstante, no toda organización puede ejercer este derecho, ya que el instrumento establece una serie de condiciones que deben reunirse, relacionadas con los objetivos que deben perseguir y su organización interna.³³³ Se trata de una disposición que ha

³³³ Protocolo de Participación de las Organizaciones de Población Desplazada: “Organizaciones de Población Desplazada (OPD), Mesas de Fortalecimiento a OPD (MFOPD). Se entiende como “Organización de Población Desplazada” (OPD) toda organización solidaria de desarrollo sin ánimo de lucro, llámese asociación, corporación, fundación, etc., conformada por personas en situación de desplazamiento, bien sea población indígena, afrocolombiana, mujeres, adultos mayores, discapacitados, jóvenes. Para efectos de este Protocolo, Organizaciones de Población Desplazada se entenderán como Mesas de Fortalecimiento a OPD con sus organizaciones legalmente constituidas con un año como mínimo y/o reconocidas por la comunidad. Las Mesas deben responder a las siguientes características: ser reconocidas oficialmente por los entes territoriales y nacionales mediante acto administrativo; tener objetivos claros; una estructura organizacional soportada en un reglamento interno; tener un Plan Operativo orientado a cumplir con la función que el decreto 250 de 2005 le asigna a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada: “Hacer seguimiento y evaluación a la política de atención integral a la población desplazada, generar espacios, procesos de participación efectiva y oportuna en las instancias de coordinación bajo el principio de intervención de la responsabilidad compartida, propender porque sus líderes cuenten con conocimientos básicos en el manejo de procesos organizativos y conocimiento actualizado de la política pública del desplazamiento forzado, establecer mecanismos flexibles e incluyentes para que nuevas organizaciones formen parte de estos espacios. Cada uno de estos

sido criticada desde la sociedad civil, en la medida en que supone una intervención del Estado en el ámbito de autonomía de estas organizaciones y condiciona su presencia en los escenarios de participación (Comisión de Seguimiento, 2010c: 13).

La intervención de las OPD debe efectuarse, de acuerdo con este instrumento, en dos tipos de escenarios: los nacionales y los regionales. Los primeros son las instancias en las que se diseñan las políticas, planes y programas, y se asignan los recursos para su financiación. La lista establecida por el Protocolo es más amplia que la elaborada por el decreto de 2005, ya que incluye el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD), el Comité Técnico del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, las Mesas Nacionales de Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica, la Mesa Nacional de Fortalecimiento OPD, el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos ministeriales donde se discutan temas relacionados con el desplazamiento. Igualmente, se establece la obligación de convocar a los representantes de esta población a todas las reuniones del SNAIPD y de Acción Social en las que se traten temas relacionados con su situación.

Los escenarios regionales no son menos numerosos. Se trata de instancias en las que se diseñan y aplican los planes departamentales, municipales y distritales, al tiempo que se fijan las estrategias para ejecutar lineamientos creados en el nivel nacional. Aquí se encuentran los comités territoriales, departamentales, municipales y distritales de atención a la población desplazada creados por la ley 387, así como una diversidad de espacios de discusión de las líneas de acción regionales y locales que han ido surgiendo con el paso del tiempo: comités técnicos de los comités territoriales; mesas de trabajo o comisiones temáticas de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica; mesas regionales de fortalecimiento a las OPD; consejos de política social; consejos de planeación local; comisiones regionales de restitución; y comisiones de tierra. Adicionalmente, se establece la obligatoria presencia de los representantes de las OPD en los espacios de diseño de los PIU y de los planes de desarrollo regionales.

En cada uno de estos escenarios se establece el número de representantes de las OPD que debe estar presente y la periodicidad con la que deben realizarse las reuniones de las diversas instancias.³³⁴ Además, se establecen reglas para garantizar el enfoque diferencial de esta participación, es decir, se fija la proporción de represen-

elementos debe cumplir con una serie de aspectos condicionantes sobre los cuales se debe establecer los criterios para el goce efectivo del derecho a la participación.”

³³⁴ Así, por ejemplo, se fija que habrá seis representantes de las OPD en la CNAIPD, que deberá reunirse al menos dos veces al año. En el Comité Técnico de este Consejo debe haber un representante, cuatro en cada una de las Mesas Nacionales, excepto en la Mesa de Fortalecimiento donde acudirá uno por cada departamento del país. Todas estas instancias deben reunirse al menos cuatro veces al año. En el ámbito regional, se establece que en los comités departamentales, que deben reunirse cuatro veces al año, habrá seis representantes de la población desplazada y en los comités municipales, cuatro.

tantes de las OPD que deben pertenecer a los grupos de mujeres, indígenas, afro descendientes y discapacitados.³³⁵

Tras fijar los espacios, el Protocolo se ocupa de establecer una serie de condiciones y garantías. Las primeras están orientadas a permitir que las intervenciones de los representantes de las OPD se efectúen de manera efectiva, oportuna y con calidad. En consecuencia, se establecen previsiones relacionadas con la capacitación a estas personas y la entrega de apoyo material básico, que les permita desplazarse a los lugares donde se celebran las reuniones y costear su estancia. Las garantías, por su parte, constituyen un conjunto de reglas básicas para el desarrollo de los encuentros de trabajo en los escenarios ya señalados, a fin de asegurar que los representantes de las OPD reciban con la antelación suficiente las propuestas a debatir, de manera que puedan preparar adecuadamente sus comentarios y sugerencias, y a la vez garantizar que éstas serán tenidas en cuenta en el debate.

En suma, el Protocolo y su aplicativo consagran las bases de un complejo y ambicioso mecanismo de participación que abre espacios para que las OPD se involucren en el diseño e implementación de todas las dimensiones de la política pública de atención al desplazamiento. Ahora bien, pese al innegable esfuerzo que ha supuesto la elaboración de este instrumento y el avance que ha supuesto la creación de múltiples escenarios para la intervención de la población desplazada, así como la consagración transversal del enfoque diferencial, este mecanismo no ha logrado garantizar el goce efectivo del derecho a la participación de los desplazados.

Esta fuerte afirmación se deduce del análisis que realizó la Corte Constitucional sobre esta estrategia, en su Auto 383 de 10 de diciembre de 2010. Tras considerar la presentación y los datos aportados por el Gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, el tribunal concluyó que los esfuerzos se han centrado en los aspectos formales de la participación, descuidando el efectivo impacto que deben tener las propuestas de los representantes de las OPD y los propios desplazados en la construcción de los programas orientados a su atención. En palabras de la propia Corte, “más allá de la creación de espacios propicios para la participación, dichos espacios y las propuestas de la población no tienen incidencia en la formulación y utilización de los instrumentos de planeación y coordinación de la política de atención a la población desplazada.”

Si bien podría pensarse, a primera vista, que este fallo obedece a lo reciente del instrumento y a las dificultades propias de su apropiación por parte de los funcionarios y los propios desplazados, lo cierto es que la participación no se realiza efectivamente por un problema estructural. La participación es concebida, por la propia norma, como un proceso tendiente a que los beneficiarios de la política pública la

³³⁵ El Protocolo establece que en los comités departamentales, de los 6 cupos para OPD, 4 pueden serlo de enfoque diferencial. En los escenarios locales los 4 representantes deben representar el enfoque diferencial y poblacional. El aplicativo del protocolo, por su parte, señala que 6 representantes en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada deben obedecer al enfoque diferencial.

conozcan y opinen sobre ésta, pero no para que sean actores activos en su construcción y evaluación. Asimismo, el hecho de que las aportaciones de los representantes de esta población no sean vinculantes, ha sido entendido como la autorización para no tenerlas en cuenta. En consecuencia, el mecanismo en su conjunto está orientado a la simple recolección de propuestas preparadas desde la sociedad civil que, independientemente de su pertinencia o valor, están condenadas a ser archivadas y ocasionalmente incluidas en los reportes oficiales sobre participación.

A este problema central del mecanismo, consagrado en el Protocolo y su aplicativo, deben sumarse dos más, igualmente importantes. El primero es señalado por la propia Corte, no sólo en este auto sino en decisiones anteriores, como es la falta de representatividad de algunos de los y las líderes que acuden a estos espacios, tal y como lo han denunciado los propios desplazados y la Procuraduría General de la Nación.³³⁶ Pese a que se trata de un aspecto central, ninguna de las dos normas se ocupa de establecer condiciones para garantizar que quienes acuden a las instancias de decisión hayan sido designados por la población a la que dicen representar.

El segundo problema ha sido señalado por las propias organizaciones de la sociedad civil y las OPD. Se trata de la falta de garantías para la vida y la seguridad de quienes se han comprometido con en el proceso de participación. Los y las líderes son objeto de amenazas, que en ocasiones se traducen en asesinatos, sin que el Estado sea capaz de cumplir con su misión esencial de proteger a sus ciudadanos.³³⁷ Esta omisión se hace aún más grave si se tiene en cuenta la evidente vulnerabilidad de estas personas, lo que lleva a la absurda conclusión de que en Colombia se paga con la vida el ejercicio del derecho fundamental a la participación.³³⁸

3.2 Espacios de participación abiertos por la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, tal y como ya se ha visto, ha jugado un papel central en el desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento forzado. Su jurisprudencia ha introducido un enfoque de derechos ausente en el planteamiento original, generando cambios estructurales tanto en la forma en la que se concibe la responsabilidad de las autoridades frente a esta población, como en el diseño y ejecución de los programas y acciones concretos destinados a garantizar la asistencia y protección de estas personas.

³³⁶ El Auto 363 de 2010 presenta extractos del informe de la Procuraduría en las que se trasluce la preocupación de este organismo de control por este punto.

³³⁷ Entrevista a Liliana Chaparro, coordinadora del área jurídica de acceso a la justicia de la ONG, SISMA-Mujer, dedicada a combatir la violencia de género, realizada el 16 de julio de 2011.

³³⁸ Desde el primero de marzo de 2002 y hasta el 30 de junio de 2011, cincuenta líderes desplazados han sido asesinados en Colombia. CODHES lleva el registro de estas víctimas, el cual puede ser consultado en la página web <http://www.codhes.org/images/stories/pdf/cld%20asesinados%20junio%20i%20%202011.pdf>

En materia de garantía efectiva al derecho fundamental a la participación, el rol desempeñado por este tribunal no ha sido menos importante. La corte ha fomentado activamente la intervención de la población desplazada, y de la sociedad civil en general, en el proceso de debate y construcción de esta política pública a través de diversas vías, algunas de las cuales responden a una estrategia previa y consciente del tribunal, mientras otras han sido fruto del manejo que ciertos actores han dado a decisiones que en principio no tenían tal objetivo. En efecto, el tribunal ha promovido la intervención de diversos actores en el proceso de debate y decisión de sus sentencias y autos, empleando herramientas previstas en las normas que regulan su funcionamiento, así como ejerciendo su poder para dar órdenes a las diversas entidades que conforman el SNAIPD, en el marco del proceso de seguimiento a la T-025 de 2004. Pero, al mismo tiempo, sus propias decisiones han tenido efectos no calculados en los desplazados, promoviendo su vinculación al debate en torno a las decisiones que los afectan.

3.2.1 La estrategia de participación elaborada por la Corte

La Corte Constitucional concibe la participación efectiva de los desplazados en la política para su atención desde una doble perspectiva. Se trata, por una parte, de un derecho fundamental de estas personas que debe ser garantizado por las autoridades responsables de su protección, pero, a la vez, constituye un requisito indispensable para la superación del estado de cosas inconstitucional.³³⁹ En concordancia con la importancia que le concede, ha diseñado una verdadera estrategia para asegurar la intervención de estas personas, así como de la sociedad civil en su conjunto, en las instancias donde se debate y decide sobre esta política.

Esta estrategia cuenta con dos partes. La primera ha sido presentada en la sección anterior. La Corte ha exigido al Gobierno y demás entidades que conforman el SNAIPD, la creación de espacios para la participación efectiva de las OPD, al tiempo que ha aprobado indicadores para asegurar el goce efectivo de este derecho y ha monitoreado los resultados. La segunda ha consistido en vincular a los desplazados y a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de discusión de los autos de seguimiento de la T-025 de 2004, invitándolos a participar en el trámite judicial. Dado que estos fallos establecen los lineamientos a los que deben ceñirse quienes diseñan las diferentes áreas de la política pública, la posibilidad de presentar argumentos y sugerencias durante su trámite constituye una valiosa oportunidad de contribuir en la construcción de la respuesta estatal a los éxodos forzados.

La intervención de desplazados y organizaciones de la sociedad civil en el trámite de los autos de seguimiento ha sido posible gracias a dos instrumentos previstos en el decreto 2067 de 1991, norma que regula los procedimientos judiciales ante la Corte Constitucional. Estos son las intervenciones ciudadanas³⁴⁰ y las audiencias

³³⁹ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

³⁴⁰ Artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

públicas.³⁴¹ El primero permite al tribunal solicitar a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos, escritos o documentos que contribuyan a ilustrar aspectos relevantes de los asuntos bajo el estudio del tribunal. Se trata de un mecanismo que se ha empleado con frecuencia desde los primeros años de existencia de este tribunal³⁴² y que la ha dotado de importantes elementos para tomar decisiones en materias complejas que requieren conocimientos especializados para su comprensión, como es el caso de las cosmovisiones de los pueblos indígenas. Por otro lado, este mecanismo se ha convertido en un instrumento que permite a diversos actores de la sociedad civil participar en los debates que tienen lugar ante esta instancia, presentando sus posiciones y argumentos. En el caso específico de la política de atención al desplazamiento, la Corte ha solicitado la intervención de expertos y también de organizaciones de la sociedad civil y de la academia³⁴³ a lo largo del proceso de seguimiento de las órdenes dadas en la sentencia T-025 de 2004.³⁴⁴ Los documentos presentados por

³⁴¹ Artículo 12 del Decreto 2067 de 1991: “Artículo 12. Cualquier magistrado podrá proponer hasta 10 días antes del vencimiento del término para decidir, que se convoque una audiencia para que quien hubiera dictado la norma o participado en su elaboración, por sí o por intermedio de apoderado, y el demandante, concurran a responder preguntas para profundizar en los argumentos expuestos por escrito o aclarar hechos relevantes para tomar la decisión. La Corte, por mayoría de los asistentes, decidirá si convoca la audiencia, fijará la fecha y hora en que habrá de realizarse y concederá a los citados un término breve pero razonable para preparar sus argumentos. Las audiencias serán públicas. La Corte señalará un término adecuado para que el demandante y quien hubiera participado en la expedición o elaboración de la norma, presenten sus planteamientos. El Procurador General podrá participar en las audiencias en que lo considere pertinente, después de haber rendido concepto. Excepcionalmente, cuando la Corte considere que podría contribuir a esclarecer un punto concreto de naturaleza constitucional, podrá ser invitado a presentar argumentos orales en la audiencia quien hubiera intervenido como impugnador o defensor de las normas sometidas a control.”

³⁴² Este recurso fue empleado por primera vez en la sentencia T-428 de 1992 por el magistrado Ciro Angarita Barón, quien solicitó a tres expertos sendos conceptos sobre el impacto cultural sufrido por una comunidad indígena por la construcción de una carretera en su territorio tradicional.

³⁴³ La Corte ha procurado apoyarse en la academia para abordar los aspectos más críticos y complejos de la atención a los desplazados. A través del Auto 068 de 2008, realizó un llamado a estas instituciones solicitando análisis y diagnósticos sobre seis temas particularmente complejos: el sistema de registro y caracterización de la población desplazada, la prevención del desplazamiento forzado, los desplazamientos forzados en el contexto de las acciones legítimas de la fuerza pública u omisiones del Estado, la garantía de protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles abandonados por la población desplazada con motivo del desplazamiento, la provisión de vivienda digna a la población desplazada, y el desarrollo de los procesos de retorno y restablecimiento. Fruto de esta solicitud es el libro *Más allá del desplazamiento*, elaborado por la Universidad de los Andes y citado por el presente trabajo en varias ocasiones.

³⁴⁴ Así, por ejemplo, el Auto 004 de 2009 contó con una intervención de la ONG Organización Nacional Indígena (ONIC) y otra del ACNUR. Esta participación aumentó considera-

estos actores han contribuido al análisis de los fallos de la política y en la búsqueda de alternativas para solucionarlos.

Las audiencias públicas cumplen una función similar, si bien permiten a los actores de la sociedad civil participar de forma más activa en el debate. A diferencia de las intervenciones ciudadanas, su uso no se encontraba tan consolidado en el momento en que la Corte empezó a realizarlas en el marco del proceso de seguimiento a la T-025 de 2004, lo que no ha obstado para que se hayan convertido en una pieza central de este proceso. A julio de 2011 se han celebrado más de una decena, con la constatación de la presencia de las instituciones que conforman el SNAIPD, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Seguimiento. Al respecto, es preciso destacar el compromiso del Gobierno Nacional y de los organismos de control, pues no sólo han asistido a todas las audiencias a las que han sido convocados, sino que lo han hecho a través de los más altos mandos de cada institución.³⁴⁵

La participación de las OPD en este espacio se ha realizado de forma progresiva, una vez vencidos los recelos que algunas de estas organizaciones albergaban frente a la voluntad y capacidad de la Corte Constitucional de llevar a cabo un proceso orientado a garantizar de forma efectiva sus derechos.³⁴⁶ Nuevamente, el compromiso del Gobierno ha sido definitivo para el éxito de las audiencias, ya que se ha encargado de cubrir los gastos de transporte y alojamiento de los líderes desplazados, asegurando su asistencia.³⁴⁷ Otros actores, públicos y privados,³⁴⁸ han participado puntualmente en estos debates, de acuerdo a la temática en ellos tratada. Así, por ejemplo, el comandante en jefe de las Fuerzas Militares, general Fredy Padilla de León, asistió a la audiencia celebrada el 12 de diciembre de 2008 en la que se analizó el problema de la seguridad de las personas en situación de desplazamiento, y adquirió compromisos al respecto.

En resumen, la Corte ha logrado, de forma consciente y progresiva, incorporar a diversos actores de la sociedad civil, y en particular a las OPD, en el proceso de debate previo a la adopción de los autos que moldean la política pública de atención a los éxodos forzados. De esta manera ha abierto un nuevo espacio para garantizar el derecho fundamental a la participación, asegurando la consideración de las propuestas de los destinatarios de la política, así como de las organizaciones que se ocupan

blemente en el trámite del Auto 008 del mismo año, en el que se presentaron documentos por parte de ACNUR, varias organizaciones de población desplazada y centros académicos.

³⁴⁵ Los ministros de gobierno y los directores de las entidades que integran el SNAIPD han asistido personalmente a estas audiencias, han participado activamente en los debates y han adquirido compromisos puntuales al finalizar éstas.

³⁴⁶ Entrevista a Jorge Rojas, presidente de CODHES, realizada el 4 de julio de 2011.

³⁴⁷ Entrevista a Jorge Luis Garay, presidente de la Comisión de Seguimiento, realizada el 21 de junio de 2011.

³⁴⁸ En las audiencias han participado de forma puntual gobernadores, alcaldes, ACNUR y académicos.

del desplazamiento. Adicionalmente, el tribunal ha logrado establecer un mecanismo para legitimar sus decisiones, que ya no sólo se sustentan en la autoridad del juez constitucional, sino que también cuentan con el respaldo de un debate público en el que han tomado parte autoridades, sociedad civil y víctimas.

3.2.2 Los efectos de las decisiones de la Corte en la participación de la población desplazada

La Corte Constitucional ha desarrollado diversos mecanismos para asegurar el goce efectivo del derecho a la participación de las personas en situación de desplazamiento forzado, en el marco de la elaboración y aplicación de la política destinada a su atención. Su labor en este campo, no obstante, no se limita a la estrategia que ha diseñado con tal fin. Sus decisiones, así como los cambios que éstas han introducido en la estructura del SNAIPD, han tenido el efecto de promover la participación de este colectivo, incluso a través de vías que el tribunal no previó.³⁴⁹

La población desplazada ha sido presentada, con demasiada frecuencia, como un colectivo integrado por víctimas en una situación de total postración, incapaces de luchar por la defensa de sus intereses. Sin embargo, esta imagen no se corresponde con la realidad. Si bien es innegable el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran, esto no ha sido un impedimento para el desarrollo de procesos de organización y movilización (Brookings, 2007).

El caso del movimiento desplazado en la ciudad de Medellín ilustra a la perfección la capacidad de estas personas para crear organizaciones y diseñar estrategias de acción conjunta, lo suficientemente flexibles, para adaptarse a los cambios tanto de la política pública de atención a los éxodos forzados como de la actitud de las autoridades responsables de la misma. Es importante señalar que esta ciudad constituye uno de los principales focos de expulsión y recepción de población,³⁵⁰ de manera que la historia de este movimiento bien puede ser la de los que se han formado en otras áreas del país.

El inicio de este movimiento obedeció a la conjunción de diversos factores, como fueron el aumento de la población desplazada en Medellín a partir de 1992, las condiciones extremas de pobreza a las que se veía condenada y la falta de apoyo tanto de la sociedad como de las autoridades nacionales y locales. En relación a este

³⁴⁹ Entrevista a Liliana Chaparro, coordinadora del área jurídica de acceso a la justicia de la ONG, SISMA-Mujer, dedicada a combatir la violencia de género, realizada el 16 de julio de 2011.

³⁵⁰ De acuerdo con Acción Social, a septiembre 30 de 2010, Medellín ocupa el segundo lugar en recepción con 181.059 personas (43.680 hogares), después de Bogotá. Esta ciudad también genera anualmente miles de desplazamientos intraurbanos, que aún no han sido incluidos plenamente en los registros oficiales (Personería de Medellín, Situación de los Derechos Humanos en Medellín, 2010, p. 23).

punto, no se puede perder de vista el hecho de que las primeras acciones orientadas a la atención de estas personas sólo empezaron a llevarse a cabo tras la aprobación de la ley 387 de 1997. Tampoco puede olvidarse el hecho de que transcurrieron varios años antes que las autoridades municipales asumieran algún tipo de responsabilidad en la atención a esta población, dado que lo consideraban un problema que debía ser asumido por el Gobierno Nacional (Granada y González, 2009: 115).

Las extremas condiciones de vida que tenían que enfrentar estas personas, así como la indiferencia de las autoridades, motivaron las primeras movilizaciones a partir de 1996. Éstas, en su mayoría, consistieron en acciones directas tales como invasiones a terrenos privados y públicos (con el objetivo de construir sus viviendas), bloqueos de vías públicas y, con mayor frecuencia, la toma de edificios públicos o pertenecientes a la Iglesia.³⁵¹ Estas acciones fueron acompañadas, en menor medida, por reclamos presentados a las autoridades mediante vía judicial y administrativa. Este tipo de estrategia se prolongó hasta 2004, cuando se abandonó en beneficio de las acciones desarrolladas en el marco institucional.

La sentencia T-025 de 2004, así como los cambios producidos en la política pública a partir de ese momento, jugaron un papel fundamental en el cambio de estrategia de este movimiento, al abrir espacios institucionales para la inclusión de los desplazados en el proceso de construcción de la política pública. También resultaron determinantes la represión ejercida contra el movimiento por la fuerza pública y los escasos resultados obtenidos a través de las acciones directas (Granada y González, 2009: 116-121).

Ahora bien, la decisión de vincularse al proceso abierto por el tribunal constitucional y acceder a los escenarios de participación oficial no estuvo exenta de polémica al interior del movimiento mismo. Éste, y no sólo en Medellín, ha sido liderado por personas que ya tenían experiencia en organización y movilización comunitaria antes de ser expulsadas de su lugar de origen. Tradicionalmente los movimientos populares, en especial el campesino, han desconfiado de las instituciones estatales y aún más de la efectividad de la vía judicial para lograr sus reivindicaciones. Por tanto, apostar por el proceso inaugurado por la Corte suponía no sólo superar recelos históricos, fuertemente fundados en numerosos episodios, sino también plantearse un cambio total en la manera de afrontar la lucha por las reivindicaciones. Este paso se dio tras un intenso proceso de debate interno, en el que jugaron un papel importante los cambios operados en la estructura de la política a partir de la T-025 y sus autos de seguimiento. En efecto, el tribunal constitucional demostró, a través de sus decisiones, una firme voluntad de continuar adelante con el proceso de protección efectiva de los derechos de la población desplazada, lo que ofreció al movimiento la confian-

³⁵¹ El movimiento se tomó la iglesia de la Candelaria, en julio de 1996, y de Veracruz, en 1998. En junio de 1996, se tomó la sede en Medellín de la Universidad Nacional y en octubre de 1996 y noviembre de 2002, la Universidad de Antioquia.

za necesaria para participar en los escenarios oficiales.³⁵²

Las decisiones de la Corte –sin que ese fuera su propósito– han modificado, por tanto, la forma de actuar del movimiento desplazado y las vías a través de las cuales participa en la construcción de la política pública. También se han constituido en instrumento para el empoderamiento de estas personas y, en especial, de los colectivos más vulnerables de esta comunidad. El Auto 092 de 2008, que se ocupa de la situación de las mujeres en situación de desplazamiento, constituye el ejemplo perfecto de este efecto.

Esta decisión recoge reivindicaciones que las mujeres desplazadas, y sus organizaciones, venían realizando desde tiempo atrás, pero que no habían encontrado mayor eco en las instituciones estatales, tales como la necesidad de tomar medidas en contra de la violencia de género y sexual que tiene lugar en el marco del éxodo forzado. Más allá de las específicas órdenes impartidas por la Corte Constitucional a las diferentes entidades públicas para garantizar su protección,³⁵³ dicho auto ha tenido un importante efecto simbólico en este colectivo. Su difusión ha permitido que las mujeres se sientan –probablemente por primera vez– respaldadas por una alta instancia estatal, lo que ha generado un intenso movimiento entre sus filas. Fruto de ello han surgido nuevas organizaciones, se han fortalecido las existentes y las organizaciones mixtas empezaron a crear capítulos de mujeres. Asimismo, se ha iniciado un interesante proceso de inclusión del liderazgo femenino en un movimiento controlado, hasta el momento, por una lógica androcéntrica.³⁵⁴

Ahora bien, la participación generada a raíz del efecto simbólico de los fallos de la Corte adolece del mismo grave problema que tiene lugar en el marco de la política pública: la desprotección de quienes deciden ejercer su derecho fundamental. Si bien el Gobierno Nacional ha manifestado en varias ocasiones su voluntad de garantizar la vida y seguridad de los líderes, las amenazas y los asesinatos se suceden, mientras las investigaciones para determinar a los culpables no avanzan. Esta situación, de por sí muy preocupante, se ha visto agravada por la entrada en vigor de la ley de víctimas, que establece vías para la recuperación de las tierras arrebatadas a los desplazados. La impunidad casi garantizada ha permitido que se frustren numerosos procesos de recuperación de las propiedades de este colectivo, mediante la eliminación física de

³⁵² Entrevista a Jorge Rojas, presidente de CODHES, celebrada el 4 de julio de 2011.

³⁵³ Además de la orden de diseñar e implementar trece programas orientados a la atención de las específicas necesidades este colectivo, mencionados en el segundo capítulo, la Corte dio traslado reservado a la Fiscalía General de la Nación para que se ocupara de investigar una serie de casos de violencia sexual y, en su caso, iniciar los respectivos procesos penales.

³⁵⁴ Entrevista a Liliana Chaparro, coordinadora del área jurídica de acceso a la justicia de la ONG, SISMA-Mujer, dedicada a combatir la violencia de género, celebrada el 16 de julio de 2011.

sus voceros.³⁵⁵

3.3 La Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado

La sociedad civil no se ha limitado a hacer uso de los espacios, reales o simbólicos, que han abierto las instancias públicas para la participación en la construcción de la política pública. También se ha ocupado de crear y fortalecer sus propias vías de intervención. En la sección anterior ya se ha visto cómo el movimiento desplazado se ha apropiado de la jurisprudencia constitucional, incorporándola a su estrategia de lucha. En esta sección se analizará un particular mecanismo creado por actores pertenecientes a distintos ámbitos y que se ha constituido en un espacio para el monitoreo de la acción estatal y la formulación de propuestas que logren el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

La Comisión de Seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado (en adelante, la Comisión) es una figura única en su género, producto de la judicialización de los derechos y, más aún, del papel asumido por la Corte Constitucional en la política de desplazados.³⁵⁶ En efecto, la declaración del estado de cosas inconstitucional por la sentencia T-025 de 2004, planteó la necesidad de tomar medidas para evitar que ocurriera lo mismo que en ocasiones anteriores, en las que esta declaración prácticamente no había generado cambios sobre las políticas públicas en las que pretendía influir.³⁵⁷ El tiempo transcurrido desde la adopción de la sentencia y la escasa actividad del Gobierno para dar cumplimiento a sus mandatos hacía temer que este caso no se diferenciaría de sus antecesores.

La Comisión fue la respuesta surgida desde un sector de la sociedad civil para evitar que ello ocurriera. Su nacimiento puede ubicarse en una reunión celebrada en la facultad de Derecho de la Universidad de los Andes a mediados de 2005, convocada por su decano –Eduardo Cifuentes, quien además había sido magistrado de la Corte Constitucional y Defensor del Pueblo– y en la que participaron el director de CODHES, Jorge Rojas, y Pedro Santana, director de la corporación Viva la Ciuda-

³⁵⁵ Los medios de comunicación hacen constantes referencias a asesinatos y torturas de líderes desplazados, mientras el Ministro del Interior señala la imposibilidad de dotar de escoltas a todas estas personas (El Tiempo, agosto 2011).

³⁵⁶ Entrevista a Jorge Luis Garay, presidente de la Comisión de Seguimiento, realizada el 21 de junio de 2011.

³⁵⁷ A través de la sentencia T-153 de 1998 se declaró el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de hacinamiento y vulneración reiterada de los derechos de las personas reclusas en los centros penitenciarios del país; situación que hoy, a agosto de 2011, se perpetúa. También se declaró este estado frente a la situación de falta de afiliación a fondos de pensiones de un número significativo de docentes, de la que se ocupó la sentencia SU-559 de 1997, y por el incumplimiento en el pago de salarios a los servidores públicos en un municipio, analizado en la T-144 de 1999.

danía. En este espacio se llegó a la conclusión de que era necesario establecer un ente que ejerciera la veeduría ciudadana del proceso de cumplimiento de la sentencia y que, en caso de ser necesario, denunciara la inactividad de las autoridades. Esta idea fue presentada al magistrado de la Corte Constitucional, Manuel José Cepeda –ponente de la sentencia T-025–, quien la apoyó, al considerarla una nueva y legítima forma de participación de la sociedad civil, invitándola a participar en el seguimiento del fallo.³⁵⁸

La Comisión, en un primer momento constituida por sus tres creadores, pronto se amplió para dar cabida a personas del mundo académico, otras organizaciones de la sociedad civil, periodistas, organizaciones de género y de base étnica. Actualmente está conformada por el economista Luis Jorge Garay (quien la preside); el profesor de la Universidad Nacional y copresidente de CODHES, Marco Romero (quien ejerce la secretaría técnica); el profesor de la universidad de los Andes, Eduardo Cifuentes; la periodista Patricia Lara; el Director Nacional de Pastoral Social de la Iglesia Católica colombiana, Monseñor Héctor Fabio Henao; el Rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Dr. José Fernando Isaza; el Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DEJUSTICIA, Rodrigo Uprimny Yepes; el Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia, Luis Evelis Andrade; la dirigente Rosalba Castillo de la organización Afroamérica XXI; y el Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía, Pedro Santana. Además, cuenta con el acompañamiento internacional de Rigoberta Menchú, Premio Nobel de Paz, la Organización Plan Internacional y el ex representante de ACNUR en Colombia, Roberto Meier.

La Comisión no representa, ni lo pretende, a la población desplazada. No obstante, ha establecido comunicación con el grueso de las asociaciones de desplazados por medio de reuniones con cada una de ellas. A través de esta vía se les informa de los procesos que se desarrollan en el cumplimiento de la T-025 y se recogen sus inquietudes y propuestas. Asimismo, a través de este contacto, las OPD han adquirido conocimientos básicos sobre el marco jurídico de la política y las posibilidades de desarrollo de la misma por medio de las decisiones del tribunal constitucional.³⁵⁹

Esta instancia se ideó como un mecanismo de veeduría a la labor del Gobierno Nacional y demás autoridades respecto del cumplimiento de la sentencia T-025, pero su trabajo ha ido mucho más allá. De hecho, se ha convertido en una de las instancias centrales de impulso de la política pública, al ofrecer a la Corte Constitucional informes sobre la situación de los desplazados que, con frecuencia, contrastan dolorosamente con los datos manejados por las instancias oficiales, además de ofrecer propuestas para su atención, basadas en el enfoque de derechos. También se ha ocupado de difundir sus informes, involucrando a la sociedad civil en la situación de la población desplazada, y creando conciencia crítica frente a la actuación de las autoridades.

El grueso de la labor de la Comisión se ha realizado ante la Corte Constitucio-

³⁵⁸ Entrevista a Jorge Rojas, presidente de CODHES, celebrada el 4 de julio de 2011.

³⁵⁹ *Ibidem*.

nal, aprovechando los espacios creados por ésta para la participación en el proceso de seguimiento a la T-025 de 2004. De acuerdo con su presidente, el trabajo de la Comisión puede dividirse en varias etapas.³⁶⁰ En la primera, se centró en el debate en torno a los indicadores de goce efectivo de los derechos de los desplazados. Cabe recordar que el modelo de indicadores finalmente adoptado por la Corte se basa en el trabajo de la Comisión. La segunda etapa se focalizó en la definición de la situación en la que se encuentra la población desplazada. Este diagnóstico resultaba de máxima importancia, ya que el Estado carecía de datos suficientes y actualizados, lo que impedía diseñar una acción efectiva orientada a asegurar el goce efectivo de derechos a estas personas. En este contexto, se opta por realizar la Primera Encuesta Nacional de Verificación, como instrumento clave para identificar la situación y necesidades de este colectivo. Tal y como se señaló en el capítulo sobre la situación del desplazamiento, ya se han realizado tres de estas encuestas. El Gobierno no ha cuestionado, hasta el momento, la validez de los resultados, pero ha optado por desarrollar sus propios instrumentos de diagnóstico.

Una vez establecido el primer diagnóstico se dio inicio a la tercera etapa, en la cual la Comisión entró a estudiar los componentes de la política pública, haciendo especial énfasis en la generación de ingresos y en la recuperación de tierra, al ser considerados aspectos claves para el restablecimiento de los derechos vulnerados con ocasión del éxodo impuesto. En esta fase se presentaron desavenencias con el Gobierno debido a la altísima cifra de hectáreas de tierra arrebatadas a las personas en situación de desplazamiento, lo que había quedado reflejado en la II Encuesta de Seguimiento. Las cifras arrojadas por la encuesta se referían a 5,5 millones de hectáreas, correspondiente al 10,8% de la superficie agropecuaria del país (Comisión de Seguimiento, 2009: 57). Si bien durante el gobierno del presidente Uribe se negó que la cifra fuera de tal magnitud, el actual Gobierno ha reconocido que la cifra ronda los seis millones (Senado de la República de Colombia, 2011). No obstante la superación de este debate, dicha polémica generó un punto de inflexión en la relación entre la Comisión y el Gobierno que, sin romperse, perdió la cordialidad que hasta el momento se desarrollaba.

La cuarta y última etapa ha estado marcada por los resultados de la III Encuesta de Verificación, que fue aplicada a una población aún mayor, y que confirma la existencia de problemas estructurales en la política pública. En esta misma fase, la Comisión se ha involucrado en el debate sobre la ley de víctimas y restitución de tierras, frente a la cual sostiene una postura crítica. Si bien la Comisión reconoce el avance que esta ley supone, al reconocer la existencia misma de las víctimas del conflicto y su derecho a recuperar las tierras que les fueron arrebatadas, considera que se queda corta al momento de incorporar el enfoque de derechos desarrollado por la jurisprudencia constitucional (Comisión de Seguimiento, 2011). Es por tanto previsible que, en la quinta etapa, la actividad de la Comisión se oriente al seguimiento de la aplica-

³⁶⁰ Entrevista a Jorge Luis Garay, presidente de la Comisión de Seguimiento, realizada el 21 de junio de 2011.

ción de esta norma y su impacto en la política de atención al desplazamiento.

En resumen, la Comisión constituye un mecanismo sin precedentes en el país y una instancia muy valiosa para la participación de la sociedad civil en la construcción de la respuesta que debe darse frente a los éxodos forzados y la protección de los derechos de quienes los afrontan. La labor de investigación que ha liderado ha permitido contrastar los datos presentados por el Gobierno, ofreciendo una imagen más cercana a la realidad de la identidad de los desplazados, los derechos que les han sido vulnerados y las necesidades que enfrentan. Además, la Comisión ha contribuido activamente en el diseño de mecanismos para medir y garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población. Su acción ha sido posible gracias a los espacios abiertos por la Corte Constitucional y al riguroso trabajo que han desarrollado sus miembros, con lo cual cada uno de sus informes y propuestas se encuentra sólidamente sustentado.

3.4 Conclusiones

La participación efectiva de la población desplazada, y de la sociedad civil en general, en la construcción de la política pública de atención a los éxodos forzados constituye todavía una meta por alcanzar. Resultan innegables los avances que se han producido desde el momento en que la política se formuló hasta la actualidad, al crearse múltiples espacios y mecanismos para la intervención de los representantes de las organizaciones de la población desplazada en los niveles nacional, regional y local. Sin embargo, no han sido vencidos aún dos grandes obstáculos que impiden hablar del goce pleno de este derecho fundamental.

El primero hace referencia al concepto meramente formal de participación que se maneja en el SNAIPD, tal y como se deduce del auto 383 de 2010 y del informe de la Comisión de Seguimiento. Las aportaciones de las personas en situación de desplazamiento no tienen real incidencia en la elaboración y aplicación de los diversos componentes de la política pública, puesto que se considera que basta con que los planes estatales sean conocidos y discutidos para que este derecho sea garantizado. Esta comprensión del derecho a la participación no es exclusiva de las autoridades y funcionarios responsables de la atención a los desplazados. Es una interpretación que se extiende a lo largo de las entidades públicas de todos los niveles territoriales, a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática al señalar la dimensión material de este derecho. Resulta, por tanto, indispensable la revisión del concepto de participación a la luz de los mandatos de la Corte Constitucional y su aplicación en la construcción de la respuesta a los desplazamientos forzados.

El segundo obstáculo hace también referencia a un problema estructural, como es la incapacidad del Estado para garantizar la vida y la seguridad de quienes ejercen su derecho a la participación. De nada sirve el esfuerzo desarrollado por abrir canales de comunicación entre las autoridades públicas y la sociedad civil si el precio de

emplearlos es, con demasiada frecuencia, la seguridad o la vida. El ejercicio de derechos no puede continuar siendo labor de héroes en un país que se precia de contar con una institucionalidad sólida y unos impresionantes niveles de crecimiento económico.

La población desplazada y la sociedad civil han mostrado con creces su deseo de ser parte en la elaboración de una política destinada a restablecer en el goce efectivo de los derechos más esenciales a la décima parte de la población del país. Han sido activos y creativos al momento de abrir espacios y formular propuestas. Un Estado decente, aquel que no humilla a sus ciudadanos, está obligado no sólo a oír sus voces y tener en cuenta sus aportaciones, sino también a garantizar que este proceso se efectúe sin que sus actores tengan que decidir entre el silencio y la vida.

TERCERA PARTE

REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO: DINÁMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Análisis general de la dinámica de los refugiados y solicitantes de asilo

1.1 Perfil de los refugiados en Colombia

Solicitantes de protección internacional en Colombia

Respecto del número de personas que solicitaron asilo en Colombia, cabe observar que, en 2010, hubo una reducción de 236 casos que equivalen al 61,94 %, según datos obtenidos del Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana. En virtud de lo anterior, se puede decir que, mientras en Colombia se redujeron de manera sensible en 2010 las solicitudes de asilo, no ocurrió lo mismo en países de la región como Panamá, Ecuador y Venezuela.

En este sentido, del total de 161 personas atendidas en 2010, 40 han solicitado asilo en 2011. Estas cifras contrastan con las solicitudes de asilo recibidas en 2010 en Panamá, 517, Ecuador, 24.595 y Venezuela, 3.426.

Tabla 7. Número de solicitantes de refugio en Colombia 2005-2010

AÑO	Nº SOLICITUDES
2005	78
2006	84
2007	141
2008	88
2009	381
2010	145

Fuente: Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana

Sobre el origen de los solicitantes de protección internacional en Colombia, se ha establecido que hay un claro predominio de personas originarias de América, seguido de África, Asia y otros territorios. Como se puede observar en los cuadros que a continuación se presentan, entre los principales países de procedencia de los solicitantes de asilo en Colombia, se encuentran nacionales del continente africano (Cuerno de África), completando la lista Cuba.

Tabla 8. Solicitantes de asilo en Colombia por lugar de origen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Solicitudes %	Solicitudes %	Solicitudes %	Solicitudes %	Solicitudes %	Solicitudes %
Europa						
África	2,56	10,71	30,49	51,13	84	52,41
América	94,87	86,90	65,24	44,31	13,1	51,72
Asia			2,12	2,72	4	6,89
Otros territorios	2,56	2,38	2,83	2,72	0,78	1,37

Fuente: Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana.

Tabla 9. Solicitantes de asilo en Colombia por nacionalidad

PAÍS	Nº PERSONAS	PAÍS	Nº PERSONAS
AFGANISTÁN	5	MAURITANIA	1
BANGLADESH	7	IRÁN	4
BRASIL	1	JAMAICA	1
BOLIVIA	1	KENNYA	1
CONGO	3	NEPAL	15
CUBA	324	PALESTINA	1
ETIOPÍA	71	PAKISTÁN	1
EGIPTO	1	PERÚ	6
ERITREA	198	SALVADOR	7
COSTA DE MARFIL	2	SOMALIA	207
ECUADOR	17	SRI LANKA	9
GHANA	8	SIERRA LEONA	1
GUINEA BISSAU	1	SUDÁN	1
GUINEA CONAKRI	1	TURQUÍA	1
IRAK	4	UZBEKISTÁN	1
PERÚ	2	VENEZUELA	43
LIBERIA	1	ZIMBAWE	1

Fuente: Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana.

Respecto de los solicitantes de protección internacional por sexo (2005-2010), se observa que se trata en una inmensa mayoría de hombres, con más del 80%, lo que marca una tendencia clara respecto de la caracterización de quienes cruzan la frontera colombiana en búsqueda de protección.

Tabla 10. Solicitantes de asilo en Colombia por sexo

Mujeres	181	(19,05%)
Hombres	769	(80,94%)

Fuente: Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana.

Teniendo en cuenta el procedimiento administrativo de otorgamiento de asilo, del total de solicitudes en el período 2005-2010, se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 11. Estado de los procedimientos de admisión de refugiados en Colombia

Positivos	Negados	Abandonaron Procedimiento	No presentaron solicitud	Pendientes resolver a 2010	Otras situaciones
95	612		108	63	

Fuente: Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana.

Finalmente, es importante anotar que sólo se ha registrado el caso de un menor no acompañado, quien solicitó asilo en Colombia en 2010.

1.2 Reconocimiento de la condición de refugiados en Colombia por país de origen, género y edad entre 1990 y 2010

Grupos etarios

El siguiente cuadro muestra la distribución de la población a quien se le ha reconocido la condición de refugiado en Colombia, por género y bandas de edad. Se observa que la mayoría se encuentra concentrada en el período 18-59 años (71,2%), y que se trata en su mayoría de hombres (65,1%).

Tabla 12. Distribución por sexo y edad de los refugiados reconocidos en Colombia

Grupo etario	Hombres		Mujeres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0-4	4	1,9	6	2,8	10	4,7
5-11	6	2,8	9	4,2	15	7,1
12-17	9	4,2	6	2,8	15	7,1
18-59	107	50,5	44	20,8	151	71,2
60 y +	12	5,7	9	4,2	21	9,9
Total	138	65,1	74	34,9	212	100

Fuente: Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana.

Algunos datos complementarios, revelan lo siguiente:

- Refugiados que trabajan o reciben ingreso de proyectos productivos o trabajos informales: 106.
- Adultos mayores que reciben ingreso o pensiones de sus familias: 14.
- Adultos mayores que reciben anualidades del programa de refugiados: 4.
- Refugiados con su propio proyecto productivo: 7.

1.3 Características de los movimientos de refugiados en Colombia (1990-2010)

Uno de los grandes retos en el tratamiento del fenómeno del refugio es encontrar datos precisos y concretos, ya que Colombia no es un país receptor. Al respecto, cabe anotar que la recolección y sistematización de los datos es informal y heterogénea frente a la necesidad de confidencialidad con que se debe manejar la información.

En ese sentido, si los datos respecto del fenómeno migratorio en Colombia son escasos, los datos sobre la presencia de refugiados en Colombia son aún más reducidos. Al respecto, las fuentes consultables son el Ministerio de Relaciones Exteriores, en donde se encuentran los registros de todas las personas quienes solicitan asilo y son reconocidas con la condición de refugiados; el Secretariado Nacional de Pastoral Social, por el acompañamiento que hace en el Programa Refugiados; y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), como autoridad migratoria. Finalmente, se debe mencionar que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) no reportó datos sobre la presencia de refugiados en Colombia, en virtud del último Censo Nacional desarrollado en 2005.

En su último informe, basado en estadísticas sobre Colombia, el ACNUR reporta que 212 personas fueron reconocidas con la condición de refugiados en el país (ACNUR 2010).

2. Marco de las políticas públicas sobre refugiados en Colombia

En virtud del Derecho Internacional, un refugiado es una persona que está fuera de su país de origen y tiene “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política”.

Respecto de esta definición, los Estados de América Latina ampliaron la definición para incluir a personas que huyen de su país a causa de disturbios civiles, guerra o violaciones masivas a los derechos humanos, ampliando, de esta forma, la vieja noción de asilo concebida como protección del Estado a favor de los perseguidos políticos. La definición ampliada de refugiado, contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, proporcionó orientaciones en materia de principios

y criterios de derecho para hacer frente a la crisis de refugiados, sobre la base de principios de derecho de refugiados anclados en los derechos humanos. En consecuencia, dejó de ser percibido como un privilegio de políticos y profesionales para, en efecto, ampliarse a favor de todas las personas que lo necesitaban, sin consideración de su condición social o económica.

2.1 Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

El marco jurídico en Colombia referente al refugio tiene tres niveles. En el primero, se encuentran las leyes aprobatorias de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. En el segundo, se encuentra el decreto que desarrolla las disposiciones de la Convención y que establece los procedimientos nacionales aplicables. En el tercero, se ubica la jurisprudencia de las Altas Cortes, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, que interpretan y aplican las disposiciones tanto de la Convención como del Decreto.

a) Leyes aprobatorias de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

Colombia entró a ser parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados a través de la Ley 35 de 1951. Por su parte, el Protocolo de 1967 fue aprobado por la Ley 65 de 1979. A través de las mismas, el Estado colombiano se obliga a cumplir con los deberes que se derivan de dichos instrumentos internacionales. Por otro lado, a través de la figura del refugio se ha desarrollado en Colombia la protección a sujetos en riesgo de tortura en un tercer país, lo cual implica también un desarrollo de las obligaciones internacionales de Colombia en este particular.

b) Disposiciones administrativas

El Gobierno colombiano desarrolla la normatividad internacional a través de decretos reglamentarios que desarrollan el contenido de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales. La norma administrativa vigente es el Decreto 4503 de 2009. Este Decreto se divide en dos secciones.

El Capítulo Primero del Decreto establece quién es un refugiado bajo la normativa colombiana. En esta definición se incluyen tres acepciones distintas, todas ellas derivadas de distintas fuentes, pero que para efectos de la condición jurídica interna tienen idénticos efectos.

En el primer caso, son refugiados aquellos que se encuentren dentro de la definición contenida en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, es decir, las personas que se encuentren fuera de su país de residencia y son objeto de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, cuando su Estado no puede o no quiere protegerlos adecuadamente.

En el segundo caso, son refugiados aquellos que hayan debido salir de su país porque su vida, libertad o seguridad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras situaciones que impliquen una grave perturbación del orden público. Esta definición de refugiado surge de la Conclusión Tercera de la Declaración de Cartagena Sobre Refugiados, de 1984.³⁶¹ A su vez, esta concepción ampliada fue también tomada de la Convención de la Organización Para la Unidad Africana.³⁶² Aunque, en principio, en el Derecho Internacional las declaraciones son manifestaciones no vinculantes,³⁶³ es decir, no generan obligaciones para los Estados que participan en ellas a menos que esto se estipule expresamente, la adopción por parte del Decreto de la definición ampliada de refugiado la ha convertido en norma vinculante para el Estado colombiano.

En el tercer y último caso, son refugiados aquellas personas sobre las cuales existan razones fundadas para considerar que pueden llegar a ser sometidas a tortura, penas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes si fueren regresados al país de nacionalidad o residencia, en el caso de apátridas. Debe notarse que la inclusión de refugiados bajo esta definición corresponde a lo preceptuado en la Convención en Contra de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,³⁶⁴ y en la Convención Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura.³⁶⁵ Aunque la obligación original contenida en dichas convenciones se limita a la prohibición de devolución (*non refoulement*) al país donde exista ese riesgo, el Estado Colombiano, al establecer que la protección jurídica de estos sujetos debe corresponder a la de refugiados, ha creado un marco normativo mucho más favorable que el contenido en la Convención en cuestión, por lo cual éste prevalece en el orden interno.³⁶⁶

La segunda parte del Decreto establece el procedimiento a seguir para la determinación del estatus de refugiado. Debe siempre tenerse en cuenta que la determinación del estatus es un reconocimiento de una condición preexistente, es decir, que la persona “no adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.”³⁶⁷

El procedimiento tiene como objetivo determinar si los hechos relatados por el

³⁶¹ Colombia es signataria desde el 22 de noviembre de dicho año.

³⁶² Artículo primero, párrafo segundo.

³⁶³ United Nations Treaty Reference Guide. Disponible en <http://untreaty.un.org/olainternet/assistance/guide.htm>. Fecha de consulta 29 de junio de 2011. Fecha de última actualización, 17 de enero de 2001.

³⁶⁴ Artículo primero, numeral primero. La Convención fue suscrita por Colombia el 10 de abril de 1985, y aprobada por la Ley 70 de 1986.

³⁶⁵ Artículo 13, inciso final. La Convención fue aprobada por Colombia a través de la Ley 409 de 1997.

³⁶⁶ Artículos 1.2 y 16.2 de la Convención Contra la Tortura.

³⁶⁷ Manual del ACNUR, párrafo 28.

solicitante son verídicos y ameritan que se reconozca la condición de refugiado. El otorgamiento de esta condición tiene como efecto el acceso a la protección del Estado colombiano en los términos de la Convención de 1951, y permite la residencia legal en el país y el ejercicio de una profesión, una vez se hayan cumplido los requisitos establecidos por el Decreto. Este procedimiento se adelanta ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, la cual recomienda una decisión al Ministro de Relaciones Exteriores. Éste, a su vez, emite una resolución concediendo o negando el reconocimiento, la cual es susceptible de recurso de reposición. La decisión definitiva, a su vez, puede ser objeto de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para ser decidida en sede judicial.³⁶⁸

c) *Jurisprudencia*

La jurisprudencia ha desarrollado el Derecho de los Refugiados en Colombia en algunos casos muy limitados. No ha habido muchos pronunciamientos judiciales, toda vez que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es un mecanismo idóneo y la acción de tutela no ha sido intentada de manera frecuente.

Sin embargo, en los pocos casos en que esto ha ocurrido, las Altas Cortes se han pronunciado sobre la relación intrínseca que existe entre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y el Derecho Constitucional colombiano, en el marco de las obligaciones de protección de Derechos Humanos y el debido proceso administrativo.³⁶⁹

2.2 Marco institucional

- **Presidencia de la República:**

El Presidente tiene la facultad legal ³⁷⁰ de expedir, derogar y modificar los Decretos que regulan quiénes son refugiados y el procedimiento para su reconocimiento.

³⁶⁸ Contra los actos administrativos de carácter particular, previo agotamiento de la vía gubernativa, procede - la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

³⁶⁹ Ver las Sentencias T-704/03 y T-321 de/05 de la Corte Constitucional, la Sentencia del 22 de octubre de 2009 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, las Sentencias del 20 y 27 de marzo y 8 de mayo de 2003 de la Sección Tercera y la del 20 de abril de 2006 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, entre otras.

³⁷⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 189, Numeral 11.

- **Ministerio de Relaciones Exteriores:**³⁷¹

El Ministerio,³⁷² en lo pertinente, cumple distintas funciones en varios niveles;³⁷³

- Solicita al Departamento Administrativo de Seguridad la expedición del salvoconducto que permite la permanencia legal del solicitante durante el proceso.³⁷⁴
- Expide la resolución que decide la solicitud de reconocimiento, tanto en caso de procedimiento acelerado³⁷⁵ como regular.³⁷⁶
- **Viceministro de Asuntos Multilaterales:**³⁷⁷
 - Preside la Comisión Asesora Para la Determinación de la Condición de Refugiado.³⁷⁸
 - Recibe las solicitudes de reconocimiento como refugiado.³⁷⁹
 - Decide si las solicitudes presentadas fuera de plazo son justificadas.³⁸⁰

- **Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado:**³⁸¹

Compuesta por el Viceministro de Asuntos Multilaterales o su delegado, el Viceministro de Relaciones Exteriores o su delegado, el Director de Asuntos Jurídicos Internacionales o su delegado, el Director de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario o su delegado, el Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano o su delegado, un asesor del Viceministro de Asuntos Multilaterales quien actúa en calidad de Secretario, y puede tener como invitado con voz y sin voto a un miembro de una

³⁷¹ Decreto 4503 de 2009.

³⁷² Las funciones del Ministerio se encuentran regladas en general en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y en lo particular en el artículo 3° del Decreto 3355 de 2009.

³⁷³ Las funciones del Ministro se encuentran regladas en general en el artículo 6° del Decreto 3355 de 2009.

³⁷⁴ Decreto 4503 de 2009, Artículo 8.

³⁷⁵ Decreto 4503 de 2009, Artículo 12 Numeral 2.

³⁷⁶ Decreto 4503 de 2009, Artículo 15.

³⁷⁷ Las funciones del Viceministro se encuentran regladas, en general, en el artículo 62 de la Ley 489 de 1998 y, en lo particular, en los Artículo 5, Numeral 2, y 13 del Decreto 3355 de 2009.

³⁷⁸ Decreto 3355 de 2009, Artículo 13, Numeral 17.

³⁷⁹ Decreto 4503 de 2009, Artículo 2.

³⁸⁰ Decreto 4503 de 2009, Artículo 5.

³⁸¹ Decreto 4503 de 2009, Artículo 29.

institución nacional o internacional.³⁸²

- Entrevista al solicitante en caso de considerarlo necesario.³⁸³
- Estudia el caso y recomienda al Ministro la decisión a tomar.³⁸⁴
- Una vez se ha otorgado la condición de refugiado, decide sobre la existencia de dependencia económica y convivencia para efectos del principio de unidad familiar.³⁸⁵
- Decide sobre los casos de exclusión.³⁸⁶
- Recomienda la revocatoria de la condición de refugiado³⁸⁷ en casos de cesación.³⁸⁸

- **Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales:**³⁸⁹

Elabora el proyecto de resolución que decide el recurso contra la decisión que resuelve un caso, bajo el procedimiento acelerado,³⁹⁰ o contra la decisión en procedimiento regular.³⁹¹

- **Grupo de Visas e Inmigración:**³⁹²

Otorga la visa de refugiado, previo reconocimiento de la condición por parte del Ministro.³⁹³

- **Archivo General del Ministerio de Relaciones Exteriores:**³⁹⁴

Mantiene los expedientes una vez se haya concluido el procedimiento.³⁹⁵

³⁸² Decreto 4503 de 2009, Artículo 29.

³⁸³ Decreto 4503 de 2009, Artículo 9.

³⁸⁴ Decreto 4503 de 2009, Artículos 14 y 15.

³⁸⁵ Decreto 4503 de 2009, Artículo 18 Numeral 6.

³⁸⁶ Decreto 4503 de 2009, párrafo del Artículo 25.

³⁸⁷ Decreto 4503 de 2009, Artículo 27.

³⁸⁸ Decreto 4503 de 2009, Artículo 26.

³⁸⁹ Las funciones generales de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales se encuentran en el Artículo 8 del Decreto 3355 de 2009.

³⁹⁰ Decreto 4503 de 2009, Artículo 12, Numeral 3, inciso 2.

³⁹¹ Decreto 4503 de 2009, Artículo 16.

³⁹² El Grupo de Visas e Inmigración forma parte de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, cuyas funciones se encuentran en el Artículo 18 del Decreto 3355 de 2009.

³⁹³ Decreto 4503 de 2009, Artículo 18.

³⁹⁴ Las funciones generales del Archivo se encuentran en el Artículo 31 del Decreto 3355 de 2009.

³⁹⁵ Decreto 4503 de 2009, Artículo 21, inciso 2°.

Todos los documentos relacionados con el trámite tienen carácter reservado.³⁹⁶

- **Departamento Administrativo de Seguridad – DAS:**³⁹⁷

- El DAS es una entidad administrativa del orden nacional, que sustituyó al Servicio de Inteligencia Colombiano.³⁹⁸ En lo pertinente, es la autoridad migratoria en Colombia.
- Recibe conjuntamente con las autoridades de policía las solicitudes de reconocimiento como refugiado de las personas que se encuentran en fronteras, puertos o aeropuertos del país, para remitirlas a la mayor brevedad posible al Vice ministerio de Asuntos Multilaterales.³⁹⁹
- Expide, previa solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, el salvoconducto que permite la permanencia legal de los solicitantes por la duración del proceso, y lo renueva en caso de ser necesario.⁴⁰⁰
- Informa a la Comisión Asesora en caso de que el solicitante sea interceptado en el proceso de abandonar el territorio, lo que da origen a que la solicitud sea considerada como claramente abusiva, lo que da origen al procedimiento acelerado.⁴⁰¹
- Adelanta la regularización de los solicitantes cuyo reconocimiento haya sido negado y que deseen permanecer en el país.⁴⁰²
- Facilita la salida del país a los solicitantes cuyo reconocimiento haya sido negado.⁴⁰³

- **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF:**⁴⁰⁴

Entidad adscrita al Ministerio de Protección, creada en 1968.⁴⁰⁵

Facilita un representante legal a los solicitantes menores de edad durante el proceso, para que sirva como garante de sus derechos, cuando el solicitante no está acompañado por un adulto. Conducen las entrevistas a menores de edad con el

³⁹⁶ Decreto 4503 de 2009, Artículo 24, en concordancia con el artículo 9 del Decreto 274 del 2000 y el artículo 35 del Decreto 2105 de 2001.

³⁹⁷ Decreto 4503 de 2009, Artículo 8.

³⁹⁸ Decreto 1717 de 1960.

³⁹⁹ Decreto 4503 de 2009, Artículo 2, inciso 2°.

⁴⁰⁰ Decreto 4503 de 2009, Artículo 8.

⁴⁰¹ Decreto 4503 de 2009, Artículos 11, 12.

⁴⁰² Decreto 4503 de 2009, Artículo 20.

⁴⁰³ Decreto 4503 de 2009, Artículo 20.

⁴⁰⁴ Decreto 4503 de 2009, Artículo 4.

⁴⁰⁵ Ley 75 de 1968.

fin de que sean acordes a sus necesidades especiales.

- **Policía Nacional:**

La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, encargada del orden interno.⁴⁰⁶

Recibe, conjuntamente con el DAS, las solicitudes de reconocimiento como refugiado de las personas que se encuentran en fronteras, puertos o aeropuertos del país, para remitirlas a la mayor brevedad posible al Vice ministerio de Asuntos Multilaterales.⁴⁰⁷

a) Formas de coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional ocurre entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el resto de las entidades mencionadas en el punto anterior. En cuanto a la Coordinación interinstitucional, el Ministerio tiene la iniciativa en la mayoría de los casos. El ICBF y el DAS actúan en lo de su competencia, cuando el Ministerio lo solicita.

Sin embargo, hay tres casos en los que la coordinación ocurre desde otras entidades hacia el Ministerio: cuando el Presidente expide, modifica o deroga el Decreto que reglamenta el estatus y procedimiento de refugiados;⁴⁰⁸ cuando el DAS comunica al Ministerio que ha interceptado a un solicitante en el proceso de abandonar el país;⁴⁰⁹ o cuando el DAS o la Policía Nacional reciben en fronteras, puertos o aeropuertos, una solicitud de asilo y la remiten al Ministerio.⁴¹⁰

b) Tratamiento del tema en el poder legislativo

Los únicos desarrollos legislativos que ha tenido el Derecho de los Refugiados en el país han sido las dos leyes aprobatorias de la Convención de 1951 411 y su Protocolo.⁴¹²

Desde ese momento, el Congreso no ha expedido ninguna otra norma que desarrolle esta área del Derecho. Tampoco existe al interior de la rama ningún organismo o ente especializado en este tema.

⁴⁰⁶ Constitución Política de Colombia, Artículo 218. Ver también los Decreto 049 de 2003 y 4222 de 2006.

⁴⁰⁷ Decreto 4503 de 2009, Artículo 2, inciso 2°.

⁴⁰⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 189, Numeral 11.

⁴⁰⁹ Decreto 4503 de 2009, Artículos 11, 12.

⁴¹⁰ Decreto 4503 de 2009, Artículo 2, inciso 2°.

⁴¹¹ Ley 35 de 1951.

⁴¹² Ley 65 de 1979.

c) Tratamiento del tema en el poder judicial

Se puede analizar el tratamiento del tema por parte de la rama judicial desde dos perspectivas distintas: primero, desde la forma en la cual el poder judicial puede conocer un caso, y segundo, con respecto al desarrollo jurídico que ha sido impulsado por los tribunales.

Un caso referente a refugiados puede llegar a ser conocido por un juez de la República por dos motivos. El primero es en el caso en que, contra la decisión que niega definitivamente la solicitud de refugiado, se interponga la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Esta acción se ejerce contra actos administrativos –en este caso, la resolución– y busca que el juez declare la nulidad del acto, y en su lugar, ordene a la autoridad administrativa, es decir, a la Cancillería, a actuar de una manera distinta y restablezca los derechos individuales presuntamente lesionados con el acto administrativo.⁴¹³ De este modo, el juez podría ordenar el reconocimiento del demandante como refugiado. La caducidad (plazo máximo para intentar la acción antes de perder esa posibilidad) es de cuatro meses.

Sin embargo, el ejercicio de esta acción tiene varios problemas que la hacen poco útil para los casos de los solicitantes de asilo. El primero es que el término para intentar la acción es de cuatro meses después de la decisión, mientras que el solicitante sólo puede estar legalmente treinta días en el país después de la decisión, por lo cual el corto plazo limita la posibilidad de su ejercicio. Por otro lado, el procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa suele durar varios años. Hipotéticamente, un solicitante de asilo podría ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución definitiva que niega el reconocimiento y solicitar la suspensión provisional de los efectos de la misma mientras dura el litigio. No obstante, por las características propias de este tipo de proceso, tiene poco sentido que un solicitante espere varios años a una decisión que puede o no ser favorable, toda vez que durante ese tiempo tampoco podría trabajar para obtener un soporte económico para sí mismo o su familia.

Por este motivo, la jurisprudencia de las Altas Cortes ha reconocido reiteradamente que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo efectivo ni la vía judicial idónea para buscar protección cuando la resolución que niega el reconocimiento desconoce derechos fundamentales del solicitante,⁴¹⁴ por lo cual es procedente la acción de tutela.

La acción de tutela es un mecanismo subsidiario, es decir, sólo procede cuando no hay otro mecanismo o el que existe es tan poco efectivo o idóneo que es como si no existiere.⁴¹⁵ Las Altas Cortes han reconocido que esta situación existe en los casos

⁴¹³ Código Contencioso Administrativo, Artículo 85.

⁴¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-704/03, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 20 de abril del 2006.

⁴¹⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-01/92 y C-543/92, que inician una larga línea jurisprudencial en este sentido.

de refugiados, por no ser la acción de nulidad y restablecimiento un mecanismo idóneo para la protección de sus derechos.⁴¹⁶

A través de la acción de tutela se puede buscar que el juez constitucional ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores, en cabeza de la Comisión Asesora, que vuelva a estudiar la solicitud de reconocimiento y lo haga de manera adecuada, si durante el proceso original esto ocurrió de manera tal que se vulneraron los derechos fundamentales del solicitante. Es importante aclarar que el juez de tutela, al menos hasta el momento, no puede reconocer por sí mismo la condición de refugiado, sino que su labor se limita a indicarle al Ministerio en qué puntos específicos su estudio del caso fue violatorio de derechos fundamentales y ordenarle estudiar el caso de nuevo, subsanando los errores en que incurrió en la decisión original.

2.3 Programas estatales sobre refugiados

En Colombia sólo existe hasta el momento un programa de refugiados.⁴¹⁷ Este programa es el que ejecuta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ACNUR, en conjunto con su Agencia Implementadora, el Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia. El ACNUR opera en Colombia en virtud de la suscripción por parte del Estado de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y sus labores actuales se desarrollan también en el marco del Memorando de Intención, firmado entre las dos partes en enero de 1999.

La cooperación del ACNUR en el tema de refugiados es de carácter eminentemente técnico y apolítico, e implica el asesoramiento al Gobierno. La cooperación del Secretariado Nacional de Pastoral Social, a través del Programa de Refugiados, se da en dos niveles. En el primero, se busca ayudar a los solicitantes de asilo a aplicar al reconocimiento del status de refugiado, brindando asesoría legal. En el segundo, se implementan medidas con el fin de garantizar los derechos a la educación, salud y vivienda de los solicitantes de asilo y las soluciones duraderas de los refugiados reconocidos, en la medida en que el apoyo económico sea viable.

⁴¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-704/03, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Op. Cit.

⁴¹⁷ Debe distinguirse la labor que se realiza con los refugiados de otros países al interior de Colombia, la cual es el objeto de estudio de este documento, con aquella que adelanta Colombia a favor de los refugiados colombianos en el exterior.

CUARTA PARTE

RECOMENDACIONES

1. Recomendaciones sobre la migración internacional

a) En cuanto a la estructura institucional para el manejo del fenómeno migratorio:

- Fortalecer la capacidad de respuesta institucional respecto del manejo del fenómeno migratorio, a partir de la creación de una estructura *permanente* que articule de forma integral la política pública migratoria.
- Ampliar el desarrollo que a nivel legislativo se ha producido respecto del manejo del fenómeno migratorio, hacia la definición del contenido y alcance de las responsabilidades institucionales que tanto a nivel nacional como local tienen los organismos del Estado para con la población migrante, a partir de las recomendaciones que en ese sentido fueron formuladas en el documento Conpes 3603 de 2009.
- Definir de forma clara los procedimientos (rutas de acceso) por medio de los cuales la población migrante puede acceder a sus derechos, en virtud del marco jurídico nacional e internacional que al respecto existe. Esto implica saber con exactitud ante qué autoridad y cuáles son los procedimientos que se deben surtir para llevar esto a cabo.

b) En cuanto a la información disponible sobre el fenómeno migratorio en Colombia:

- Implementar a la mayor brevedad posible mecanismos técnicos para la obtención, almacenamiento y procesamiento de información cuantitativa actualizada, completa y suficiente de los movimientos migratorios desde y hacia Colombia, con el fin de poder identificar las necesidades concretas de la población migrante, así como para establecer, en virtud de las obligaciones legales que tiene el Estado, los niveles de demanda para la atención y apoyo tanto de los inmigrantes en Colombia como de los colombianos en el exterior.
- Dotar de información a la población migrante, con el fin de que exista conocimiento real sobre sus derechos como ciudadanos colombianos en el exterior o como extranjeros en Colombia.

c) En cuanto a la capacidad presupuestal para atender el fenómeno migratorio:

- Incrementar el presupuesto para la atención integral de las migraciones

desde y hacia Colombia, teniendo en cuenta la naturaleza compleja de dicho fenómeno y el gran volumen de colombianos que se encuentran en el exterior (aproximadamente el 10% de total de población, en virtud del censo de 2005).

- Complementar la normativa vigente respecto de la naturaleza y el manejo de los recursos para la atención de la población colombiana en el exterior, administrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores (ley 991 de 2005) y el Fondo de Solidaridad para las Migraciones, recientemente creado por la ley que establece la política pública migratoria colombiana.

d) En cuanto a la participación de la población migrante en la formulación, ejecución y seguimiento de la política pública migratoria:

- Dotar de representatividad real a la población migrante ante las instancias articuladoras de la política pública migratoria, habida cuenta de la limitada participación que la nueva ley de política pública migratoria colombiana le otorga a ésta, al establecer que sólo un representante de la “Mesa Nacional de la Sociedad Civil” –integrada por diversos sectores, entre los cuales está la población migrante– tiene asiento en el Comité Intersectorial de Migraciones –entidad encargada de la articulación de la política pública migratoria–.
- Fortalecer los mecanismos de participación de la población migrante, tanto a nivel presupuestario como de reconocimiento, por parte de las autoridades nacionales, con miras a su participación directa en la formulación de las decisiones que afectan a dicho conjunto poblacional.
- Revisar los programas actuales que el gobierno colombiano adelanta para conectar a las comunidades colombianas en el exterior (Colombia Nos Une, Redes Colombia, etc.), con el fin de evaluar si su enfoque corresponde a las necesidades puntuales del grueso de la población migrante, independiente de su actividad económica y académica en el exterior, teniendo en cuenta que la mayoría de aquellos se encuentra bajo otro tipo de situaciones, en virtud de su condición irregular o a partir de condiciones laborales deficientes.
- Adoptar medidas tendientes al aumento de los representantes de la población migrante en el Congreso de la República, teniendo en cuenta su volumen y capacidad como factor electoral, atendiendo a los principios de democracia participativa y representativa vigentes.

e) En cuanto a otros temas específicos:

- Promover el enfoque transversal de género en la formulación y ejecución de la política pública migratoria, habida cuenta que en virtud de las estadís-

ticas y perfiles socio-demográficos del fenómeno migratorio en Colombia, se presenta un proceso de feminización que contrasta con la falta de reconocimiento de sus necesidades especiales como grupo vulnerable.

- Promover el desarrollo de la política pública migratoria a nivel local, teniendo en cuenta las dinámicas propias del fenómeno y la situación de los retornados, quienes requieren de respuestas inmediatas respecto de su atención humanitaria y generación de alternativas de generación de ingresos.
- Promover acciones de litigio estratégico a favor de la población migrante, con el fin de aprovechar los instrumentos jurídicos para la reivindicación de sus derechos, así como buscar el desarrollo de su contenido y alcance a nivel jurisprudencial, siguiendo como ejemplo el caso de la población desplazada internamente.

2. Recomendaciones sobre el desplazamiento interno

a) Revisar el concepto de desplazado interno:

Es urgente iniciar un debate en torno a la restringida definición, que hasta el momento han manejado las autoridades estatales, limitando las migraciones internas forzadas objeto de la política pública, a las causadas por el conflicto armado interno. Ésta restringe no sólo la comprensión misma del fenómeno, sino que excluye a una parte de las víctimas de la política pública de atención al desplazamiento.

La complejidad del conflicto armado que enfrenta el país, en especial tras la desmovilización de los grupos paramilitares, así como las presiones que previsiblemente sufrirán las comunidades rurales con ocasión de la nueva política de desarrollo basada en las industrias extractivas como la minería, plantean nuevos escenarios de migración forzada que exigen una política de protección integral a sus víctimas. Ésta debería partir de una noción, a la vez amplia y precisa, capaz de dirigir las acciones estatales de prevención y protección.

Se trata de un debate complejo, que exige definir el tipo de responsabilidad que le cabe al Estado frente a la expulsión de grupos vulnerables de población por parte de actores no estatales, en marcos distintos al del enfrentamiento armado, pero que, al igual que éste, se derivan de fallas estructurales. Pese a su complejidad, se cuentan con suficientes elementos para iniciarlo. Por una parte, la Corte Constitucional ha reconocido, en ocasiones puntuales, que las situaciones de violencia generalizada y tensiones internas, así como los procesos mineros y agrícolas, generan desplazamiento. Por otra parte, los informes de las organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de flujos involuntarios de población que responden a causas distintas al conflicto armado interno, y cuyos integrantes no cuentan con el reconocimiento de su condición como desplazados.

b) Reformular el sistema único de registro de la población desplazada (RUPD):

Pese a los esfuerzos desarrollados por Acción Social, este sistema presenta una tasa de sub-registro superior al 20%, es decir, una de cada cinco personas desplazadas no ha sido reconocida como tal por el Estado y, por tanto, está excluida de los programas que conforman la política pública.

La reformulación del sistema de registro pasa por afrontar y resolver el debate relativo a la definición del desplazamiento interno y sus víctimas, pero también requiere del diseño e implementación de mecanismos que permitan a los desplazados conocer la existencia de este trámite, así como las consecuencias del mismo. Adicionalmente, es preciso ofrecer las garantías necesarias en torno a la seguridad personal de quienes lo realizan, pues no debe olvidarse que, de acuerdo a la III Encuesta de Verificación Nacional, el 72% de las personas no registradas no han prestado declaración ante el Ministerio Público por desconocimiento o temor por sus vidas.

c) Enfatizar el componente de prevención de la política pública:

Los episodios de desplazamiento forzado no suelen ser sorprendivos. Las personas afectadas relatan toda una serie de situaciones de tensión y violencia que preceden a su expulsión. No obstante, las autoridades parecen ser ciegas y sordas a estos signos. En consecuencia, el número de personas arrancadas de sus hogares no ha parado de crecer desde el momento en que se empezó a llevar un registro.

Pese a lo dispuesto en la ley 387 de 1997, la prevención no constituye una verdadera etapa de la política pública de atención al desplazamiento, ya que ha sido integrada en la política de seguridad nacional. El crecimiento, año tras año, de las tasas de desplazamiento, revela lo inadecuada que ha sido esta decisión. Es preciso, por tanto, diseñar y llevar a la práctica una estrategia específicamente orientada a evitar la generación de este tipo de éxodos. En el marco de la misma, debe valorarse la continuidad de Sistemas de Alertas Tempranas, actualmente a cargo de la Defensoría del Pueblo. Los pobres resultados que ha arrojado hasta el momento, exigen que se determine si se le refuerza, o si se reemplaza por un sistema más eficaz, cuyas alertas vinculen a la fuerza Pública, obligándola a actuar para evitar las expulsiones de población.

d) Aplicar efectivamente las directrices de la Corte Constitucional en materia de retorno:

El retorno ha sido elegido por las autoridades como la opción más adecuada para superar la condición de desplazamiento. El tribunal constitucional lo ha considerado adecuado, siempre y cuando se respete la voluntad de los desplazados, se garantice su seguridad y se les brinde el apoyo necesario para reconstruir sus vidas. En con-

sonancia con estas líneas, Acción Social ha diseñado la campaña “Retornar es vivir”.

Sin embargo, el análisis de los procesos de retorno revela que los principios constitucionales no han sido respetados, ya que quienes retornan no sólo no cuentan con un programa de acompañamiento que les permita reintegrarse a su comunidad y retomar el control de sus vidas, sino que muchas veces se enfrentan a la misma situación de violencia que provocó su huida así como a la suspicacia de las autoridades y la fuerza pública. En consecuencia, estos retornos no resultan sostenibles, y quienes regresan se ven forzados con frecuencia a re-emprender su camino.

Es por tanto imprescindible que los programas de retorno voluntario se ejecuten conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional, pues de lo contrario no sólo representan una amenaza para los derechos más esenciales de los desplazados, sino que constituyen una burla a las expectativas de quienes ponen su vida, y la de su familia, en manos del Estado con la esperanza de construir su futuro en el lugar que nunca quisieron abandonar. No menos importante es el hecho que el fracaso en estos procesos posterga indefinidamente la situación de desplazamiento forzado.

e) Plantear y poner en práctica programas sostenibles de reasentamiento:

La imposibilidad de garantizar el retorno de todos los desplazados, en la medida en que una porción importante de estas personas no está interesada en regresar a sus lugares de origen, así como partiendo del hecho de que las causas que dieron origen al éxodo no han sido superadas en una parte importante del país, exigen que se desarrollen opciones al retorno como medida definitiva para superar la situación de desplazamiento.

Estas opciones deben incluir tanto la posibilidad de que las personas en situación de desplazamiento se establezcan en los lugares en los que han encontrado refugio, como que opten por asentarse en una localidad distinta. En todo caso, deben ceñirse a los principios de voluntariedad, seguridad y acompañamiento, fijados por el tribunal constitucional para los programas de retorno.

f) Decisiones más breves, claras y concisas por parte de la Corte Constitucional:

La Corte ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento forzado, introduciendo el enfoque de derechos, ausente del planteamiento inicial. Sus decisiones, tanto sentencias como autos de seguimiento, fijan las directrices a las que deben ceñirse las demás instituciones en el diseño e implementación de las medidas destinadas a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de quienes se encuentran en situación de desplazamiento, a la vez que se han convertido en instrumentos para el empoderamiento de estas personas.

Sin embargo, con frecuencia las decisiones del tribunal se expresan en textos muy extensos cuya sofisticada argumentación exige conocimientos especializados

para desentrañar la totalidad de su significado. Si bien es deber de todo juez fundamentar de manera sólida, suficiente y adecuada sus decisiones, un esfuerzo a favor de la claridad sería en este caso muy deseable. Más aún si se entiende que los destinatarios de los autos y las sentencias no son sólo las autoridades encargadas de la atención a los desplazados, sino también esta población.

g) Revisar las condiciones de acceso a la ayuda humanitaria de transición:

El programa de ayuda humanitaria de transición excluye en la actualidad a las personas y familias inscritas en el sistema contributivo de salud, pues se considera que es la prueba de la superación del estado de total vulnerabilidad, ya que reciben al menos un salario mínimo legal vigente. Dado el reducido monto de este salario, insuficiente para mantener en condiciones de dignidad a una familia, se recomienda eliminar esta condición y realizar un estudio caso a caso de las necesidades de las familias desplazadas, para determinar la necesidad de recibir esta ayuda.

Esta sugerencia se apoya en lo establecido por la Corte Constitucional, que ha señalado que la ayuda humanitaria debe ser cuidadosamente analizada en cada caso concreto, pues el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de auto sostenerse.

h) Tener en cuenta el impacto del desplazamiento interurbano:

Tradicionalmente se ha considerado que el desplazamiento interno afecta a la población rural, que se ve obligada a huir hacia las áreas urbanas. Sin embargo, los últimos datos revelan un incremento de la migración forzada interurbana. Es preciso, por tanto, revisar los programas relativos a todas las etapas de la política y establecer medidas orientadas a las especiales necesidades de esta población.

i) Reestructurar los programas de generación de ingresos:

Este componente, clave para la recuperación de las personas en situación de desplazamiento, ha estado enfocado en la creación de proyectos productivos, pese a la poca sostenibilidad de estas iniciativas. Es preciso que se revisen las bases sobre las que estos programas han sido estructurados y se otorgue mayor espacio y recursos a las iniciativas que implican la contratación laboral de estas personas. Además, debe asegurarse que estos contratos cumplirán la normativa vigente en cuanto a derechos de los trabajadores y afiliación al sistema de seguridad social en salud y pensiones.

j) Revisión del programa de garantía a la vivienda:

El reducido monto de los subsidios y las dificultades para acceder a los mismos han impedido garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda. Resulta necesario reestructurar este componente, teniendo en cuenta las particularidades del mercado inmobiliario y la tendencia de la mayoría de los desplazados a permanecer en áreas urbanas, donde el costo de las soluciones de vivienda es mucho más alto que en las zonas rurales.

k) Replantear el concepto de participación no sólo en la política pública de atención al desplazamiento, sino en todos los ámbitos de actuación del Estado:

Si bien la política pública cuenta con suficientes espacios para la intervención de las organizaciones de la población desplazada y de la sociedad civil, las autoridades no toman en cuenta las aportaciones vertidas por estos actores para la construcción de las medidas y programas. Esto obedece al concepto meramente formal que se maneja a nivel institucional del derecho a la participación efectiva. Es preciso que la definición dada a este derecho por la jurisprudencia constitucional, que involucra tanto la dimensión formal como la material, sea apropiada por las autoridades y funcionarios y aplicada en la construcción de todas las políticas públicas, empezando por la de desplazamiento.

l) Creación e implementación de un mecanismo que asegure de manera efectiva la vida y la seguridad de los líderes de la población desplazada y de los actores de la sociedad civil que participan en la construcción de la política pública:

El Estado ha mostrado su incapacidad para garantizar la vida y la seguridad de las personas que han optado por ejercer el derecho fundamental a la participación frente a la política pública de desplazamiento interno. Es necesario diseñar y aplicar un nuevo programa de protección, dotado de los recursos suficientes para su financiación, que vincule a los cuerpos y organismos de seguridad, así como a la Fiscalía y al poder judicial, con el fin de eliminar la impunidad.

3. Recomendaciones sobre los refugiados

a) Formular una política migratoria justa y eficiente, y no únicamente un mecanismo de control:

Los movimientos migratorios se han hecho más complejos en los últimos años y se caracterizan cada vez por ser más “mixtos”. Los Estados han respondido a estos retos de los movimientos irregulares mixtos con crecientes medidas de control, sin

tener en cuenta mecanismos que garanticen la protección de los derechos humanos, independientemente de la condición de las personas. Lo anterior ha tenido como resultado casos de *refoulement*, de inadmisión de solicitantes de asilo y de migrantes irregulares a quienes les niegan el acceso al territorio y, por consiguiente al procedimiento de asilo, porque ven estos movimientos como una amenaza contra su seguridad y su soberanía.

Es por lo tanto necesario adoptar medidas para establecer sistemas de registro al ingreso, sensibles a la situación migratoria, que permitan identificar a las personas que llegan necesitadas de protección internacional y brindarles las soluciones apropiadas y diferenciadas, junto a otras soluciones o medidas que deben darse para aquellos otros grupos de personas involucrados en los movimientos mixtos.

b) Formular y facilitar medidas complementarias de protección en los casos en que se niega el reconocimiento de la condición de refugiado, a fin de evitar el uso de canales irregulares para ingresar o salir del territorio o permanecer en él:

Finalizado el procedimiento de asilo, a las personas a quienes no les fue reconocida su condición de refugiado, se les concede un plazo de treinta días para que abandonen el país y gestionen su admisión legal en otro (orden de salida del país) o puedan regularizar su situación migratoria. Al no existir otras alternativas migratorias, se constituye en la práctica, un círculo vicioso que vulnera de manera reiterada los derechos de las personas que se encuentran en esta situación.

c) Exigibilidad de un marco normativo que corresponda a una política integral migratoria:

No se cuenta con una ley que garantice efectivamente los derechos a los extranjeros migrantes en Colombia. No se reconoce la condición de migrante internacional forzado, que les permita acceder a mecanismos de protección de sus derechos fundamentales, en particular a servicios públicos de salud, educación, trabajo y de asistencia a sus necesidades básicas, entre otras.

La institucionalidad estatal encargada de la migración internacional en Colombia, que se materializa en la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones manejada por el programa “Colombia nos Une”, presenta deficiencias en sus recursos humanos;⁴¹⁸ falta de coordinación y coherencia entre los entes estatales tanto del territorio nacional como en el extranjero; así como a nivel presupuestal.

⁴¹⁸ La componen aproximadamente 15 personas, de acuerdo a las estimaciones dadas por la exposición de motivos del Proyecto de Ley 070/09, impulsado por la Plataforma Social Migratoria Hermes.

d) Migrantes son sujetos de derechos humanos:

Se deben garantizar condiciones que correspondan a su dignidad de seres humanos, mediante el desarrollo de políticas que contribuyan a mejorar sus capacidades, brinden información, presten servicios adecuados, y otorguen una acogida digna.

e) Revisar y ajustar los procedimientos y garantías para el reconocimiento de refugio en Colombia:

Se sugiere modificar la normativa vigente de forma que los solicitantes de asilo puedan obtener un permiso temporal de trabajo mientras dura el estudio de su caso; se les permita la libre circulación en el territorio, a fin de posibilitar trámites frente a las instituciones del Estado que están centralizadas en la capital; y se les garantice el acceso a recursos judiciales de impugnación de las decisiones de reconocimiento de refugio.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía referente a la Primera Parte (Sección 1)

Ayala, G. et. al. (2001) “Un Acercamiento al Actual Éxodo Colombiano al Exterior”, en *Colombia Internacional*, 51.

Departamento Nacional de Estadística DANE (2008) *Estimación de la Migración 1973-2005*. Estudios Postcensales 6, Bogotá.

Cárdenas, M. y Mejía L. (2006) *Migraciones Internacionales en Colombia: ¿Qué Sabemos?* CEPAL, Documento de Trabajo No. 30.

Cortés, A. y Sanmartín A. (2010) “Transnacionalismo político: políticas migratorias de vinculación de los estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España. Los casos ecuatoriano y colombiano”. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Congreso Internacional, Santiago de Compostela, España.

Maguid, A. (2000) “Sistemas de Información en América Latina: un desafío todavía pendiente a inicios del nuevo milenio”. Simposio sobre Migración Internacional en las Américas. Editorial OIM, San José.

Martínez, J. y Villa, M. (2004) *Tendencias y Patrones de la Migración Internacional en América latina y el Caribe*. CEPAL, Notas de Población No. 73.

Vono De Vilenha, D. (2010) *Panorama Migratorio en Colombia a Partir de Estadísticas Sociales*. CEPAL, Santiago de Chile.

Bibliografía referente a la Primera Parte (Sección 2)

Departamento Nacional de Planeación (2010) *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá.

Organización Internacional para las Migraciones OIM (2008) *World Migration Report 2008*.

Bibliografía referente a la Primera Parte (Sección 3)

Alingué, M. (Ed.) (2004) *Migraciones internacionales un mundo en movimiento*. Universidad Externado de Colombia y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá.

Ardila, G. (2006) *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Aparicio, R. y Giménez, C. (2003) *Migración Colombiana en España*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.

Bhabha, H. (1998) "Culture's in between", en Bennett, D. *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*. Routledge, London. pp. 29-37.

Bennett, D. (1998) *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*. Routledge, London.

Bennett, D. y Bhabha, H. (1998) "Liberalism and minority culture: Reflections on 'Culture's in between'", en Bennett, D. *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*. Routledge, London. pp. 29-37.

Carranza, R. (2000) "Política Migratoria Colombiana", en República de Colombia. Departamento Administrativo de Seguridad, Dirección de Extranjería, Organización Internacional para las Migraciones, Universidad del Rosario, DANE. Seminario Internacional sobre Políticas Migratorias. Bogotá.

Castro-Fox, M. (2004) "Derechos laborales de los trabajadores migrantes", en Alingué, M. (Ed.) *Migraciones internacionales un mundo en movimiento*. Universidad Externado de Colombia y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá.

Cutts, M. (2000) *The State of the World's Refugees 2000. Fifty years of humanitarian action*. UNHCR, Oxford University Press, Oxford.

Díaz, L. (2009) "La Migración: un derecho humano. Entrevista a Oscar Gómez", en *Diálogos Migrantes. Revista del observatorio Colombo-Ecuatoriano de Migraciones*. OCEMI, No. 2, Bogotá pp. 41-44.

Fustel de Coulanges, N. (1867) *La ciudad antigua: estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*. Editorial Juvenil, Barcelona.

Garay, L. y Adriana R. (2005) *Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia*. Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá.

Howarth, D.; Norval, A.; y Stavrakakis, Y. (2000) *Discourse theory and political analysis. Identities, Hegemony and Social Change*. Manchester University Press, Manchester.

Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Clarendon Press, Oxford.

Laclau, E. (Ed.) (1994) *The Making of Political Identities*. Verso, London.

Langer, B. (1998) "Globalization and the myth of ethnic community: Salvadorian refugees in multicultural states", en Bennett, D. *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*. Routledge, London. pp. 163-178.

Laverde, Z. y Tapia, E. (2009) *Tensión en las Fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado CODHES, Bogotá.

Laycock, D. (2004) *Representation and Democratic Theory*. UBC Press, Vancouver.

Linebaugh, P. y Rediker M. (2000) *The Many-headed Hydra: The Hidden History of the Revolutionary Atlantic*. Verso, London.

Medina A. (2010) *Repensar los Derechos de los Migrantes desde Abajo. Una aproximación a la relación entre migración y derechos a partir del traslado entre sistemas de derecho*. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Maestría en Derecho, Bogotá.

Mejía, W. (1998) “Migraciones internacionales y el narcotráfico”, en Ardila, G. *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. pp. 157-176.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004) *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Naciones Unidas, Nueva York.

Orozco, M. (1998) “Remesas y migración: el rostro humano de la globalización”, en Ardila, G. *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. pp. 127-138.

República de Colombia, Departamento Administrativo de Seguridad, Dirección de Extranjería, Organización Internacional para las Migraciones, Universidad del Rosario, DANE. Seminario Internacional sobre Políticas Migratorias, 2000, Bogotá.

República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Red Colombianosune (Online) Disponible < <http://www.embcol.or.at/Colombia/cnu/bol-012-2006.htm> > 5 de junio de 2010.

Riaño, P. y Villa M. (Eds.) (2007) *Poniendo Tierra de por Medio. Migración Forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Corporación Región, The University of British Columbia, Medellín.

Rueda, José (2000) “Demografía de una Sociedad en Crisis”, en República de Colombia. Departamento Administrativo de Seguridad, Dirección de Extranjería, Organización Internacional para las Migraciones, Universidad del Rosario, DANE. Seminario Internacional sobre Políticas Migratorias, 2000, Bogotá. pp. 45-70.

Todorov, T. (2005) *Nosotros y los otros*. Siglo XXI, México D.F.

Bibliografía referente a la Segunda Parte (Sección 1)

ACNUR (2011) *Tendencias Globales 2010*. Documento publicado en la página web <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7557>

CODHES y UNICEF, (Oficina de área para Colombia y Venezuela) (1999) *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Editora Guadalupe, Bogotá.

CODHES, *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el*

Desplazamiento, 77. Bogotá, 15 de febrero de 2011.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010) *III Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada 2010. Resumen de Resultados preliminares en materia de bienes rurales*. (Octubre). Disponible en:

http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010) *Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*. (Diciembre). Disponible en

http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

Escobar, Armando (2010) *Desplazamiento y pobreza*. Acción Social, Bogotá.

Howe, Kimberly (2009) "Conflict transformation and the urban displaced in Colombia", en *Humanitarian Exchange Magazine*, 45. Disponible en <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3046>

Ibáñez, Ana María y Querubín Pablo (2004) *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.

Lemaitre Ripoll, Julieta (Comp.) (2010) *Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio*. Colección CIJUS – Universidad de los Andes, Bogotá.

Naranjo, Gloria Helena (2000) "Reinvención de la identidad. Implicaciones del desplazamiento forzado en las culturas locales y nacional" en *Éxodo, Patrimonio e Identidad*. Memorias del V Cátedra Anual de Historia "Ernesto Restrepo Tirado". Museo Nacional de Colombia, Bogotá.

Reyes, Mauricio (1997) "Compra de tierras por narcotraficantes", en Thoumi, Francisco (Ed.) *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Ariel-PNUD, Bogotá.

Rodríguez, Cesar y Rodríguez Diana (2009) "El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)", en Rodríguez, César (Coord.) *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Ediciones Uniandes, Bogotá.

Sánchez, Luz Amparo y Atehortúa, Clara (2008) "Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13", en *Universitas*, 117 (julio-diciembre). En www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602008000300002&lng=es&nrm=iso

Secretariado Nacional de Pastoral Social - Caritas Colombia (2009) *Sistema RUT*. Mimeo, Bogotá.

Uprimny R. y Safón M. (2007) *Desplazamiento Forzado y Justicia Transicional en Colombia*. Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, Bogotá.

Vidal López, Roberto (2007), *Derecho global y desplazamiento interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá.

Bibliografía referente a la Segunda Parte (Sección 2)

ACNUR – Oficina para Colombia (2002) *Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia 1999-2002*. Bogotá.

ACNUR – Oficina para Colombia (2004) *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento en Colombia (agosto 2002– agosto 2004)*. Bogotá.

ACNUR – Oficina para Colombia (2007) *Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004–2006*. Bogotá.

Aja, Eliseo (Ed.) (1998) *Las tensiones ente el Tribunal constitucional y el Legislador en la Europa actual*. Ariel, Barcelona.

Burham, Margareth, “Cultivating a seedling Charter. South Africa’s Court grows its Constitution”, en *Michigan Journal of Race and Law*, 3, 1997-1998.

Cohen, Roberta (1997) “Reacción de las organizaciones regionales frente al desplazamiento interno de personas en las Américas”. Conferencia sobre la reacción regional frente a la migración forzada de personas en América Central y el Caribe. 30 de septiembre al 1 de octubre de 1997. OEA, Washington, D.C. Documento consultado en la página web <http://www.oas.org/> el 21 de enero de 2007.

Comisión Colombiana de Juristas (2004) *Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en materia de realización del derecho de la población desplazada a una vivienda digna*. Documento disponible en <http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/restconsoc.html>

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010) *Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*, Diciembre. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

Correa, Jorge (2009) “Expertos aseguran que el trabajo informal en Colombia va en aumento debido a la crisis”, en *Portafolio.com.co*, 17 de septiembre de 2009. Disponible en la <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-6134951>

Escobar, Armando (2010) *Desplazamiento y pobreza*. Acción Social, Bogotá.

Kälin, Walter (2002) “How hard is soft law? The Guiding Principles of Internal Displacement and the need of a normative framework”, en Cohen, Roberta; Deng, Francis y Kälin, Walter, *Recent Commentaries about the Nature and Application of the Guiding Principles on Internal Displacement*. Documento disponible en <http://www.brookings.edu/projects/idp.aspx>

García-Villegas, Mauricio y Uprimny, Rodrigo (2004) “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia”, en *Emancipación social y violencia en Colombia*. Colección Vitral, Bogotá.

Muralidhar, S. (2008) “India: The expectations and challenges of judicial enforcement of social rights”, en Langford, M. (Org.) *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge University Press, New York. pp. 102-124.

Rodríguez, Cesar y Rodríguez Diana (2009) “El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, en Rodríguez, César (Coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Ediciones Uniandes, Bogotá.

Sánchez, Beatriz Eugenia (2009) “Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido de las normas de soft law”, en *Estudios Políticos*, 35. Universidad de Antioquia, Medellín.

Santos, Boaventura; Leitão, María; Marques Manuel y Pedroso, João (1995) “Los Tribunales en las sociedades contemporáneas”, en *Pensamiento jurídico*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Zizark, Spencer (1996) “Hungary’s remarkable, radical, Constitutional Court”, en *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, Vol. 3, Nº 1.

Bibliografía referente a la Segunda Parte (Sección 3)

Brookings Institution – University of Bern (2007) *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*. Disponible en la página web <http://www.brookings.edu/reports/2007/09peaceprocesses.aspx>

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009) *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Ed. Darbel, Bogotá.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010) *Estado de avance de la realización del derecho a la participación efectiva de la población desplazada*, junio. Disponible en la página web http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011) *Balance final de la Ley de Víctimas*, junio. Disponible en la página web

http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

Diario El Tiempo, “Líder de desplazados asesinado en Bolívar fue apedreado y torturado”, noticia publicada el 11 de agosto de 2011, disponible en la página web <http://m.eltiempo.com/justicia/gobierno-pide-investigar-asesinato-de-lder-de-desplazados-en-urab/8457920>

Granada, James Gilberto y González, Sandra Milena (2009) “Acción colectiva de las organizaciones de la población desplazada en Medellín. Ciclos, contextos, repertorios y perspectivas”, en *Estudios Políticos*, 35. Universidad de Antioquia, Medellín.

Monroy, Juan Carlos “Desplazados: amenazados, asesinados y sin protección”, en El Colombiano, 17 de abril de 2011, disponible en la página web http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/D/desplazados_amenazados_asesinados_y_sin_proteccion/desplazados_amenazados_asesinados_y_sin_proteccion.asp

Paredes, Cesar “Los retos de la aplicación de la Ley de Víctimas”, en Semana, 5 de julio de 2011, disponible en la página web <http://www.semana.com/nacion/retos-aplicacion-ley-victimas/159759-3.aspx>

Senado de la República de Colombia, “El ABC de la Ley de Víctimas”, nota de prensa publicada el 31 de mayo de 2011, disponible en la página web <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11798-abc-de-la-ley-de-victimas-informe-especial>

Bibliografía referente a a la Tercera Parte (Secciones 7 y 8)

ACNUR (1992) *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.

Organización de las Naciones Unidas (1984) *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*.

Organización de las Naciones Unidas (2011) *Treaty Reference Guide*. Disponible en <http://untreaty.un.org/ola-internet/assistance/guide.htm>. Fecha de consulta 29 de junio de 2011. Fecha de última actualización, 17 de enero de 2001.

Organización de los Estados Americanos (1985) *Convención Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura*.

Programa Refugiados del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas colombiana 2011, Bogotá.

República de Colombia (1984) Código Contencioso Administrativo, Decreto 1 de 1984 (enero 2), Diario Oficial No. 36.

República de Colombia, Congreso de Colombia (1998) *Ley 489 de 1998 (diciembre 29), por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

República de Colombia, Presidencia de la República (2009) *Decreto Numero 4503 de 2009 (noviembre 19), por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones.*

Capítulo IV

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN

Y SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Coordinadora:

Cecilia Imaz

Colaboradores

Rodolfo Casillas R.

Jorge Durand

Padre Flor María Rigoni

Asistente de Investigación

Fatima Mazú

México
Septiembre de 2011

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMERIPOL	Comunidad de Policías de América
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BANXICO	Banco de México
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
CA	Centroamérica
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEB	Comunidades Eclesiales de Base
CEIDAS	Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEM	Centro de Estudios Migratorios
CEM	Conferencia del Episcopado Mexicano
CENCOS	Centro Nacional de Comunicación Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CODAIF	Comité de Ayuda al Migrante Fronterizo
COLEF	Colegio de la Frontera Norte
COLMEX	Colegio de México
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población

CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CONEVAL	Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONOFAM	Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes
CRM	Conferencia Regional de Migración
DHS	Department of Homeland Security
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPMH	Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana
EMIF-NORTE	Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte
EMIF-SUR	Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFMD	Global Forum on Migration and Development
IAP	Instituciones de Asistencia Privada
IFE	Instituto Federal Electoral
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEDIM	Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INS	Immigration and Naturalization Service
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IRCA	Immigration Reform and Control Act
IVA	Impuesto al Valor Agregado

JAP	Junta de Asistencia Privada
LGP	Ley General de Población
MMP	Mexican Migration Project
NAFTA	North America Free Trade Agreement
NBA	National Basketball Association
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organismos No Gubernamentales
OPI	Oficiales de Protección a la Infancia
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PCS	Consejería en Proyectos
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGIB	Secretaría General de la Conferencia Iberoamericana
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIEDO	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
SIOM	Sistema Integral de Operación Migratoria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud

SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TGF	Tasa Global de Fecundidad
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

RESUMEN EJECUTIVO

La posición geográfica y el nivel de desarrollo de México han sido condicionantes de los flujos migratorios que transcurren por su territorio. Actualmente, todas las variantes de los procesos migratorios están presentes en el país. La emigración, que por décadas ha sido masiva, por diversos factores ha iniciado su descenso, la migración interna se ha incrementado, la inmigración siempre ha sido menor, los desplazamientos internos forzados son un fenómeno reciente y en incremento, la migración de retorno, ya sea voluntaria o por deportaciones de Estados Unidos, ha aumentado, y los asilados y refugiados han mantenido un bajo número.

Las políticas migratorias aplicadas han sido de control y de atención a los migrantes, especialmente a los mexicanos emigrados en Estados Unidos. Recientemente se ha dado mayor atención a resolver problemas y tratar de respetar los derechos de los migrantes irregulares que transitan por el país, de acuerdo a los compromisos internacionales adquiridos, pero dentro de una precaria cultura democrática en donde la corrupción, discriminación e impunidad se han extendido en un ambiente de violencia exacerbada por el crimen organizado y la guerra contra éste emprendida por el gobierno desde 2006, afectando a más de un tercio del territorio nacional. A la vez, se ha avanzado sustancialmente en el marco jurídico migratorio. En 2011 entró en vigor la Ley de Migración y se han aplicado programas asistenciales, de regulación y protección para atender a los diversos tipos de migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El marco jurídico respalda el trabajo de las organizaciones civiles. Algunas veces junto con gobierno, otras veces en oposición, la labor humanitaria hacia los migrantes se despliega a lo largo del país en más de medio centenar de albergues y casas de migrantes bajo el predominio de la Iglesia Católica. Sin embargo, en el actual contexto de violencia, la acción humanitaria enfrenta grandes riesgos, junto con los que afectan a migrantes mexicanos y extranjeros que han sufrido secuestros, extorsiones y asesinatos. Desde 2007, el descubrimiento de fosas clandestinas ha impactado a la opinión pública nacional e internacional, siendo el caso más sonado el de San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010.

Los retos para el Estado son enormes. Mejorar el control de los flujos en las fronteras, y atender demandas básicas de la sociedad civil y organismos internacionales, tales como combatir la corrupción orgánica y dar seguridad a la movilidad humana. Es urgente contar con mayores garantías de seguridad pública para prevenir delitos, castigar a los culpables afectando su patrimonio, detener la violación sistemática de los derechos humanos, sobre todo de los más vulnerables, como los transmigrantes, mujeres y niños, y no solo por cuestiones ético-jurídicas, sino por razones funcionales, pues la ciudadanía que se siente desprotegida se aleja del Estado y de las instituciones que le dan sustento. Lo mismo ocurre con los migrantes que se apartan de las leyes y programas que los protegen, con lo que se incrementa el clima de violencia y la amenazas a su seguridad humana.

Introducción

La migración es un proceso fundamental de los seres vivos. En esta línea discursiva, la migración celular, que se dirige a sitios específicos para realizar funciones de formación, crecimiento y regeneración, no difiere de la migración humana, ya que ambas forman parte de organismos vivos. Lo anterior nos lleva a considerar que las migraciones, vistas como procesos biológicos, no están exentas de alteraciones e imprevistos en el ejercicio de tales funciones y que su estudio cuidadoso es necesario para una mejor comprensión del fenómeno.

El estudio de la migración en México, como parte de un estudio regional latinoamericano, muestra un país con características poco similares respecto a otros Estados de la región; sin embargo, ciertos problemas y oportunidades comunes que plantean los migrantes a los gobiernos, los hace coincidentes en el interés por avanzar en acuerdos bilaterales o regionales en la materia y adoptar posiciones afines ante la comunidad internacional, como es el caso de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares. La migración en México es un tema de la agenda nacional, pero actualmente es también motivo de preocupación, de estupor y vergüenza ante las masacres de numerosos transmigrantes y migrantes nacionales a manos del crimen organizado y la complicidad de policías y funcionarios públicos.

Para decantar los procesos migratorios que transcurren en México, el presente estudio muestra la especificidad de la dinámica migratoria en el país; las políticas formuladas e implementadas en aras de resolver problemas y cumplir con compromisos internacionales; y se aborda la labor humanitaria de la sociedad civil enfocando el análisis a los albergues para la protección de los migrantes y su relación con el gobierno, sus formas de financiamiento y los problemas que enfrenta ante los cambios provocados por el ambiente generalizado de violencia, exacerbado por la lucha contra el crimen organizado. Este contexto, las relaciones sociales han cambiado en México, cuyos impactos negativos sobre la población migrante son tema de reflexión en el estudio.

En este análisis de la migración en México resaltan dos rasgos específicos: el gran peso de la emigración, y la intensa y difícil labor de protección y asistencia a migrantes a lo largo de las rutas que atraviesan el país hacia la “meca” de la migración: los Estados Unidos. Estos elementos sobresalen al analizar los datos de la dinámica migratoria, de las políticas públicas y programas para los migrantes, y del papel de la sociedad civil en su labor humanitaria en donde el país es a la vez ejemplo y laboratorio.

Con 3.152 kilómetros de frontera entre México y Estados Unidos, una de las más activas del mundo, y 1.149 kilómetros que lo separan de Guatemala y Belice,

con poblaciones afines y borrosas líneas divisorias de selva tropical, se han perfilado relaciones históricas de intercambios de personas, bienes y servicios, marcados por la desigualdad económica, demográfica e institucional entre estos países vecinos. Las fronteras marítimas, con ambos océanos, no han sido particularmente activas, ni para el comercio internacional.

Por su posición geográfica, su extensión territorial y su nivel de desarrollo, México ha sido un país de emigración y de muy escasa inmigración. La migración de tránsito, el asilo, el refugio y los desplazados internos han seguido distintas trayectorias. En cualquier caso, en la actualidad, México, como casi todas las naciones, tiene migrantes que dejan el país, que ingresan a él y/o que transitan por sus territorios. La vieja dicotomía de país emisor y país receptor ha sido rebasada.

En la exploración de la dinámica migratoria en México, presentada en el primer capítulo, Jorge Duran nos señala las repercusiones que ocurren en el país por las políticas migratorias norteamericanas, pues ya sea que se abra o se cierre la puerta del norte, las consecuencias en el flujo de personas de todas las partes del mundo se evidencian a lo largo del territorio mexicano.

Respecto a la emigración de más de 160 años de mexicanos hacia los Estados Unidos, iniciada con la escisión del territorio norte de México en 1848, cabe resaltar los datos que los respectivos censos de 2010 arrojaron en ambos países. Destaca el descenso de emigrantes mexicanos, provocado por múltiples factores, pero en forma determinante por los factores demográficos, y se señala que, en este sentido, el ritmo de crecimiento de la población se ha reducido sensiblemente y las familias numerosas ya son una excepción. En los años 1970, las familias mexicanas tenían en promedio 7 hijos y no los podían mantener. La salida migratoria era la fórmula perfecta. Actualmente, con una familia de 2 hijos en promedio, la opción migratoria no es una alternativa evidente, ni la opción perfecta.

La presión demográfica que tenía su válvula de escape en la migración internacional ha cambiado sustancialmente. Todavía existe un remanente de bono demográfico, pero esa presión es totalmente diferente. Otro factor estructural es el crecimiento económico que debería operar de manera simultánea con la baja de la natalidad. En las últimas décadas México ha crecido a un ritmo promedio de 2.7, mientras otros países de América Latina, como Chile, Perú y Brasil, han crecido dos veces más. Han mejorado las condiciones generales en México, pero no al ritmo que se esperaba. El problema fundamental sigue siendo la poca capacidad para generar empleos y la persistencia de los bajos salarios. No se puede considerar que la variable económica haya jugado un papel fundamental en la tendencia general a la baja del fenómeno migratorio indocumentado, sin embargo, cuando se dé un crecimiento económico sostenido, el impacto en el flujo migratorio será determinante. Este proceso tardará quizá una década, pero finalmente se habrá controlado el flujo masivo. Esta es una buena noticia para México, pues a pesar del monto elevado de remesas y la disminución de la presión social que significa la emigración para los gobiernos locales, por el desempleo y bajos salarios, la pérdida de población económicamente activa no com-

pensa el monto de las remesas, que a pesar de ser importante y de aliviar necesidades básicas de numerosas familias, equivale a un poco más del 2% del PIB. Vista desde esta perspectiva, la emigración es una sangría de población para México.

Por otro lado, en la frontera sur mexicana, la irrupción de la inmigración masiva de centroamericanos, provocada por los descalabros de las guerras civiles en los años 1980, convirtieron a México en un país de recepción de refugiados, disposición que encajaba en la tradición de asilo político del país desde el siglo XIX. Los refugiados centroamericanos alcanzaron la cifra de 43.000 en los años 1980, y actualmente se mantiene muy baja, menor a 1.500 para caribeños, africanos y centroamericanos. Posteriormente, con los cambios en los modelos de desarrollo económico en la región, que llevaron a la llamada década perdida latinoamericana, junto con desastres naturales masivos, como el huracán Mitch en Honduras y el terremoto en Haití, por citar algunos ejemplos, la constante inestabilidad social en Guatemala, y la expansión del crimen organizado, en su veintena de variantes, han provocado un incremento en las movilizaciones humanas de todo tipo.

La inmigración, migración interna y desplazamiento son procesos de menor volumen en México, y han recibido atención del gobierno en diferentes periodos. La inmigración no es significativamente numerosa, pues México no tiene un mercado laboral atractivo. Respecto a la migración interna, el interés del gobierno se ha dirigido sobre todo a los trabajadores agrícolas. Y el desplazamiento forzado, por la violencia extendida, es un fenómeno nuevo sobre el cual no hay suficiente información, salvo por reportes periodísticos que estiman desplazamientos de población en el 3% de los municipios del país.

Ante el crecimiento de la transmigración, hay mayor alerta por parte de las agencias gubernamentales encargadas de su gestión. Históricamente son los guatemaltecos los que tienen vínculos de mayor antigüedad en México, seguidos por presencias más recientes de salvadoreños y hondureños.

En los últimos diez años, para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la migración en un contexto de políticas migratorias restrictivas, sobre todo a partir del 2001 y por la estrategia de seguridad hemisférica perseguida por los Estados Unidos en la región, los gobiernos mexicanos han tratado de enfrentar estos retos, siempre *a posteriori*, reformando marcos legales, buscando la asesoría de organismos internacionales en la materia, e implementando políticas públicas y programas para enfrentar los grandes retos que plantea los movimientos migratorios desordenados.

Las políticas públicas sobre migración y sus respectivos programas son presentados en el segundo capítulo por Cecilia Imaz, mediante un amplio panorama del marco jurídico y su vinculación con convenios internacionales en la materia, así como una trayectoria del desarrollo que ha tenido la legislación migratoria en su intento por responder a los retos que ha enfrentado y ajustándose actualmente al marco del respeto de los derechos humanos. Cabe destacar que este capítulo de políticas públicas y programas sobre migración, por la exhaustiva recopilación realizada, constituye una aportación importante en un tema de estudio apenas iniciado en México.

Las legislaciones más recientes son la Ley sobre Refugiados y la Ley de Migración de 2011. En el Congreso se ha tomado con mayor seriedad los asuntos migratorios, enfocados en un principio a las condiciones de los emigrados y recientemente a las condiciones de los *transmigrantes*. Respecto a la participación del poder judicial en temas migratorios, se puede afirmar que es casi inexistente. Sin embargo, en la última década la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han dictado algunos criterios interpretativos obligatorios que protegen los derechos de los migrantes, particularmente en materia laboral, sin importar su condición migratoria.

Además de las legislaciones federales, existen ordenamientos en varios Estados de la República que atienden cuestiones que van desde la protección de los derechos sociales y políticos de los migrantes, hasta el combate a la trata de personas. En este contexto, sobresalen el Estado de Chiapas, con una Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes, y la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana del Distrito Federal.

De los tres procesos migratorios, la emigración es donde más se ha avanzado en la coordinación interinstitucional y en la que se han enfocado la mayoría de los programas federales y estatales. Los programas para *transmigrantes* e inmigrantes tienen casi el mismo peso y su atención es más reciente.

En acuerdos bilaterales solo existe la nostalgia de los acuerdos de Braceros con los Estados Unidos (1942-1964). Con Canadá persiste el acuerdo de trabajadores agrícolas, iniciado en los años 1970. Los acuerdos regionales sobre movilidad humana existen solamente con Centroamérica y no están orientados al mercado laboral, sino a compartir buenas prácticas, capacitación técnica y a formular políticas para la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados, así como para el combate a la trata de personas y al tráfico de migrantes. Adicionalmente, estos países se reúnen en un foro regional multilateral (Conferencia Regional sobre Migración), conocido como Proceso Puebla.

Las políticas públicas sobre migración en un país no pueden comprenderse fuera de su contexto, y éste es actualmente de inseguridad extendida, provocada por el crimen organizado y la guerra que el gobierno de turno emprendió contra él desde 2006, afectando seriamente a todo tipo de movilidad humana que transita por territorio mexicano. En 2010 se adoptó la “Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes”, con cuatro objetivos fundamentales: atender de forma inmediata el secuestro de migrantes; fortalecer la participación de los tres órdenes de gobierno en el combate y persecución del delito así como la atención a las víctimas; aunar esfuerzos internacionales e interinstitucionales para proteger los derechos humanos de los migrantes; y sumar a las organizaciones de la sociedad civil y a las comisiones de derechos humanos.

A la fecha no se ha avanzado satisfactoriamente en los objetivos, ya que no se han llevado a cabo las estrategias para establecer convenios de atención y apoyo a migrantes víctimas del delito entre los 3 niveles gobierno; no han sido suficientes las

operaciones para eliminar a las bandas del crimen organizado que operan en las rutas migratorias, ni para actualizar el procedimiento para detener a los secuestradores e integrar las averiguaciones previas; tampoco se han creado los mecanismos de atención integral con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de las comisiones de derechos humanos.

Se ha avanzado en las campañas de prevención, información y concientización para la población mexicana, los migrantes y los países emisores, y se ha puesto mayor atención a la capacitación de los agentes migratorios, policíacos y ministeriales. Asimismo, se ha dado especial atención a los menores no acompañados, tanto mexicanos como extranjeros

A final de cuentas, la lucha contra el narcotráfico parece rebasar las fuerzas del Estado, hay un gran rechazo de la población de las estrategias seguidas, y los esfuerzos y recursos se dedican a la confrontación con los grupos de narcotraficantes y sólo colateralmente se puede atender los demás problemas derivados de esta guerra.

En los capítulos dedicados a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas sobre migración, considerando la imposibilidad de un análisis exhaustivo sobre este tema en la presente investigación, se optó por el análisis de la situación de los albergues y casas del migrante, ante los desafíos que enfrentan por la formalización de los distintos tipos de violencia que afecta a los migrantes, sobre todo a los centroamericanos, y que se ha extendido hacia el personal dedicado a la labor humanitaria. Estos flujos de migrantes, analizados en el capítulo 3 por Rodolfo Casillas, están ligados en gran medida al de los refugiados de los años 1980 y forman una trama social que da vida al acontecer diario en la frontera sur mexicana. Frente a la migración centroamericana indocumentada regional, la autoridad migratoria mexicana optó, por mucho tiempo, por facilitarle el ingreso y estadía, incluso la transmigración no era materia de atención, dado que su número era reducido. Se practicó una flexibilidad, que favoreció la permeabilidad social transfronteriza, lo que dio estabilidad social en la frontera, mano de obra barata que favoreció una cultura laboral ajena al marco legal, y se hizo poco para contrarrestar los abusos y excesos de contratantes de migrantes indocumentados y de población lugareña que medraba con la migración regional.

Paulatinamente, a los tradicionales migrantes laborales, que transitaban por sendas fronteras mexicanas, Norte y Sur, se fueron sumando transmigrantes menores no acompañados, diversos tipos de traficantes de migrantes, traficantes de víctimas de trata y, recientemente, desplazados forzados, en cuyo alrededor se diversificaron las ocupaciones que alimentan la llamada industria de la migración. Estos procesos han ido aparejados de cambios en valores, comportamientos y relaciones sociales, transformando a las sociedades de origen, tránsito y destino. Este tema es abordado por el Padre Flor María Rigoni, quien plantea la necesidad de repensar el concepto de migrante en nuestro país, ya que la actual movilidad de personas, determinada por el contexto de violencia y criminalidad que azota a México y Centroamérica, difícilmente encaja en el término tradicional utilizado hasta ahora.

El sustrato de las agresiones contra los transmigrantes es la existencia de una vieja práctica de abuso del migrante foráneo simplemente por su extranjería, lo cual se explica por razones culturales, ideológicas y jurídicas. En tiempos actuales esto se ha exacerbado. Los otrora santuarios de la acción humanitaria han sido alterados por la acción delictiva. Hoy, como nunca antes, la agresión al migrante se ha extendido dentro de albergues y casas de migrantes y alcanzado al personal humanitario. Durante varios años organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección de los migrantes han realizado una ardua lucha por la defensa de los derechos de éstos, y recientemente el tema de los migrantes agraviados ha sido incluido en la agenda de organizaciones sociales en su reclamo por seguridad y justicia.

Cecilia Imaz

Ciudad de México, agosto de 2011

PRIMERA PARTE

LA DINÁMICA MIGRATORIA EN MÉXICO

Jorge Durand

México está ubicado en una encrucijada geopolítica. Forma parte históricamente de Mesoamérica y de lo fue el sistema colonial español, lo que lo vincula con los países centroamericanos y latinoamericanos y, a su vez, forma parte de Norteamérica al ser vecino y estar relacionado históricamente con Estados Unidos. En términos económicos y comerciales, México está integrado a NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), pero en términos de circulación de personas, México y los mexicanos requieren de visa para poder ingresar al territorio de sus principales socios comerciales. Por el contrario, los mexicanos no requieren de visa para circular por Centroamérica, pero México exige visas para que sus vecinos centroamericanos puedan circular por su territorio.

Esta situación, en cierto sentido contradictoria, forma parte de las paradojas a las que México se enfrenta al ser vecino de Estados Unidos, el país más poderoso del mundo y hacia el que se dirigen los más importantes y diversos flujos migratorios globales. Estados Unidos es el único país del mundo que otorga cuotas de visas a casi todos los países del globo, lo que desencadena procesos migratorios paralelos que recaen en México como país privilegiado para el tránsito irregular de migrantes.

En México repercuten las políticas migratorias restrictivas norteamericanas. Sea que se abra o se cierre la puerta del norte, en México se dejan sentir consecuencias en el flujo de personas de todas las partes del mundo. Este fenómeno es tan antiguo como actual. La ley de exclusión china (1884) y luego la de exclusión japonesa (1907) desviaron los flujos migratorios que provenían de Asia hacia México y a co-

mienzos del siglo XX ya se reportaba, por el INS (*Immigration and Naturalization Service*), coyotes chinos y japoneses que operaban en Ciudad Juárez y El Paso (Expedientes del INS microfilmados que conserva la *Regenstein Library* de la Universidad de Chicago).

Por otra parte, México ha sido en el pasado y es en el presente lugar de origen, tránsito, retorno y destino de migrantes. Pero por su ubicación y vecindad, se convirtió en la principal fuente de mano de obra barata para el mercado de trabajo norteamericano. A la vecindad que ofrece ventajas diferenciales hay que añadir que México tiene un excedente de población que no ha podido integrar plenamente al mercado laboral y que lógicamente opta por la emigración. La tradición migratoria centenaria de México hacia Estados Unidos ha conformado a lo largo de más de un siglo un entramado muy complejo de relaciones sociales, culturales y vínculos familiares entre ambos países, a lo que se añaden a causas económicas y políticas que generan los flujos migratorios.

1. La dinámica demográfica

México es el onceavo país más poblado del planeta y el tercero en el continente americano, después de Estados Unidos y Brasil. El censo de 2010 reportó 112 millones de habitantes, quince millones más que el censo del año 2000, lo que significó una verdadera sorpresa para los demógrafos que estimaban un crecimiento mucho menor, cercano a los 11 millones. Se esperaba que México llegara en el año 2010 al punto de equilibrio en cuanto a crecimiento poblacional, pero el censo echó abajo las predicciones de los demógrafos. Si bien éste es un fenómeno que todavía está en su fase preliminar de estudio, se aducen varias razones sin orden de importancia: 1) abandono de la política de planeación familiar durante los dos sexenios panistas; 2) baja generalizada en la tendencia emigratoria debido a la crisis económica y las medidas restrictivas en Estados Unidos; 3) retorno de migrantes por deportaciones e imposibilidad de volver a emigrar; 4) política social de apoyo a infantes y familias numerosas; 5) arribo de flujos inmigratorios al país; y 6) errores en el conteo de 2005.

Sin embargo, y a pesar de los resultados del censo de 2010, México reporta una tasa de crecimiento anual de 1.8, lo que indica que es un hecho el proceso de transición demográfica. En efecto, la tasa global de fecundidad (TGF) bajó de 5.7 hijos por mujer en 1976, a 2.2 en 2010. No obstante, hay que reconocer que todavía tenemos un bono demográfico y que éste seguirá teniendo un impacto social y económico a lo largo de toda la segunda década del presente siglo, especialmente en algunas entidades como Chiapas, Guerrero y Durango, donde la TGF es de 2.6, en comparación con la del Distrito Federal que es de 1.8. La condición rural e indígena todavía es un factor importante que incide en los altos índices de natalidad.

Cuadro 1

Población en México		
	2000	2010
Hombres	47.592.253	54.855.231
Mujeres	49.891.159	57.481.307
Total	97.483.412	112.336.538

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Estadística, Censos y Conteos de Población y Vivienda, Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2010.

El promedio de edad de los mexicanos fue de 26 años en 2010 y se estima una esperanza de vida general de 76 años. Si bien México es todavía un país de jóvenes ya ha empezado a manifestarse el proceso de envejecimiento poblacional, dinámica que se acentuó en las últimas décadas dados los avances en cuanto a los servicios y cobertura general de salud. México es un país de jóvenes y adultos, que en su mayoría viven en el medio urbano (77.8%) y tienen acceso a educación y salud (INEGI, 2010).

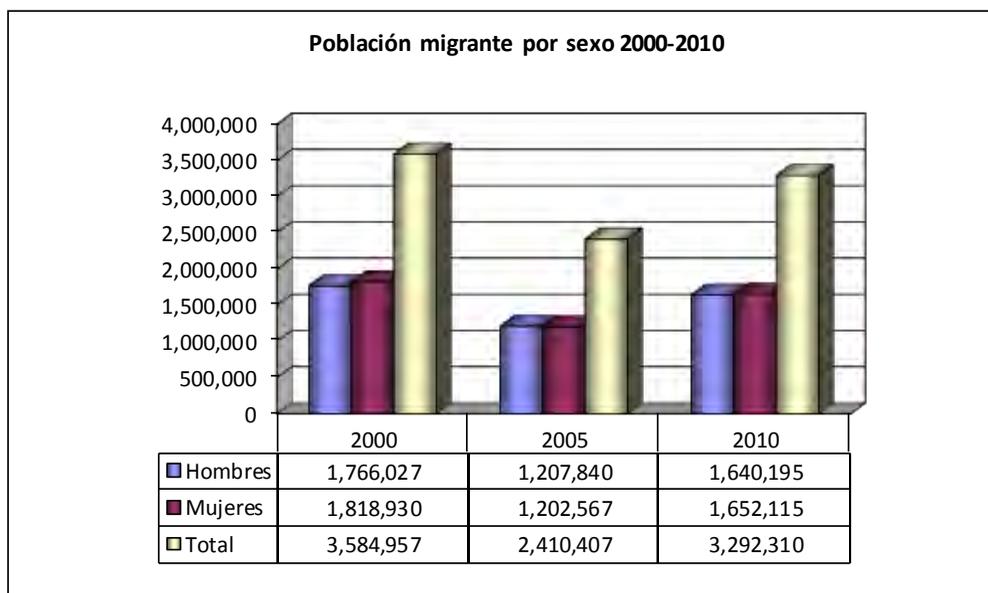
En cuanto a la relación entre hombres y mujeres, el censo de 2010 indica una relación de 95.4 hombres por cada 100 mujeres, lo que muestra que todavía existe una mayor proporción de emigrantes masculinos, si bien en las últimas fechas la emigración internacional se ha diversificado en cuanto a sexos y poco a poco va perdiendo relevancia la emigración masculina. En efecto, el conteo de 2005 reportaba un índice de masculinidad de 94.6 y en 2010 se ha reducido la brecha entre ambos.

2. Migración interna

La migración interna tuvo su mayor dinamismo en las décadas de 1960 y 1970, con el crecimiento de las grandes ciudades como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara y en menor medida León y Puebla (Arias, 1985). Luego, en los años 1980, se desató el crecimiento de las ciudades fronterizas: Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros. El censo de 2000, el conteo de 2005 y el censo de 2010 reportan una tendencia general a la baja en cuanto a la migración interna. Sin embargo, es pertinente mencionar que se da una caída importante entre 2000 y 2005, pero en el periodo siguiente la migración interna vuelve a repuntar, aunque con menor intensidad que en el año 2000. Es muy posible que este cambio en la tendencia se deba a la crisis de seguridad que vive el país y que ha generado un mayor des-

plazamiento de personas por motivo de la violencia que se vive con especial intensidad en ciertas entidades, como Chihuahua, Tamaulipas y Durango (Ver gráfica 1).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos de sitio web del INEGI, Estadísticas, Temas, Demografía y Población, Migración, Migración interna, Población migrante, Sexo, 1990-2010, www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo59&s=est&c=23610, consultado 05/03/11.

Por otra parte, se percibe un claro descenso en cuanto a los flujos de migración interna que se venían dando en las últimas décadas en las ciudades fronterizas, los que contribuían de manera notable al crecimiento de la población de esta región. Nuevamente es la violencia la que parece explicar este cambio drástico en la tendencia, aunque en los últimos años es posible que haya influido la recesión en Estados Unidos y una disminución en la demanda de trabajo de la maquila de exportación.

En efecto, entre 2005 y 2010 se registró un crecimiento mínimo de la población en las principales ciudades fronterizas, que en algunos casos ni siquiera equivale al crecimiento natural de la población. La ciudad más afectada por este proceso fue Ciudad Juárez con un crecimiento mínimo (0.31) en su zona metropolitana.

Cuadro 2: Crecimiento poblacional de zonas metropolitanas fronterizas 1990-2010

CIUDAD	Tijuana	Mexicali	Piedras Negras	Ciudad Juárez	Matamoros	Nuevo Laredo
pob_1990	798,938	601,938	115,100	798,499	303,293	219,468
tc_90_95	5.84	2.60	3.08	4.28	3.26	4.08
pob_1995	1,100,817	696,034	136,650	1,011,786	363,487	275,060
tc_95_00	4.92	2.22	2.39	4.45	3.33	2.91
pob_2000	1,352,035	764,602	151,149	1,218,817	418,141	310,915
tc_00_05	2.73	2.01	2.07	1.33	1.78	2.41
pob_2005	1,575,026	855,962	169,771	1,313,338	462,157	355,827
tc_05_10	2.31	1.96	1.35	0.31	1.23	1.65
pob_2010	1,751,430	936,826	180,734	1,332,131	489,193	384,033

Fuente: CONAPO con base en INEGI Censos y conteos 1990-2010.

En el último lustro, se ha detectado un flujo migratorio que puede ser calificado como “desplazamiento” para utilizar la terminología colombiana. Se trata de migraciones forzadas por la situación de inseguridad y violencia que obligan a la población a optar por otro lugar de residencia, sea dentro del mismo estado, desplazándose del medio rural al urbano, a otras entidades o al extranjero. Varios estudiosos de la zona fronteriza han reportado la llegada significativa de mexicanos de sectores medios y altos a las ciudades de San Antonio y Houston (Romo y López, 2010). Por su parte, la prensa mexicana ha señalado de manera sistemática el éxodo de personas y la clausura de negocios debido a la situación de inseguridad. El crecimiento mínimo que se registró en el censo de 2010 en las ciudades fronterizas confirma esta hipótesis.

Esta nueva dinámica demográfica tendrá que responder a las preguntas básicas que configuran el análisis de la migración interna: ¿quién se mueve? y ¿qué lugar crece? Un indicador de este proceso de movilidad y de abandono de ciertos lugares puede apreciarse por los datos que proporciona el censo de viviendas deshabitadas. Según un reporte del BBVA (2011) en los estados fronterizos se reporta un aumento de 33.5% de viviendas deshabitadas en el periodo 2005-2010, mientras que en las ciudades de alta migración sólo se reporta un 17% de incremento de casas vacías. Lo anterior parece indicar que, además de la migración internacional que genera un buen número de casas deshabitadas, también la violencia en la franja fronteriza ha impactado directamente en este nuevo proceso de desplazamiento poblacional.

3. Inmigración

Si bien México es un país de emigrantes no lo es de inmigrantes. Tampoco es un país que haya tenido una política abierta y propositiva al respecto. Para el México postrevolucionario Pablo Yankelevich (2011) realiza un agudo análisis y devela los entretelones de una política migratoria que se plantea en los términos de “deseables e inconvenientes” y cómo se utilizó el artículo 33 Constitucional para ejercer una política de control estricto de la población extranjera. Posteriormente, la Ley de Población de 1974 se refiere al tema de la inmigración en términos muy generales y dice que hay que “sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que se juzguen pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio” (artículo VII). El término “sujetar” no deja de ser sugerente en cuanto una política migratoria restrictiva. En efecto, los extranjeros sufrieron, durante las últimas cuatro décadas, esta política discrecional que sujetaba a los inmigrantes a las veleidades que los funcionarios de la Secretaría de Gobernación consideraran “pertinentes”. El resultado de una política de puertas cerradas, aunque a nivel oficial se considera al país como abierto a la inmigración y generoso en cuanto al refugio, se puede comprobar fácilmente con los datos del censo de 2010 que reportan la presencia de 961.121 extranjeros lo que representa el 0.86% del total de la población nacional. Con el agravante de que una parte de éstos extranjeros, difícil de

determinar estadísticamente, en realidad son hijos de mexicanos que nacieron en Estados Unidos y que figuran en el censo nacional como norteamericanos.

La nueva ley migratoria de 2011 tampoco define una política migratoria proactiva al respecto. En pleno siglo XXI la nueva ley ha dejado en el aire lo que sería una definición proactiva que busque la atracción de inmigrantes con altas calificaciones profesionales que son necesarios para el país. Mientras los países desarrollados se disputan a los cerebros y su política ha variado de “una estrategia de tarjeta roja a una de alfombra roja”, México ha dejado escapar la oportunidad de legislar al respecto. Asunto nada desdeñable cuando sus cuentas nacionales indican que hay una emigración calificada de 1.357.120 mexicanos (Lozano y Gandini, 2011). Y según otras fuentes se estima en 20.218, los mexicanos que cuentan con doctorado y que trabajan en Estados Unidos (Ver cuadro 3). Posiblemente aquí esté la explicación de este fenómeno, si no se pueden retener a los profesionales nacionales, menos aún se va a poder atraer a extranjeros calificados que podrían aportar al crecimiento y desarrollo del país.

Cuadro 3

Mexican migrants with doctorates in the U.S. according to their date of entry		
Period	Number	% share in the total
Prior to 1970	4,002	19.8
1970-1980	6,832	34.0
1990-2009	9,383	46.0
Total	20,218	100

Source: BBVA Research with Census Bureau data, Current Population Survey (CPS), USA, March 2009

Tomado de: Albo, A., & Ordaz, J. L. (2010, nov., p. 26).

Si bien México no es un país de inmigración, sí es un país muy visitado y con una industria turística muy importante, tanto de playa como cultural. En los últimos años los visitantes, técnicamente no inmigrantes, rondan los 20 millones de personas al año. Aunque es importante notar un descenso en la afluencia de turistas en los últimos dos años, en parte debido a la crisis económica mundial y a la inseguridad. El estado de Quintana Roo es el principal receptor de visitantes con más de 10.2 millones al año, seguido por la capital con 2.2, Jalisco con 1.8, Baja California Sur con 1.4 y Chiapas con 1.4.

Cuadro 4

Entradas al país según calidad migratoria 2005-2010						
Calidad Migratoria	2005	2006	2007	2008	2009	2010
No inmigrantes	20.611.979	20.438.802	21.520.205	21.521.274	18.876.585	19.783.819
Inmigrantes	75.335	85.353	97.231	98.192	67.015	52.754
Total	20.687.314	20.524.155	21.617.436	21.619.466	18.943.600	19.836.573

Fuente: Elaboración propia con datos de INM (2009 a, p. 1; 2009 b, p. 1; 2010, p. 1.)

4. Refugio

La política migratoria mexicana de refugio y asilo se caracteriza por haber tenido tres episodios muy relevantes. La acogida a los republicanos españoles al final de la guerra civil, política específicamente diseñada por el Presidente Lázaro Cárdenas. El asilo y refugio a la diversos grupos de latinoamericanos en la década de 1970: chilenos, argentinos, bolivianos, uruguayos, entre otros, política diseñada de manera específica por el Presidente Luis Echeverría y la acogida de refugiados guatemaltecos en la década de 1980, en el contexto del conflicto centroamericano donde México tuvo una política regional proactiva y mediadora. Fuera de esas coyunturas, ampliamente reconocidas a nivel regional e internacional, México ha tenido una política de asilo y refugio que se podría calificar como discreta a nivel internacional y contradictoria con respecto a sus políticas internas (Somohano y Yankelevich, 2011).

En efecto, en la última década sólo se han aceptado 1.455 casos de las 4.569 solicitudes. En promedio México ha aceptado al 21% de los solicitantes y los países que han recibido mayor atención por parte de estado mexicano han sido Colombia, Haití y El Salvador.

Por el contrario, según la ACNUR en la los últimos cinco años los mexicanos solicitantes de asilo o refugio ascienden a cerca de 40.000 casos. En total les ha sido otorgado el refugio a 6.435 mexicanos, de los cuales 5.000 están en Canadá, 1.384 en Estados Unidos y 51 en otros países (*El Universal*, 20 de Junio 2011).

5. Migración en tránsito

Además de ser un país de emigrantes, México es un país de tránsito. Siempre lo ha sido. Pero en la actualidad la migración de tránsito se ha convertido en un fenómeno visible, en un grave problema de seguridad y de derechos humanos, situación

que afecta seriamente nuestras relaciones multilaterales y la percepción general que se tiene sobre el país. En las últimas dos décadas este fenómeno ha cobrado relevancia, principalmente por la emigración centroamericana y las terribles amenazas a las que los migrantes se ven expuestos.

El tránsito de migrantes hacia Estados Unidos es un tema del pasado, del presente y del futuro (Casillas, 1994). En el pasado fue manejado de manera discrecional y se encargaban de operarlo los distintos funcionarios involucrados en el flujo migratorio, por medio de una corrupción sistemática. Pero había ciertos límites, si se lo compara con la situación que vivimos hoy.

En efecto, en la actualidad, a la corrupción se le ha añadido la extorsión, el robo, la amenaza, la violación, el secuestro e incluso la muerte y el exterminio masivo. Lo que resulta absolutamente intolerable. Se trata de una crisis de seguridad más que migratoria, ya que la migración en tránsito ha disminuido notablemente en el último lustro, al pasar de 250.000 deportados por el gobierno mexicano en 2005 a solamente 65.505 en 2010. Esta disminución del flujo centroamericano tiene que ver con múltiples factores, entre ellos la crisis financiera de 2008, las medidas de control fronterizo y una baja en la demanda por parte del mercado de trabajo norteamericano.

No obstante, en el caso de México, la política que se ha aplicado es la de externalizar las fronteras. El Suchiate y no el Bravo se convirtió en la frontera de Estados Unidos (Casillas, 1994). Y en la práctica México deporta más centroamericanos que el país vecino. En el 2010 Estados Unidos sólo deportó a 43.000 centroamericanos mientras que México deportó a 65.505. Obviamente esta política se impone dentro de un contexto de asimetría de poder.

En México el problema de la migración en tránsito es fundamentalmente centroamericano: el 42% de la migración irregular llega de Guatemala, el país más poblado de la zona, 34% de Honduras, y 15% de El Salvador, en total 92%. Si se solucionan las causas de la migración en estos países se soluciona buena parte del problema. Habría que preguntar cuál es la política de los países centroamericanos y de Estados Unidos al respecto (INM, 2011).

La otra alternativa es la de haber llegado a un límite muy alto en cuanto a migración masiva, a un punto de saturación, que sería el caso de El Salvador con 20,5% de su población en el extranjero. Muy posiblemente esta sea la razón por la que la migración en tránsito de salvadoreños haya descendido notablemente. En cambio en Guatemala la población emigrante representa sólo el 6,1% y en Honduras el 7,5% (Banco Mundial, 2011).

Por otra parte, las diferencias regionales en Centroamérica siguen siendo importantes en cuando a ingreso per cápita, un indicador bruto que no toma en cuenta la desigualdad pero que puede ser relevante para el análisis migratorio. Según el Fondo Monetario Internacional el ingreso per cápita para México, en 2010, fue de \$14.430 dólares anuales, de El Salvador \$7.430, de Guatemala \$4.885 y de Honduras \$4.417. Pero siempre hay situaciones peores, como el caso de Nicaragua con ingreso per

cápita de \$3.045 que contrasta con el de su vecino Costa Rica con \$11.216 y que explica en parte este importante flujo regional entre Nicaragua y Costa Rica.

Las posibles salidas planteadas por los expertos a nivel internacional para la migración en tránsito se encuentran en los principios de responsabilidad compartida y coherencia institucional, pero su aplicación práctica resulta poco menos que utópica. El caso reciente de la migración tunecina a Italia, donde recibieron salvoconductos y la negativa de Francia a aceptarlos, afectando de manera directa el libre tránsito y el tratado de Schengen, es muy significativo. En este caso, la responsabilidad de Italia, como vecino, y la de Francia, con su ex colonia, no se respetó, tampoco los acuerdos internacionales sobre el libre tránsito en la zona que exigían un nivel de coherencia.

Por lo general los asuntos migratorios se resuelven de manera unilateral y en este contexto el principio de la “responsabilidad compartida” es un criterio que todavía tiene muy poca aplicación a nivel bilateral y menos aún multilateral. Por otra parte, al ser la migración una competencia federal en muchos países las políticas migratorias entran en contradicción con los intereses y políticas locales y regionales y no se respeta el principio de la “coherencia institucional”. Es el caso de varios estados en Norteamérica (Arizona, Carolina del Sur, Alabama, Georgia, Utah, Texas e Indiana) y sus legislaciones antiinmigrantes que van en contra de la política federal y generan un nivel alto de tensión-opinión en contra de los migrantes.

6. Emigración

México es un país de emigrantes, aunque no se reconozca como tal. Para la mayoría de los mexicanos resulta tan normal tener a un pariente o un conocido en el extranjero, que no tomamos conciencia de que somos uno de los primeros países exportadores de mano de obra a nivel mundial según el último reporte del Banco Mundial (2011). Esta falta de conciencia tiene que ver con el carácter predominantemente regional que tuvo la migración hasta los años ochenta (concentrado en el occidente de México), por la importancia que tenían las migraciones internas hacia la capital y otras ciudades como Guadalajara y Monterrey a las que resultaba más fácil emigrar y, por la falta de tradición migratoria internacional en muchos estados del centro y sur del país (Durand y Massey, 2003).

Sin embargo, desde el año 2010 podemos afirmar que todo el país, todos los estados y todos los municipios están integrados al proceso migratorio internacional, aunque con diferentes grados de intensidad. Se trata de un fenómeno masivo, en el que participa directamente el 10% de la población y aproximadamente un 40% de manera indirecta.

No sólo eso, el 98,7% de la población emigrante mexicana se dirige a Estados Unidos, lo que convierte a la emigración en un fenómeno absolutamente unidireccional, con todas las desventajas y posibles ventajas que esto implique. Por otra parte,

más del 50% de los emigrantes mexicanos están en condición de irregularidad. La *masividad, unidireccionalidad* y la doble condición de regularidad e irregularidad de la emigración mexicana son los componentes fundamentales del patrón migratorio contemporáneo.

En primer lugar, el carácter masivo de la emigración es una llamada de atención a los gobiernos y a la sociedad en su conjunto. Algo falla que no hemos sido capaces de retener a 11 millones de mexicanos, nuestros mejores hombres y mujeres, los más arriesgados, entusiastas, trabajadores y emprendedores. Y cuando este fenómeno es masivo, se convierte en un problema, tanto para el país de origen, como para el de destino.

La legislación vigente que afirma que se debería “restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija” no es suficiente y ha llevado a la aplicación de lo que se conoce como “la política de la no política”, en otras palabras, la política del *“laissez faire”*, o la de “lavarse las manos”. Al fin y al cabo resulta de “interés nacional” precisamente que los mexicanos busquen oportunidades en el país vecino. Lo que ha sido calificado como una “válvula de escape” para los problemas económicos, políticos y sociales del país (Durand, 2005).

En segundo término, el carácter unidireccional de la migración también resulta problemático. Los migrantes se parecen a los economistas mexicanos que sólo miran hacia el norte. Pero este tipo de anteojeras dificulta la visión de conjunto que siempre es recomendable. Ya lo decía Porfirio Díaz (1877-1880, 1884-1911), quien a pesar de haber peleado en contra de los franceses, siempre tuvo interés en las relaciones políticas y comerciales con Europa, precisamente porque somos vecinos de Estados Unidos, el país más poderoso del mundo. Se podría decir algo semejante con la emigración a Estados Unidos, los migrantes establecen relaciones, conexiones, negocios y cuanto más diversificadas sean mucho mejor, para ellos, para el país de origen y el de destino.

En tercer lugar, la emigración mexicana tiene un marcado componente dual de regularidad e irregularidad. Lo que tampoco resulta conveniente. Se estima que de los 11 millones de mexicanos radicados en Estados Unidos, 6.5 millones son migrantes indocumentados (Passel, *et.al.*, 2011). Para establecer un nivel de comparación vale la pena observar que el total de migrantes irregulares de Europa en el 2008 no llegaba a los 4 millones, según el reporte “Clandestino” de la Unión Europea. La irregularidad sitúa a la mitad de la emigración mexicana en un contexto de alta vulnerabilidad, con profundas consecuencias personales, psicológicas y familiares para los migrantes, además de los costos económicos, políticos y sociales que implica pertenecer al último escalón de la sociedad norteamericana.

El carácter masivo, unidireccional e irregular de la migración mexicana requiere de políticas públicas adecuadas al tamaño del desafío que representan. Poco se ha hecho hasta el momento en cuanto a legislación se refiere. Pero a nivel declarativo se ha señalado que el mejor camino es el de asumir el tema desde la perspectiva de la “responsabilidad compartida” entre los países y organismos involucrados y el de la

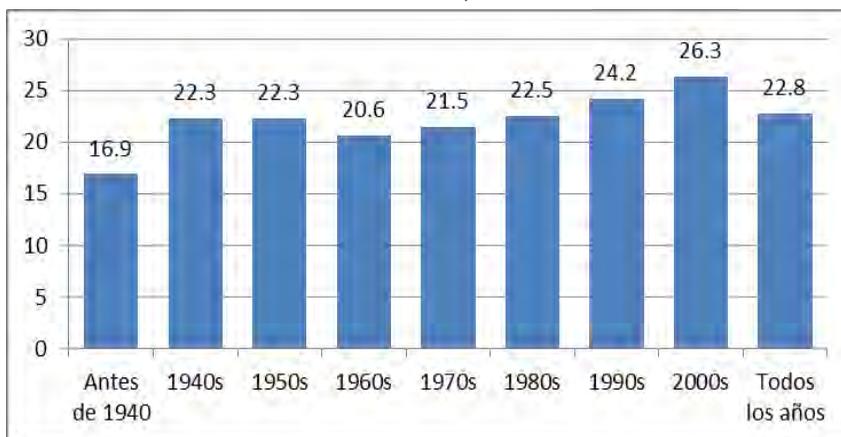
“coherencia institucional”, donde se establezcan principios generales que deben ser aceptados y asumidos por los gobiernos y las diferentes instituciones gubernamentales involucradas.

6.1 Perfil de la migración México – Estados Unidos

En la actualidad, el promedio de edad en que los mexicanos emigran por primera vez es de 26.3 años, es decir, se trata de una población joven con plenas capacidades para realizar trabajos de todo tipo. En las décadas anteriores a 1940 el promedio de edad era de 17 años porque había mucha migración familiar, toda la familia, incluidos los niños trabajaban en el campo, lo cual era característico de la migración en aquella época. Luego, durante el Programa Bracero (1942-1964), se incrementa el promedio de edad porque el programa estipulaba que tenían preferencia los trabajadores casados y no había migración familiar. En la década del sesenta baja el promedio de edad porque después del Programa Bracero se abre la posibilidad de la migración familiar y se otorgan visas de residente con mayor facilidad. Pero a partir de esa fecha el promedio de edad se incrementa de manera constante hasta 26 años en la primera década del siglo XXI (Ver gráfica 2). Esto se debe, en parte, a que los jóvenes en México dedican más tiempo a sus actividades escolares y se incorporan más tarde al mercado de trabajo, a una mayor proporción de mujeres en el contingente migrante y a la diversificación del mercado de trabajo especialmente en los servicios.

Gráfica 2

Promedio de edad de los migrantes en el primer viaje a Estados Unidos, 1960 -2010

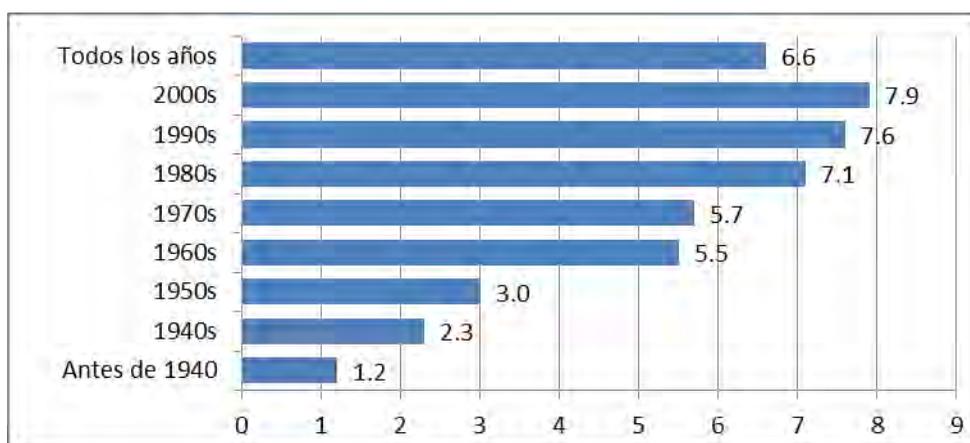


Fuente: MMP 128.

Consecuentemente, también se ha dado un incremento en la escolaridad de los migrantes mexicanos. Hasta la década del cincuenta los migrantes contaban con sólo unos años de escuela primaria. Pero luego, en los años 1980, ya se van con la prima-

ria completa y la escolaridad va subiendo a medida que pasan los años, hasta 7.9 años en promedio en la última década. El incremento tiene su correlato en un avance paulatino del sistema educativo en México que logra mantener por más años en la escuela a los jóvenes. Sin embargo, la escolaridad promedio de 8 años nos indica que la migración mexicana tiene un componente netamente popular, con baja escolaridad y que se dedica a trabajos no calificados (Ver gráfica 3). El promedio de escolaridad de los migrantes mexicanos en Estados Unidos es de los más bajos en comparación con otros países latinoamericanos (Durand, 2010).

Gráfica 3
Educación promedio de los migrantes mexicanos
en el primer viaje por décadas



Fuente: MMP 128.

En cuanto a la composición del contingente migratorio de acuerdo a sexo hay problemas metodológicos en varias de las fuentes que tradicionalmente se utilizan para analizar la migración. Tanto el *Mexican Migration Project* (MMP) como la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte (EMIF Norte), tienen un sesgo fuerte por realizarse en el lugar de origen, y no logran captar a todo el contingente migrante femenino. El índice de masculinidad del censo de 2010 permite inferir una mayor salida de hombres que de mujeres (86.5 hombres por cada 100 mujeres) y las fuentes que analizan la migración en el lugar de destino suelen indicar que hay un 44% de mujeres (Imaz, 2006). Como quiera, los datos del MMP muestran un claro incremento en la migración femenina a lo largo del tiempo y aunque no representen al total general la dinámica es sugerente. Durante la primera fase (1940 y 1950), el Programa Bracero limita la migración femenina, pero luego se incrementa hasta llegar a un máximo en la década de 1990. Finalmente, en el último periodo de 2010 a la fecha,

la tendencia baja debido en buena parte a las dificultades y peligros para el cruce fronterizo.

Cuadro 5
Proporción de hombres y mujeres migrantes por décadas

	Porcentajes	
	Hombres	Mujeres
1940s	94,8%	5,2%
1950s	90,4%	9,6%
1960s	76,0%	24,0%
1970s	72,4%	27,6%
1980s	71,4%	28,6%
1990s	67,4%	32,6%
2000s	77,1%	22,9%

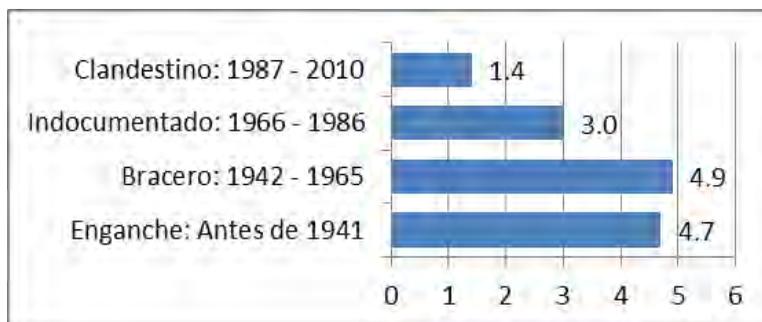
Fuente: MMP 128.

Otro elemento a tomarse en cuenta para delinear el perfil de la migración mexicana es el número de viajes. Este indicador evidencia el grado de circularidad de la migración mexicana y en la gráfica 4 se puede apreciar un cambio notable y una tendencia clara hacia la disminución de la circularidad. En efecto, durante el periodo bracero los migrantes iban y venían, igualmente durante el periodo indocumentado cuando el cruce de la frontera era bastante más fácil que en la actualidad. Con el cambio en la política migratoria norteamericana se incrementan los costos y los riesgos de la migración subrepticia.

A partir de 1993 con las operaciones Bloqueo en El Paso y Guardián en San Diego y el mayor control fronterizo en general se rompe la circularidad y se incrementa el tiempo de estancia en los Estados Unidos. Ya no es tan fácil ir y volver y los migrantes no se arriesgan a regresar. Después de la legalización de 1986 (*Immigration Reform and Control Act*, IRCA) cambia el patrón migratorio y a los migrantes indocumentados se les hace cada vez más complicado regresar y alargan la estancia.

Gráfica 4

Número de viajes por periodos



Fuente: MMP 128.

En efecto, si analizamos la extensión del periodo de estancia del migrante mexicano en Estados Unidos notamos un cambio muy claro de un patrón de migración circular que predomina durante el periodo bracero e indocumentado a uno de establecimiento o permanencia en Estados Unidos. En la primera columna del cuadro 6 se puede apreciar que, durante el periodo bracero (1940 y 1950), dos tercios del total iban a trabajar por una temporada corta que duraba menos de un año; sin embargo, en el 2000 sólo recurren a los viajes cortos el 21,7% de los migrantes. De manera consecuente se incrementan los periodos medios de 3 años a 41% y los de larga duración de 3 a 5 años y más.

Cuadro 6

Duración de la estancia en el último viaje (1940-2010)

	Menos de un año	1 a 3 años	3 a 5 años	5 a 10 años	Más de 10 años	
1940s	61,5%	22,0%	6,4%	5,2%	4,9%	100,0%
1950s	67,0%	15,9%	3,7%	3,3%	10,1%	100,0%
1960s	39,4%	20,9%	5,3%	5,5%	28,8%	100,0%
1970s	31,0%	22,4%	9,2%	8,4%	29,0%	100,0%
1980s	28,7%	26,5%	11,3%	15,5%	18,0%	100,0%
1990s	25,1%	31,2%	17,9%	17,6%	8,2%	100,0%
2000s	21,7%	41,5%	21,4%	15,4%	0,0%	100,0%

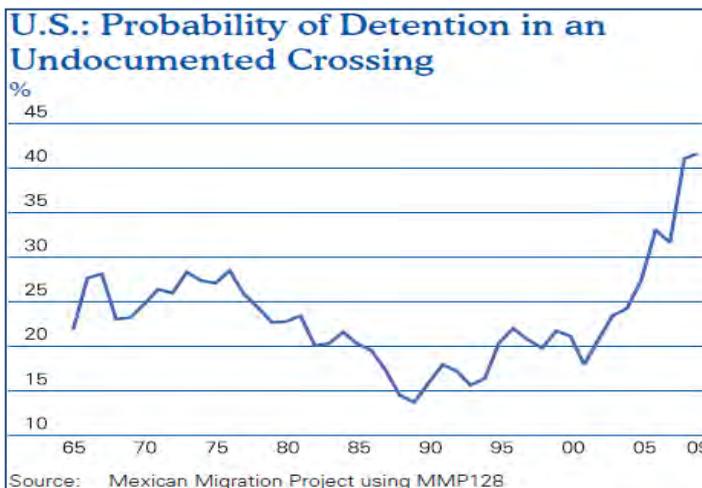
Fuente: MMP 128.

En efecto, después de la regularización por la ley migratoria *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) de 1986, en que se legalizó a 2.3 millones de migrantes mexicanos, todos los que llegaron después de esa fecha no pudieron legalizarse, pasaron a formar parte del grupo de indocumentados. Después de IRCA se inaugura un nuevo periodo que se caracteriza por una composición dual de la migración formada por una mitad de migrantes legales, muchos de ellos ahora naturalizados, y otra mitad de migrantes indocumentados. A este periodo se le ha llamado clandestino, para diferenciarlo del anterior (Durand y Massey, 2004).

Después de la legalización de 1986, se aumentan restricciones fronterizas, se incrementan los costos del cruce, se desvían las rutas hacia el desierto, se hacen más peligrosas las rutas y se incrementa notablemente el presupuesto de la Patrulla Fronteriza y las horas de vigilancia. El cambio de patrón migratorio está directamente relacionado con las políticas migratorias norteamericanas, que pasan de una frontera semi-abierta a una de puertas cerradas. De ahí que los migrantes que logran pasar la frontera ya no regresan y alargan, hasta donde les es posible, su estadía. De este modo, una consecuencia no prevista de tal política fue que el *stock* de inmigrantes indocumentados fuera creciendo de manera paulatina, dinámica que había sido controlada cuando había una migración circular (Imaz, 2007; Durand, Massey y Parrado 1999).

La política migratoria norteamericana se define como disuasiva y sus dos principales instrumentos para aplicarla han sido incrementar los costos y aumentar los riesgos. De este modo los migrantes se enfrentan a múltiples dificultades para el cruce subrepticio y se supone que muchos potenciales migrantes cambiarán de opinión. La estrategia ha funcionado (Fieldman y Durand, 2007) y se puede constatar a nivel estadístico en las probabilidades de aprehensión de migrantes.

Gráfica 5
Probabilidad de ser detenido por la Patrulla fronteriza
al cruzar la frontera, 1960–2009



En primer lugar hay que considerar el incremento en los costos. Mientras que en 1990 el costo para el pago del coyote era de aproximadamente \$200 dólares, en el 2010 es de \$3.000 a \$5.000 dólares. Aunque el precio depende de las condiciones del cruce y de diferentes arreglos entre los migrantes y los coyotes, el incremento ha sido notable y se debe fundamentalmente a que la frontera dejó de ser abierta y ahora es una frontera vigilada, especialmente en los contextos urbano fronterizos, como Tijuana, Ciudad Juárez, Laredo, Matamoros, etc.

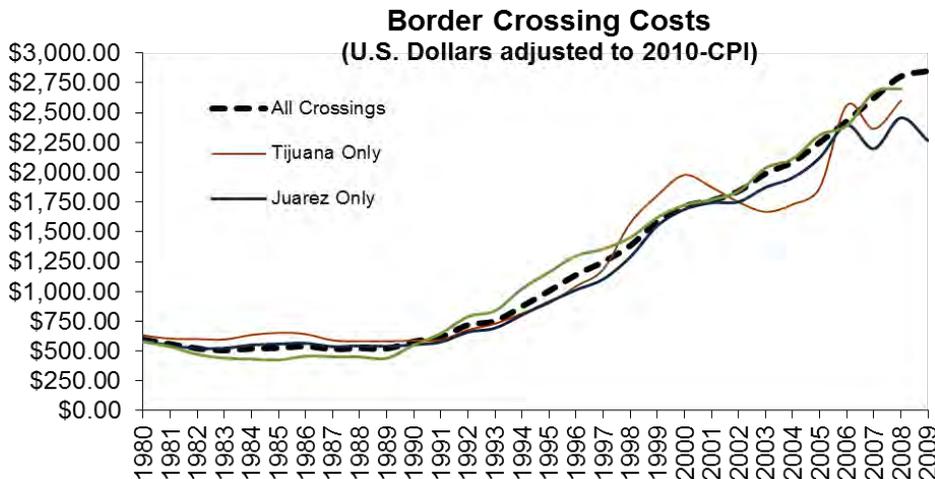
Este incremento en los costos generó un cambio importante en la fuente de financiamiento. Los migrantes ya no podían financiar el costo con salarios o ahorros mexicanos y solicitaron apoyo de sus familiares ya radicados en Estados Unidos. Esta remesa a la que llamamos “sistémica”, porque mantiene al sistema en funcionamiento, operó de manera eficiente hasta 2008 cuando sobrevino la crisis financiera y muchos migrantes perdieron su trabajo y otros vieron sus horas de trabajo reducidas (Durand, 2006).

Los parientes radicados en Estados Unidos pagaban al coyote y luego el migrante pagaba su deuda a los familiares cuando se incorporaba al mercado de trabajo. Como el empleo se contrajo en Estados Unidos por la crisis, ya no era posible financiar la llegada de nuevos migrantes. La excepción son los procesos de reunificación familiar, donde los padres financian a fondo perdido el ingreso de sus familiares cercanos, esposa o hijos.

La gráfica 6 muestra cómo se incrementaron los costos a partir de 1993 con las operaciones Bloqueo y Guardián y luego del 11 de septiembre de 2001, cuando se recrudece de manera dramática el control fronterizo al relacionarse la política migratoria fronteriza con la de seguridad nacional.

Gráfica 6

Costos del cruce subrepticio por diferentes lugares de cruce 1980-2009

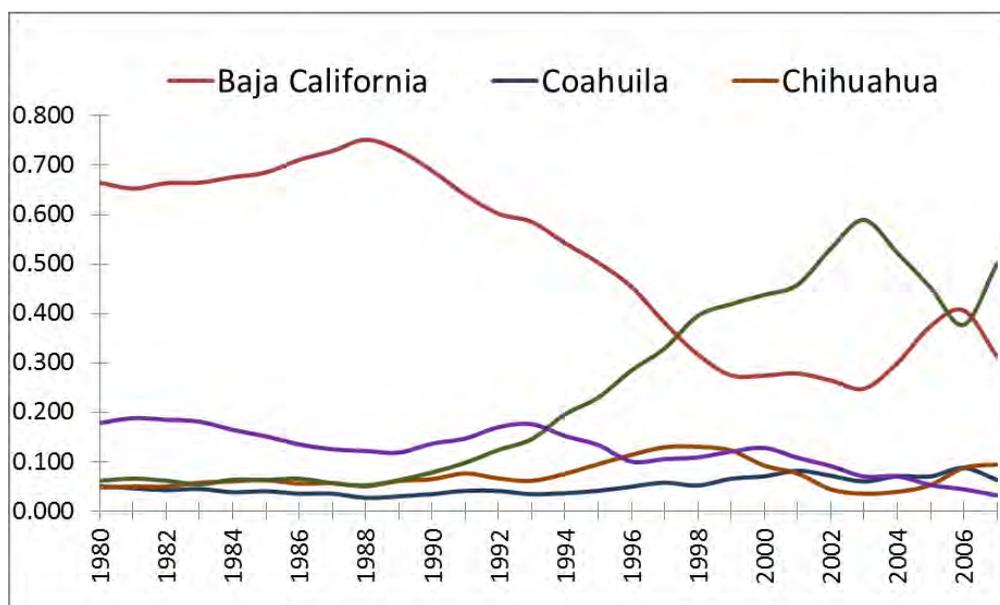


Fuente: MMP 128.

El costo del coyote está relacionado con el lugar de cruce y la dificultad para pasar al otro lado. Cuando se podía cruzar por Tijuana, en el Cañón Zapata o el Bordo, prácticamente en una hora de caminata se podía llegar a San Isidro. En la actualidad eso ya no es posible, las rutas se han tenido que mover hacia lugares más inhóspitos e inaccesibles como los desiertos de Altar y Sonora. De ahí el cambio drástico entre los cruces que se realizaban en el corredor de Tijuana-San Diego en el Estado de Baja California, a la diversificación de lugares de cruce y el incremento notable del Estado de Sonora como principal lugar para el cruce subrepticio. Este cambio ha derivado también en un incremento notable en el número de muertes de migrantes en su intento por cruzar la frontera.

Gráfica 7

Estados fronterizos por donde se realiza el cruce subrepticio, 1990-2010.



Fuente: MMP 128.

7. Migración temporal

México y Estados Unidos tienen una larga historia de migración temporal que empezó en 1906, cuando el Presidente Taff formalmente solicitó a Porfirio Díaz braceros para los cultivos de betabel (Durand, 2007). Luego con la Primera Guerra Mundial, hubo pedidos constantes de los cónsules norteamericanos para que se enviaran trabajadores (Alanís, 1999). Y con la Segunda Guerra Mundial se formalizó el Pro-

grama Bracero, que duró 22 años. Finalmente, en los años 1990, se intensificó el otorgamiento de visas H2 para trabajadores temporales mexicanos (Durand, 2006).

En 2010 la migración legal mexicana se incrementó notablemente y sobrepasó ampliamente las estimaciones sobre migración indocumentada. En efecto, para ese año la migración legal, con diferentes tipos de visa, fue de 301.558 personas (MMP, 2011), mientras que los migrantes indocumentados fueron estimados en 150.000 (Passel *et.al.*, 2011).

En parte, la reducción de la migración irregular en los últimos años se debe precisamente a la apertura hacia distintos tipos de visas para los mexicanos. Al parecer la política aplicada tradicionalmente de negar las visas por criterios económicos reducía dramáticamente la posibilidad de obtenerla. En 1999 el índice de acceso a visas era de 0.024, mientras que diez años después y en plena crisis económica fue de 0.173 (MMP, 2011).

Lo que más aumentó fueron las visas H2A y H2B para la agricultura y los servicios respectivamente. En el año 2000 se otorgaron 84.754 visas, en el 2008 el triple 277.725 y en el 2009 más del doble 206.144 (ver cuadro 7).

Cuadro 7

Migración temporal. Visas H2 A y B para mexicanos 2000 - 2009

Visa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
H2B	51,462	72,387	86,987	102,833	86,958	NA	97,279	75,727	104,618	56,381
H2A	33,292	27,695	15,628	14,094	22,141	NA	46,432	87,316	173,103	149,763

Fuente: US Department of Homeland Security. *2009 Yearbook of Immigration Statistics*.

Es preciso anotar que las visas H2 no forman parte de un programa bilateral, como lo fue el Programa Bracero. Por el contrario, estas visas dependen de una decisión unilateral de Estados Unidos que otorga visas a los empleadores que las solicitan y éstos a su vez se arreglan con contratistas o enganchadores en México, que les reclutan trabajadores y los apoyan en el trámite para sacar sus visas. La falta de un acuerdo bilateral condujo a una situación alarmante en cuanto a corrupción en México y abusos a los trabajadores en Estados Unidos.

En México los contratistas cobran una comisión a los candidatos que no es estipulada en el contrato y, en Estados Unidos se practican diferentes modalidades para sujetar a la mano de obra, como puede ser el endeudamiento y el control de los pasaportes. Ambas prácticas rayan en algunos casos en la trata laboral. Sin embargo, no se puede generalizar. Hay empleadores que cumplen con las normas laborales y otros

no. Lo que sí es general es la falta absoluta de control por parte del Departamento de Trabajo de Estados Unidos y la imposibilidad de que el gobierno mexicano fiscalice de alguna manera la situación.

8. Remesas

El tema de las remesas y su impacto en el desarrollo de los países emisores ha sido un tópico ampliamente discutido en los últimos años en diversos foros, congresos y encuentros, entre ellos el *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). La vinculación entre migración y desarrollo surge de la discusión académica sobre “inversiones productivas” de los migrantes (Durand, 1988; Jones, 1998; Lozano, 2003), discusión que luego es retomada por varios organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el BID, al considerar a las remesas como un factor a tomarse en consideración para la cuenta pública, la balanza de pagos y la posibilidad de invertir parte de estos recursos en proyectos de desarrollo en los países de origen.

La discusión académica entre visiones “optimistas y pesimistas” sobre el impacto de las remesas duró más de lo debido y concluyó en donde se había llegado al principio de toda la discusión, que hay tanto impactos positivos como negativos de las remesas. Las visiones dicotómicas no se ajustan a la realidad, siempre más compleja que las posiciones simplistas y maniqueas que caracterizan la discusión como posiciones antagónicas entre marxistas y funcionalistas.

Finalmente, la discusión se movió hacia las posibles conexiones entre “migración y desarrollo” que en realidad no son tantas y se topan con la imposibilidad de utilizar el dinero privado de los migrantes y cargarles a ellos la cuenta del desarrollo.

Una parte del problema radica en la falta de distinción entre diversos niveles de análisis. Cuando el Banco de México presenta su reporte sobre “remesas familiares”, en realidad no se refiere a la remesa de \$200 dólares que habitualmente envía el migrante, sino a los \$20.000 millones de dólares de divisas que recibe el país. La diferencia es crucial. El nivel de la remesa familiar no se puede comparar con los “*migradólares*”, que al igual que los “*petrodólares*” y los “*narcodólares*”, son fuentes excepcionales de divisas que entran al país y que obviamente dinamizan la economía. Es en este nivel donde el Banco Mundial y los diversos organismos internacionales deberían trabajar y responder a la pregunta de qué pasa con esos miles de millones de dólares que entran anualmente, qué hacen los países con esas divisas y con los impuestos que aportan los migrantes. En el año 2006, los migrantes aportaron por concepto de IVA más de mil millones de dólares (Lozano *et.al.*, 2010). Hay que preguntarse qué hacen los bancos con esos recursos, cómo los administran y cómo impactan o podrían impactar en el desarrollo (Durand, 2006).

Cuadro 8
Ingreso Anual por “Remesas Familiares” 1999-2009

AÑO	MONTO DE REMESAS (millones de dólares)	INCREMENTO ANUAL (porcentaje)
1999	5.910	+5,0%
2000	6.573	+11,2%
2001	8.895	+35,3%
2002	9.814	+10,3%
2003	15.041	+53,3%
2004	18.331	+21,9%
2005	21.689	+18,3%
2006	25.567	+17,9%
2007	26.076	+2,0%
2008	25.145	-3,6%
2009	21.244	-15,5%
2010	21.271	+0,12%

Fuente: Banco de México, 2011.

Sin duda las remesas contribuyen de manera muy significativa al bienestar de los migrantes y sus familias. Cualquiera puede comprobar que con las remesas las familias tienen mejor alimentación, vestido, vivienda, incluso educación y salud. El que esto no se vea reflejado en una reducción nacional de los índices de pobreza es otro tipo de nivel de análisis. Según varios analistas, las remesas tienen un impacto mínimo en la reducción de la pobreza, semejante al 1% (Escobar, 2007).

Los hijos de los migrantes suelen tener más educación, es decir más años de educación, pero eso no significa que tengan mejor educación, que implica tener un mejor profesorado, mejores programas y acceso a mejores recursos educativos. Este segundo nivel es el que concierne al desarrollo, al Estado. El que una familia de mi-

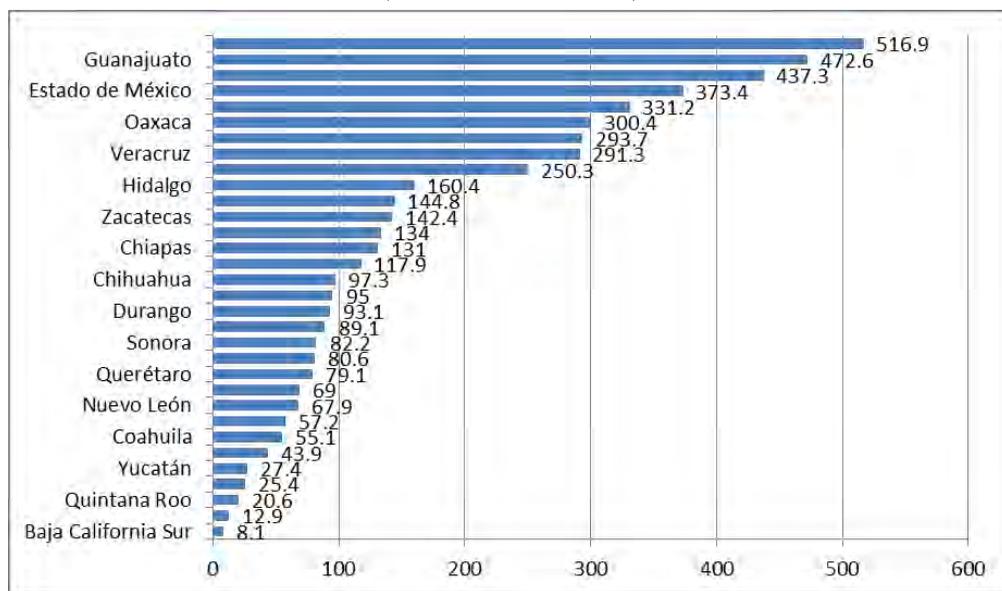
grantes tenga mayor posibilidad de comprar libros o tener acceso a una computadora, no necesariamente significa desarrollo en términos nacionales.

Por otra parte, las remesas en el caso de México siempre han tenido un comportamiento marcadamente regional. Los estados de Jalisco, Michoacán y Guanajuato que conforman el corazón de la región histórica de la migración siguen detentando, desde hace ya más de un siglo, los primeros lugares en cuanto a recepción de remesas y participación migratoria (Durand y Massey, 2004). Pero también se dan cambios y empiezan a figurar nuevos actores, como el Estado de México y Puebla en la región centro y Veracruz en la región sur este.

Sobre el monto anual de remesas, se cuenta con el informe trimestral del Banco de México. Sigue siendo una contabilidad compleja y con problemas metodológicos y ahí quizá se explique el aumento constante de las remesas hasta 2006 y saltos inesperados e inexplicables como el de 2002 a 2003 donde las remesas suben 53% y no se modifica mayormente el patrón migratorio que va al alza, pero no en esas proporciones. Por otra parte, es importante resaltar que en los últimos años, a partir de 2008, se constata un decrecimiento importante en buena medida debido a la crisis financiera que se desató en Estados Unidos y que afectó a importantes sectores del mercado de trabajo, especialmente la construcción.

Gráfica 8

Distribución estatal de las remesas en el trimestre de enero a marzo de 2011 (Millones de dólares)



Fuente: Banco de México, 2011.

9. Balance general

La migración indocumentada en Estados Unidos llegó a su punto más alto en 2007, cuando el *Pew Hispanic Center* estimó el total de mexicanos irregulares en 7 millones. Y luego, utilizando la misma metodología, se notó una tendencia a la baja: 6.8 millones en 2008, 6.7 en 2009 y 6.5 en 2010. Esta tendencia coincidió con la crisis financiera y en un comienzo se interpretó como una consecuencia directa de la crisis. Sin embargo, en migración siempre hay que considerar múltiples factores, cuando se utiliza o magnifica un indicador, la explicación resulta ser parcial y sesgada.

En las encuestas del MMP realizadas en 2010 en los estados de Guanajuato y San Luis Potosí, en dos estados de amplia y añeja tradición migratoria, se constató, por primera vez en 25 años, que ningún migrante había realizado su primer viaje el año 2009. Es decir, el flujo de salida del migrante que por primera vez se aventura a Estados Unidos, se había detenido. Por eso se dice que es equivalente a cero, en lo que respecta a esas comunidades.

Esta dinámica puede constatararse en muchos otros casos. Como en Epenche Chico, poblado de la Sierra del Tigre, Jalisco, donde los pobladores reportan que ya nadie ha podido pasar la frontera. Incluso los deportados, que conocen los vericuetos y las diferentes modalidades para cruzar, se han regresado a su pueblo de origen. Pero al mismo tiempo reportan que los que han podido ir a Estados Unidos lo han hecho con visas H2A y H2B, para el trabajo agrícola y los servicios.

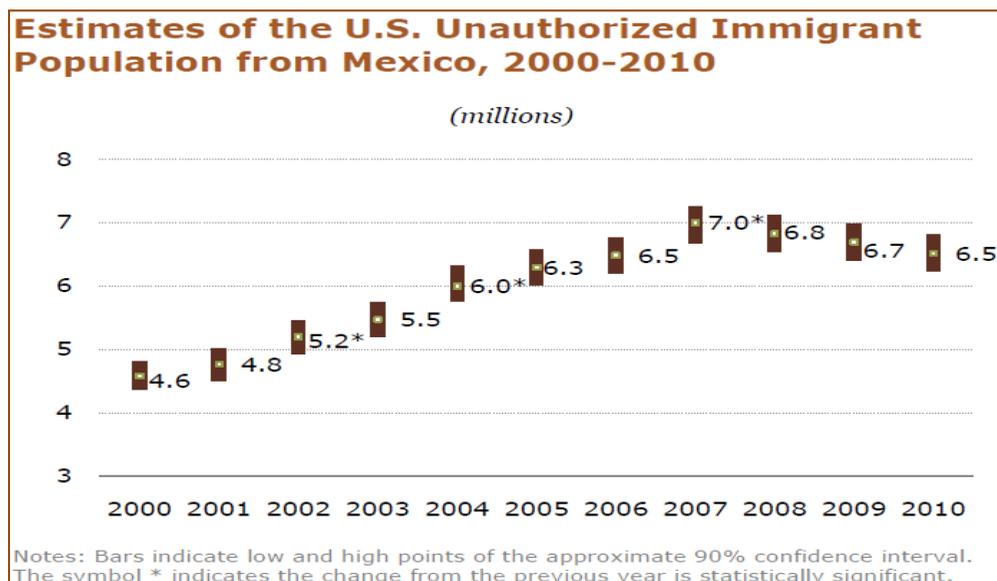
En otros términos, la migración indocumentada ha bajado, pero ha crecido notablemente la migración legal, lo que pone en evidencia un cambio de actitud y de política migratoria en Estados Unidos. En el año 2004, por ejemplo, se concedieron 109 mil visas H2, para trabajadores temporales y en 2009, en plena crisis, se otorgaron 206.144 visas. Un incremento del 100%, que no responde a causas económicas, sino políticas. En efecto, este cambio también se puede apreciar en el índice de accesibilidad a visas, tema tratado anteriormente (MMP, 2011).

Así de simple, una primera explicación de por qué baja la migración irregular, es porque la migración legal se ha incrementado. En 1999 se admitieron a 86 mil mexicanos con contrato laboral, con varios tipos de visa, y diez años después, en 2009, se admitieron a 301,558.

Por otra parte, el flujo de salida se redujo notablemente: en el 2005 se estimaban en 500,000 los migrantes mexicanos irregulares que cada año ingresaban a Estados Unidos y ahora se estima que son unos 150.000 (Passel *et. al.*, 2011). Esta nueva tendencia responde a múltiples causas.

Gráfica 9

Estimación del número de migrantes irregulares de origen mexicano, 2000-2010



Fuente: Passel, *et. al.*, 2011.

Otro elemento a tomarse en cuenta son las deportaciones que en el año 2009 sumaron 973 mil, de las cuales técnicamente fueron deportados 393 mil y retornados 580 mil. Lo que se ha incrementado son las deportaciones formales “*removals*”, migrantes con problemas legales y en algunos casos migrantes naturalizados a los que se les quita la nacionalidad y se les deporta. Y el cambio fundamental que se ha dado en los últimos años es que los migrantes deportados, por lo general, no regresan a Estados Unidos porque se pueden enfrentar a la cárcel y a medidas coercitivas severas. Eso de que “hoy me deportan y mañana me vuelvo a cruzar” es un asunto del pasado. Para empezar, ahora se necesita mucho dinero.

Las medidas disuasivas emprendidas de manera explícita por Estados Unidos contemplaban incrementar los costos y los riesgos del cruce fronterizo. Y lo lograron. Ahora cuesta \$60.000 pesos, unos \$5.000 dólares cruzar la frontera y eso equivale a 1.000 días de salario mínimo. Por lo que quedan descartados de la aventura migratoria todos aquellos que ganan el mini salario mexicano de \$59 pesos diarios. Incluso aquellos que ganan dos, tres o cuatro salarios mínimos. El cálculo de costo beneficio ha cambiado y en muchos casos no sale a cuenta.

También ha cambiado la fuente de financiamiento para el cruce. Anteriormente eran los migrantes los que financiaban el cruce subrepticio, los que pagaban al coyote e incluso el viaje del pariente. Pero con la crisis esa remesa, a la que llamamos “sistémica”, porque mantenía al sistema migratorio en movimiento, se redujo sensi-

blemente. Ahora el migrante en Estados Unidos tiene que velar por sí mismo, tiene menos horas de trabajo y necesita cuidar sus recursos. Ya no se puede financiar la aventura migratoria del hijo, del hermano, del ahijado. Además, si la financia se arriesga a tener en casa a un pariente desempleado por varios meses y sin poder pagar la deuda.

El riesgo es aún mayor porque ya no se trata sólo de cruzar la frontera, ahora hay que llegar sano y salvo a la frontera. Y la posibilidad de que los migrantes puedan ser extorsionados por las mafias, coyotes y delincuentes se ha incrementado exponencialmente. Ahora, llevar un teléfono o una dirección de un pariente radicado en Estados Unidos pone en peligro al migrante y a su familia.

Finalmente, hay factores estructurales que hay que tomar en cuenta para que baje la migración: un decremento significativo de la tasa de natalidad y un crecimiento económico sostenido. Estos dos factores son claves y afectan de manera directa al flujo migratorio, no son situaciones coyunturales.

En términos demográficos México ya no es el mismo. El ritmo de crecimiento de la población se ha reducido sensiblemente y las familias numerosas ya son una excepción. En los años setenta las familias mexicanas tenían en promedio 7 hijos y simplemente no los podían mantener. La salida migratoria era la fórmula perfecta. Ahora, con una familia de 2 hijos en promedio, la opción migratoria no es una alternativa evidente, ni la fórmula perfecta. La presión demográfica que tenía su válvula de escape en la migración internacional ha cambiado sustancialmente. Todavía tenemos un remanente de bono demográfico, pero la presión es totalmente diferente.

El siguiente factor estructural es el crecimiento económico que tiene que operar de manera simultánea con la baja de la natalidad. En las últimas décadas, México ha crecido a un ritmo promedio de 2.7, mientras en otros países de América Latina, como Chile, Perú y Brasil, han crecido dos veces más. Han mejorado un poco las condiciones generales en México, pero no al ritmo que se esperaba. El problema fundamental sigue siendo la poca capacidad para generar empleos y los bajos salarios. No se puede considerar que la variable económica haya jugado un papel fundamental en la tendencia general a la baja del fenómeno migratorio indocumentado. Pero cuando se dé un crecimiento económico sostenido el impacto en el flujo migratorio será definitivo, tardará uno años, quizá una década, pero finalmente se habrá controlado el flujo masivo.

SEGUNDA PARTE

MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN EN MÉXICO⁴¹⁹

Cecilia Imaz

El marco jurídico para las políticas migratorias mexicanas ha sido, además de la Constitución Política, la Ley General de Población (LGP), desde los años setenta, y a partir de 2011, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugio. Su diseño y formulación depende de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, y la ejecución recae sobre el Instituto Nacional de Migración (INM), que desde su origen en 1993 ha sido un órgano administrativo desconcentrado⁴²⁰ y permanece en el mismo nivel con la actual Ley de Migración (art.19).

En las políticas migratorias mexicanas han habido diversos objetivos, tales como de población selectiva a principios del siglo pasado, de asilo político por más de un siglo, de control de la inmigración desde los años 1970, de protección hacia la población emigrada, y de aceptación de refugiados desde los años 1980. Las estrate-

⁴¹⁹ Se revisaron puntualmente: el cuerpo de las leyes federales; la base de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los tratados internacionales ratificados por México; la colección de tratados de las Naciones Unidas; la base de datos de los tratados interamericanos de la Organización de los Estados Americanos y de las normas internacionales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo; las constituciones políticas de Chiapas y Zacatecas (únicos Estados que integran en su legislación derechos de los migrantes); las leyes en materia migratoria del Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán y Sonora; la legislación en materia electoral de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal; los portales electrónicos de los gobiernos de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, para localizar información de sus oficinas de atención a migrantes; las acciones para enfrentar la trata de personas en los 31 Estados y el Distrito Federal; los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración (2005-2010); los informes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil sobre la migración en México (2010-2011); el trabajo legislativo de la LXI Legislatura: Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, y de las Comisiones de Asuntos Fronterizos Zona Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores América del Norte, y Población y Desarrollo del Senado de la República, (2009-05/2011); el sistema de consulta de jurisprudencia y tesis aisladas "IUS" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el contenido de las 16 reuniones de la Conferencia Regional sobre Migración. Se consideran, además, los resultados de entrevistas a 15 Organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de los migrantes; funcionarios encargados de programas federales relacionados con la migración; representantes consulares de Guatemala, Honduras y El Salvador en el Distrito Federal.

⁴²⁰ La administración pública federal mexicana se divide en centralizada y paraestatal. Las Secretarías de Estado pertenecen a la administración centralizada, con facultad de delegar funciones técnicas y operativas a organismos o instituciones, que en la jerga administrativa se denominan desconcentrados, es decir, con autonomía presupuestal, pero no patrimonial. Es el caso del Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

gias han variado de acuerdo a coyunturas e intereses específicos, como de retención de emigrantes en algunos estados del país, y últimamente con mayor énfasis en el control y regulación dentro de un marco conflictivo de intención de respeto a los derechos humanos de los migrantes y una situación de inseguridad y violencia en diversas regiones del país que ha afectado a decenas de transmigrantes por obra del crimen organizado y en diversas ocasiones de funcionarios públicos coludidos con éste.

En el actual marco jurídico migratorio, se destaca el respeto a los derechos humanos y su apego en gran medida a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Pero aún no se ha logrado una perspectiva integradora en las políticas públicas y éste es uno de los mayores retos que enfrenta México con su nueva legislación en materia migratoria, que pretende ser integral.

A pesar de los esfuerzos realizados en atender la emigración, la inmigración, la migración de tránsito y el retorno, aún se está lejos de incorporar a todos los campos interrelacionados con tales procesos, como son derechos humanos, economía, comercio, seguridad, medio ambiente, consideraciones sobre la integración y el desarrollo, además de procurar la coordinación interinstitucional y la eficacia de las políticas públicas en las que se apoyarían.

Para comprender mejor que está pasando en México en el ámbito de la migración se sugiere considerar tres variables:

1. La inclusión del fenómeno migratorio en la agenda nacional, a partir de la transición política que ha vivido México desde el año 2000, cuando terminó de facto el monopartidismo en el poder. La aceptación de ser un país de emigración, estimuló la atención hacia los migrantes de parte de los gobiernos estatales, del gobierno Federal y del Congreso. Posteriormente, algunos estados incorporaron en sus políticas públicas aspectos relacionados con la migración de tránsito y la inmigración.

2. La estrategia de seguridad hemisférica, a partir de 2001, y la formación del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos (DHS), en 2003, con el que el Gobierno mexicano ha actuado en coordinación. En 2004, el INM puso en marcha el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), un sistema computarizado de control de ingresos y flujos (e información sobre repatriaciones, residencias, nacionalizaciones y trámites migratorios). En mayo de 2005, el Instituto se incorporó al Sistema de Seguridad Nacional y sus bases de datos y sistemas de información pasaron a formar parte de la Red Nacional de Información prevista por la Ley de Seguridad Nacional. A fines de ese año, el gobierno norteamericano empezó la aplicación de la Iniciativa Fronteras Seguras, en donde el combate a la migración indocumentada fue llevado a nuevo nivel de prioridad.

3. La explosión de la violencia por el crimen organizado nacional e internacio-

nal y la guerra contra éste emprendida por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), han afectado seriamente (asaltos, secuestros, asesinatos) a una parte considerable de la sociedad mexicana, así como a migrantes que transitan por rutas de difícil acceso donde actúa con mayor impunidad la delincuencia organizada.

En la actualidad, la inseguridad ha alcanzado a la mitad de las entidades federativas y el número de muertos sobrepasa los 40 mil en los últimos cinco años, de los cuales 1.600 corresponde a policías y militares y los demás a delincuentes y población civil.

1. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

Las legislaciones, programas y políticas relacionadas con asuntos migratorios, el asilo y el refugio en México han estado vinculadas en su momento con instrumentos jurídicos internacionales, acuerdos bilaterales y procesos regionales a lo largo de más de medio siglo. La mayoría de ellas están vinculadas a la tradición jurídica latinoamericana que ha acudido al derecho internacional para hacer valer sus principios y pugnar por sus intereses.

La actual posición del país es más acorde con las posturas internacionales de vanguardia respecto a la inmigración y transmigración, dentro del marco de una política de control.

En la última década se han preparado proyectos de legislación y numerosos programas para atender problemas que afectan seriamente la movilidad de personas que salen e ingresan a territorio nacional, como son la emigración indocumentada en flujos masivos, el tráfico humano, la trata de personas, las solicitudes de refugio y asilo, que han culminado en legislaciones afines a los instrumentos internacionales en la materia. Las legislaciones más recientes son la Ley sobre Refugiados y la Ley de Migración, promulgadas en 2011.

En el siguiente cuadro se indican los tratados internacionales en materia de derechos humanos y migración suscritos y ratificados por México.

Cuadro 1

**Tratados Internacionales y Regionales ratificados por México
en temas relacionados con Derechos Humanos y Migración**

Tratados Internacionales ratificados por México	
Instrumento	Ratificación
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	04/03/2003
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional	04/03/2003
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía	15/03/2002
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	07/06/2000
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	07/06/2000*
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares	08/03/1999
Convención sobre los Derechos del Niño	21/09/1990
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	23/01/1986
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	23/03/1981*
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	23/03/1981*
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	23/03/1981
Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial	20/02/1975
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final	21/02/1956*
Tratados Regionales ratificados por México	
Instrumento	Ratificación
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	12/11/1998
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	11/02/1987
Convención Americana sobre Derechos Humanos	02/03/1981
Convención sobre Asilo Territorial	03/04/1982
Convención sobre Asilo Diplomático	06/02/1957
Convención sobre Asilo Político	27/01/1936

*Se refiere a la fecha de adhesión.

Nota: México no ha firmado los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo 97 y 143, relativos a los trabajadores migrantes y a las migraciones en condiciones abusivas, así como a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, respectivamente. Firmó, pero no ratificó la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (27/11/1995).

Fuente: Elaboración propia con información de:

- treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx,
- www.sre.gob.mx/tratados/index.php, www.oas.org/dil/esp/tratados_materia.htm,
- www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm, consultados 08/06/11.

1.1 El marco jurídico federal relacionado con asuntos migratorios

Las legislaciones fundamentales en materia migratoria en México son la Constitución Política, la Ley General de Población, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y la Ley de Migración. Adicionalmente, diez legislaciones contienen disposiciones que se aplican directa o indirectamente al ámbito de la migración (Esquema 1).

1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

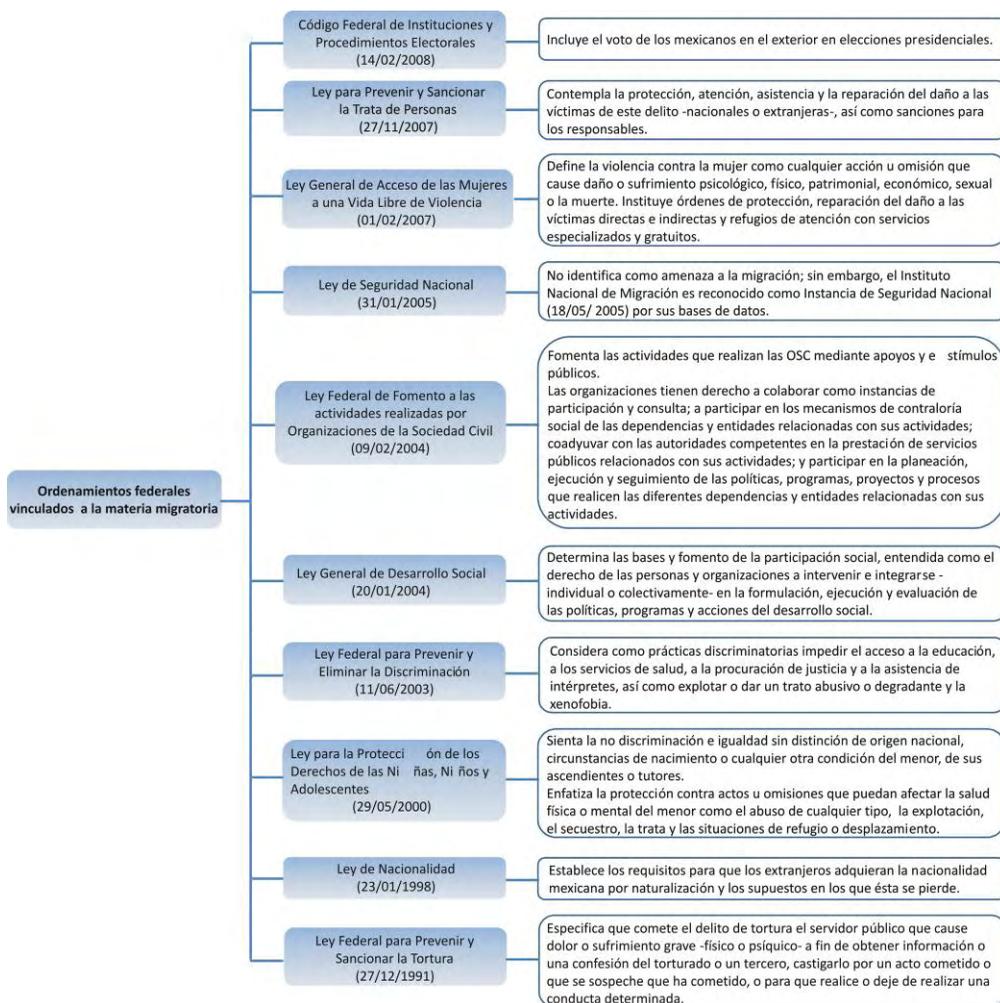
En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las siguientes disposiciones relativas a migración y a derechos humanos: desde 1934, el art. 133 estableció que “la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma (...) serán la Ley Suprema de toda la Unión”. En 1998 se reformaron los arts. 27, 30, 37 y 38 referentes a propiedades, nacionalidad y derechos ciudadanos, para que los mexicanos naturalizados norteamericanos pudiesen ejercer sus derechos económicos y sociales en su país de origen, (llamada ley de No Pérdida de la Nacionalidad). Después de elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, art.102, en 1992, siete años más tarde se le otorgó plena autonomía presupuestaria y de gestión y, en 2011, se le facultó para investigar violaciones graves de derechos humanos y presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2011, mayo 10, pp. 2-5). Con esta modificación se prevé que cuando ocurra algún asunto relacionado con los migrantes, habrá una sentencia del Poder Judicial.

En 2011 se reformó el Capítulo I del Título Primero sobre las Garantías Individuales, ahora denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” (10/06/2011). Esto significó un avance en la materia al colocar en el centro de la atención constitucional a las personas y no a los individuos, reconociendo los derechos y mecanismos para asegurar su protección. Sobresale asimismo, la garantía del derecho de audiencia previa a los extranjeros sujetos a expulsión, al ser modificado el art. 33 que la negaba y que obligaba al Estado Mexicano a hacer reservas en varias convenciones internacionales. Queda pendiente la emisión de la legislación secundaria que la haga totalmente aplicable. Otra reforma relevante (art. 19, 20 y 73) es la que eleva a delito grave la trata de personas (07/2011).⁴²¹

⁴²¹ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Veracruz son las entidades que avalaron la reforma constitucional.

Esquema 1

Ordenamientos Federales relacionados con asuntos migratorios



Fuente: Elaboración propia con información de art. 1, 3, 11 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; art. 2, 19-20 de la Ley de Nacionalidad; art. 3, 7, 16, 21 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; art. 1, 4, 9, 16, 45, 58 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; art. 1, 3, 62-63 de la Ley General de Desarrollo Social; art. 1, 5-6 de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; art. 1, 5-6, 26-27, 56-57 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; art. 1, 6, 9 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; art. 313 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1.1.2 Ley General de Población (LGP-1974)

La Ley General de Población y su Reglamento vigente (12/04/2000) han tenido varias reformas (Instituto Nacional de Migración [INM], 2002), entre las cuales se destacan las siguientes a lo largo de los años 1990: la facultad de la Secretaría de Gobernación para velar por el respeto a los derechos humanos de los migrantes, así como por la integridad familiar, y la autorización de la admisión provisional de extranjeros que sufrieran persecuciones políticas o que huyesen de su país de origen y se incorporó la figura de Refugiado (17/07/1990); se permitió el registro de los nacimientos en el país de los hijos de padres extranjeros sin solicitar la comprobación de su legal estancia y se delineó el procedimiento para los trámites de ingreso, permanencia y salida de los extranjeros del país (08/11/1996); y se puntualizó que la Policía Federal Preventiva sería la autoridad encargada de la inspección de las personas en tránsito por territorio nacional (04/01/1999).

En años recientes se descriminalizó la migración indocumentada (29/04/2008), por lo que la internación de personas indocumentadas es considerada una falta administrativa y no un delito; se estableció la atención de quejas en materia de derechos humanos y procuración de justicia, en casos de desastres o cuando la vida de los extranjeros esté en riesgo, sin importar su situación migratoria (22/11/2010). En mayo de 2011, con la Ley de Migración, la Ley General de Población sufrió numerosas reformas, entre ellas: se derogaron los capítulos relativos a migración e inmigración y de los artículos sobre procedimiento migratorio, verificación y vigilancia; se incorporó la obligación del Gobierno Federal, en coordinación con los Gobiernos estatales y municipales, de promover el desarrollo y arraigo de los emigrados al territorio nacional y crear programas que atiendan los impactos de la emigración; y se incorporaron las facultades de la Secretaría de Gobernación para 1) proteger a los connacionales que emigren, 2) promover la celebración de acuerdos con otros países sobre emigración por canales legales, seguros y ordenados, así como para la repatriación digna, y 3) coordinar acciones de recepción, atención y reintegración de mexicanos repatriados.

1.1.3 Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (27/01/2011)

Las figuras del asilado y del refugiado habían sido incluidas en la Ley General de Población (arts.88 y 89, respectivamente), pero es en 2011 que se aprobó una ley específica en la que se define al refugiado como todo extranjero en México que tenga temor fundado de ser perseguido en su país de origen, que ha huido por conflictos internos, violencia generalizada o violaciones masivas de derechos humanos. Por protección complementaria se entiende la que se otorga al extranjero no reconocido como refugiado para no devolverlo a otro país donde esté en riesgo su vida o en peligro de ser sometido a tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Esta ley tiene como ejes rectores los principios de no devolución, no discriminación, interés superior del niño, unidad familiar, no sanción por ingreso irregular y

confidencialidad, así como el derecho de todo extranjero a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, a recibir apoyo de las instituciones públicas, así como de los servicios de salud y educación o al reconocimiento de sus estudios; a trabajar; y a solicitar la reunificación familiar.

1.1.4 Ley de Migración (25/05/2011)

El diseño y formulación de esta ley tuvo como referente legislaciones de otros países y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, quedando integrados tales derechos en las condiciones de estancia de los migrantes.

El objetivo de la Ley de Migración es regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del país, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, reconociendo la condición de México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.⁴²²

La Ley reitera con mayor peso la descriminalización de la migración indocumentada (incluida en la LGP en 2008 con resultados poco perceptibles) señalando en el art. 2 que “en ningún caso una situación migratoria irregular pre-configurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada”.

Sus principios rectores son: el respeto a los derechos humanos, sin importar la situación migratoria de los extranjeros,⁴²³ con especial atención a menores de edad, mujeres, indígenas, discapacitados, adultos mayores y víctimas del delito; congruencia con las demandas de respeto a los derechos humanos de los mexicanos en el exterior; responsabilidad compartida con gobiernos involucrados en asuntos migratorios; hospitalidad y solidaridad internacional; facilitación de la movilidad de las personas; complementariedad de los mercados laborales regionales; equidad entre nacionales y extranjeros; reconocimiento de los derechos adquiridos de los inmigrantes; unidad familiar e interés superior de los menores de edad; integración social y cultural; facilitación del retorno y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias.

⁴²² Art. 1 de la Ley de Migración.

⁴²³ Derecho a la seguridad personal, a no ser discriminado, acceder a los servicios educativos y de salud, a la procuración e impartición de justicia, respetando el derecho al debido proceso y a presentar quejas en materia de derechos humanos, a recibir apoyo de traductor o intérprete en caso necesario, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a realizar actos del estado civil, a recibir información sobre sus derechos y obligaciones, los requisitos para su estancia en el país y la posibilidad de acogerse a la condición de refugiado, asilado político o recibir protección complementaria, a adquirir valores de renta fija o variable y bienes inmuebles así como realizar depósitos bancarios (Art. 2 al 14, 60, 66-67 de la Ley de Migración).

Entre los aspectos positivos de esta Ley destacan la reducción de los márgenes de discrecionalidad al especificar las autoridades con atribuciones en materia migratoria, y la obligación de someter al personal encargado de implementar la política migratoria a procesos de certificación para la permanencia en sus funciones.⁴²⁴ También se simplifica la tramitación del ingreso regular al país, al reducir las condiciones de estancia a: visitante,⁴²⁵ residente temporal y residente permanente.⁴²⁶ Se reconoce el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil a favor de los migrantes; se establece la colaboración de los tres niveles de gobierno para coadyuvar con las acciones humanitarias, de asistencia o de protección a los migrantes que realicen las organizaciones de la sociedad civil; y se impide a las autoridades llevar a cabo visitas de verificación en los albergues de migrantes.⁴²⁷

La nueva ley, además, vincula el procedimiento migratorio en la detención de los extranjeros sin visa (presentación, alojamiento en las estaciones migratorias, retorno asistido y deportación) al respeto de sus derechos humanos.⁴²⁸ Se crea un pro-

⁴²⁴ Art. 18 al 30 de la Ley de Migración.

⁴²⁵ Con o sin permiso para realizar actividades remuneradas, regional, trabajador fronterizo o con fines de adopción. Sobresale la posibilidad de otorgar la condición de visitante por razones humanitarias a los extranjeros víctimas o testigos de delitos, menores de edad no acompañados y a los solicitantes de asilo o refugio. Art. 52 de la Ley de Migración.

⁴²⁶ Se contempla la posibilidad de adquirir la residencia permanente a través de un sistema de puntos. Art. 57 de la Ley de Migración.

⁴²⁷ Art. 72 y 76 de la Ley de Migración.

⁴²⁸ Durante la presentación (detención): recibir información sobre sus derechos y sobre la posibilidad de regularizar su estancia. En el alojamiento: conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentran, las reglas del lugar y los servicios, recibir información del motivo de su ingreso a la estación migratoria, del procedimiento migratorio y de su derecho a interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto Nacional de Migración, solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, a regularizar su estancia o a solicitar el retorno asistido a su país de origen; recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella, recibir por escrito información sobre sus derechos y obligaciones y de las instancias para presentar denuncias o quejas, recibir asesoría legal y tener acceso a su expediente, contar con un traductor o intérprete si no habla o entiende el español, acceder a comunicación telefónica, recibir un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica, recibir visitas de familiares o representante legal, participar en las actividades recreativas, educativas y culturales organizadas en las instalaciones, no ser discriminados, y recibir un trato digno y humano. Las estaciones migratorias deben contar con instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento y con áreas específicas para hombres, mujeres y menores de edad, pero respetando el derecho a la unidad familiar. Se permite la verificación por parte de la CNDH y de organizaciones de la sociedad civil, se contempla la posibilidad de entregar al extranjero en custodia a su representación diplomática o a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección de los derechos humanos, y se establece un plazo no mayor a 15 días hábiles para resolver la situación migratoria de los extranjeros. En el retorno asistido y deportación: avisar a familiares o persona de confianza, ser trasladados con sus pertenencias, recibir alimentos y si son rechazados por el país de destino, ser devueltos a territorio

cedimiento especial para la atención de menores no acompañados.⁴²⁹ Se posibilita la regularización de la situación migratoria de aquellos extranjeros que se encuentren en situación irregular.⁴³⁰ Se contemplan sanciones al personal del Instituto Nacional de Migración que viole los derechos humanos de los migrantes, y a los servidores públicos que les nieguen la prestación de los servicios o el ejercicio de los derechos previstos en la Ley.⁴³¹ Se sanciona el tráfico de personas, y se estipula que no serán penados quienes por razones humanitarias, y sin fines de lucro, presten ayuda a migrantes indocumentados, aún cuando reciban donativos o recursos.⁴³²

Finalmente, cabe mencionar que la Ley de Migración, junto con la reforma a la Constitución que garantiza el respeto a los derechos humanos, fortalece el marco legal de los derechos humanos de los migrantes.

1.2 Marco jurídico de las entidades federativas en materia migratoria

Desde finales de los años 1980 algunos Estados de la federación con tradición expulsora de emigrantes iniciaron programas de atención y vinculación con sus emigrados,⁴³³ que posteriormente fueron replicados por otros Estados y por el gobierno federal. Con la creciente importancia de las remesas y de los impactos sociales de los emigrantes, algunas legislaciones locales han incluido los derechos humanos y políticos de éstos.

En materia electoral, tres Estados han legislado para que sus emigrados puedan ejercer el voto para la gubernatura: el Distrito Federal, Michoacán y Morelos. En el caso de Zacatecas, su llamada “ley migrante” establece la residencia binacional y por lo tanto sus emigrados pueden ser electos para el Congreso estatal y ayuntamientos.⁴³⁴

nacional para que el Instituto Nacional de Migración defina su situación migratoria (Art. 102, 107, 109, 111, 119 de la Ley de Migración).

⁴²⁹ Art. 112 de la Ley de Migración.

⁴³⁰ Art. 132-136 de la Ley de Migración.

⁴³¹ Art. 140, 148 de la Ley de Migración.

⁴³² Las penas serán de 8 a 16 años de prisión y hasta el doble cuando el responsable sea servidor público; involucre a menores de edad o a personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho; o se realice en condiciones que arriesguen la salud, la integridad, la seguridad, la vida o conlleven un trato inhumano. Art. 159 y 160 de la Ley de Migración.

⁴³³ Zacatecas fue un Estado expulsor, cuyo gobernador, en 1982, inició un acercamiento con los clubes de emigrados.

⁴³⁴ Los originarios residentes en el extranjero del Distrito Federal, Michoacán y Morelos pueden votar en las elecciones para jefe de gobierno y gobernador, respectivamente (Art. 12 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; art. 283 al 304

Actualmente cinco de las 32 entidades del país (31 Estados y un Distrito Federal) cuentan con legislación migratoria: Sonora (06/12/07), Durango (11/09/08), Hidalgo (07/03/11), Distrito Federal (07/04/11) y Michoacán (24/05/11). La de Michoacán está referida a la atención y protección de los derechos humanos de sus emigrantes; en el caso de Sonora se enfoca a los migrantes en tránsito, sin especificar si se trata de nacionales o extranjeros; mientras que las del Distrito Federal,⁴³⁵ Durango e Hidalgo contemplan a emigrantes, transmigrantes e inmigrantes.

Los emigrantes son los que más atención han recibido por parte de algunos Estados, a través de las Oficinas de Atención a Migrantes y oficinas de representación en los Estados Unidos. Actualmente existen 29 oficinas de atención a migrantes⁴³⁶ enfocadas casi exclusivamente a los emigrados y en menor medida a las familias que se quedan. Estas oficinas prestan diversos servicios, como trámites de documentos oficiales; apoyo y asesoría en casos de detenciones, deportaciones, extravíos, traslado de enfermos o restos humanos, fallecimientos, reclamación de pensión alimenticia o indemnización por accidente laboral en el extranjero; orientación en la integración de clubes de migrantes; y recaudación de donaciones. No todas las oficinas tienen el mismo nivel en la estructura gubernamental y no todas cuentan con la suficiente estabilidad para su permanencia institucional (ver Anexo).

Tres Estados han sobresalido por ampliar su margen de acción, tal y como lo muestra el Cuadro 2.

del Código Electoral del Estado de Michoacán; art. 282 del Código Electoral para el Estado de Morelos). En el caso de Zacatecas, su Constitución Política y Ley Electoral reconocen la residencia binacional (“condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses”, art. 5 de la Ley Electoral y 12 de la Constitución) y las candidaturas de migrantes para diputaciones (art. 52-53 de la Constitución y 13, 119 de la Ley Electoral) o cargos en ayuntamientos (art. 115 de la Constitución y 15 de la Ley Electoral).

⁴³⁵ En el Distrito Federal la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (art.2) hace la distinción entre la categoría de huésped, definido como cualquier persona proveniente de otros estados del país u otras naciones, y la de migrante, definido como cualquier persona que salga del D. F. con la intención de residir en otra entidad federativa o en el extranjero. A pesar de la incongruencia en la definición de esas categorías y que contradicen al ordenamiento federal en la materia, esta ley da un marco para la disminución de las prácticas discriminatorias, ya que impulsa la tolerancia y convivencia con personas extranjeras.

⁴³⁶ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Véase sitio web de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), ¿Quiénes Somos?, www.conofam.org.mx/quienes.html, consultado 01/04/11.

Cuadro 2

Estados representativos por sus acciones en materia migratoria		
Chiapas	Guanajuato	Michoacán
<p>2011: Derechos humanos de los migrantes a nivel constitucional</p> <p>Comisión Estatal para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes -parte del Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas. Recibe y atiende quejas por violaciones a los derechos humanos de los migrantes y proporciona capacitación a los funcionarios</p> <p>2009: Secretaría para el Desarrollo en la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional. Atiende tanto a migrantes extranjeros como a emigrantes chiapanecos</p> <p>2008: Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes. Presta sus servicios sin considerar la situación migratoria del denunciante</p>	<p>2009: "Programa Especial de Migración Visión 2012". Orienta la política migratoria estatal en 4 ejes, atención integral a los emigrantes y sus familias; remesas y ahorro; capital social; y quehacer gubernamental</p> <p>2007: Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato. Planea y promueve las políticas, programas y acciones para los emigrantes y sus familias</p>	<p>A la fecha: 69 Centros Municipales de Atención al Migrante. Garantizan el acceso a los servicios gubernamentales a los emigrantes y sus familias, además promueven su organización en las comunidades de origen</p> <p>2010: Guía del Migrante de Michoacán. Contiene información de interés para los migrantes</p> <p>2008: Secretaría del Migrante. Diseña e instrumenta las políticas de atención a los emigrantes y sus familias</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Presentación de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur, México, 2011; sitio web de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, Programa Acércate, www.spdfs.chiapas.gob.mx/acercate, consultado 29/06/11; Comisión de los Derechos Humanos de los Migrantes, 2011 a, p. 3; Comisión de los Derechos Humanos de los Migrantes, 2011 b, p. 2; sitio web del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, Ciudadanía, Consejos y Comisiones, Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato, iplaneg.guanajuato.gob.mx/web/guest/consejo-del-migrante-emprendedor-del-estado-de-guanajuato-comeeg, consultado 22/06/2011; sitio web del Consejo del Migrante Emprendedor el Estado de Guanajuato, Inicio, Programa Especial de Migración Visión 2012, www.iplaneg.net/c/document_library/get_file?p_l_id=22415&folderId=22697&name=DLFE-4393.pdf, consultado 22/06/11; sitio web de la Secretaría del Migrante de Michoacán, Inicio, Atribuciones, www.migrantes.michoacan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=203&Itemid=253, consultado 23/06/11; sitio web del Gobierno de Michoacán, Migrantes, Contenido de Interés, Centros de Atención al Migrante, www.michoacan.gob.mx/Migrantes/Centros_de_Atencion_al_Migrante, consultado 30/06/11.

En relación a la Trata, 16 Estados cuentan con una ley para combatirla: Distrito Federal (24/10/08), Chiapas (03/04/09), Tlaxcala (30/10/09), Tabasco (26/12/09), Nuevo León (30/07/10), Tamaulipas (19/10/10), Hidalgo (15/11/10), Puebla (03/12/10), Quintana Roo (10/12/10), Veracruz (05/11/10), San Luis Potosí (27/01/11), Sonora (10/03/11), Baja California (28/03/11), Yucatán (31/03/11), Nayarit (15/06/11) y Sinaloa (13/07/11).⁴³⁷

Sin embargo, aún hay desconocimiento e indiferencia sobre el tema, ya que tanto a nivel federal como estatal, en muchas ocasiones los jueces consignan los delitos de trata como violación sexual y por ello los enjuiciamientos y sentencias son mínimas. En 2010 sólo se emitieron cuatro sentencias.

A esto contribuye también que la Procuraduría General de la República investiga los delitos de trata a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) cuando están involucrados hasta tres sospechosos, o de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) cuando los implicados son tres o más. El haber fijado el límite de tres en ambas instancias ha provocado que algunos casos se retrasen mientras se determina cuál es el organismo con la facultad y jurisdicción para resolver. Durante 2010, la FEVIMTRA investigó 76 casos, inició 47 procesos y logró una sentencia; por su parte la SIEDO no obtuvo ninguna sentencia.⁴³⁸

La mayoría de las víctimas de trata mexicanas provienen de Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala, que es la entidad considerada como el principal lugar de inicio de trata con fines de explotación sexual. El turismo sexual infantil ha aumentado en Guerrero, Quintana Roo, Baja California y Chihuahua (en las respectivas ciudades turísticas de Acapulco, Cancún,⁴³⁹ Tijuana y Ciudad Juárez). Las víctimas extranjeras proceden de Guatemala, Honduras y El Salvador, aunque también se encuentran de Sudamérica, el Caribe, Europa oriental, Asia y África.

La identificación de los afectados por este delito es baja, ya que los mecanismos para hacerlo resultan inadecuados. En 2010, se identificaron únicamente 259 víctimas.

A nivel federal, el gobierno ha destinado 8.33 millones de pesos a 64 albergues y centros de emergencia para mujeres objeto de violencia doméstica o sexual, o trata.

⁴³⁷ Cada legislación se puede consultar en www.ordenjuridico.gob.mx

⁴³⁸ Fue hasta el 28 de junio de 2011 que la SIEDO consiguió una sentencia para 4 delincuentes (INFORMADOR, 2011, junio 28).

⁴³⁹ La sociedad civil está haciendo esfuerzos para evitar la explotación sexual y el turismo sexual infantil en la ciudad, tal es el caso del Centro Integral de Atención a la Mujer y sus Hijos A.C, fundado por la periodista Lydia Cacho, que lanzó la campaña “Yo no estoy en venta” (19/05/11), dirigida a los sectores académico (incorporar en los planes de estudio el tema), empresarial (emplear principios éticos de contratación) e institucional (certificar a los principales destinos turísticos, investigar y sentenciar los casos de trata). (MILENIO, 2011, mayo 19; Vargas, 2011, mayo 25).

La atención a hombres en esta situación es escasa (*Department of State*, 2011, pp. 47, 255-258). Por su parte, la CNDH ha instalado 13 comités regionales⁴⁴⁰ para vigilar el cumplimiento de la ley, prevenir el delito y dar atención a las víctimas (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], 2011, junio 13).

2. Marco institucional para asuntos migratorios y coordinación interinstitucional

Por mandato de la Ley de Migración, las instituciones con facultades en materia migratoria son la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las tres instituciones son apoyadas por autoridades auxiliares: la Policía Federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de las Mujeres. En los siguientes cuadros [Cuadro 3 y su continuación] se pueden apreciar sus atribuciones.

Adicionalmente, doce instituciones gubernamentales cuentan con programas específicos para atender a emigrantes y en menor medida a migrantes internos y transmigrantes. Estas son las Secretarías de Educación Pública; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Comunicaciones y Transportes; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Banco de México; el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; la Procuraduría Federal del Consumidor; la Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano del Seguro Social (ver Anexo).

⁴⁴⁰ Los comités están en Aguascalientes, Baja California, Campeche, dos en Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Cuadro 3

Instituciones encargadas de los asuntos migratorios	
Institución	Atribuciones
Secretaría de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y dirigir la política migratoria del país tomando en cuenta las demandas y posiciones de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil • Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia en los casos de los extranjeros que realicen actividades remuneradas • Determinar los municipios o entidades federativas que conformen regiones fronterizas o aquellas que reciban trabajadores temporales y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedidas en esas regiones, contando con la opinión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y otras autoridades que se establezcan en el Reglamento • Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros a territorio nacional • Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros • Promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores • Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas • Dictar los acuerdos de readmisión
Instituto Nacional de Migración	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentar la política migratoria • Vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional • Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros • Imponer las sanciones previstas en la Ley de Migración • Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros • Presentar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la Ley de Migración, respetando sus derechos humanos • Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes en territorio nacional • Proporcionar la información contenida en los sistemas informáticos que administra a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten
Secretaría de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la suscripción de instrumentos internacionales sobre retorno asistido de migrantes -mexicanos o extranjeros • Promover la suscripción de acuerdos bilaterales para regular el flujo migratorio • Tramitar y resolver la expedición de visas • Impartir protección a los mexicanos a través de su red consular

Fuente: Elaboración propia con información de art. 18-21, 26-30 Ley de Migración y art. 8 Ley de la Policía Federal.

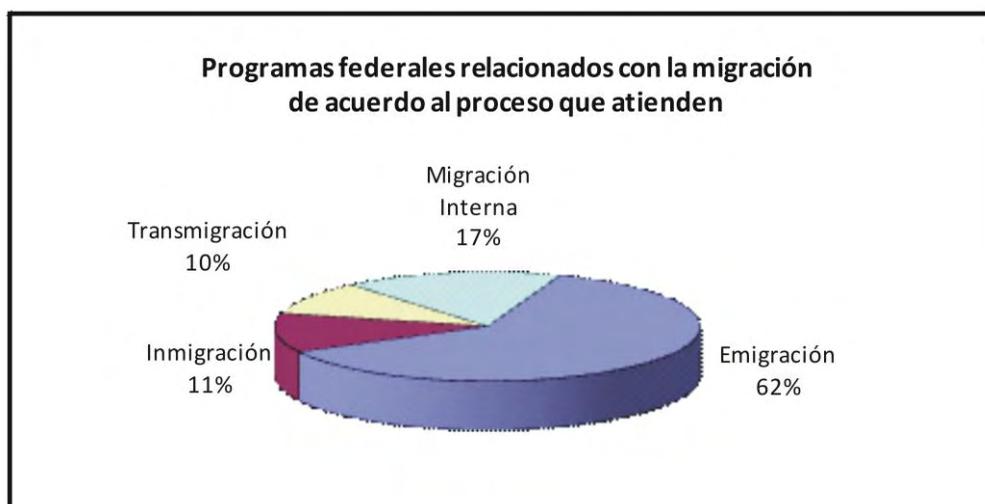
Cuadro 3 (continuación)

Instituciones auxiliares en los asuntos migratorios	
Institución	Atribuciones
Policía Federal	<ul style="list-style-type: none"> •Auxiliar al Instituto Nacional de Migración en la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país y en la inspección de los medios de transporte
Procuraduría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> •Promover la formación y especialización de su personal en materia de derechos humanos •Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su atención y protección •Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas la información sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales donde las víctimas son migrantes •Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos contra los migrantes •Conocer los delitos de tráfico de personas
Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> •Promover que se proporcionen los servicios de salud sin importar la situación migratoria de los extranjeros •Establecer los requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional •Ejercer la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos y terrestres •Diseñar y difundir campañas de prevención y control de enfermedades en los lugares destinados al tránsito internacional de personas
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	<ul style="list-style-type: none"> •Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección •Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto Nacional de Migración resuelva su situación migratoria
Secretaría de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> •Difundir la información oficial de los trámites y requisitos necesarios para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros del país
Instituto Nacional de las Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> •Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra •Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes

2.1 Programas federales

De los tres procesos migratorios, la emigración es donde más se ha avanzado en la coordinación interinstitucional y en el que se han enfocado la mayoría de los programas federales y estatales. Cabe resaltar que los programas para transmigrantes e inmigrantes tienen casi el mismo peso y su atención es más reciente.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con información de www.inm.gob.mx, www.comar.gob.mx, www.sre.gob.mx, www.ime.gob.mx, www.sep.gob.mx, www.sedesol.gob.mx, portal.salud.gob.mx, www.stps.gob.mx, www.sct.gob.mx, www.sagarpa.gob.mx, dif.sip.gob.mx, www.cndh.org.mx, www.cdi.gob.mx, www.directoamexico.com, www.bansefi.gob.mx, www.profeco.gob.mx, www.condusef.gob.mx, www.ife.org.mx, www.imss.gob.mx

Las Secretarías y Dependencias de Estado que atienden programas para los emigrados abarcan cuestiones económicas, sociales y de seguridad. La Secretaría de Relaciones Exteriores es la más activa por su apoyo a través de la red consular, sobre todo en los Estados Unidos,⁴⁴¹ y por los programas que lleva a cabo a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que incluyen las esferas cultural, educativa y deportiva; organización comunitaria, proyectos productivos y remesas; salud y

⁴⁴¹ La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría registra 145 representaciones consulares del país alrededor del mundo, de las cuales 50 se ubican en Estados Unidos.

vivienda. En estos programas se trabaja en coordinación con varias secretarías y dependencias gubernamentales, y con amplia libertad dentro de los Estados Unidos. El IME ha logrado influir en la percepción, antes negativa, de los que se fueron respecto a la actitud del gobierno hacia ellos, así como desplegar una estrategia de coordinación de los emigrados en la formación de las asociaciones de migrantes (actualmente más de 1.800). En 25 años de existencia, el IME ha cobrado prestigio y su ejemplo es seguido en algunos países latinoamericanos.

Otro programa exitoso, pero vilipendiado, ha sido el 3x1 de la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa, que incorpora en obras locales un dólar de los migrantes, triplicado por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), opera sobre todo en los estados con organizaciones de migrantes relativamente sólidas, dejando un margen estrecho a las nuevas asociaciones y, no está exento de las influencias de poder de los gobernadores. Este programa ha sido tan llamativo que organizaciones empresariales de emigrantes en California, lo promueven en el Caribe.

A diferencia de las acciones de atención a la población emigrada en los Estados Unidos, la coordinación de las políticas hacia los inmigrantes y transmigrantes es aún insuficiente, debido en parte a que son grupos poblacionales menores y, en el caso de los transmigrantes, de reciente impacto y de difícil acceso, por su carácter clandestino.

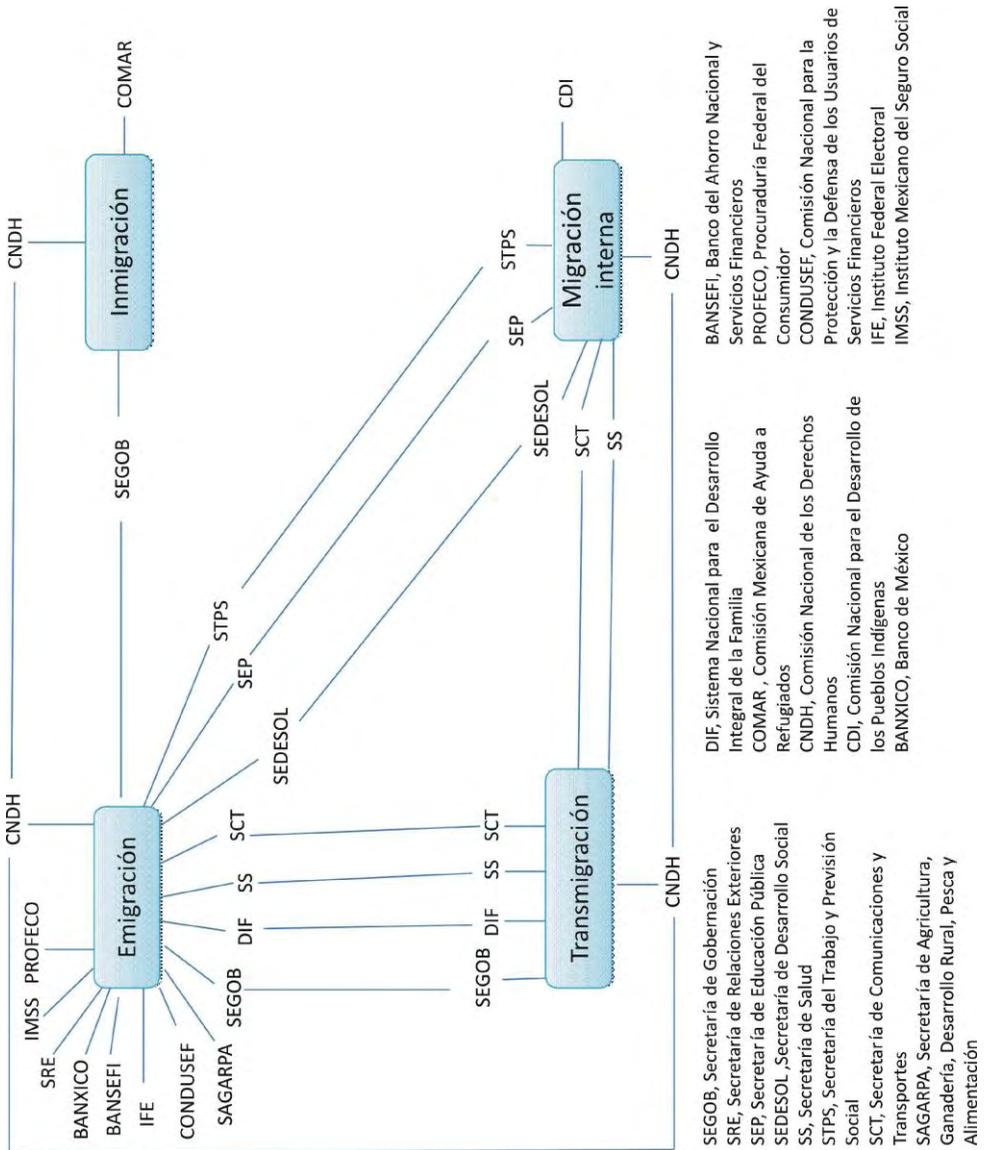
En la inmigración y la transmigración intervienen el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, dependientes de las SEGOB. En el caso del retorno de emigrantes participan las Secretarías de Gobernación, del Trabajo, de Salud, y en el caso de menores no acompañados participan el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Cabe mencionar que la actual Primera Dama, Margarita Zavala, ha dedicado parte importante de su tiempo a la atención de los niños migrantes no acompañados, mexicanos y extranjeros, durante las repatriaciones y su estancia en los albergues a lo largo del país. También ha participado activamente en las semanas nacionales de migración (octubre de cada año) y en el combate a la trata de personas.

Se destaca la escasa participación de la Secretaría del Trabajo, orientada a la movilidad laboral interna y prácticamente ajena a los asuntos migratorios excepto, en los últimos años, con la repatriación de mexicanos. La Secretaría del Trabajo cumple con las disposiciones de la ley para las contrataciones de trabajadores migrantes en Canadá, pero no en los Estados Unidos, ya que no participa en las negociaciones. Respecto a los trabajadores inmigrantes en los Estados de la frontera sur, sus juntas de conciliación y arbitraje tienen una participación casi nula.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido activa en la defensa de los derechos de los diferentes tipos de migrantes.

Esquema 2

Dependencias Gubernamentales involucradas en asuntos migratorios



Fuente: Elaboración propia con información de www.inm.gob.mx, www.comar.gob.mx, www.sre.gob.mx, www.ime.gob.mx, www.sep.gob.mx, www.sedesol.gob.mx, portal.salud.gob.mx, www.stps.gob.mx, www.sct.gob.mx, www.sagarpa.gob.mx, dif.sip.gob.mx, www.cndh.org.mx, www.cdi.gob.mx, www.directoamexico.com, www.bansefi.gob.mx, www.profeco.gob.mx, www.condusef.gob.mx, www.ife.org.mx, www.imss.gob.mx

A continuación se presentan los presupuestos generales adjudicados por el Congreso a las dependencias gubernamentales y los más de 40 programas relacionados con migrantes. Cabe señalar que el presupuesto asignado sólo nos da una idea general de la importancia de las labores a realizar. Cabe destacar también que estas asignaciones no explicitan los presupuestos de los 48 programas, que se presentan en el Cuadro 5, y suponemos que forman parte las asignaciones de las instituciones que se mencionan en él. Salvo los montos asignados a la SEGOB y a la SRE que corresponden a labores de control, regulación y atención a migrantes, y los programas de SEDESOL y del IFE, en las demás dependencias, presentadas en el Cuadro 4, es difícil conocer cuáles son los límites presupuestales dedicados a los migrantes. Se destaca el bajo monto dedicado a la Quinta Visitaduría de la CNDH (ver más adelante) que además dedica sus esfuerzos a la defensa de periodistas y defensores de los derechos humanos, cuando el presupuesto asignado a la Comisión es de más de mil millones de pesos.

Cuadro 4

Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (Pesos mexicanos)	
Institución	Cantidad
Secretaría de Gobernación Instituto Nacional de Migración Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	1.760.773.764 16.975.202
Secretaría de Relaciones Exteriores Protección y asistencia consular Instituto de los Mexicanos en el Exterior	231.951.534 36.557.324
Secretaría de Educación Pública Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes Dirección General de Relaciones Internacionales (incluye los programas para emigrantes, sin especificar monto)	204.006.554 357.412.590
Secretaría de Desarrollo Social Programa 3x1 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	107.735.989 82.095.768
Secretaría del Trabajo y Previsión Social Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (sin especificar monto en los programas de Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando)	1.524.176.048
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia (sin especificar monto para la Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados)	146.239.729
Comisión Nacional de los Derechos Humanos Programas de la Quinta Visitaduría	10.488.337
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados Susceptible de incorporar migrantes indígenas: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	35.000.000 463.828.897 262.383.280 55.741.217
Instituto Federal Electoral Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el proceso electoral federal 2011-2012	96.000.000

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados, 2010, pp. 75-77, 141, 169, 201-202; IFE, 2010, p. 10; Sitio web de la CNDH, Transparencia, Presupuesto Asignado y Ejercicio, Primer Trimestre de 2011, www.cndh.org.mx/normat/transp/presup/2011/pTrim11.pdf, consultado 25/07/11; sitio web del Portal de Obligaciones de Transparencia, Presupuesto, portaltransparencia.gob.mx/pot/presupuesto/beginAPF.do?method=beginAPF, consultado el 22/07/11.

Cuadro 5

Programas de las instituciones relacionadas con la migración en México

Programas por institución	Emigración	Inmigración	Transmigración	Migración Interna
Secretaría de Gobernación, SEGOB				
Instituto Nacional de Migración, INM				
-Programa de Repatriación Humana	x			
-Programa Paisano	x			
-Programa de Regularización Migratoria		x		
-Forma Migratoria de Visitante Local		x		
-Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo		x		
-Grupos de Protección a Migrantes, Grupos Beta	x		x	
-Oficiales de Protección a la Infancia, OPI's	x		x	
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR				
-Atención a Refugiados		x		
Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE				
-Asistencia y Protección Consular	x			
Instituto de los Mexicanos en el Exterior, IME				
-Programa de Educación Financiera	x			
-Programa Binacional de Educación Migrante	x			
-Plazas Comunitarias	x			
-Programa de Educación Superior Abierta y a Distancia	x			
-IME-Becas	x			
-Red de Talentos Mexicanos en el Exterior	x			
-Promoción Deportiva	x			
-Programa "Tu vivienda en México"	x			
-Ventanilla de Salud	x			
-Semana Binacional de Salud	x			
Secretaría de Educación Pública, SEP				
-Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes				x
-Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos	x			
-Programa de Contratación de Maestros Mexicanos	x			
-Programa de Donación de Libros para Niños Mexicanos en Estados Unidos	x			
-Acreditación de la Preparatoria	x			
-Preparatoria Abierta y a Distancia	x			
Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL				
-Programa 3x1	x			
-Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas				x
Secretaría de Salud				
-Programa para la Salud del Migrante	x		x	
-Repatriación de Connacionales Enfermos	x			
-Programa Vete Sano, Regresa Sano	x			x

Cuadro 5 (continuación)

Programas por institución	Emigración	Inmigración	Transmigración	Migración Interna
Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS				
-Movilidad Laboral Interna				x
-Repatriados Trabajando	x			
Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT				
-TELECOMM-TELÉGRAFOS: Giro Paisano	x			
-Proyecto Tecnologías de Información y Comunicaciones en pro de las Mujeres Migrantes	x	x		x
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA				
-Proyecto para Fortalecer el Potencial Económico de los Migrantes y el Uso Productivo de las Remesas "Paisano, Invierte en tu Tierra"	x			
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF				
-Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados	x		x	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH				
-Programas de atención a migrantes	x	x	x	
-Programa contra la trata de personas	x	x	x	x
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI				
-Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados				x
-Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas				x
-Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena				x
-Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas				x
Banco de México (Banco Central)				
-Programa Directo a México (Transferencia de Remesas)	x			
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, BANSEFI				
-Remesas Internacionales	x			
Procuraduría Federal del Consumidor, PROFECO				
-Quién es quién en el envío de dinero (Transferencia de Remesas)	x			
Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, CONDUSEF				
-Calculadora de Remesas	x			
Instituto Federal Electoral, IFE				
-Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el proceso electoral federal 2011-2012	x			
Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS				
-Seguridad Social para Mexicanos en el Extranjero	x			

Fuente: Elaboración propia con información de www.inm.gob.mx, www.comar.gob.mx, www.sre.gob.mx, www.ime.gob.mx, www.sep.gob.mx, www.sedesol.gob.mx, portal.salud.gob.mx, www.stps.gob.mx, www.sct.gob.mx, www.sagarpa.gob.mx, dif.sip.gob.mx, www.cndh.org.mx, www.cdi.gob.mx, www.directoamexico.com, www.bansefi.gob.mx, www.profeco.gob.mx, www.condusef.gob.mx, www.ife.org.mx, www.imss.gob.mx

2.1.1 Acciones del Instituto Nacional de Migración (INM)

Como la institución encargada de los asuntos migratorios en el país, el Instituto Nacional de Migración ha desarrollado los siguientes programas en los últimos 20 años:

Cuadro 6

Programas del Instituto Nacional de Migración			
Programa	Objetivos	Inicio de operación	Resultados
Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)	Salvaguardar los derechos de los menores migrantes no acompañados -mexicanos o extranjeros-, realizar la notificación consular, identificar víctimas de trata, valorar las necesidades de protección internacional, canalizar a las instituciones pertinentes para dar atención adecuada a los menores, y acompañarlos hasta sus localidades de origen durante la repatriación	2010	368 oficiales Figura bien recibida y replicada en Centroamérica y República Dominicana
Programa de Repatriación Humana	Mejorar las condiciones de repatriación de los mexicanos devueltos por los agentes de la Patrulla Fronteriza, de Estados Unidos, en alimentación, albergue, atención médica, comunicación con familiares; transporte a sus comunidades de origen, información sobre ofertas de trabajo temporal, capacitación y certificación de competencias laborales	2008	9 módulos de repatriación ubicados en Baja California, Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas 2010: 267.317 personas se acogieron al Programa
Forma Migratoria de Visitante Local	Facilitar el ingreso de los guatemaltecos que deseen visitar localidades fronterizas de Chiapas, Tabasco y Campeche, hasta por 3 días	2008	2010: 92.482 formas entregadas. Existe la propuesta de extenderla a todo el país. Ver Anexo
Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo	Facilitar la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños, mayores de 16 años, como trabajadores temporales en Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Vigencia de un año	2008	2010: 28.544 formas emitidas Ver Anexo
Programa de Regularización Migratoria	Facilitar e incentivar la estancia legal de los extranjeros que viven de manera irregular en el país, sin la detención de quienes estén interesados en regularizar su situación	2002 Última versión vigente: 11/2008-05/2011 ¹	09/2009-06/2010: 2.991 extranjeros regularizados, 61% de Guatemala, Honduras y El Salvador
Grupos de Protección a Migrantes, Grupos Beta	Proteger y defender los derechos humanos así como la integridad física y patrimonial de los migrantes, independientemente de su nacionalidad y condición migratoria	1990	163 agentes, distribuidos en 21 grupos en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, 5 de los cuales están en proceso de formalización con las autoridades locales. Ver Anexo
Programa Paisano	Mejorar la calidad del servicio brindado a los connacionales radicados en el exterior que ingresan, transitan y salen del país, así como reducir los abusos de los que pueden ser objeto durante su estancia en México	1989	2010: 1.834.505 connacionales atendidos

[Fuente y Nota, página siguiente]

[Nota al Cuadro 6]

¹Para extranjeros que ingresaron a territorio nacional antes del 1 enero de 2007 y que demostraran tener una estancia mínima de año y medio, contar con un trabajo lícito, tener parentesco consanguíneo, ser cónyuge o vivir en unión libre con persona mexicana o extranjera legalmente establecida.

Fuente: Elaboración propia con información de SRE, 2010 b, pp. 18, 24-25; sitio web del Programa Paisano, Programa Paisano, Antecedentes, www.paisano.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=3, consultado 14/03/11; SEGOB, 2010 a, pp. 106-107, 110; DOF, 2008, noviembre 11, pp. 2-3, 7; Presidencia de la República, 2010, p. 702; artículo 137 del Reglamento de la Ley General de Población; sitio web del INM, Programas, Grupos Beta, Directorio Grupos Beta, Delegaciones regionales, www.inami.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta, consultado 17/03/11; DOF, 2008, marzo 12, pp. 3-6.

El control migratorio se realiza en los puntos de entrada tradicionales como aeropuertos, puertos y puntos de entrada. El gobierno mexicano cuenta con infraestructura, recursos y mecanismos limitados para la verificación y control migratorio a lo largo de todo el país. La mayoría de los operativos se realizan por vías terrestres y férreas en puntos móviles seleccionados para retener y regresar al mayor número posible de migrantes a sus países de origen. Estos operativos de detención han provocado que un gran número de transmigrantes, una vez salvadas las rutas obligadas, busquen otras de difícil acceso que atraviesan territorios de narcotraficantes, que han ampliado sus acciones al secuestro y tráfico de personas, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de los que echan su suerte al aire para no caer en el porcentaje que es violentado. A pesar de estos peligros, no se ha logrado disuadir y eliminar los flujos irregulares.

En la actualidad, se sigue privilegiando el control migratorio escalonado a lo largo del país, ya que la franja fronteriza sur, además de mantener una intensa relación entre poblaciones afines en ambos lados, es extremadamente porosa a través de los ríos y selva tropical, que hacen casi imposible realizar las labores de control y verificación. A la par se ha dado énfasis, de acuerdo a los lineamientos legales arriba mencionados, en reforzar e incrementar las acciones y normatividad orientadas a la protección de los derechos humanos de esos migrantes y a la mejora de las condiciones de retención y devolución (Rodríguez, et. al., 2011).

Aquellos migrantes que son interceptados por agentes migratorios y la Policía Federal son detenidos en las llamadas estaciones migratorias. El INM cuenta con 47 estaciones migratorias, distribuidas en 23 Estados del país y en el Distrito Federal, con una capacidad de alojamiento para aproximadamente 4 mil extranjeros.

Hay tres tipos de instalaciones, según su capacidad de alojamiento, que se encuentran ubicadas a lo largo de la llamada ruta del migrante. Las llamadas tipo “C” pueden dar alojamiento hasta por 90 días o más. Se trata de lugares amplios, con servicios hidráulicos y sanitarios, consultorio médico, áreas de recreo, comedores,

zonas para menores de edad y familias, y oficinas para la CNDH, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y las autoridades consulares. Hay cinco instalaciones de tipo “C” situadas en Chiapas, Distrito Federal, Coahuila, Chihuahua y Veracruz. Las tipo “B”, de tamaño mediano, son 35 y la estancia de los detenidos es hasta por 15 días, como define la Ley de Migración. Las estaciones migratorias tipo “A” son pequeñas y de corta estancia, de las cuales hay ocho distribuidas en Chiapas y Tamaulipas (Calleros, 2009, p. 161).

Mapa 1
Distribución de estaciones migratorias



Fuente: Con información del Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2009, p. 247.

Es importante hacer tres precisiones sobre la situación de los migrantes detenidos. La primera es que para el caso de la atención a menores no acompañados las políticas han sido asertivas, pero no sucede así con los adultos mayores, personas con necesidades especiales o víctimas de delitos, según señalan organizaciones de la sociedad civil. La segunda es que se resolvió el problema del hacinamiento en las estaciones migratorias, resultado de los reclamos de la CNDH, OSC y organismos

internacionales.⁴⁴² En tercer lugar, persiste el reto en el respeto a los derechos al debido proceso y al acceso a la salud, sectores en lo que se registran serias deficiencias.

2.1.2 Acciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)

Dependiente de la Secretaría de Gobernación desde 1980,⁴⁴³ la COMAR tiene por objetivos determinar la condición de refugiado y brindar asistencia a los solicitantes y a los reconocidos como refugiados, con la colaboración de otras dependencias gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas.⁴⁴⁴ De su tarea inicial de atender las necesidades básicas de los refugiados guatemaltecos en los ochentas con la asistencia de la ACNUR, la COMAR ha pasado paulatinamente a la atención de refugiados de otros países. De 2002 a 2011 se presentaron 4.861 solicitudes de refugio y se aceptaron 1.034 peticiones (21%). Los refugiados reconocidos provinieron principalmente de Colombia, Haití y El Salvador (214, 136 y 116, respectivamente) (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados [COMAR], 2011).

De acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración, sólo 752 personas mantienen el estatus de refugiado,⁴⁴⁵ que con la nueva legislación pasan a ser residentes permanentes. Está pendiente la regulación en la materia, que facilitará los trámites en esta categoría.

Respecto al asilo político o diplomático, México mantiene esta figura jurídica latinoamericana que tuvo su motivo de ser durante las guerras de independencia y hasta el siglo XX. Es probable que esta práctica se vaya extinguiendo y quede únicamente el refugio como figura universal. Actualmente sólo 18 personas cuentan con esta categoría en el país.

Paradójicamente, debido a la situación de inseguridad y violencia que vive gran parte de la sociedad mexicana, el número de solicitudes de refugio o asilo de mexicanos (no siempre justificado) ha ido en aumento, sobre todo en Canadá, en Estados Unidos, y en menor medida en países europeos.

⁴⁴² Art. 45 y 46 de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración, expedidas el 07/10/2009.

⁴⁴³ Art. 1 del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

⁴⁴⁴ Sitio web de COMAR, ¿Quiénes somos?, Misión y visión, www.comar.gob.mx/?page=mision-y-vision, consultado 31/03/11.

⁴⁴⁵ El dato corresponde al agregado de 2009 y lo acumulado a mayo 2011, www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos, consultado 04/08/11.

2.1.3 Acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

A partir de su creación en 1990, la CNDH ha sido un actor fundamental para el desarrollo democrático del país. Por la urgencia de atender los problemas derivados de la migración indocumentada, la CNDH creó en 2005 la Quinta Visitaduría, con el objetivo de proporcionar la defensa necesaria para el respeto de los derechos humanos de migrantes, periodistas, defensores de derechos humanos y víctimas de trata de personas.⁴⁴⁶

Desde sus inicios, la Comisión ha documentado la situación de los emigrantes e inmigrantes a través de informes especiales en las fronteras norte y sur del país⁴⁴⁷ y recientemente ha impactado a la sociedad con sus informes sobre los secuestros de migrantes.

En el Primer Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes (06/2009), se señaló que entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 ocurrieron 198 casos de secuestro, con un promedio de 33 eventos por mes, que afectaron a 9.758 migrantes, la mayoría centroamericanos. El rescate solicitado por víctima fue de 1.500 a 5.000 dólares.

El 55% de los secuestros ocurrió en el sur del país, principalmente en Veracruz y Tabasco; el 11,8% en el norte, el 1,2% en el centro y el 32% quedó impreciso. En el 67,44% de los casos, el secuestro fue grupal.

Por otro lado, el informe revela que nueve de cada diez víctimas recibieron amenazas de muerte, dirigidas a ellos y/o a sus familiares; fueron amenazados con armas de fuego o armas blancas; amarrados de sus extremidades, amordazados, y vendados de los ojos. También se registró que muchos fueron drogados o sufrieron quemaduras en alguna parte del cuerpo (CNDH, 2009).

Entre enero de 2008 y agosto de 2009, la Comisión solicitó a las Procuradurías Generales de Justicia estatales, datos sobre las averiguaciones previas relacionadas

⁴⁴⁶ Véase: www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm, consultado 18/04/11.

⁴⁴⁷ Véase CNDH (1991) *Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana.*, México: Autor. 195 pp; CNDH (1996) *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes*, México: Autor. 185 pp; CNDH (1996) *Segundo Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana.* México: Autor.

con el secuestro de migrantes. Cabe decir que sólo hubo acciones conducentes en ocho Estados.⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Tabasco y Veracruz.

Cuadro 7

Quinta Visitaduría General, Comisión Nacional de los Derechos Humanos		
Programa	Objetivos	Resultados
Programa de Atención a Migrantes	Defender y difundir los derechos humanos de los migrantes a través de: recepción e inicio de quejas por violación a los derechos humanos; conciliación entre las partes; elaboración de recomendaciones; visitas a las estaciones migratorias y a puntos de alta concentración o tránsito de migrantes; recopilación de información y detección de violaciones a los derechos humanos en colaboración con organizaciones de la sociedad civil	<p>2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 214 visitas a terminales de transporte, cruces fronterizos y puntos de revisión, 3.060 migrantes atendidos • 394 visitas a lugares de tránsito, 15.073 migrantes atendidos, 62 gestiones a su favor • 1.559 visitas a estaciones migratorias, 35.237 extranjeros atendidos, 6.666 gestiones a su favor, 253 expedientes de queja. 538 visitas a casas o albergues para migrantes, 14.725 migrantes atendidos, 148 gestiones ante diversas autoridades, 238 expedientes de queja
Programa contra la Trata de Personas	Proteger los derechos humanos de las potenciales víctimas y de las víctimas en 3 esferas: difusión de información sobre la problemática, asistencia y seguimiento de las acciones gubernamentales, así como de los procesos legislativos en la materia	<p>2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> 13 acciones de acompañamiento a víctimas

Fuente: Elaboración propia con información de Sitio web de la CNDH, www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm, consultado 18/04/11; CNDH, 2011 b, pp. 124, 140.

En febrero de 2011 la Comisión dio a conocer su Segundo Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes, en el cual se señaló que la violencia en contra de los migrantes no había disminuido y que los grupos criminales se habían especializado.

De abril a septiembre de 2010, la Comisión recabó 178 testimonios relativos a eventos de secuestro de migrantes, de los cuales 15,7% provino de mujeres. Del total de testimonios, 86% correspondió a declaraciones de víctimas directas y el 14% restante resultó de narraciones ofrecidas por testigos de los hechos. En total se documentaron 214 eventos de secuestro, con 11.333 víctimas, un notable incremento respecto a los resultados del primer Informe.

Por nacionalidad, los principales afectados fueron hondureños (44,3%), salvadoreños (16,2%), guatemaltecos (11,2%) y mexicanos (10,6%). Geográficamente, la mayoría de los secuestros ocurrieron en el sureste del país (67,4%), en el norte (29,2%) y en el centro (2,2%).

En el Informe se subrayaron varios elementos, entre ellos: que hubo centroamericanos que participaron en el secuestro de migrantes; los secuestradores entraron a algunos albergues para buscar a sobrevivientes o nuevas víctimas; se torturó a los migrantes hasta obtener datos de sus familiares en su país de origen o en Estados Unidos; los secuestradores cobraron una cuota a los guías para transitar por su territorio y quienes no pagaron fueron asesinados y en ocasiones también los migrantes que eran conducidos; las víctimas refirieron, en algunos casos, la participación en la comisión de los secuestros de autoridades y elementos de la seguridad privada de los trenes en los que viajaban (CNDH, 2011 c).

2.2 Poder Legislativo

El Congreso ha tomado paulatinamente con mayor seriedad los asuntos migratorios, enfocados en un principio a las condiciones de los emigrados y recientemente a las de los transmigrantes. A través de varias comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores se han tratado diversos temas migratorios en formas de minutas, iniciativas y puntos de acuerdo (ver anexo). El logro más reciente fue la Ley de Migración, promulgada el 25 de mayo de 2011.

En el periodo correspondiente a la LXI Legislatura (09/2009–04/2011) la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados aprobó ocho temas de derechos humanos de los migrantes, legislación, programas de atención a migrantes y recomendaciones de foros internacionales. La misma cantidad fue rechazada con relación a facultades de las autoridades, categorías migratorias, capacitación, grupos de protección, arraigo en la comunidad de origen de los emigrantes y remesas. Catorce asuntos quedaron pendientes, vinculados a derechos humanos de los migrantes, legislación, atención a menores migrantes y colaboración

interinstitucional.⁴⁴⁹

Adicionalmente, se han creado comisiones especiales para atender cuestiones de la frontera sur, la trata de personas, ex-trabajadores mexicanos temporales en Estados Unidos y sobre migración.⁴⁵⁰

En el Senado, las Comisiones de Asuntos Fronterizos Zona Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores América del Norte, y Población y Desarrollo aprobaron 26 cuestiones referentes al trato de los emigrantes en Estados Unidos, las estaciones migratorias, la vigilancia en los puestos de control migratorio y en las rutas migratorias, la atención a menores migrantes, la labor de las instituciones encargadas de los asuntos migratorios, la violencia y el secuestro de migrantes, así como las agresiones contra sus defensores. Fueron enviados a otras comisiones para su estudio cuatro aspectos relativos a derechos humanos de los migrantes, programas para emigrantes, legislación antiinmigrante en Estados Unidos y la muerte de transmigrantes en territorio mexicano. Quedaron pendientes 43 temas sobre la violencia contra los transmigrantes en el país, programas dirigidos a emigrantes y transmigrantes, atención a menores migrantes, trámites y características migratorias, trata de personas, derechos humanos de los migrantes, agresiones contra los albergues para migrantes, cooperación internacional para combatir los delitos contra los migrantes, legislación, capacitación, colaboración interinstitucional, facultades de las autoridades encargadas de los asuntos migratorios, participación de la sociedad civil, trámites antes el registro civil y participación en foros internacionales.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Elaboración con propia con información de Sitio web de la Cámara de Diputados, Comisiones Ordinarias, Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Asuntos Turnados, Minutas, Iniciativas, Puntos de acuerdo
sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/minutaslxi.php?comt=28&edot=T,
sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/iniciativaslxi.php?comt=28&edot=T,
sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/proposicioneslxi.php?filit=&comt=28&edot=T, consultados 27/05/11.

⁴⁵⁰ Sitio web de la Cámara de Diputados, Comisiones, Especiales,
sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=2, consultado 20/04/11.

⁴⁵¹ Sitio web del Senado, Comisiones, Ordinarias, Comisión de Asuntos Fronterizos Zona Norte, Puntos de Acuerdo y Migración; Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, Asuntos Presentados; Relaciones Exteriores, Trabajo Legislativo, Iniciativas; Relaciones Exteriores América del Norte, Trabajo Legislativo, Asuntos turnados, Propositiones con Punto de Acuerdo, Primer Año LXI Legislatura; Comisión de Población y Desarrollo, Agenda Legislativa, Puntos de Acuerdo, Iniciativas, Minutas, LXI Legislatura
www.senado.gob.mx/comisiones/LX/fronterizosnorte/content/pto_acuerdo/index_puntos.htm,
www.senado.gob.mx/comisiones/LX/fronterizosnorte/content/migracion/index_migracion.htm,
www.senado.gob.mx/comisiones/LX/fronterizossur/content/asuntos_presentados/index_asuntos_presentados.htm,
www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relext/content/iniciativas/iniciativas_index.htm
www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/turnados/puntos/Registro_4.pdf

2.3 Poder Judicial

Tradicionalmente el poder judicial ha estado ausente de los asuntos migratorios, pues no lo ha considerado un asunto de su incumbencia. Sin embargo, en la última década la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han dictado algunos criterios interpretativos obligatorios que protegen los derechos de los migrantes, sin importar su condición migratoria, particularmente en materia laboral, en temas como derechos laborales adquiridos, despido injustificado, riesgos de trabajo, goce del sueldo y procesos de demanda laboral (SRE, 2010 b, pp. 12-13).

Asimismo, ambas instancias se han pronunciado respecto a las facultades del Instituto Nacional de Migración para presentar querrelas por violaciones a la Ley General de Población, sobre el delito de tráfico de indocumentados para distinguir entre ese ilícito y los actos humanitarios de asistencia a indocumentados, la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos, y el respeto por parte de las autoridades de los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados por el país.⁴⁵²

En julio de 2011, la Suprema Corte restringió el fuero militar en casos de violaciones a los derechos humanos, petición añeja de las organizaciones de la sociedad civil en México, acatando la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, (23/11/2009) por un caso de desaparición forzada a manos de elementos del Ejército en 1974, responsabilizando al Estado por la violación de los derechos a la libertad personal, la integridad personal, el reconocimiento a la personalidad jurídica y la vida de la víctima.⁴⁵³

En dicha sentencia, la CIDH señaló que en situaciones que vulneren derechos humanos de civiles en ningún caso puede operar la jurisdicción militar, ya que es competencia de la justicia ordinaria. Sin embargo, este criterio se aplicará hasta que

www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/PD/index.php?ver=9&sm=1001&tp=PA&lg=61,

www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/PD/index.php?ver=7&sm=1001&tp=I&lg=61,

www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/PD/index.php?ver=8&sm=1001&tp=M&lg=61, consultados 27/05/11.

⁴⁵² Sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Buscador jurídico, Migración, Derechos Humanos, www.scjn.gob.mx/ActividadJur/buscadorjuridico/Paginas1/Resultados_.aspx, consultado 24/06/11.

⁴⁵³ Resultado de una demanda al Estado mexicano de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (15/03/08) por una denuncia de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos (15/11/01). (Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009, pp. 2, 47, 77, 92).

Disponible en www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

se siente jurisprudencia (cinco casos ininterrumpidos en el mismo sentido, art. 192 de la Ley de Amparo) y el Poder Legislativo apruebe la reforma en la materia (González, 2011, julio 13).

Además, la Suprema Corte resolvió que los jueces deberán verificar que las leyes internas sean compatibles con la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, decisión que también es resultado de la resolución de la CIDH comentada previamente.

Estas modificaciones son relevantes en el tema de la migración por dos aspectos: por un lado, cuando elementos de las fuerzas armadas transgredan los derechos humanos de los migrantes no podrán sustraerse de la justicia civil, por otro, se fortalece el marco legal de protección al ordenar que en las decisiones judiciales se cumplan con los lineamientos de los instrumentos internacionales ratificados por el país. No obstante, para que ambos cambios se concreten es necesario garantizar que los migrantes accedan con facilidad a los mecanismos de impartición de justicia, cuestión en la que hay importantes rezagos.

3. Acuerdos bilaterales, regionales y globales

3.1 Acuerdos bilaterales

Con Estados Unidos ha habido un solo acuerdo migratorio para trabajadores agrícolas temporales conocido como el Programa Bracero (1942-1964), y un convenio para trabajadores ferroviarios en los años 1950. El resto de los programas, acuerdos y memorandos de entendimiento ha sido sobre asuntos consulares, salud fronteriza, repatriación, asuntos laborales y asistencia nutricional (ver Anexo).

Los años 2001 y 2008 representan un periodo de crisis de seguridad nacional y económica que tuvieron implicaciones en la securitización de las fronteras. Esto redundó en retos para ambos países en el diseño de políticas públicas que a la fecha han sido muy controvertidas e insuficientes para atender los problemas derivados de la convivencia de una frontera de más de 3 mil kilómetros.

A partir de entonces, los acuerdos han sido sobre seguridad fronteriza y en el caso de la Iniciativa Mérida (03/2007- securitización con desarrollo fronterizo en el sur-) sólo se ha tocado el tema migratorio en la asistencia técnica, es decir dotación de equipo de telecomunicaciones, búsqueda y rescate. En 2010 se destinaron un millón dólares a los Grupos Beta y 22 millones de dólares para el manejo de información y sistemas en INM, PGR y SSP (ver Anexo Cap. 2, cuadro 14).

Con Canadá existe desde junio de 1974 un programa de trabajadores agrícolas temporales, que creció en el número de participantes y se ha estabilizado en los últimos años en alrededor de 15 mil trabajadores anuales (en 2010, 15.809 trabajado-

res,⁴⁵⁴ ver Anexo). Este programa ha sido elogiado como modelo a seguir, a pesar de los cuestionamientos de las OSCs sobre las condiciones laborales de los trabajadores que participan en el programa.

Con Centroamérica y el Caribe, por el incremento en el volumen de los flujos de migrantes irregulares en tránsito por México, se lograron acuerdos bilaterales de repatriación con El Salvador, Guatemala (2005) y Cuba (2008); de protección consular con El Salvador y Honduras (2004); de protección a víctimas de trata con Guatemala y El Salvador (2004 y 2005); y previamente en materia derechos humanos de los migrantes y salud con Guatemala (2002 y 2003), así como de cooperación en el ámbito de la migración en 2011 (ver Anexo).

En el ámbito consular, México ha suscrito acuerdos bilaterales con Bulgaria, China, Polonia, Reino Unido y Rusia. Sobre readmisión de personas, con Francia y de combate a la delincuencia organizada con Polonia (ver Anexo).

3.2 Acuerdos Regionales

Los acuerdos regionales sobre movilidad humana en la frontera sur de México han existido solamente con Centroamérica y no están orientados al mercado laboral, sino a compartir buenas prácticas, capacitación técnica y a formular políticas para la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados así como para el combate a la trata y al tráfico de personas indocumentadas.

Para mejorar las condiciones de repatriación de migrantes irregulares centroamericanos y avanzar en la política de responsabilidad compartida, en mayo de 2006 México firmó un memorándum de entendimiento con El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua para la repatriación segura de nacionales centroamericanos vía terrestre (ver Anexo).⁴⁵⁵

El tema de la migración en la región centroamericana se aborda desde hace 16 años través la Conferencia Regional sobre Migración, CRM (1996), foro regional multilateral, conocido como Proceso Puebla, integrado por 11 países: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, y tiene como observadores a Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú.

⁴⁵⁴ Portal del Empleo, Estadísticas del Mercado Laboral, Registros Administrativos, Servicio Nacional de Empleo, Servicios de Vinculación Laboral, Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, Histórico, www.empleo.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_74C6FC3CBD87519B9CBB5F56EDB8BAA300920000/filename/Prog%20de%20Trab%20Agric%20Migr%20Temp%20MC%20desde%202001.xls, consultado 29/03/11.

⁴⁵⁵ Documento disponible en: www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/689/1/images/MEMOR15.PDF

Para adicionar información, asesoría técnica y recomendaciones específicas, la CRM cuenta con la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), de la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la Organización de las Naciones Unidas, de la Secretaría General de la Conferencia Iberoamericana (SEGIB), del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Participa también en la Conferencia, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM).⁴⁵⁶

La CRM se ha reunido 16 veces, la última ocasión en República Dominicana (06/11). Como resultado de tales reuniones se han aprobado los documentos mencionados en el Cuadro 8 [página 517].

Dentro del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la CRM, el 8 de octubre de 2010 se llevó a cabo en México la Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de los Migrantes, a la que asistieron funcionarios responsables de la seguridad pública y de las políticas migratorias de los países miembros y observadores. En tal reunión se suscribió un documento integrado por 21 puntos que pretende se traduzcan en líneas de acción [ver Cuadro 9, página 518].

3.3 Acuerdos globales: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares

México, como Estado parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, presentó en 2006 y 2011 informes periódicos ante el Comité de Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. En ambas ocasiones, organizaciones de la sociedad civil⁴⁵⁷ señalaron deficiencias del gobierno mexicano en el cumplimiento de los compromisos emanados de la Convención y sugirieron propuestas para subsanarlas.

⁴⁵⁶ Sitio de la Conferencia Regional sobre Migración, Información General, www.crmsv.org/Descripcion.htm, consultado 27/04/11.

⁴⁵⁷ Foro Migraciones, *National Employment Law Project*, Amnistía Internacional, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *International Catholic Migration Commission*, *Scalabrini International Migration Network*, Servicio Jesuita a Migrantes México, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos y Todos” y *Global Workers Justice Alliance*. Los documentos de cada organización están disponibles en: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmws05.htm, www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmws14.htm

Cuadro 8

Documentos suscritos en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración		Objetivos
Acuerdo	Fecha de firma	
Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en caso de Repatriación	07/2009	Garantizar el regreso ágil, digno y seguro de los menores migrantes no acompañados a sus lugares de origen o de residencia permanente, con énfasis en el interés superior del menor, la reunificación familiar, el respeto de sus derechos humanos así como la cooperación, la asistencia y la capacitación técnica entre los países miembros
Lineamientos Regionales para la Protección Especial en casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas	04/2007	Fomentar la colaboración entre los países miembros para identificar a las víctimas de trata menores de 18 años, emprender acciones inmediatas de atención y protección, la repatriación segura así como el combate y la sanción de los responsables
Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina	11/2004	Establecer acciones de protección y soluciones duraderas para los refugiados, como el diseño de proyectos de integración y la generación de fuentes de empleo en las comunidades de destino
Lineamientos para el establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los países miembros de la CRM en materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre	12/2003	Atender a migrantes y víctimas de trata de origen centroamericano, retornados desde México o Centroamérica, estableciendo las condiciones necesarias para su retorno: un sistema de registro actualizado y confiable; capacitación de los oficiales migratorios; alimentación, atención médica y psicológica; horarios, notificaciones, transporte así como la recepción en el lugar de destino
Marco General de ejecución del Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes extra-regionales ¹ varados en países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración	05/2002	Asistir a los migrantes extra-regionales para su regreso al lugar de origen o de residencia. Implica la notificación de los países involucrados, el transporte e intercambio de información

¹ Los migrantes extra-regionales son las personas originarias o residentes permanentes de países que no pertenecen a la CRM.

Fuente: Elaboración propia con información de Sitio de la Conferencia Regional sobre Migración, Publicaciones de la CRM, Marco General de ejecución del Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes extra-Regionales varados en países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración, Lineamientos para el establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los países miembros de la CRM en materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre (2004), Lineamientos Regionales para la Protección Especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas, www.crmv.org/Publicaciones/docs/Marco_General_Extra-regionales-esp_may18.pdf, consultado 12/05/11, www.crmv.org/Publicaciones/docs/Marco%20Migrantes%20Regionales%20Esp.pdf, consultado 06/05/11, www.crmv.org/Publicaciones/docs/Lineamientos%20-%20Version%20Final%20Esp.pdf, consultado 12/05/2011; sitio web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, ¿Qué hace?, Plan de Acción de México, Declaración y Plan de Acción de México (PAM), Recursos, Base de Datos Legal, Documentos y conclusiones de reuniones regionales en América Latina y España, 2009, www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3016, www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7248, consultado 12/05/11.

Cuadro 9

Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de los Migrantes 21 puntos

Intercambiar información, coordinar acciones para confrontar la amenaza de la delincuencia organizada transnacional, e incrementar la seguridad de los migrantes y reducir su vulnerabilidad
Informar a los migrantes de los riesgos, de sus derechos y obligaciones, así como de las instancias o las organizaciones de la sociedad civil a las que pueden acudir
Promover y facilitar la denuncia de los delitos contra los migrantes
Establecer o reforzar unidades operativas y de inteligencia dedicadas a combatir los delitos contra los migrantes y dar atención a las víctimas, así como fomentar políticas públicas dirigidas a crear mayor conciencia en materia de derechos humanos de los migrantes
Promover la presencia de autoridades de seguridad pública en los cruces fronterizos formales e informales, las rutas principales de tránsito y en centros con población migrante vulnerable
Aplicar sistemas de control de confianza a las autoridades responsables de administrar y aplicar las leyes migratorias para abatir la corrupción y mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes
Considerar las recomendaciones de los órganos o comisiones de derechos humanos, los organismos internacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la protección de los derechos humanos de los migrantes
Alcanzar mayores niveles de eficacia en los procesos judiciales y reducir la impunidad
Promover la capacitación de jueces y fiscales mediante programas especializados en los delitos contra los migrantes
Intercambiar información sobre la capacidad de acción frente a las organizaciones de la delincuencia organizada transnacional y otros delitos contra los migrantes
Incrementar la coordinación regional en la prevención de los delitos contra los migrantes, fomentando la participación de la sociedad civil
Reforzar la persecución e investigación del delito aprovechando las plataformas informáticas regionales
Perseguir y castigar los delitos contra los migrantes
Combatir el lavado de dinero vinculado con los delitos contra los migrantes
Establecer o fortalecer observatorios y centros de estudios sobre migración
Aprovechar los foros internacionales para articular la cooperación internacional en el combate a los delitos contra migrantes y para el intercambio de mejores prácticas de protección a los migrantes
Promover la ratificación e implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos
Solicitar a la Organización Internacional para las Migraciones un proyecto que incluya las características y tendencias de la migración en tránsito con una perspectiva regional, así como un análisis de las causas, impactos y manifestaciones de los delitos contra los migrantes
Encomendar a la OEA la implementación del Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional
Impulsar la Estrategia Regional de Promoción de la Cooperación Interamericana para el Tratamiento de las Pandillas Delictivas aprobada por la Asamblea General de la OEA, en junio de 2010
Fortalecer la capacitación del personal de seguridad pública y la cooperación de las policías nacionales con entidades como INTERPOL y AMERIPOL

Fuente: Elaboración propia con información de Sitio web de la Embajada de México en Guatemala, Eventos 2010, Octubre, Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de los Migrantes, embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=198:reunion-ministerial-sobre-delincuencia-organizada-transnacional-y-seguridad-de-los-migrantes&catid=29:octubre-2010&Itemid=117, consultado 30/01/2011.

Tanto las OSCs como el Comité reconocieron que ha habido progresos, particularmente en materia legislativa y acciones gubernamentales específicas, pero persisten cuestiones que el gobierno debe considerar (ver Anexo): la ratificación de los convenios 97 y 143 de la OIT; la discriminación a los migrantes; la participación en la verificación migratoria de autoridades no facultadas para ello; las condiciones deficientes en estaciones migratorias; la vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias en el servicio doméstico, de los trabajadores agrícolas temporales y los menores migrantes no acompañados; el impedimento para los extranjeros de formar parte de la dirección de los sindicatos; y la violencia y agresiones contra los migrantes (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2006, 2011).

Un punto que se destaca en las observaciones del Comité es el incremento de las agresiones en contra de los defensores de los derechos humanos de los migrantes. El principal riesgo enfrentado se relaciona con las denuncias al crimen organizado, aunado a la hostilidad y la ausencia de apoyo de sus comunidades.

Ligado a lo anterior, de 2006 a 2010, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas registró 165 casos de agresión y obstaculización a defensores de derechos humanos (en su mayoría, 71%, amenazas, injerencias arbitrarias, hostigamiento y uso arbitrario del sistema penal). Estos casos ocurrieron en mayor medida en los estados de Chihuahua, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Distrito Federal y Jalisco, sin que se conociera el origen de los ataques en el 52% de los casos y con un grado de impunidad de 98,5%, ya que cuando se denunció penalmente, sólo en dos ocasiones se procesó a los responsables.

Por su parte, la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos, de 2005 a 2011, conocieron 523 quejas y emitieron 33 recomendaciones, sin especificar la cantidad correspondiente a defensores de los derechos de los migrantes. Por otro lado, la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano documentó en siete años (2004-2011) 62 agresiones contra casas de migrantes, incluyendo amenazas de muerte, allanamientos, robo de material y escuchas telefónicas.

Ante estas violaciones, la respuesta del Estado ha sido débil. A nivel federal no existen programas, políticas o personal especializado, ni mecanismos de interlocución directa con los defensores de derechos humanos. En el ámbito local tampoco hay una política institucional y las acciones han estado en función del interés de los servidores públicos de turno. Como una forma de protección, los defensores pueden solicitar medidas cautelares a organismos públicos de derechos humanos u organismos internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos), pero los propios afectados desconfían de la efectividad de tales medidas.

Entre 2005 y primer semestre de 2011 los organismos públicos de derechos humanos recibieron solicitud para 156 medidas cautelares, la mayoría en el Distrito Federal, Chihuahua, Jalisco y Guerrero. En 2010, la CNDH avaló 18 de estas medi-

das, nueve de las cuales fueron para defensores de los derechos de los migrantes (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010 a, 2010 b; CNDH, 2011 a; Jiménez 2011, julio 5).

En este contexto, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en México lanzó la campaña “Yo me declaro” (06/07/11) con la intención de visibilizar entre la sociedad la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos y reconocer su labor. En reacción, el gobierno federal estableció que la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Procuraduría General de la República, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y expertos, emitirá las medidas necesarias para la protección de los defensores en situaciones de riesgo, amenaza o vulnerabilidad que les impidan desempeñar sus labores o que sean beneficiarios de medidas cautelares, incluyendo un mecanismo de protección específico (DOF, 2011, julio 7, p. 3).

4. Programas de colaboración con organismos internacionales relacionados con el tema migratorio

A partir de que México consideró la migración un tema importante en su agenda nacional, ha desplegado una actividad internacional más intensa, motivado por llevar a Naciones Unidas una voz concertada para una mejor gobernanza de la migración internacional. En este sentido, aceptó ser sede del IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (11/2010) en donde se avanzó en los temas y propuestas planteados y se eliminó la confrontación con las organizaciones de la sociedad civil.

Desde hace nueve años, México se incorporó como miembro pleno de la OIM (2002). Tres años después, además de operar en el Distrito Federal, la OIM comenzó a trabajar también en Tapachula, Chiapas y en 2010 en Ciudad Juárez, Chihuahua.

La OIM colabora fundamentalmente con la SRE y el INM en el área de retornos voluntarios asistidos y atención a víctimas de trata; y coopera en materia de capacitación y asesoría con otras instancias, como INMUJERES, DIF, PGR, CNDH y el Congreso de la Unión, así como entidades públicas, estatales y municipales.⁴⁵⁸

El gobierno mexicano también ha sido incluido en programas de ACNUR, OIT, UNICEF, UNESCO, UNODC y PNUD, en asuntos relacionados con la migración, en las actividades que son presentadas, a continuación (ver Cuadro 10):

⁴⁵⁸ Sitio web de la Organización Internacional para las Migraciones, Acerca de, www.oim.org.mx/about_us.htm, consultado 25/01/11.

Cuadro 10

Actividades relacionadas a la migración de Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas en México	Actividades
Organización	
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ¹	<ul style="list-style-type: none"> •Garantizar la atención a los solicitantes de refugio •Coadyuvar a la integración de los refugiados a la sociedad mexicana •Capacitar a las personas involucradas en la atención de los refugiados en la legislación internacional en la materia •Proporcionar un espacio de interacción entre voluntarios y refugiados
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	<ul style="list-style-type: none"> •Participar en la capacitación de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) •Mantener alianzas con productores agrícolas e instituciones públicas para eliminar el trabajo infantil y garantizar los derechos de los hijos de los jornaleros agrícolas²
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	<p>Programa Conjunto Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas (Programa Cultura de Paz en Chiapas);³</p> <ul style="list-style-type: none"> •Promover el acceso a la justicia penal •Reducir las situaciones de conflicto mediante una cultura de paz •Mejorar la vivienda y el ingreso de las personas desplazadas
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	<p>Proyecto "Alto al trabajo infantil en la agricultura"⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> •Eliminar las peores formas de trabajo infantil en el sector agrícola, dando especial atención a la niñez indígena y al trabajo infantil provocado por la migración interna •Fortalecer el marco legal, institucional y de políticas públicas así como las capacidades en la prevención y eliminación del trabajo infantil agrícola •Analizar y difundir la información sobre las consecuencias negativas del trabajo infantil con el objetivo de formar, sensibilizar y facilitar la toma de decisiones en la materia •Crear modelos piloto para retirar o proteger a niños o adolescentes que se encuentren trabajando en actividades agrícolas

¹ ACNUR tiene oficinas en el Distrito Federal y en Tapachula, Chiapas.

² Se lleva a cabo en Sinaloa con la colaboración de la Secretaría de Educación estatal.

³ El Proyecto comenzó en 2010 y estará vigente hasta 2012. Opera en 8 municipios de las regiones de Los Altos, Selva y Selva Norte, atendiendo a 676 familias desplazadas.

⁴ El Proyecto inició en 2009 y concluirá en 2013. Su ámbito de alcance es nacional con acciones específicas en Chiapas, Michoacán, Sinaloa y Veracruz.

Fuente: Elaboración propia con información de Sitio web del Centro de Información de las Naciones Unidas en México, Temas de interés, Refugiados, ACNUR en México, www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/otr/acnur.htm, consultado 31/03/11; sitio web de OIT México, Áreas de cooperación, Alto al trabajo infantil en la agricultura, www.oit.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=58, consultado 13/04/11; sitio web de UNICEF México, ¿Qué hacemos?, Niñez migrante, Trabajo infantil, Jornaleros agrícolas, www.unicef.org/mexico/spanish/17043.htm, consultado 12/04/11; UNICEF, 2009, pp. 5, 10, 20.

5. Conclusiones

La legislación migratoria mexicana se ajusta en gran medida a las normas internacionales en la materia y responde a una política migratoria no explícita que privilegia el control y la seguridad nacional con el contrapeso de los derechos humanos.

Previamente al nuevo marco legal en materia migratoria, se enfatizaron programas y políticas públicas que dieron prioridad a la emigración. La migración interna ha sido apenas considerada y recientemente se le ha dado atención a la regulación e integración de los inmigrantes y refugiados.

Se ha considerado a los repatriados, especialmente a los menores; se ha dado atención al delito de la trata, pero sin resultados alentadores; y ha salido a la luz la incapacidad de los tres niveles de gobierno para combatir la criminalidad contra los transmigrantes y desplazados internos por causa de la violencia extendida.

Una vez formuladas las políticas migratorias, su control depende de una jerarquía de decisiones, y es en la administración pública y sus servidores en donde se han encontrado la mayoría de las fallas.

La coordinación e interrelación de las agencias encargadas de la gestión migratoria es menor, salvo en los programas para los mexicanos en el exterior, no obstante su presupuesto y alcance es limitado ante el tamaño apabullante y la dispersión de la población emigrada en Estados Unidos.

La insuficiente interrelación de las dependencias encargadas de la gestión migratoria deja en la indefensión a gran parte de la población migrante.

En relación a los programas de los diversos procesos migratorios, no se cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación, por lo tanto no existe un conocimiento certero de los resultados. Esta falta de transparencia impide que la academia y la sociedad civil interesadas participen activamente en la planeación, formulación y seguimiento de tales programas.

Organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales, servidores públicos y académicos tienen como tareas proponer mecanismos para dar certidumbre a la norma que conduzca a la acción encaminada a disminuir la vulnerabilidad de los migrantes, a involucrar al poder judicial a vigilar las fallas o negligencias de los servidores públicos y la eficiencia de las políticas públicas.

TERCERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN

En México, la labor de las OSCs en la protección y defensa de los derechos humanos es un componente central de la política nacional e internacional; la ayuda que brindan a los migrantes representa muchas veces el único medio al que acuden, especialmente los indocumentados, para acceder a la justicia y a la asistencia social. Es a través de esta labor humanitaria que se articulan las demandas sociales y permiten al gobierno un diagnóstico y atención temprana a los problemas sociales que se presentan.

La existencia legal de las OSCs tiene como fundamentos constitucionales el derecho a la libertad de asociación (art.9) y el derecho de petición (art.8). La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las OSCs (2004) les otorga apoyos y estímulos públicos, y el derecho a colaborar como instancias de participación y consulta, así como en los mecanismos de contraloría social de las dependencias y entidades relacionadas con sus actividades. La Ley General de Desarrollo Social (2004) determina las bases y fomento de la participación social, entendida como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

Pese a la existencia de estas herramientas legales, la labor humanitaria de los albergues y casas de migrantes se lleva a cabo en ambientes a veces adversos por la indiferencia, corrupción e impunidad de algunas autoridades. Estas casas de migrantes tienen un marcado acento católico, que por años han formado parte, en su mayoría, de la Comisión Episcopal para la Pastoral de la Movilidad Humana, de la Conferencia del Episcopado Mexicano.

Esos rasgos distintivos marcan una diferencia con la solidaridad que se practica en otros países. Por este motivo, y considerando la imposibilidad de un análisis exhaustivo de la participación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones en la presente investigación, este tercer capítulo se enfoca a la labor humanitaria realizada por los albergues y casas de migrantes, y analiza en forma de lectura sapiencial los flujos centroamericanos en México y los cambios culturales que la formalización de distintos tipos de violencia ha provocado en esta población migrante.

1. La labor humanitaria y los organismos civiles: la experiencia de los albergues y casas de migrantes, realidades y desafíos

Rodolfo Casillas R.

A la memoria de Jan de Vos⁴⁵⁹

Una de las características de la migración es el cambio, no sólo en los perfiles sociales de quienes migran, sino también en las políticas migratorias gubernamentales, en las conceptualizaciones académicas y en las percepciones sociales. Así, durante el siglo XIX y buena parte del XX, México tuvo como prioridad gubernamental atraer migrantes, particularmente europeos, que enriquecieran la economía del país y que con sus (esperables) buenas costumbres fortalecieran el tejido social nacional. Por la vía de los hechos, la emigración mexicana fue imponiéndose en la agenda pública, hasta lograr formar parte de la gestión constante del gobierno de México con el de Estados Unidos. A partir de finales del siglo XX, la transmigración internacional, principalmente la centroamericana por su mayor volumen, llegó para quedarse, tanto en las dinámicas sociales como en las gestiones gubernamentales que involucran a Centroamérica, México y Estados Unidos.

A esos tres grandes flujos (inmigración, emigración y transmigración) hay que agregar otros dos más, de fecha reciente e importancia creciente: 1) el flujo de retornados por voluntad propia, que son los menos, o de manera forzada, que son los más, y 2) el flujo de mexicanos o residentes en México desplazados fuera del territorio nacional por conflictos que han alterado, y alteran, la seguridad pública en el país.

Todos esos flujos viven situaciones problemáticas desde su origen, en el desarraigo y el alejamiento de los seres y espacios queridos, para traspasar por los riesgos y peligros del transitar internacional, enfrentar los de inserción y estadía en los lugares de destino. El migrante y su migrar está lleno de imprevistos, de sorpresas de todo tipo, de tensiones, conflictos y contradicciones, sin negar las alegrías, así sean momentáneas, de recibir en distinto momento la solidaridad de la mano amiga de un ser desconocido. Migrar como recurso último de existencia pone a prueba la condición humana de los migrantes, de sus familias, de las sociedades de paso y de destino.

México, en los últimos años, se ha convertido en importante escenario de esos migrantes de último recurso que van al norte continental, pero también México es

⁴⁵⁹ Humanista, erudito. Flamenco de nacimiento, chiapaneco por decisión propia. Su obra intelectual sobre la historia de ese girón de tierra y sociedades del actual sureste mexicano será justipreciada con el tiempo. Hoy, a finales de julio de 2011, sus cenizas yacen esparcidas por la selva lacandona, su casa de siempre.

escenario de expresiones diversas, algunas más organizadas que otras, de solidaridad con esos errantes que llevan su historia, cultura, identidad, religión y esperanzas a cuestas. Con ese “equipaje de viaje” se relacionan socialmente a su paso y desde él interpretan lo que en el trayecto y destino reciben. Lo que a continuación se presenta es una reflexión general sobre dos historias no escritas que van de la mano, pero en esta ocasión se hablará más de una que de otra: las expresiones de solidaridad hacia y con los migrantes internacionales en México (la otra es la historia de los migrantes desde su propia lógica, aunque sería mejor desde su propia voz).

Es preciso señalar que por muy amplia y documentada que pueda ser una narración descriptiva, siempre será incompleta y sujeta a equívocos, omisiones e imprecisiones. Justipreciar lo que hicieron y hacen todos los actores sociales involucrados es una tarea complicada y de difícil cumplimiento, a la que habrá que llegar en un momento no muy lejano. En esta reflexión se presentan líneas generales de análisis de la solidaridad organizada ya mencionada, con particular hincapié en la realizada por organismos de identidad católica en albergues y casas de migrantes, por los elementos que se presentarán.

1.1 Algunas premisas indispensables

La migración internacional constituye una red de relaciones sociales e institucionales vastas, que articulan de distinta manera a actores locales con otros internacionales, sin que necesariamente se conozcan de manera personal en tiempo previo. Las especificidades de cada participante son las que determinarán el tipo, modalidad, duración, costos, riesgos y beneficios de cada participación. Desde esta perspectiva, no hay migrantes solos; los migrantes en tanto que personas son como gotas de agua que, al reunirse en un gran proceso migratorio, forman un río humano, aunque entre sí no se vean como parte del conjunto.

Ese río humano hace que exista una clara y creciente vinculación entre comunidades en países de origen, tránsito y destino. Esa vinculación es múltiple, no sólo por las personas migrantes, sino también por el uso que hacen de la tecnología durante la transmigración (internet, telefonía celular, envío de remesas para la transmigración y para el pago de extorsiones), tecnología que también es utilizada por distintos actores sociales e institucionales involucrados, por distintas razones, en el proceso migratorio, ya estén en los lugares de origen, tránsito, destino u otro espacio físico en el mundo.

Si bien la inseguridad pública es general en el México de hoy, existe a nivel social una vieja práctica de abuso del migrante internacional, simplemente por su extranjería; hay razones culturales, ideológicas y jurídicas que, por razones de espacio, no se argumentarán con amplitud en esta reflexión. Esa práctica del abuso será el antecedente y sustrato de la formalización de los distintos tipos de violencia que

afectarán a los migrantes centroamericanos en particular, como se expondrá a lo largo de esta reflexión, pero también será un obstáculo para la labor humanitaria.

De las distintas organizaciones delictivas que existen y actúan en territorio mexicano son, en particular, las que actúan bajo el nombre genérico de Zetas, las que se distinguen por la práctica del secuestro y asesinato masivos de migrantes (principalmente centroamericanos, por su volumen), lo que no quiere decir que no cometan otro tipo de actos ilícitos y crímenes, o que otras organizaciones, de menor exposición pública en la materia, no lleguen a hacer lo mismo que los Zetas con los migrantes; es sólo que su duración en el tiempo y la amplitud territorial de sus ilícitos son menores o menos conocidos.⁴⁶⁰

A groso modo se puede decir que hay migrantes (la mayoría centroamericanos) que tienen como destino el sur-sureste mexicano y otros que son de tránsito. Hay migrantes de ambos flujos que comparten parte de las rutas migratorias y del entramado social que les acompaña, mientras otros han ido generando, o encontrando en tiempos muy recientes, nuevas redes sociales necesarias para lograr su objetivo de traslado. Este es otro de los elementos centrales a tomar en cuenta: los procesos sociales actuales, en parte, son resultado lógico de procesos previos (como el de solicitantes de refugio en los años 1980) y otros, en parte, son evoluciones o nuevos desarrollos que sólo se explican en razón de lo preexistente, lo que no implica una sujeción mecánica a lo anterior, pues de otra manera no se entenderían sus novedades y la autonomía que logran desarrollar. Esas diferencias entre flujos tendrán su correlato en el tipo de organismos sociales que les asisten. En otras palabras, así como hay distinto tipo de flujo también habrá distinto tipo de organismos civiles y distinto tipo de acción solidaria.

Los flujos regionales no están exentos de sufrir agresiones. Lo que ocurre con ellos es otro tipo de abusos y excesos por quienes les contratan o les prestan algún servicio a costos ilegales. Dada su presencia de larga data y la existencia de relaciones sociales construidas a lo largo del tiempo, se han ido decantando procesos que, sin dejar de ser conflictivos y muchos de ellos ilegales, son vistos y asumidos como “naturales”, como tensiones propias de la interacción humana. De ahí que, en la incorporación de los migrantes regionales al acontecer local, su vulnerabilidad, aunque reconocida, quede subsumida y no valorada en su justa dimensión. Hasta el momento, estos flujos regionales no han sido tocados de manera *significativa* por la delincuencia organizada de 2° nivel. Este es otro proceso de abuso que, iniciando y desarrollándose localmente, se fue extendiendo en su aplicación, de lo local a lo nacional, y de los flujos regionales a los flujos transmigratorios, y de unos albergues y casas de migrantes a otros organismos humanitarios.

Hay, por otra parte, otros flujos transmigratorios de menor número frente a los centroamericanos, de procedencia extracontinental que, en mayor medida, sólo pue-

⁴⁶⁰ En su oportunidad se presentará la argumentación correspondiente en la lógica de riesgo y peligro a la labor humanitaria y a quienes la prodigan.

den realizar su travesía por el país con el concurso de redes solidarias o de traficantes: los asiáticos y los africanos. Estos están expuestos a otro tipo de agresiones, fundamentalmente cometidas por los traficantes, los funcionarios públicos corruptos, que facilitan el paso y, últimamente, por la delincuencia organizada que, como instancia de 2° nivel delictivo, cobra a los traficantes un monto determinado a fin de franquearles el paso por el país. Los nuevos cuerpos delictivos, para existir y expandirse, tuvieron que entrar en negociación con redes y actores locales ligados al tráfico de migrantes en el istmo centroamericano y en México, adonde las redes humanitarias mexicanas aún no llegan, salvo honrosas excepciones.

Por otra parte, no hay cambios significativos en la composición del origen nacional de los flujos centroamericanos, que son los más numerosos en los flujos de transmigración y migración regional. En los últimos 25 años, son los guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses quienes siguen engrosando principalmente los flujos migratorios indocumentados. Por otro lado, hay novedades en la procedencia territorial al interior de esas naciones en la diversidad social, así como, en cierta medida, en los grupos etarios, y en el volumen creciente como tendencia a largo plazo aunque en el corto se observe una disminución debido a la conjugación de varios elementos (desastres naturales, espaciamientos entre un grupo migratorio y otro, nuevas rutas migratorias, etc.). De cualquier forma, es necesario considerar que se trata de un nutrido volumen de población migrante que no se detiene. Esas características sociodemográficas importan en tanto que los servicios asistenciales tendrán que responder a ellas. Un ejemplo muy práctico es contestar a las preguntas: ¿cuánta comida se prepara al día?, ¿cuántas habitaciones se destinan para hombres y cuántas para mujeres?

Entre los flujos regionales se encuentran quienes preservan vínculos consanguíneos o sociales con el paso del tiempo, lo que les provee de un tejido social que facilita su inserción laboral y el desarrollo de relaciones sociales, religiosas y de distinto tipo. Históricamente, son los guatemaltecos los que tienen vínculos de mayor antigüedad en México, seguidos por otras presencias como la hondureña y la salvadoreña, muy recientes en el tiempo. Estos flujos, sumados a los de refugiados de los años 1980, forman una trama social de gran importancia para entender el acontecer diario en la frontera sur mexicana y, sin ella, difícilmente podría entenderse el rápido desarrollo de la transmigración centroamericana, posterior en el tiempo, y las redes sociales que le asisten, con distinto grado de organización interna y de trabajo compartido intra-redes. Esas vinculaciones entre flujos permitirán que la labor humanitaria pueda incidir, así sea de distinta forma y distinta labor, en flujos regionales y transmigratorios.

Frente a la migración centroamericana indocumentada regional, de volumen considerable, la autoridad migratoria mexicana optó, durante mucho tiempo, por facilitarle el ingreso y estadía, incluso cuando la transmigración no era materia de atención, dado que su número era menor. Se practicó una flexibilidad que favoreció la permeabilidad social transfronteriza, lo que permitió estabilidad en la frontera y aportó mano de obra barata, aunque favoreció una cultura laboral ajena al marco

legal, a la vez que poco hizo para contrarrestar los abusos y excesos de contratantes de migrantes indocumentados y poblaciones lugareñas, que de distinta manera medraban con la migración regional. Estos abusos y excesos siguen esencialmente vigentes, aunque extendidos a otros lugares y ámbitos sociales de relación, como lo es el de la actitud general hacia el migrante y la acción solidaria hacia él. Conforme a lo dicho en el párrafo anterior, la labor humanitaria, al menos para esos flujos regionales, adquirió dimensiones de gestión entre contratantes y autoridades de trabajo, educativas y salud, sin olvidar las migratorias y de derechos humanos.

En los años 1980, y ante la irrupción de los flujos transmigratorios, se inició un proceso tendiente al control gubernamental de los flujos internacionales en general. Por un lado, aunque de manera laxa, se avanzó hacia un mayor registro de los flujos regionales a través de una mayor intervención gubernamental. Este proceso ha llevado recientemente a la generación de un nuevo documento migratorio regional y fronterizo que pretende el logro de mejores condiciones en la relación social y laboral, así como al establecimiento de una asistencia a los indocumentados y sus hijos nacidos en México en lo referente a la gestión migratoria, para la debida acreditación de la estadía o ciudadanía, según fuera el caso. Sin embargo, estas acciones del gobierno se ven confrontadas a la inercia cultural de las partes involucradas y los intereses explícitos de quienes se benefician de la vulnerabilidad del indocumentado. De esas prácticas se nutre la cultura de la corrupción e impunidad, favorecida y expandida luego a los flujos transmigratorios.

Por otro lado, se pusieron en práctica las primeras medidas de contención de la transmigración, estableciendo un conjunto de requisitos para el otorgamiento de visa, a las que siguieron otras al cierre del siglo XX y aún más ya en el XXI, como el Plan Sur y nuevos esquemas de detección y detención. Hubo cierta mejoría en los registros, en el número y condiciones de estadía en las estaciones migratorias, e incrementos crecientes en los totales de eventos de detenidos y devueltos, cuyo clímax numérico se alcanzó en 2005 al llegar a cerca de un cuarto de millón el número de eventos de detención de transmigrantes indocumentados. Sin embargo también hubo nuevos efectos secundarios de largo alcance social, en el territorio y en el tiempo, que demandarían la labor social, sobre todo de carácter asistencial, ante hechos consumados y la necesidad de enmendarlos o reparar daños.

Estas referencias son importantes porque sin ellas difícilmente podría entenderse el papel coadyuvante, en determinados momentos, de los organismos civiles en pro del ejercicio de los derechos y protección de la población migrante, así como la tensión y el conflicto ante las innovaciones en las disposiciones institucionales y en las prácticas de control, que no estuvieron exentas de excesos, limitaciones e incomprensiones hacia la población indocumentada y los organismos humanitarios que la acompañaban.

En un primer momento, con el mayor control fronterizo gubernamental apareció también la generación de traficantes de personas ante la necesidad de los transmigrantes de contar con guías y acompañantes para la travesía por México y llegar a

su destino en Estados Unidos. Al cerrar o dificultar el acceso a la puerta de la legalidad, quedaron los caminos crecientes de la sociedad, que no todos son en la ilegalidad. Por primera vez se inician procesos sociales sistemáticos de acompañamiento, desde los familiares y comunitarios, hasta otros que con el paso del tiempo deven- drán formas diversas de comercialización migratoria. Es importante establecer, de entrada, distinciones sociológicas, pues las simplificaciones de lo social pueden llevar a percepciones simplificadoras y equívocas que, en lugar de solucionar, agraven la situación, simplemente por errores de apreciación. En efecto, la solidaridad y el acto humanitario pueden, como ha ocurrido de manera reiterada, ser confundidos con prácticas de tráfico de migrantes, y a quienes las realizan, con delinquentes.

Como consecuencia de la migración se generó un conocimiento que permitió que anteriores migrantes se convirtieran en consejeros, guías, o acompañantes de nuevos migrantes con quienes compartían lazos consanguíneos o sociales, o el entorno social inmediato: redes que empezaron a tejer nuevos hilos de conocidos y referidos. Son los tiempos sociales en que tejidos alternativos de grupos subalternos se hilan y nutren del conocimiento previo de algunos de sus miembros que, desde su experiencia migratoria, alimentan el imaginario colectivo con su saber empírico. De esta forma, algunos migrantes se convirtieron, circunstancialmente, en traficantes de migrantes, a quienes, en una versión amigable, se les denomina predominantemente polleros⁴⁶¹ en México y coyotes en Centroamérica porque hacen referencia a un proceso social en el que el migrante busca a quien le ayude a lograr su agenda migratoria. El coyote, en ese sentido, es un proveedor de servicios de navegación, transporte y vivienda contratado *activamente* por el migrante o por interpósita persona, por lo regular un familiar. Un rasgo distintivo y fundamental del proceso social del coyotaje es que consiste en un convenio libre entre las partes, en el que la voluntad del migrante (o de alguien de su familia) manifiesta su disposición a contratar los servicios de tal o cual coyote y se llega a acuerdos operativos sobre cómo

⁴⁶¹ En este texto se utilizará de manera indistinta coyote y pollero para hacer referencia a la versión amigable y personal/comunitaria, y traficante para referir la versión más asociada con el mercado y las leyes impersonales que le rigen. Esta dicotomía no pretende hacer una formulación maniquea en que el coyote es “bueno” y el traficante “malo”. No es una distinción ética ni moral, sino sociológica, de adscripción o no a tejidos sociales diversos. Ver los siguientes textos de David Spener: 1) 2004. Mexican Migrant Smuggling: A Cross-Border Cottage Industry. En *Journal of International Migration and Integration*, pp. 295-320; 2) 2008a. Cruces clandestinos: Migrantes, coyotes y capital social en la Frontera el noreste de México-sur de Texas. En Arzaluz, S. (ed.), *La migración a los Estados Unidos y la Frontera Noreste de México*. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte; 3) 2008b. “El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural”. En *Migración y Desarrollo*, 10, pp. 127-156; y 4) 2008c. “El eslabón perdido de la migración: El coyotaje en la Frontera del sur de Texas y el noreste de México”. En Escobar, A. (ed), *Pobreza y migración internacional. El caso de México*. México: Casa Chata. Ver también Sánchez, G. (2011) *Border Crossings: Human Smuggling Operations in the Southwest. A Dissertation Presented in Partial Fulfillment of the Requirements of the Degree*, (Doctor of Philosophy), Arizona State University.

y cuándo viajar y a qué costo, y los términos en que tal monto será cubierto. Tal situación utiliza así reglas del mercado formal aplicadas a actores y materia al margen de las disposiciones migratorias de los Estados, un hecho que no es contradictorio con el mercado formal, sino una expresión lógica del libre comercio actual.

Es importante definir distinciones entre tipos de coyotes y entre estos y los traficantes de migrantes. Se reconoce que, de manera general, a todos se les engloba en un único concepto, coyote o pollero, figura que, adicionalmente, también sirve para reducir toda una serie de participaciones a un solo eslabón visible de esa cadena, lo que es otro error grave. La simplificación de un proceso social a una única figura sólo puede conducir a equívocos que llevan a la elaboración y práctica de políticas públicas y sociales igualmente equívocas. ¿Cuál es la pertinencia de esta reflexión? Es necesario saber a quién se le abre la puerta y se le da acogida en los albergues y casas de migrantes, y distinguir a un migrante de quien es un falso migrante, que puede ser un coyote o un traficante de migrantes. Es decir, habría que distinguir migrantes, coyotes y traficantes.

Como en todo proceso social, una cosa es el origen y otra el desarrollo o las prácticas que posteriormente llevan a cabo algunos de sus actores, nuevos o viejos. Así, no todos los traficantes actuaron y actúan de manera independiente: hubo quienes lo hicieron, y hacen, en complicidad con funcionarios corruptos (actuando solos o en redes más amplias). Cada vez son menos los coyotes y los traficantes que actúan solos: como su materia de trabajo es esencialmente social y, para ello, requieren interactuar con otros actores sociales, a mayor desarrollo y complejidades sociales corresponden menos actuaciones individuales y aisladas. De ahí que la labor humanitaria deba bregar contra organismos que sólo presentan una parte visible⁴⁶² de sus estructuras delictivas, lo que demanda mayores elementos positivos para contrarrestar la acción destructiva de estas últimas.

Es en el siglo XXI que aparecen nuevas formas delictivas, algunas ya asociadas con el crimen organizado y con la trata de personas. Quienes delinquen también evolucionan, innovan y surgen nuevos tipos de macro organizaciones. Las formas tradicionales de tráfico evolucionan o corren el riesgo de ser subsumidas por nuevas organizaciones delictivas. Algunas, las menos, son producto directo de la práctica de abuso sobre migrantes. Otras, que proceden o están vinculadas a otro tipo de práctica delictiva, como la de los Zetas, son las más peligrosas. Estas absorben o subordinan a sus intereses a personas y organizaciones tradicionales de tráfico de migrantes y les cobran derecho de paso por su traficar. Así, los traficantes tradicionales siguen victimizando a los migrantes y son, a la vez, víctimas de las estructuras delictivas de 2º nivel. El migrante indocumentado, o sus familiares, pagan a ambos, directa e indirectamente, es decir, hay incrementos en los costos de la migración indocumentada.

⁴⁶² La que se encarga de contactar a los migrantes, conducirlos, protegerlos, darles algún servicio o realizar los cobros convenidos.

A ello se agrega otra práctica inédita, muy reciente y relacionada con esos cobros indebidos al derecho de paso: los secuestros en masa de migrantes y, luego, al asesinato masivo de los mismos, que será el eslabón extremo, hasta ahora, de esa cadena delictiva. Estos hechos y prácticas tendrán efectos inmediatos: por una parte, las redes de coyotaje y de tráfico, en cualquiera de sus modalidades, entran en crisis por la incursión de los Zetas y grupos análogos, y por otra, las redes humanitarias son, igualmente, objeto de agresión, de utilización de sus instalaciones para identificar y captar posibles víctimas. Esto nos lleva a un pregunta ¿conllevará el humanitarismo con los migrantes el martirio de quienes lo practican? Los tiempos han cambiado. Los otrora santuarios de la acción humanitaria han sido alterados por la acción delictiva para hacerlos santuarios del delito. Hoy, como nunca antes, la agresión al migrante se ha extendido dentro de albergues y casas de migrantes y alcanzado al personal humanitario.⁴⁶³

Con más o menos recursos, ningún migrante indocumentado cuenta con garantía plena para transitar por México y llegar a su destino en Estados Unidos sin menoscabo de sus bienes y sin exposición de su integridad física a riesgos de distinta índole. Migrar de manera indocumentada es una experiencia que deja huella indeleble. Hoy, migrar por México sin papeles es cuestión de vida o muerte, no sólo de saqueo y abuso de una vulnerabilidad evidente, y esos mismos dilemas de vida o muerte alcanzan a quienes se pronuncian y trabajan protegiendo a los migrantes. El secuestro y la muerte representan el eslabón más reciente en el proceso delictivo que a todos ellos daña. Esta reflexión, desde una perspectiva procesal y multicausal, presenta un análisis de lo ocurrido en el país con los organismos sociales que dedican su atención a la protección de los migrantes internacionales, en particular a los indocumentados. Dimensionar la labor humanitaria implica necesariamente hacer referencia a los migrantes, en primer término, así como a los otros actores sociales e institucionales involucrados. Sólo en términos relacionales es posible justipreciar esa labor.

1.2 La misión humanitaria y sus circunstancias

En México la participación de autoridades, iglesias y organismos laicos en actividades filantrópicas, asistenciales, humanitarias o crediticias, entre otras, son de larga data. Sus antecedentes más remotos se encuentran en tiempos prehispánicos. A partir de la época colonial la beneficencia fue realizada por la Iglesia católica. Desde entonces es factible encontrar en la trayectoria histórica del país este tipo de labores, *ajustadas a la dinámica política del momento*. Durante la Colonia, estas actividades se realizaron conforme a las disposiciones del Real Patronato. Durante el siglo XIX las actividades asistenciales se realizaron bajo distintos modelos, siendo la época de

⁴⁶³ La nueva Ley de Migración, aprobada en mayo de 2011, no evita esos riesgos. En efecto, la única novedad que presenta al respecto es un incremento en las sanciones económicas y en castigos para quienes delinquen de esta manera, lo que resulta a todas luces insuficiente, dada la complejidad de los procesos delictivos involucrados que no son siquiera considerados.

Juárez el periodo en que se establecen bases regulatorias laicas para el ejercicio de la beneficencia. Durante el prolongado mandato de Porfirio Díaz, a finales del XIX y principios del XX, se consolida la legislación, a la vez que se flexibiliza el régimen de actuación católica. Será durante el siglo XX cuando se acuña el término filantropía, y en 1943 se modernizan los ordenamientos administrativos correspondientes. Durante la presidencia de Carlos Salinas se da otro giro al incorporar el término solidaridad a los preexistentes, a la vez que se produce una mayor participación y preponderancia del sector privado en las labores de asistencia social. También durante la administración de Salinas se hará una reforma constitucional en materia religiosa, de la cual se hablará más adelante, y se creará el Instituto Nacional de Migración (INM), que será la institución responsable de la migración en México y referencia obligada en este texto. Lo anteriormente expuesto nos permite afirmar que ha habido un largo proceso social de construcción de diversas prácticas de atención a personas y sectores en situación de vulnerabilidad, con el concurso desigual en el tiempo y la forma de distintos actores sociales, organizacionales e institucionales, tanto del sector público como privado. Es como parte de esa larga trayectoria que se puede ubicar la labor humanitaria hacia los migrantes, bajo la modalidad jurídica de asistencia privada (las implicaciones de ello se verán más adelante).

Por sí misma, la migración internacional podría bastarse con las expresiones espontáneas de acompañamiento, de orientación o servicio de los lugareños al pasar, expresiones que hablarían de relaciones “naturales” entre iguales, sin referencia a marcos normativos que distinguen, separan y hacen a unos más, frente a otros que son percibidos (y tratados) como menos, por carecer de un papel oficial. En la sociedad de papeles del Estado moderno (cédula de identidad, pasaporte, visa), quien carezca de ellos se convierte, de manera inmediata, en vulnerable, en presa de apetitos diversos. De esa distinción que disminuye a unos, se derivan prácticas sociales e institucionales de abuso diverso. Y en una sociedad tan desigual como la mexicana, esas desigualdades terminan alcanzando a los propios segmentos sociales nacionales ya que dañando a unos se dañó luego a otros, pasando del daño al extranjero al daño al desigual mexicano. En otras palabras, del huevo de la serpiente de la desigualdad sale la bestia que termina mordiendo la parte más vulnerable del cuerpo social nacional.

En un primer momento, los organismos humanitarios surgen como instancia social necesaria para la protección de los derechos de los migrantes frente a los mandatos inaceptables de la ley estatal, de su aplicación desvirtuada o de la actuación equívoca del funcionario público. Hoy, aunque esa meta se mantiene vigente, se le ha agregado otra: la lucha contra el delito que en cualquier momento y espacio social daña también al migrante y a su familia. En ocasiones, este último lo efectúan actores sociales de manera independiente, en otras, en complicidad con empleados del Estado. Por eso la labor humanitaria actúa en varios frentes al unísono, aunque no siempre coordinada, como se verá más adelante: 1) dando atención directa al migrante que lo requiere; 2) realizando gestiones ante instancias públicas; 3) procurando recursos para la realización de su cometido; 4) cuidando a los migrantes y cuidando

tanto al personal humanitario como sus instalaciones de los abusos y delitos que los actores antes mencionados realizan; y 5) actuando en lo posible en amplias redes en lo regional, nacional e internacional. ¿Cómo se ha llegado hasta ahí?

En México, la solidaridad organizada con el migrante internacional tiene una identidad esencialmente católica, sea por el número de organismos civiles y religiosos que la practican, sea por la filosofía eclesial o secularizada que priva en la mayoría de dichos organismos (casi la totalidad de los albergues y casas de migrantes tienen impronta católica, de ahí que este análisis se centre más en ellos). Esa particularidad católica contrasta con la que se presenta en Estados Unidos y en Centroamérica, más en la primera que en la segunda, que es más cristiana, dada la diversidad de participaciones eclesiales y laicas, mayor que en el caso mexicano. Esa diversidad de cosmovisiones y pastorales tendrá efectos diferentes en todos y cada uno de los cinco frentes antes enunciados, como se verá más adelante.

La gran mayoría de la población migrante centroamericana, que es la que más transita y llega a México, es cristiana en alguna de sus vertientes, fundamentalmente católica. Eso muestra la existencia de un elemento en común que facilita el encuentro entre migrante y organismo humanitario: el cristianismo. Históricamente, los inmuebles eclesiásticos han sido también santuarios de protección y no sólo espacios de oración, y su personal muchas veces es requerido para hacer labor humanitaria como parte esencial de la misión de la Iglesia. De esa vetusta tradición emana el albergue al migrante, que ya en los tiempos modernos se puede ubicar en espacios y conducciones laicas, más o menos cercanas o distantes de la mano obispal. De esta forma, cuando ocurrió la llegada masiva de solicitantes de refugio (guatemaltecos en su gran mayoría) en los años 1980,⁴⁶⁴ emergieron dos grandes vertientes de atención, ambas de la Iglesia católica en Chiapas: 1) el Comité de Ayuda a Refugiados que, desde la diócesis de San Cristóbal de las Casas, se comprometió concretamente con el refugiado como tal y 2) el Comité de Ayuda al Inmigrante Fronterizo (Codaif) en la diócesis de Tapachula, el cual, desde su aséptico enunciado, evitaba comprometerse con una causa en particular, no daba margen a tensiones y conflictos con el Estado mexicano, como sí ocurrió con la de San Cristóbal, encabezada por el obispo Samuel Ruiz.⁴⁶⁵

La inmediata creación de comités pro-zapatismo en el mundo occidental, sobre todo después del levantamiento indígena zapatista en 1994 en Chiapas,⁴⁶⁶ resultaría inexplicable sin la base social y las redes internacionales de apoyo creadas para los

⁴⁶⁴ Ver Rodríguez, G. (2003) "Una mirada urgente al sur: los refugiados guatemaltecos en Chiapas". En Guillén, Diana (Coord.) *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*. México: Instituto Mora. pp. 223-270.

⁴⁶⁵ Ver de Casillas, R. (2003) "Los nexos de los rezos. Iglesia católica, líneas pastorales y sociales en el estado de Chipas durante los noventa". En Guillén Diana (Coord.) *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, México: Instituto Mora, CONACYT.

⁴⁶⁶ Legorreta, M. C. (1998) *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*. Cal y Arena, México.

refugiados de los años 1980; esfuerzos en buena parte sufragados con recursos de Europa Occidental, que por ese entonces vivía cambios políticos a raíz del eurocomunismo y la llegada al poder gubernamental de partidos de corte socialista y socialdemócrata. Sin uno y otro antecedente, igualmente inexplicable sería la emergencia de nuevos organismos civiles para la defensa de los transmigrantes, o la conversión de otros, preexistentes al nuevo flujo migratorio que se produjo a partir de los años 1990.⁴⁶⁷

En los años 1980 había la preocupación en México sobre los alcances territoriales de los conflictos político-militares en Centroamérica. En aquellos tiempos, una teoría muy socorrida era la del dominó, que de manera mecánica presagiaba, en la lógica de la “guerra fría” que, si antes cayó Cuba, ahora cae Nicaragua, le sigue El Salvador, luego Guatemala y de ahí el sur de México, tan cercano en muchos sentidos a Centroamérica. De ahí la necesidad de reforzar por distintos medios la frontera sur. Previamente, durante el *echeverriato* (1970-76), se había modificado el estatuto territorial en el sur fronterizo (Quintana Roo), lo que significaba que sus autoridades estatales serían producto del sufragio electoral, y no nombrados directa y legalmente por el presidente del país, como ocurría hasta ese entonces. Esto dio lugar a un nuevo Estado federal con electores nuevos: nuevos como electores de sus gobernantes, pero sobre todo nuevos porque un segmento importante lo constituían flujos de migrantes internos llevados, inducidos, alentados gubernamentalmente a poblar esa parte del sur nacional y otro segmento importante provenía de flujos de guatemaltecos refugiados recién reubicados. Los cambios demográficos, conjugados con cambios en estatutos legales, en un escenario fronterizo colindante con sociedades en conflicto (Guatemala) o de reciente reformulación como Estado-nación (Belice) y sujeto a acelerados procesos de movilidad humana y migración internacional, complicaban la conducción gubernamental mexicana, por eso se exacerbaba el celo del Ejecutivo federal hacia las fuerzas sociales emergentes, máximo si se conducían de manera alternativa.

Con la incorporación de la figura de refugiado a las leyes nacionales en los años 1990, se ampliaba el espectro jurídico que incluía a los guatemaltecos (y otras nacionalidades, aunque su número fuera menor) quienes, como refugiados, habían sido reubicados en distintos municipios de Chiapas, Campeche y Quintana Roo. Con el tiempo, esos refugiados, no todos, devendrían mexicanos por naturalización y padres de otros mexicanos por nacimiento (sus hijos); es decir, población mexicana nueva que, para serlo culturalmente, tendría necesidad de refuerzos estatales. Para responder a ello, el gobierno federal creó el Programa Cultural de las Fronteras, pues el desafío no era sólo de identidad política nacional, sino de gobernabilidad.

En los años 1980 se había llevado a cabo otra innovación, con mayor incidencia en el sur y sureste mexicano: la pluralidad cristiana, con mayor visibilidad en locali-

⁴⁶⁷ La emergencia de organismos civiles dedicados a la migración hay que ubicarla en un proceso social, político y cultural más amplio, que algunos lo ubican como producto del 68 mexicano, en tanto que a partir de esos años ocurre el surgimiento y multiplicación de organismos civiles para las causas más diversas en el país.

dades rurales, pobres e indígenas. El sureste mexicano se convirtió en escenario de disputas entre cosmovisiones cristianas de proyectos de iglesia y sociedad, de presente y futuro.⁴⁶⁸ En los procesos sociales y socio-religiosos estaban presentes los migrantes, documentados o no, refugiados o no, migrantes regionales o no. Por ejemplo, en los agrupamientos en los campamentos de refugiados guatemaltecos, incluso la ubicación espacial de los grupos familiares y la organización dentro de ellos respondía en parte a elementos identitarios (como lengua y religión), y no sólo al momento y lugar de llegada, a la logística gubernamental, o a la labor humanitaria de organismos civiles y confesionales concurrentes.

Algo más había en juego, pues en Centroamérica, en la región andina y en parte del Cono Sur, también se observaba ese crecimiento cristiano, evangélico, de otras trayectorias bíblicas y de comunidades eclesiales de base (CEB) que constituían una propuesta pastoral diversa a la eclesial católica tradicional y que acercaba a los partidarios de esas comunidades a organizaciones políticas de izquierda. ¿Cómo reforzar la evangelización católica entre indígenas y pobres centroamericanos migrantes sin favorecer disidencias intra-eclesiales y sin que ellas alimentaran tensiones entre la Iglesia católica y el gobierno mexicano? ¿Cómo acompañar a los indígenas zapatis-tas sin riesgo de adscribir las organizaciones católicas a propuestas que, desde cierta lógica, eran ajenas a la Iglesia católica, por la presencia evangélica y de intereses partidarios de izquierda? ¿Habría que retirarse y dejarles el campo libre a esas organizaciones diversas y retrotraer a los agentes de pastoral intramuros? Las posibles pérdidas de fieles, de darse el retiro, ¿se limitarían a la región o tendrían efectos similares en el sur del río Suchiate, es decir en Centroamérica y allende el sur de la región?

El sur-sureste, y más específicamente Chiapas, era en ese tiempo escenario social de distintas problemáticas políticas, religiosas y migratorias que se entremezclaban cotidianamente, poniendo a prueba los marcos analíticos, pero aún más la actuación de gobernantes y cuerpos institucionales de la época. Eran los tiempos de las ONG (organizaciones no gubernamentales) para hacer hincapié en que no había relación con el gobierno, que se era anti y no pro-gubernamental, en respuesta reactiva a la trayectoria gubernamental de ese entonces de actuar preferentemente y en ocasiones exclusivamente con las instituciones y corporaciones pro estatales, de confrontación más o menos democrática con las estructuras verticales de poder público. De ahí que el parto de los organismos pro-migrantes fuera más doloroso, más costoso socialmente y más lleno de equívocos por parte de distintos participantes, independientemente del sector u organización de adscripción.

Había, adicionalmente, un antecedente equívoco. Con la separación del Estado y la Iglesia católica, y en general de todas las iglesias, conforme a la Constitución de 1917, legalmente las iglesias carecían de personalidad jurídica en México. No existían ante la ley, aunque existían y se extendían socialmente. ¿Cómo podía proceder el

⁴⁶⁸ Ver Casillas, R. (1989) "Emergencia protestante y disidencia religiosa en Chiapas". En *Estudios fronterizos* 17. pp. 105-130.

Estado ante lo que jurídicamente no existía? ¿Cómo podía lo inexistente religioso ser un interlocutor ante el Estado? Mediante personalidades jurídicas diversas (asociaciones civiles, por excelencia, en los ámbitos de acción o asistencia privada) se crearon las mediaciones para el encuentro, la convivencia y la atención de los temas de interés común entre las instituciones distanciadas y separadas en lo jurídico. Esa diversidad de personalidades jurídicas permitió al conjunto de iglesias, y no sólo a la católica, aunque fuera ésta la que más presencia desarrollara, poder actuar socialmente en los campos de la cultura, educación, filantropía, asistencia, capacitación técnica, o en el desarrollo de proyectos productivos, por citar algunos ejemplos, y en la atención a las poblaciones desplazadas.

Si a ello se agrega la existencia de dos estructuras diferentes dentro de la Iglesia católica⁴⁶⁹ (clero secular y clero de congregaciones religiosas, también llamado clero regular), que ambas actúan directamente en la sociedad conforme a los mandatos específicos que les son propios a cada una de ellas, en un territorio mexicano segmentado conforme a dos lógicas distintas (provincias y jurisdicciones episcopales), y respondiendo a distintas autoridades (obispos y provinciales), se tiene una gran complejidad de relaciones que difícilmente se puede traducir en una acción sola, suficientemente coordinada, acatada y cumplida en tiempo y forma por todos. Es una expresión unívoca de la ausencia de monolitismo en la Iglesia católica, algo que le ha permitido tener presencia en lo diverso, heterogéneo y en lo mundano contradictorio, para bien y para mal.

La diversidad de figuras jurídicas dio lugar a la participación de laicos con distinto bagaje sociocultural en los distintos frentes y actividades sociales, con distintos mecanismos y formas de relación con los obispos (que conforme al Derecho Canónico son la autoridad suprema en la jurisdicción que les asigna directamente el pontífice romano, al único al que rinden cuentas, y el único que les nombra y puede remover) y también con las autoridades provinciales del clero regular o sus designados. Dicho de otra forma, esos cuerpos laicales, mediaciones necesarias entre las partes, con el paso del tiempo terminaron adquiriendo autonomía relativa de las mismas partes, tanto de las que las generaron como de las otras con las que tenían que dialogar.

Estas autonomías relativas se observan en la cantidad y diversidad de organismos que asisten a los migrantes internacionales en México.⁴⁷⁰ Estos organismos tie-

⁴⁶⁹ Ver Casillas, R. (2003), Op. Cit.

⁴⁷⁰ Como ejemplo de ello, y como se indica en este texto, existen albergues y casas de migrantes que, en lo práctico, no presentan diferencias sustantivas. Empero, los responsables de esos lugares humanitarios prefieren una u otra denominación y corrigen al interlocutor cuando se les llama de una manera diferente a la que ellos prefieren. Incluso hay casos en que usan las dos denominaciones. En consecuencia, y por respeto a sus determinaciones, aquí se hará referencia a albergues y casas de migrantes, como si fueran distintos. Las diferencias sustantivas estarán en su concepción pastoral, en sus recursos, en el alcance de su obra, en la

nen en común el tema migratorio, pero no hay una lógica única que les oriente en lo social, en lo pastoral, en las formas de estructurar sus identidades, de realizar sus funciones, de definir su ámbito de competencia, de relacionarse con los distintos interlocutores, o de dar cuenta de sus logros y resultados. De hecho, se generó una especie de doble identidad: 1) en lo formal, hubo quienes dotaron a su organismo de un nombre “entendible” en la lógica laica y la cultura política institucional, lo que facilita(ba) la comunicación con los sectores y funcionarios gubernamentales, y 2) en lo real, en algunos casos, con formas de conducción colegiadas para la organización de las tareas diarias a efecto de facilitar la comunicación con sus pares y la población migrante, en un diálogo horizontal.

De la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), que es una *instancia colegiada* de la Iglesia Católica, emana la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH), entre cuyas funciones está la *coordinación* de la Conferencia episcopal con los albergues y casas de migrantes. Es importante aclarar que albergues y casas no necesariamente dependen económica, jurídica, organizativa y políticamente de dicha Comisión ni de la CEM, pues hay casos en que sus directivos son laicos, nombrados por mecanismos e instancias laicas, con patrocinios económicos laicos, así como hay otros que responden a instancias eclesiales, pero que no por ello tienen relación de subordinación con dicha Dimensión. Los antecedentes antes mencionados permiten entender esa diversidad de formas de relación y de colaboración, en el mejor de los casos, en ese mundo intra-confesional de autonomías relativas.

También están las órdenes religiosas que se dedican a la atención de los migrantes. Por la naturaleza de su mandato, destacan los scalabrinianos y las scalabrinianas. Pero también están las organizaciones diversas de los jesuitas, dominicos y franciscanos, por citar sólo algunas, así como los encuentros recientes y muy significativos de obispos canadienses, estadounidenses, mexicanos, centroamericanos y caribeños que, en conferencias *ad hoc*, reflexionan sobre la articulación de su labor pastoral en la migración internacional. Para dar un ejemplo de la importancia que ha adquirido la migración, en el encuentro multi-episcopal celebrado en junio de 2009, en Tecún Umán, Guatemala, estuvo presente un muy alto funcionario de la Santa Sede, el Presidente del Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes; un hecho simbólico que, en ese mundo de símbolos como es el religioso, no es dato menor referente al compromiso de la Iglesia mundial en el tema.

La DPMH dice contar con poco más de 50 albergues y casas de migrantes en México que cuentan con poco más de 500 involucrados entre miembros del clero de distintas adscripciones religiosas, misioneras y laicos. Sería deseable contar con un directorio que precisara número, localización, actividades y demás información de pertinencia pública.⁴⁷¹ Ello no es posible en buena parte porque no existe una estruc-

relación con otros agentes involucrados y con los migrantes, como se verá en su oportunidad, y que se presentan de manera transversal en unos y otras.

⁴⁷¹ Para la elaboración de este escrito se solicitó con oportunidad la relación de albergues y casas de migrantes, a efecto de hacer una presentación más puntual, a la Hermana Leticia

tura unificada que lo permita, o porque no se ha logrado una metodología y acuerdos que permitan precisar el tipo de relación real entre albergues y casas de migrantes con la DPMH, pero también debido a subjetividades que declinan hacia la segmentación, la atomización y falta de transparencia. Para decirlo en lenguaje confesional, en el medio humanitario hay muchas capillas, algunas se sienten y se conducen como catedrales, pues tienen “sus” migrantes y evitan compartirlos o compartir información sobre ellos. Falta una buena dosis de ecumenismo católico, de ecumenismo cristiano y de prácticas sociales de inclusión, pues atomizaciones y apropiaciones están igualmente presentes en organismos humanitarios que, sin impronta confesional, también se dedican a la atención a migrantes, y presentan taras similares. A la luz de los antecedentes de conflicto, tensión y desencuentro mencionados anteriormente, que son compartidos por organismos laicos y de humanistas sin compromiso confesional, es entendible, así sea injustificable, la pulverización mencionada y la débil voluntad por superarla.

No obstante la crítica, es necesario hacer referencia más detallada a las grandes contribuciones humanitarias, que son muy significativas. Uno de los temas que provocan más incógnitas es el del financiamiento, de ahí que se presente a continuación un segmento que ilustra su particular complejidad.

1.3 Las fuentes de financiamiento, los límites legales y sus incógnitas

Ningún organismo civil que atienda a los migrantes es autosuficiente y difícilmente algunos de ellos generan algún recurso económico. Hay limitaciones de ley muy precisas al respecto, como se verá más adelante. En este sentido, las entidades que atienden a migrantes son absolutamente “sociales”, no sólo por su objetivo de servicio al migrante, sino también por los patrocinios en dinero y en especie que reciben, que incluye la labor desinteresada de quienes, como voluntarios, ofrecen su trabajo sin remuneración alguna, o simplemente simbólica. Las fuentes institucionales de financiamiento son internacionales y nacionales; algunas de instancias públicas, otras privadas y algunas más de agencias internacionales (confesionales o no). Las aportaciones, en dinero y en especie, lo son tanto para tareas específicas o generales, por tiempos definidos por lo regular; algunas son aportaciones únicas y otras renovables, y casi todas sujetas a procedimientos que incluyen la presentación de un proyecto o convenio, de informes parciales y finales, que por lo regular son documentos privados y, aún más privados, los informes financieros (la nómina y el ejercicio presupuestal son, por lo regular, confidenciales, con lo que a veces no los conoce

Gutiérrez, Secretaria Ejecutiva de la DPMH, misionera scalabriniana, quien se abstuvo amablemente de atender la petición bajo el argumento de que esa era información de conocimiento primero de los obispos y, posteriormente, pública, si estos lo autorizaban.

al detalle ni siquiera el donante).⁴⁷² A las fuentes institucionales se agregan las sociales, mayoritariamente locales y (pocas) nacionales, que son particularmente casuísticas y sujetas a múltiples variables (lo que las hace de menor consistencia que las institucionales).

Esa diversidad de fuentes podría dar la impresión de abundancia, lo que no respondería a la realidad: son muchas las fuentes de financiamiento porque las problemáticas en el mundo son igualmente muchas, y ese amplio mundo de donantes (sobre todo los institucionales e internacionales) establece sus agendas, prioridades, tiempos, procedimientos de gestión, regiones de interés y criterios de selección, entre otros elementos, lo que significa que, para poder participar, se requiere de conocimiento, relaciones y experiencia en la procuración de fondos y la Iglesia católica no prepara en sus seminarios a cuadros para economía, sino para la salvación de las almas (habría que recordar que el personal “fijo” o duradero en los albergues tiene formación y adscripción clerical). Por otra parte, la relativa juventud de las instancias sociales llamadas organismos de la sociedad civil,⁴⁷³ y las vicisitudes antes referidas, dan elementos para hablar de una experiencia acotada, en general, a la gestión de recursos; de ahí que en los organismos humanitarios dedicados a migración, y derechos humanos en particular, se vea la renovación de participantes con bastante frecuencia, con un distintivo común: casi todos son jóvenes. En efecto, son pocas las personas que pueden dar testimonio de larga trayectoria en la defensoría de los migrantes y, en la mayoría de ese reducido grupo, predominan los de formación o adscripción religiosa. Por esa combinación de elementos, a la luz de las innovaciones en el marco constitucional de México de 1992 en materia religiosa, en el que se establecen las bases para el *otorgamiento* de personalidad jurídica a las iglesias, y se precisa en el Reglamento correspondiente la participación de las mismas y sus agentes de pastoral en labores de asistencia privada,⁴⁷⁴ pero no pública, así como el posible acceso a las fuentes gubernamentales de financiamiento, cabe ampliar la reflexión sobre este aspecto legal y su puesta en práctica.

¿Por qué algunas iglesias desarrollan una labor asistencial en la sociedad y otras no, fuera de los recintos sacralizados, con actividades no necesariamente, ni directamente vinculadas al culto religioso? La respuesta es fundamental para entender que, aunque en el país existen poco más de 6.000 iglesias de acuerdo a la clasificación

⁴⁷² Éste no es el caso de albergues y casas de migrantes que, por lo regular, tienen al frente a un miembro regular del clero y, en cuanto tales, no reciben salario alguno por la labor humanitaria que realizan.

⁴⁷³ Su nombre anterior, común en el siglo XX mexicano, era ONG, ya citado.

⁴⁷⁴ La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en su artículo 9º, inciso V, dice que las Iglesias podrán “participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de a la presente, a las leyes que regulan esas materias”. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (1993). México: Talleres Gráficos de la Nación. pp. 6-7.

gubernamental que pueden desarrollar actividades de asistencia *privada* de manera legal, no todas lo hacen. Entre las que sí lo hacen, tampoco se pueden catalogar todas sus acciones, ni las de sus fieles, como convergentes a un solo modelo de sociedad, a una sola manera de interactuar con otros actores sociales, sean estatales o no.

Aunque todas las iglesias tienen una cosmovisión, es decir una visión de la sociedad, no todas desarrollan un trabajo social extramuros o que pueda verse como desvinculado de la labor central de la fe y la oración. Ello se debe a la interpretación del texto bíblico o sagrado, a partir de la cual se considera que esas labores las deben efectuar el Estado y las dependencias de gobierno competentes, y hay que servirse de ellas, incluso si lo hacen mal, como ocurre en materia de educación pública, a juicio de la mayoría de las iglesias protestantes y evangélicas, por citar un ejemplo. En otro nivel, a que hay iglesias que desconocen la existencia de programas y normatividades, a su inexperiencia institucional en la gestión pública, a que no cuentan con personal capacitado, a sus malas experiencias, etc. Consecuentemente, puede hacerse una distinción entre las iglesias que sí participan de ese esquema y actúan de manera directa, a la vez que promueven, patrocinan, encabezan o respaldan la creación, existencia y actividad de organismos laicos al servicio de los migrantes, y otro sector eclesiástico o religioso que no participa de dicha concepción y práctica, dejando las posibles participaciones de sus fieles a procesos sociales dependientes de su iniciativa personal. En otras palabras, es a partir de la posición de las iglesias, las religiones y sus fieles que se debe considerar parte de la respuesta a dicha temática. Eso ayuda a entender que sean organismos católicos en particular y, entre ellos, algunas órdenes religiosas, los que sí actúen en atención migratoria y, entre todos ellos, sólo algunos accedan a determinado tipo de fuente de financiamiento.

Entre las iglesias que desarrollan un trabajo social y alientan la creación de organismos laicos hay diferencias de consideración. En este sentido, es imposible considerar la existencia de una sola pastoral social. Es más aceptable hablar de distintas pastorales sociales en el interior de una sola iglesia, siendo el de la Iglesia católica el caso más ilustrativo de la diversidad de pastorales intra-eclesiásticas,⁴⁷⁵ con más o menos respaldo de las cúpulas religiosas, en distinto momento y circunstancia, lo que ha permitido, el desarrollo de distintas concepciones de qué causas sociales hay que atender, en qué actividades sociales hay que incursionar, a qué grupos sociales hay que atender, cómo hay que hacerlo y con quién hay que hacerlo. Así, habrá instituciones⁴⁷⁶ que se dediquen a la atención de menores abandonados, con problemas con-

⁴⁷⁵ Ello explica la actuación de grupos de fieles en sociedad con distintas perspectivas de lo que hay que hacer. En este sentido, con distinto fundamento doctrinal, se encuentran diferentes tendencias, desde la Teología de la Liberación hasta el Movimiento Carismático, por citar dos ejemplos, en la Iglesia católica. Y, si el análisis es más riguroso, se podrán precisar diferencias importantes en tiempo y espacio en una misma perspectiva, como puede ser el caso de la Teología de la Liberación en que, en términos políticos, podrían observarse acentos más en elementos reformistas en algunos casos, como de vertiente comunista en otros.

⁴⁷⁶ La diversidad es mayor a lo que a primera vista se presenta, o se homogeneiza con base a criterios ideológicos. Un análisis cuidadoso llama a no confundir, por más afinidades que se

génitos de salud, a ancianos, a migrantes, u otros grupos de personas, pero también habrá otras que se dediquen a capacitar para el empleo o autoempleo, a patrocinar proyectos de inversión, productivos o comercialización, y las maneras de hacerlo y con quién hacerlo pueden ser diferentes. Para ello, las entidades eclesiales recurren a donaciones, a programas gubernamentales, sean estos de donación, exención fiscal, coinversión o algún otro que les permita la realización de sus metas, o bien a ensanchar el espectro social de beneficiarios debido a los efectos multiplicadores de la suma de patrocinios públicos y privados. También ocurre que, conforme a empatías de proyectos sociales, religiosos, u otros, algunos organismos civiles de corte confesional prefieran acudir a financiamiento internacional y limitar, en la medida de lo posible, la gestión administrativa con el sector público nacional debido a diferencias políticas, partidarias, o incluso personales y religiosas. Lo anterior revela la existencia de una amplia trama de participaciones, la cual es tan compleja como las razones mismas que originan su existencia organizacional en un momento dado.

En tanto existen esas diferencias, enfoques y razones, el resultado observable en la sociedad es de asimetrías en el acceso a los recursos, en las actividades realizadas, en los grupos sociales beneficiados, en las regiones atendidas, en el horizonte temporal de trabajo social que, a simple vista, pueden achacarse a causas externas a los albergues y casas de migrantes, para precisar la materia de este escrito. Por lo dicho, la inequidad en el acceso a los recursos públicos no es un producto uni-causal, ni del Estado ni de una Iglesia en particular o varias de ellas, ni de un grupo de organismos laicos. La inequidad, en todo caso, sería más sólidamente explicable como resultado de un *conjunto desigual de participaciones*, tal y como se ha dicho anteriormente, imputables a razones jurídicas, políticas y de administración pública, pero también sociales y religiosas.

Lo anterior no implica desconocer que hay instituciones religiosas, organismos laicos y creyentes que bien han sabido aprovechar el marco legal pre-reforma y post-reforma constitucional de 1992 en materia religiosa para distintos fines. No obstante, sería equívoco pensar, por ejemplo, que todo el empresariado católico destina parte de sus haberes al patrocinio de organismos y obras sociales por el simple hecho de que, de esta manera, deja de pagar impuestos al Estado, así sea el tema de las exenciones fiscales un tópico pendiente de transparentar por parte de las autoridades hacendarias del país. El asunto es de otro tenor y reviste una complejidad particular: la acción puede responder a una cosmovisión religiosa que motiva al creyente a distribuir parte de sus ingresos entre sectores vulnerables por los medios y vías más acordes a su modelo de sociedad, lo cual, a la vez, permite que entre los receptores del beneficio se pueda propagar el modelo social deseado por los promotores de la acción benéfica y, de esa manera, se ganen adeptos o simpatizantes para una causa determinada. En otras palabras, se alientan las adscripciones religiosas y sociales con la práctica, los medios y las formas de organización deseadas y posibles de acuerdo

puedan encontrar, a organismos como Legionarios de Cristo, Caballeros de Colón, Opus Dei y Caballeros de Malta.

con la visión religiosa y los recursos sociales con apego al marco legal vigente. Si se prefiere, se trata de formas sociales de reproducción de una cosmovisión confesional con el concurso de organismos laicos, que, habría que recordar, no siempre son dependientes ni subordinados incondicionales de las jerarquías religiosas.

En efecto, en México la Iglesia católica es una institución religiosa permisiva, como ocurre en el mundo con toda organización que aglutine a millones de miembros dispersos en decenas de países y con larga data de existencia. De esta forma, es posible establecer una relación de doble vertiente entre institución religiosa y feligresía con intercambios no sólo doctrinales, sino también sociales, económicos, de cosmovisión y producción social, con referencias comunes e independencias relativas. De ahí que diversos sectores de la feligresía católica puedan normar su proceder individual y social conforme a sus intereses particulares aunque estos difieran del mandato eclesiástico, como ocurre en temas de sexualidad, aborto y educación, para no circunscribir necesariamente la reflexión al tema de la asistencia al migrante y su práctica con mayor o menor apego a las orientaciones del episcopado, a través de la DPMH.

Hay, en contra partida, otro conjunto de organismos y creyentes que han optado por hacer caso omiso a desarrollar obra social que no sea la estrictamente vinculada a su particular noción de religión, o lo que hacen lo financian sin considerar los fondos públicos de coinversión social del gobierno mexicano, entre otros posibles. Esta labor sin el concurso de los fondos públicos, aunque sin duda alguna restringe el alcance de su obra, no la hace menos oportuna, necesaria e importante, tanto para quienes la realizan como para quienes la reciben. No obstante, tiene efectos diversos y no siempre positivos: 1) en el plano social, el alcance en tiempo y espacio es menor, 2) en el plano eclesiástico y religioso, la presencia y actividad es crecientemente asimétrica, sujeta a los altibajos propios de un flujo irregular de recursos financieros, y 3) en el plano de política pública, se deja de favorecer el carácter mixto y multisectorial que refuerza la participación democrática cotidiana.

Entre estas modalidades extremas existe un amplio abanico de situaciones de participación restringida, imputable a razones de lo más diverso, y entre las cuales, quizá, sería más pertinente hablar de cómo ocurre la inequidad de acceso a los recursos públicos, a las donaciones privadas y a los fondos multisectoriales. La diversidad de situaciones hace imposible cualquier generalización sobre ellas, aunque sea indudable su presencia social, casi siempre renovable ante la corta vida de sus organismos y el compromiso precedero de quienes los integran.

Las actividades de asistencia a los migrantes con patrocinio religioso no pueden verse sólo en su lógica misma, sino también como parte de una cosmovisión que se difunde y propone al conjunto social y sus instituciones. La expresión pública por un modelo de sociedad (por poco definido que sea en su exposición pública), de aceptación o de rechazo de programas o acciones específicas de los gobiernos de turno ha sido práctica eclesiástica común, en particular en la Iglesia católica y sus organismos laicos. Empero, gracias a la reforma de 1992, este tipo de práctica ha sido más

común, pues su personalidad legal lo facilita. Desde este punto de vista, no sólo es entendible su expresión pública sino también la legal. El asunto es qué tanto se fortalece a la sociedad y sus instituciones, qué tanto se contribuye a la equidad o no, qué tanto a la democracia, al respeto a la pluralidad, a la tolerancia. Es, quizá, desde estos referentes que debiera analizarse la participación eclesial en los procesos de asistencia a los migrantes, los términos en que ella ocurre y hacia dónde ella apunta.

La sociedad mexicana no cuenta con un conocimiento suficiente de la problemática en cuestión para justipreciar qué hacen o dejan de hacer las distintas Iglesias en dicha materia, ni el Estado mexicano se ha dado a la tarea de reunir los necesarios elementos de juicio para actuar en un sentido u otro, aunque estén al alcance, dispersos, pero a la mano. Ello no niega que la participación religiosa continúe en materia migratoria. A la luz de la historia, no sería recomendable intentar impedir dicha participación, que ha sido una tentación presente en distintos órdenes de gobierno en los 1980, 1990 y lo que va del siglo XXI, pues la experiencias nugaratorias lo único que han logrado es que la participación de las Iglesias ocurra de manera disfrazada, oculta, de manera conspirativa y, cuando las condiciones han permitido salir públicamente, lo ha hecho con grandes resentimientos, conmociones inmediatas y con largos procesos de ajuste social.

Si bien existen elementos doctrinales que impiden, restringen o alientan la acción social de las iglesias y sus organismos laicos, hay un conjunto de elementos diversos a considerar por unas y otros si desean acceder a los fondos gubernamentales. Entre esos elementos, destacan los relativos a la complejidad, modalidades de actuación de la administración pública, reglamentaciones sectoriales y por dependencia que, de carecer del conocimiento necesario, los recursos humanos y materiales, así como de capacidad de gestión, simplemente no hay manera de llegar a ellos. En este sentido, más allá de lo doctrinario, importa que las iglesias y sus organismos cuenten con la capacidad necesaria, la cual es producto de un proceso histórico de aprendizaje, o bien adquieran dicha competencia, sea preparando sus propios cuadros o bien recurriendo a los servicios profesionales de gestores de proyectos. La Iglesia católica tiene amplísima experiencia en la procuración de recursos, en general, pero no necesariamente en lo referente a la migración internacional en México. Por eso la situación de los albergues y casas de migrantes es muy desigual.

Históricamente hablando, la Iglesia católica y sus organizaciones laicas cuentan con un amplísimo bagaje frente al conjunto de otros organismos religiosos en el país, aunque cabe aclarar que no todos los organismos católicos gozan de ese saber, como es el caso de los dedicados a los migrantes. Ese bagaje de conocimiento aplicado se ha desarrollado a lo largo de 500 años, lo que la provee de recursos materiales, humanos y financieros, estructuras administrativas, metodologías de gestión, experiencia, programas y proyectos definidos conforme a líneas de trabajo diferenciadas, susceptibles de ser ajustados a los requerimientos de la normatividad laica gubernamental. Obviamente, no se trata de una competencia perfeccionada al extremo, pero sí perfectible y moldeable respaldada por ese viejo saber estructural. De ahí que, en términos de competencia, la Iglesia católica esté en mejor posición que las demás

organizaciones religiosas para adecuarse a las circunstancias políticas, jurídicas y normativas en materia de acceso a los fondos públicos. Tomando en cuenta esa consideración y especialmente su mayor presencia en el servicio a los migrantes, es entendible que su acceso y obtención de recursos sea significativamente mayor a la de las Iglesias protestantes y evangélicas. La combinación de elementos doctrinales, de relación con el Estado y de existencia en el país de diferentes grupos eclesiales resulta contraproducente en la materia y ensancha la brecha de acceso a los recursos públicos. Eso no se aplica al tema migratorio, pero podría aplicarse.

Desde otra perspectiva, complementaria, la preferencia religiosa de los gobernantes en el Estado laico mexicano es un elemento concurrente, y hasta circunstancial, pero no explicativo de todo el proceso histórico de acceso a los recursos públicos por parte de la Iglesia católica o algunos de sus organismos laicos. Así, las coyunturas políticas, sexenales o de otra métrica política, pueden facilitar o no la acción de los actores socio-religiosos, pero la estabilidad del marco legal y la manera exitosa de servirse de él, estructura la continuidad del proyecto social de las Iglesias y organizaciones sociales. En este sentido, guste o no, la Iglesia católica y algunos de sus organismos laicos llevan una considerable delantera, inalcanzable en el corto y medio plazos de mantenerse las tendencias actuales.⁴⁷⁷

No obstante las ventajas comparativas que puedan darse, existe una complejidad administrativa ineludible. El principal problema es que no existe en el país un marco legal integral relativo a las distintas actividades que conforman la asistencia social, la asistencia privada, la beneficencia, la caridad, la filantropía y los programas sociales públicos. Tampoco hay una homologación jurídica de lo federal y las legislaciones estatales, ni todos los Estados cuentan con legislación al respecto,⁴⁷⁸ ello para no abundar en las posibles disposiciones locales de los más de 2,400 municipios en el país.⁴⁷⁹ Los vacíos legales, la heterogeneidad normativa, las inconsistencias reglamentarias, las contradicciones e imprecisiones, entre otros aspectos, en poco contribuyen a alentar, ordenar y encauzar los distintos intentos socio-religiosos de participación asistencial con composición mixta (pública y privada).

⁴⁷⁷ Como se verá más adelante, las dos administraciones federales de inicio del siglo XXI, panistas, han dejado muestras de preferencia confesional hacia la Iglesia católica, al menos en materia migratoria.

⁴⁷⁸ Por ejemplo, muy pocas entidades federativas cuentan con leyes específicas para las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) y su órgano, la Junta de Asistencia Privada (JAP). Por otra parte, algunos estudios sostienen no haber encontrado la razón por la que en unas entidades a las JAP se les da el estatuto de organismo descentralizado y en otras de desconcentrado, con las implicaciones que cada modalidad tiene en la administración y transparencia en el ejercicio de los recursos financieros. Para mayor información sobre la heterogeneidad legal en las entidades federativas, ver Murúa, S. y Meza, Y (2001) *Asistencia Privada ¿Caridad o Derecho?* Editorial Quinto Sol, México.

⁴⁷⁹ Hay municipios que cuentan con clara normatividad en materia de asistencia y programas de coinversión social, como lo evidencian algunos programas del INDESOL.

¿Qué organismos civiles que atienden a migrantes acceden a esas fuentes gubernamentales de financiamiento y qué montos reciben? Si se pretendiera analizar el ejercicio presupuestal en la materia, éste no sería posible dado que “los datos de presupuesto y ejercicio del gasto se presentan en términos globales, por lo que resulta difícil analizar los capítulos, conceptos y partidas” (García, 2003, p. 13). Adicionalmente, no es posible encontrar “información sobre las organizaciones beneficiadas con los programas sujetos a Reglas de Operación”.⁴⁸⁰ En consecuencia, no se podría saber, desde estas fuentes, qué Iglesias y cuáles de sus organismos laicos acceden a dichos recursos, el monto, acciones específicas realizadas, etc.

En abundancia de complicaciones, Sergio García señala que para el año 2003: “otra limitación fue la de no poder contar con referencias estatales, debido en parte a que los programas sujetos a Reglas de Operación, aun cuando son ejecutados por los Estados y Municipios, la transferencia de recursos se hace de forma centralizada, vía Ramos Generales del Gasto Programable: Ramo 33; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Ramo 39; Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas; o Gasto no programable, Ramo 28; Participación a Entidades Federativas y Municipios; información que no se encuentra disponible.” Agrega que, aunque se trata de recursos federales, “también hay que analizar los acuerdos que cada entidad haya suscrito con la federación y cada dependencia, así como las legislaciones estatales debido a que cada Estado es soberano” (García, 2003: pp. 13-14).

En conclusión, a las mediaciones posibles que emanan de los textos sagrados que inhiben, limitan o condicionan la participación de las Iglesias y sus organismos laicos en los fondos públicos, hay serios y diversos problemas para el acceso a ellos, así como también existe un galimatías para saber qué organismos lo hicieron, en qué actividad los ejercieron y demás temas asociados a la transparencia en el acceso, uso, destino y evaluación de los alcances sociales logrados por la modalidad mixta de coinversión en asistencia social. Pero, de algún lugar reciben fondos los organismos humanitarios para realizar su labor, sin duda, sólo que ese es un tema que está en la opacidad, lo que niega que la obtención de financiamiento sea un permanente dolor de cabeza para albergues y casas de migrantes, y que los recursos que se obtienen sean insuficientes. ¿Cómo podría, por ejemplo, haberse atendido a más 23.000 migrantes en 2009 en los albergues, según un registro parcial (porque la contabilidad era sólo de 10 participantes) e incompleto (porque no todos de esos 10 registraron el total de ingresos y estadías) de lo ocurrido en ese año? Eso se ve en la operación asistencial, que es el tema a seguir.

1.4 Los recursos humanos y materiales para la labor humanitaria: algunos ejemplos

⁴⁸⁰ Es decir, las normas bajo las cuales se procede en esos programas.

Una constante hasta aquí ha sido la heterogeneidad. Lo que se expone a continuación en este segmento presenta otra dimensión de esa heterogeneidad, pero ahora en la operación diaria de asistencia al migrante, sea extranjero o mexicano.⁴⁸¹ En efecto, un recorrido por albergues y casas de migrantes, así como en otros organismos humanitarios que brindan otro tipo de servicio a los migrantes (asesoría jurídica, médica, educativa, o de capacitación, entre otros) permite constatar que cada cual cuenta con recursos diferentes en inmuebles (casas o espacios habilitados para oficinas bajo préstamo, arrendamiento, comodato, etc.), con mobiliario desigual, muchas veces adaptado y multifuncional, con mínimo personal “duradero” y mayor número de jóvenes voluntarios por periodos diversos (trimestral, semestral, anual a lo máximo) de nacionales y extranjeros, con diferentes reglamentos para el ingreso y estadía de los migrantes. Cada albergue tiene su propia disposición de servicios y reglamentación, como se observa a continuación, al detallar algunos ejemplos de servicios en distintos albergues. Esa heterogeneidad de recursos, de historia, de ubicación en las rutas, responde en parte al conjunto de heterogeneidades previamente desarrolladas, lo que obliga al migrante a desarrollar una gran capacidad de adaptación, pero también hace difícil que el interlocutor ajeno entienda y explique a esa diversidad desde una sola visión analítica. Dicho de otra forma, los albergues y casas de migrantes no se complementan en todo ni tampoco responden a una planeación que indique qué da uno en una parte del territorio y qué da otro en otro lugar, aunque todos, por la necesidad del migrante y no por una directriz de la red humanitaria, ofrecen alimentos y primeros auxilios. Es, por ello, pertinente presentar una muestra del conjunto de servicios que albergues y casas de migrantes ofrecen a los migrantes, sin la necesaria identificación de cada caso que se presenta, pues lo que importa es, acorde con el espíritu humanitario, señalar el servicio humanitario y no la mano de quien lo ofrece:

- *Caso 1*

Los migrantes en tránsito gozan de los siguientes beneficios: tres días y tres noches de hospedaje, dos alimentos al día, servicio médico, charlas informativas y cobro de remesa enviada desde el extranjero. El reglamento dice que los usuarios tienen derecho a pasar al menos tres días y tres noches en el albergue, aunque algunos únicamente se quedan una o dos noches y retoman su viaje cuando reciben alguna remesa que les envían sus familiares en Estados Unidos o sus países de origen, pero estos ya no son muchos, pues buena parte de ellos no tiene un familiar en Estados Unidos o aquel ya le envió una suma que ya perdió en intentos anteriores porque fue asaltado o que fue dejando a las autoridades que lo extorsionaron. En casos especiales, cuando el migrante ha solicitado refugio ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), y con conocimiento de esta dependencia, la casa ofrece hospedaje a los solicitantes mientras se resuelve un proceso que se puede demorar semanas o incluso meses. Es el caso de migrantes, en su mayoría, no centroamericanos (provenientes

⁴⁸¹ En particular, los albergues y casas de migrantes que se ubican en las inmediaciones de la frontera norte de México son los más frecuentados por migrantes mexicanos, muchos de ellos devueltos por las autoridades migratorias de Estados Unidos.

principalmente de Cuba, Irak y África). Aún así, la mayor parte de los alojados en el albergue permanecen en la casa por el tiempo estipulado en el reglamento.

- **Caso 2**

Se brinda hospedaje a los migrantes por 24 horas, sin embargo la mayoría tiene que permanecer más tiempo debido a las condiciones en que llegan. Se otorga tres comidas a los migrantes, así como alojamiento durante la noche y el día y la posibilidad de hacer y recibir llamadas telefónicas en casetas públicas dentro del albergue. En caso de que así lo requieran se les otorga ropa, generalmente chamarras, pantalones y zapatos. Hay un área de lavado. Cuentan con una persona que auxilia en el cobro de los giros de dinero. Absolutamente todos los servicios son gratuitos.

- **Caso 3**

Como principal servicio prestado, el organismo apoya a los migrantes en los trámites para la obtención de la forma migratoria FM3 o la renovación de la misma, de modo que los solicitantes del servicio se ahorran total o parcialmente el pago de los derechos ante el INM mediante un oficio girado por el organismo humanitario. Los migrantes se acogen al programa de Regularización Migratoria facilitado por el INM. Adicionalmente, el organismo recibe a migrantes que han sido víctimas de alguna violación a sus derechos y que deciden interponer una denuncia ante la Comisión Nacional o Estatal de los Derechos Humanos. En este caso, el organismo actúa como mediador en la denuncia. El organismo realiza además un monitoreo permanente en la Estación Migratoria de la localidad para verificar la situación de los extranjeros asegurados.

- **Caso 4**

Se ofrece a cada migrante tres días y dos noches de estancia con tres comidas y cuando vienen enfermos, reciben curas especiales. Por medio de donaciones se tiene acceso a medicamentos y cuando son casos de mutilación por el tren, y los jóvenes quieren regresar, se comunica al grupo Beta para que vaya por ellos. En muchas ocasiones este grupo, en vez de llevar a los jóvenes al INM, los lleva al albergue para que ahí se hagan cargo de ellos mientras se recuperan, y después trasladarlos al INM. También se imparten clases de inglés, talleres sobre derechos humanos, cursos de papiroflexia y estambre. Se da la oportunidad a los migrantes de trabajar, pero exclusivamente con las personas ya conocidas por el albergue y que éste sabe que les pagan bien, les brindan alimentación y los regresan en la noche. Todos los servicios son gratuitos.

- **Caso 5**

El albergue brinda servicios de hospedaje, alimentación, atención médica, compra de medicamentos y prótesis, así como la capacitación en costura, computación e inglés. El servicio no se limita a las instalaciones del albergue, pues su personal se

moviliza hasta el Hospital General de la localidad o clínicas en donde hay enfermos o lesionados que han solicitado la ayuda para compra de medicamentos, la realización de alguna cirugía o de análisis clínicos. El tiempo del hospedaje no tiene ninguna limitación dado que atiende a lesionados. En el albergue el tiempo de estancia depende de la recuperación de cada persona, lo que puede demorarse meses.

¿Cómo se norma la vida en albergues y casas de migrantes? Mediante reglamentos que, por lo regular, están a la vista de todos, en la entrada, en el comedor, en el lugar que se considere más visible para los usuarios ocasionales. La importancia de esos reglamentos está no sólo por lo que la casa receptora pueda ofrecer, sino por la organización de la vida en común y también por la circunstancia de potencial riesgo que se pueda presentar en un lugar y no en otro. Así, se pueden citar los siguientes ejemplos:

Caso 1: Reglamento⁴⁸²

1. El huésped debe permanecer en la casa máximo 24 horas.
2. Es un compromiso de los huéspedes el mostrar absoluto respeto a los encargados del albergue y compañeros.
3. En este lugar prestamos un servicio de caridad totalmente gratuito, no gestionamos ningún trámite migratorio. Por esto y por seguridad de todos, queda estrictamente prohibido a los huéspedes relacionarse desde esta casa y sus alrededores con traficantes de personas.
4. El huésped tiene la obligación de dejar limpia la ropa de cama como la recibió y colaborar con la limpieza general de la casa así como la elaboración de alimentos y lavado de loza.
5. No se aceptan personas en estado de ebriedad o bajo el efecto de alguna droga. Quien viole esta disposición nos obligará a pedir el auxilio de la Seguridad Pública para que desaloje la casa y por consecuencia será turnado a las autoridades correspondientes, lamentablemente.
6. Por ningún motivo se permite el consumo de bebidas alcohólicas ni otro tipo de enervante dentro de la casa.
7. Para evitar problemas con los vecinos y autoridades los huéspedes deben permanecer dentro de la Casa de la Caridad y guardar el debido respeto y silencio (durante la noche).
8. El área para que los huéspedes permanezcan es el patio externo y los dormitorios. El comedor y los pasillos sólo se usarán a la hora de los alimentos. A la planta alta y a la cocina no se permite el acceso.
9. La puerta de la casa se cierra a las 21:00 hrs.
10. Nadie en la Casa está autorizado por Cáritas a solicitarles una compensación económica, ni de ningún otro género por los servicios recibidos; y
11. Al entrar los huéspedes recibirán un chequeo corporal para evitar introducir drogas o alcohol en esta Casa, así como objetos punzo- cortantes y armas.

Caso 2: Reglamento⁴⁸³

1. Toda persona deberá registrarse a su llegada.
2. Se les dará alojamiento por tres días y tres noches.
3. No se dejará entrar a personas que estén pagando pollero, ni a polleros.

⁴⁸² Transcripción textual.

⁴⁸³ Transcripción textual.

4. Se le negará el acceso a toda persona que porte o esté bajo los efectos del alcohol y/ o drogas.
5. Ayudar a mantener limpio el albergue.
6. Prohibido fumar dentro de la casa y estar sin camisa.
7. Respetar los horarios de lavado, y baño.
8. Nadie podrá entrar ni salir después de las 21:00 horas.
9. La hora de levantarse es a las 07:00 horas.
10. Nadie puede permanecer en los cuartos durante el día.
11. Hombres no pueden entrar al cuarto de mujeres, ni mujeres al cuarto de hombres.
12. No está permitido que las parejas se acaricien.
13. No se permite entrada a la cocina sin autorización.
14. Cada uno será responsable de cuidar sus cosas y respetar las de los demás.
15. Darse y respetar a los otros.
16. Apagar ventiladores y luces cuando no sea necesario; y
17. Cualquier otro asunto, dirigirse al encargado del albergue.

Caso 3: El reglamento del albergue establece como única condición para permanecer el ser migrante, sin importar la nacionalidad, respetar las reglas de conducta en relación con las drogas y al alcohol, así como el respeto de las mujeres y sus áreas de dormitorio y, por su propia seguridad, permanecer el mayor tiempo en la casa y no estar fuera después de las 9 de la noche.

En relación con las autoridades, albergues y casas de migrantes desarrollan prácticas y relaciones diferentes. Nuevamente, está el bagaje de la relación histórica Estado-Iglesia, la cosmovisión pastoral y, sin duda, la relación interpersonal entre agente humanitario y agente que encarna la autoridad gubernamental. Por ello, hay casos en que se desarrollan buenas relaciones de colaboración y otros en que la tensión está a flor de piel. Algunos casos concretos que ilustran esa diversidad son los siguientes:

- *Caso 1*

La relación del albergue con el grupo Beta⁴⁸⁴ es de distancia, aunque de colabo-

⁴⁸⁴ Instancia gubernamental dependiente del INM creada para orientar y ayudar a los migrantes indocumentados en particular.

ración, porque, considerado el vínculo para atender a enfermos de gravedad a través de la Cruz Roja, o bien cuando algún migrante decide regresarse voluntariamente, pueden canalizar a tales migrantes a través del grupo. Por otra parte el grupo Beta también solicita al albergue que cuide a algún migrante enfermo hasta que se recupere para trasladarlo a los albergues de mutilados en la frontera de Tapachula. Aunque la posición del albergue es aceptar al migrante, porque no pueden negar la ayuda humanitaria, les parece preocupante que el grupo Beta decida llevarlos al albergue porque en las estaciones migratorias no les pueden brindar los cuidados necesarios.

- *Caso 2*

El albergue tiene muy buenas relaciones con diversos sectores de la sociedad local. Con las dependencias del Estado relacionadas con el fenómeno migratorio la relación es muy estrecha, lo cual es visto con sospecha por algunas asociaciones civiles locales. Por ejemplo, el perfil del responsable, como gestor de recursos a nivel local, regional, nacional e internacional, así como por su muy bien lograda imagen pública, le permite sostener un diálogo en las altas esferas estatales, en cuanto al tema de la migración se refiere. Eso no obsta para que el responsable del albergue mantenga un discurso público, repetido no sólo en los servicios religiosos, sino en comunicados y notas de prensa, crítico con respecto a las autoridades mexicanas en materia migratoria. Muchos migrantes se atreven a decir que su palabra incide en que algún extranjero reciba un beneficio del INM, como obtener su FM3 o ser exento de algún pago. Según el decir de algunos miembros de organismos locales, el responsable del albergue es un hombre hábil, que se sabe mover con tino en todos los ambientes.

- *Caso 3*

El albergue tiene una relación bastante cordial con otros organismos de la sociedad civil, empero la situación cambia en las relaciones con dependencias estatales como el INM, la CNDH, la Comisión Estatal de Derechos Humanos o la Comar, frente a los cuales mantiene una posición pública más bien crítica. La situación es complicada, pues mientras el INM reconoce a dicho organismo humanitario por su trayectoria y puede llegar a trabajar con este mancomunadamente (por ejemplo en el programa de Regularización Migratoria) no duda en poner cortapisas a la labor que realiza el albergue en la Estación Migratoria, cuando a su parecer aquél estaría violando alguna cláusula interna. En su discurso público, el organismo humanitario no duda en señalar al INM como uno de los principales violadores de los derechos humanos de los migrantes, pero procura mantener siempre una comunicación cordial con el delegado del INM en la entidad, y con las autoridades del INM o la Secretaría de Gobernación en el Distrito Federal. Para ello, recurre a sus alianzas con otras organizaciones civiles. Por otro lado, el organismo civil mantiene una buena relación con el Grupo Beta en la localidad. La posición del organismo con respecto a la CNDH es que esta dependencia no hace un esfuerzo significativo en la disminución de las violaciones de los derechos humanos de los migrantes, al abstenerse de emitir recomendaciones

tanto frente a la Secretaría de la Defensa Nacional como al propio INM en casos específicos. El organismo no tiene reparos en sostener que “con discreciones puritanas y al margen de los estándares internacionales de derechos humanos [la CNDH], fomenta la impunidad de las violaciones a los derechos humanos”. Una postura similar mantiene frente a otras dependencias estatales y municipales, tales como las policías municipales.

Hay algunos albergues y casas de migrantes que consideran pertinente brindar consejos y recomendaciones a los migrantes sobre qué hacer y cómo conducirse en la continuación del viaje. Esas recomendaciones son, en particular, de gran valía para quienes viajan por primera vez y no conocen las rutas, los riesgos, las posibles vicisitudes del camino. También son útiles porque los centroamericanos desconocen el desierto, el invierno del Norte continental y los cambios bruscos de temperatura en zonas desérticas.

El autor de este escrito ha tenido oportunidad de presenciar la realización de algunos talleres prácticos para migrantes en un albergue del norte de México sobre cómo viajar en invierno en el tren, cómo cubrirse de las ondas gélidas sin perder movilidad ni llevar sobrepeso por si hay la necesidad de correr, cómo identificar puntos de referencia para ubicarse en desierto y montaña, cómo descifrar corrientes traicioneras del río Bravo, cómo pedir auxilio y cómo relacionarse con la *Border Patrol* de darse el caso y hacer respetar sus derechos, etc. Ante la cercanía de la frontera con Estados Unidos, los migrantes suelen prestar gran atención a las enseñanzas de quien, luego de ser un migrante periódico, devino un entrenador para la etapa previa al último cruce fronterizo. Un ejemplo de lo que se les recomienda a los migrantes es lo siguiente; atender a lo que se recomienda puede ser la diferencia entre la vida y la muerte, entre seguir la ruta correcta o no, entre seguir o ser detenido por la autoridad pública.

Recomendaciones para viajar de Río Blanco, Veracruz, hacia las fronteras del norte

1. Si te metes a un vagón no lo cierras completamente
2. Durante los 32 túneles viaja al pie del tren (en los estribos) hay más aire para respirar
3. Consigue un nylon para guardar el calor y protegerte de la lluvia
4. Al bajar del tren en marcha no te quedes parado, sigue corriendo para que no te caigan encima los demás
5. No intentes subir al tren si transita a gran velocidad
6. Cuida a las mujeres y niños, ayúdalos a subir y a bajar

7. La superficie del tren se pone resbalosa en días lluviosos
8. En los túneles y días de mucho frío, ponte guantes en las manos o telas porque el acero del tren se congela
9. Bajarse en Huamantla en Tlaxcala, antes del túnel más largo llamado El Mexicano en Apizaco donde hay retenes
10. Al llegar a Lechería bajarse en una ante de focos rojos para rodear la estación y evitar la ayuda de gente que va en camionetas, por lo general son policías
11. Tomar la línea de Ferromex en la salida de Lechería para evadir el Ahorcado en Querétaro
12. En San Luís Potosí y Saltillos bajarse de la estación

Rutas a seguir:

- a) Si vas a Texas por Nuevo Laredo, Reynosa o Matamoros, después de rodear Lechería tomar el tren del extremo derecho por Ferromex y pasar por Querétaro
- b) Si vas para California por Mexicali y Tijuana, si vas a Nuevo Laredo, entrar por Ciudad Juárez y a Arizona por Nogales. Subir por la vía de la extrema izquierda a pasar por Guanajuato, Zacatecas y Sinaloa
- c) En Sinaloa tomar vía derecha para llegar a Ciudad Juárez y vía izquierda para llegar a Hermosillo y en Hermosillo, a la derecha para llegar a Nogales y en la vía izquierda para llegar a Mexicali.

Como se puede observar en estos ejemplos, y habría más diversidad si se presentaran otros casos, existen distintas prácticas hacia y con los migrantes, distintas posturas y formas de atender problemas, maneras de proceder y relacionarse con otras instancias civiles, gubernamentales y organismos de Estado, como la CNDH.

De manera sintética, podrían aglutinarse los problemas de operación de los organismos humanitarios referidos en los siguientes grupos:

1. Independientemente de que sea albergue y casa de migrante, cada uno de ellos presenta diferencias en infraestructura, bienes muebles y acceso a servicios públicos;
2. También, independientemente de que sea albergue y casa de migrante, cada uno de ellos cuenta con desigualdades en número de personal participante y labores que realizan. Algunos funcionan con el mínimo posible y otros cuentan con vo-

luntariado diverso que permite desde prestar atención diaria a migrantes hasta contar con colaboradores ocasionales por comités de catequesis locales;

3. Gestión financiera y de recursos en especie, lo que ya ha sido argumentado en el apartado previo, para la operación ordinaria de lo que cada albergue y casa de migrante se propone y puede realizar. A ello, habría que agregar los trabajos extraordinarios para responder a la demanda de atención⁴⁸⁵ por parte del migrante particularmente cuando se presentan alzas súbitas del flujo migratorio o se presentan requerimientos extraordinarios de atención médica⁴⁸⁶ en particular;
4. Muy desigual gestión ante las autoridades públicas;
5. La relación con el entorno social inmediato, que no siempre es de aceptación y, en ocasiones, hace que los albergues se enfrenten a situaciones de tensión y conflicto;
6. Vinculación con redes de migrantes y de derechos humanos en particular, que es otro submundo digno de estudio aparte, por la diversidad de orígenes, concepciones, prácticas, financiamientos, intereses, trayectorias, ubicaciones geográficas, y tantas otras, constitutivas de redes de redes, en las que los albergues y casas de migrantes, con la complejidad aquí expuesta, son sólo una parte de esa mayor complejidad.

1.5 Las relaciones conflictivas con la autoridad gubernamental y los nuevos desafíos

Con la reforma constitucional en materia religiosa de 1992 ya no fue jurídicamente necesaria la generación de identidades disfrazadas, pero los legados políticos y culturales negativos pervivirían en los tiempos posteriores. Por el lado de las autoridades públicas, uno de los recelos gubernamentales ha sido, y sigue siendo, qué pasa dentro de los albergues y casas de migrantes y qué labores de asistencia se realizan que no puedan ser entendidas jurídicamente como tráfico de migrantes.⁴⁸⁷ La manera elemental de proveerse de elementos de juicio fue mediante la *infiltración* de los inmuebles humanitarios por parte de agentes de seguridad pública disfrazados la

⁴⁸⁵ Por ejemplo, más comida, más ropa de recambio, más camastros, sábanas o cobijas.

⁴⁸⁶ Accidentados en las vías del tren que requieren transfusiones de sangre, atención urgente para salvarle la vida, obtener una prótesis para suplir un miembro amputado, etc.

⁴⁸⁷ Lo que alimenta el recelo no es sólo la relación histórica Estado-Iglesia, sino también el hecho de que los lineamientos jurídicos sobre el tráfico de migrantes es bastante vago e insuficientemente desarrollado, de suerte tal que, prácticamente, en México no hay traficantes de migrantes encarcelados por ese delito; quienes lo están, es porque a la vez han cometido delitos más graves y son éstos la causal principal de su encarcelamiento.

mayoría de las veces de migrantes o de voluntarios para la realización de algún servicio asistencial que les permitiera obtener información privilegiada. Ese tipo de infiltración de antaño se sigue practicando, aunque han cambiado las maneras de hacerlo. La infiltración ha sido acompañada de agresiones de distinto tipo, tal y como lo denunciara el arzobispo Rafael Romo, responsable de la DPMH del Episcopado Mexicano, en conferencia de prensa en el Senado de México. Dijo: “La falta de atención oportuna a la violencia e inseguridad ha generado que se elevara el número de ataques de 18 incidentes de riesgo en cinco años, de 2004 a 2009, a 46 en año y medio, 29 en 2010 y 17 en [lo que va de] 2011, siendo el principal agente persecutorio o agresor el mismo Estado, a través de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno que intentan intimidarnos para que no denunciemos abusos y violaciones de derechos humanos que comenten contra migrantes”⁴⁸⁸.

Otra manera, más pedestre, ha sido el robo de archivos y materiales de oficina, aunque, gracias a la masificación y abaratamiento de las comunicaciones virtuales, se han podido preservar archivos intangibles. Sin embargo, la reciente denuncia del arzobispo habla de la pervivencia de prácticas ilegales e impunes.

La protección al migrante obliga a la continua realización de gestiones por parte de los albergues ante las autoridades, particularmente las migratorias y de seguridad pública y, de manera preferente, las de salud y trabajo. Sin embargo, es justo con éstas con las que suele producirse una de las situaciones siguientes: 1) colaboración, 2) tensión, 3) conflicto. Cualquiera de ellas puede ocurrir en cualquier momento y lugar. Puede darse que para una temática ocurra la colaboración, pero para otra tensión y conflicto entre los mismos actores institucionales y personas físicas que les representan. La construcción de acuerdos y colaboraciones es algo de todos los días, como lo son la tensión y el conflicto. En las tareas humanitarias, con bastante frecuencia, priva un sentido de urgencia, mientras que el funcionario público actúa con base en disposiciones normativas y reglamentarias que le obligan a conducirse por procedimientos, tiempos e instancias específicas que no siempre se traducen en acciones inmediatas y efectivas. Ello produce tensión lógicamente. En principio, la norma legal es referente obligado entre las partes, por lo que la innovación y la voluntad de innovar para solucionar es una exigencia sin apartarse de la ley, lo que no siempre ocurre. Es una relación de mucho desgaste emocional y personal, que pone a prueba más al temple de los involucrados que a la ley general, que esa se mueve poco.

Las infiltraciones y daños diversos motivaron reacciones dentro de albergues y casas de migrantes, y llevaron a cambios en la relación de estos con las autoridades. De manera defensiva, expulsar al infiltrado y denunciarlo ante la opinión pública ha sido la respuesta, tanto antes como ahora. Empero, no ha sido suficiente; una autoridad interesada en saber qué pasa dentro de los inmuebles humanitarios, cuando se le priva de un informante, envía otro, quizá más alertado de lo que debe hacer y evitar, y sigue enterándose de manera encubierta.

⁴⁸⁸ Ver de Brito, Omar. Gobiernos, los agresores de activistas pro migrantes. *Milenio*, México, p. 9.

En tanto que a primera vista el agente del INM constituía, por la naturaleza de su función, el principal obstáculo institucional para la atención de migrante, desde la administración Fox (2000-2006) se estableció el acuerdo extralegal de que los empleados de dicho Instituto no realizaran operativos dentro de los albergues y casas de migrantes que, conforme a la ley, podían realizar según lo establecía el reglamento correspondiente. Esa medida, junto con otras para retirar a las instituciones de seguridad pública, ejército y marina de labores de colaboración con el INM, dadas las evidencias de que miembros de ellas habían cometido abusos y violaciones de los derechos humanos de los migrantes, se esperaba que presumiblemente se traduciría en una disminución de daños al migrante, al menos en esos santuarios de la labor humanitaria, pero ocurrió exactamente lo contrario.

Lo que se necesitaba no era ausentar a la autoridad, sino perfeccionar su presencia y los mecanismos de colaboración entre autoridades y organismos humanitarios. Se tomaron iniciativas de buena fe, así fueran ilegales, en un medio en el que privaba la actuación de organismos que justamente se caracterizan por lo contrario. Al quedar albergues y casas de migrantes exentos de una presencia (así fuera distante) de los agentes del INM o de cualquier otra autoridad (así fuera ocasional y por alguna razón legal), se convirtieron en nichos privilegiados para cualquier persona u organización que les quisiera infiltrar conforme a sus intereses más diversos, desde agentes locales de seguridad (personas físicas) que respondieran a propósitos aviesos, a traficantes de personas que buscaran enganchar migrantes o que desearan que “sus” migrantes descansaran a costa de la organización que les albergara, y posteriormente a enviados de secuestradores de migrantes. Dado que el personal de los albergues a lo más que llega es a expulsar al agente avieso, la impunidad ha quedado garantizada desde ese entonces. Es desde esta lógica que la nueva ley de migración de mayo de 2011 en tanto que asienta esa protección, ahora sí legal, para albergues y casas de migrantes, no garantiza la labor humanitaria y sí deja margen para propósitos delictivos de agentes que así proceden. En los últimos años, son los enviados por los secuestradores y, en algunos casos, Zetas directamente, quienes representan el principal peligro para la integridad física de migrantes, agentes de pastoral, voluntarios y miembros de organismos que atienden a migrantes. En ese sentido, a las agresiones que denunció el arzobispo Romo⁴⁸⁹ habría que sumar las que, prácticamente a diario, recibe uno u otro albergue o casa del migrante por parte de la delincuencia común. Sin embargo, no se lleva registro estadístico de tales agresiones, ni mucho menos se reúne, procesa y presenta el cúmulo de sus evidencias ante las autoridades competentes. Urge replantear la ecuación política de colaboración entre autoridad y organismos humanitarios, pero más urgente aún es abatir la inseguridad pública que daña al tejido social en México, incluidos los migrantes.

En 2009 se sumaron dos voluntades, la de la DPMH y la de la CNDH, de manera exitosa, para hacer visible un grave problema, el más grave que hasta ese entonces se veía: el secuestro masivo de migrantes (luego vendría el asesinato masivo de migran-

⁴⁸⁹ Ver nota 33.

tes). En junio de 2009, el informe que publicó la CNDH⁴⁹⁰ sobre el secuestro de casi 10.000 migrantes en un semestre, con una ganancia estimada para los secuestradores de 25 millones de dólares, marcó un hito vergonzante para autoridades y sociedad, pero también puede ser el testimonio más valioso de la colaboración multi-sectorial, pues la DPMH, para hacer su aporte, recurrió a la colaboración de distintos albergues y otras fuentes de información. Desde su publicación, ese informe se ha convertido en referencia obligada para quien se refiera a lo que les pasa a los migrantes indocumentados en México, además de los gravísimos hechos posteriores de asesinato masivo. Tanto en el escrito como en la presentación del Informe se hizo público reconocimiento a la iniciativa de la DPMH para elaborar un estudio (que devino Informe) sobre la contribución de albergues, casas de migrantes y la misma DPMH para la obtención de información primaria, su análisis y debida difusión y, sobre todo, hacer un llamado urgente para que el gobierno federal tomara cartas urgentes en el asunto.

Aunque las cifras estimadas en el Informe no gozaron de total aceptación, particularmente por el gobierno federal, quedaron evidenciados de manera irrefutable los siguientes aspectos: 1) la existencia de un proceso delictivo específico que dañaba a los migrantes internacionales, aunque numéricamente los más afectados eran los indocumentados centroamericanos; 2) que lo sucedido no era un hecho aislado ni circunstancial, sino un proceso delictivo que acaecía en distintas partes del país, aunque fuera posible señalar algunos sitios con mayor ocurrencia; 3) que para el cobro de rescates los secuestradores recurrían a los servicios de empresas internacionales especializadas en el envío de remesas, es decir, los mismos servicios e incluso las mismas compañías que usaban los migrantes para el envío de remesas para sus familias o para sufragar los gastos de transmigración; 4) que era inexplicable que esos secuestros masivos no hubieran sido detectados por las autoridades públicas dado que, para ocurrir, suponían desplazamientos de grupos notorios de personas y vehículos en numerosas localidades, la utilización de casas e inmuebles para concentrar a los secuestrados mientras se gestionaba el pago de su rescate, la alimentación de los mismos más el avituallamiento de las organizaciones delictivas, la necesidad de gestiones varias para el cobro de rescates, etc. Esa descomposición social no era, ni es, entendible sin la descomposición interna de las instituciones, y en este caso particular, de aquellas responsables del tema migratorio. De ahí la emergencia de un nuevo plano en el que situar y definir la combinación de 1) colaboración, 2) tensión y 3) conflicto entre organismos humanitarios y las instancias públicas de gobierno.

1.6 Una historia (¿interminable?) de claros y oscuros

⁴⁹⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de secuestro en contra de migrantes*. México: Autor.

Sin los albergues y las casas de migrantes los apoyos sociales hacia los migrantes continuarían sucediéndose en su mínima expresión, y sin duda sería un gravísimo golpe a los migrantes mismos en primer lugar; en segundo, a la noble trayectoria del humanismo católico; en tercero, al tejido social que vincula origen, tránsito y destino de la migración; y en cuarto, al amplio tejido social que nos vincula a todos. Mientras existan condiciones jurídicas y sociales que hagan a unos migrantes menos que otros, más vulnerables, habrá necesidad social de protegerlos y el papel de los albergues y casas de migrantes ha sido y es fundamental para los migrantes, ante todo, pero también para la preservación, así sea frágil, de la gobernabilidad en innumerables localidades mexicanas. En la protección de unos está la protección de todos; en evitar la injusticia hacia unos está la justicia para todos. Así de sencillo y trascendente es el acto humanitario por excelencia.

La asistencia humanitaria, como se ha venido practicando hasta el presente, empero, ya da muestras inequívocas de agotamiento, de insuficiencia, así como de haber sido superada por la dinámica migratoria, pero más por la dinámica delictiva. Hasta hoy se han abierto las puertas al vulnerado, pero en esa apertura también se ha introducido el que vulnera y las prácticas que vulneran pueden quedarse dentro. Cambian las personas, pero las prácticas se van quedando, y las reproducen las nuevas personas que llegan. Hay que cambiar desde dentro. Ese es uno de los principales desafíos de albergues y casas de migrantes. Por un lado, están los centroamericanos delincuentes; habría que reconocerlo y generar un proceder ante ellos. Por otro, está el peligro extremo de las redes delictivas de y en México que se infiltran cuando quieren, pues casi siempre pueden, y en la mayoría de las veces encuentran un centroamericano o centroamericana que se presta a colaborar con ellos.

A principios de julio de 2011, el sacerdote responsable de una casa para migrantes preguntó al autor de este texto: “¿Por qué no me ha matado la delincuencia si tanto la he denunciado? ¿Por qué no lo han hecho aún, si oportunidades las han tenido?” No hay certeza para responder a tan vital preocupación, pero sí hipótesis a partir de la racionalidad delictiva que se observa en el proceder del ramal del crimen organizado metido a la migración: si privara una racionalidad empresarial fuerte y centralizada en las redes delictivas, podría esperarse que ellas mismas, cínicamente, protegieran a albergues y casas de migrantes pues ahí es uno de los pocos lugares de concentración de migrantes que les facilita su negocio. En esa lógica, serían incluso parte interesada en preservar la integridad física de los liderazgos personales en esos espacios humanitarios, pues a mayor prestigio correspondería mayor afluencia de migrantes y, en consecuencia, mayores posibilidades de contar con más víctimas. Pero no es así. En esas redes delictivas, particularmente entre los Zetas, que constituyen una red de redes delictivas, los afiliados locales y regionales preservan sus formas de organización, actuación y objetivos propios, en la inteligencia de que se subsumen ante el llamado jefe de plaza, que está en una lógica delictiva mayor y les puede requerir sólo para ciertas cosas. Es decir, la autonomía relativa de la filial Zeta local puede tener como objetivo una meta local e inmediata mientras el jefe de plaza puede tener otra distinta, nacional o internacional y mediata, ambas en relación con

albergues y casas de migrantes. Así, unos podrán ver a los centros humanitarios como enemigos inmediatos y otros como espacios útiles para fines criminales mayores. La ausencia de un mando centralizado y una eventual contradicción entre liderazgos delictivos puede significar la agresión mortal contra algún responsable de un centro humanitario, algo que no ha ocurrido hasta hoy, aunque amenazas no han faltado. El martirio es, en ese escenario, altamente posible, y aún se está a tiempo de evitarlo. Por eso hay que cambiar desde dentro de los albergues y casas de migrantes, desde la pastoral social eclesiástica, desde las filas del humanitarismo. Pero esos cambios, así sean fundamentales, serán insuficientes, pues hay algo más que cambiar, fuera de ellos.

En efecto, en el horizonte de origen de la migración que llega o pasa por México no hay nada que indique mejora económica, social, educativa, cultural y política; no en el corto plazo, quizá en el largo (y en el largo, diría Keynes, “todos estaremos muertos”). En el horizonte de destino de esa migración tampoco se ve esperanza de modificación jurídica permisiva a la migración en el futuro cercano, quizá en el largo. Para que México pueda pasar de ser un territorio sin cruces (¿cuántos San Fernandos faltan por descubrir?),⁴⁹¹ a uno en el que florezca el respeto a la vida y la ilusión falta mucho a corto plazo: quizá en el largo se vea la diferencia, si desde hoy se enmienda el rumbo y también se cambia fuera, es decir, en la sociedad y en las instituciones. ¿Acaso es mucho pedir? ¿Es mucho por hacer?

⁴⁹¹ El 24 de agosto de 2010 se descubrió, por primera vez, un asesinato de 72 migrantes indocumentados en la localidad de San Fernando, Tamaulipas, a unos 100 kilómetros de la línea fronteriza de México con Estados Unidos. Ver Casillas, R. (2010) “Masacre de migrantes. Reflexiones e interrogantes sobre los significados del asesinato de 72 migrantes”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(4), pp. 52-59. Posteriormente, durante el primer semestre de 2011, en la misma localidad de San Fernando, se encontraron varias fosas con varios cientos de cadáveres, entre los que aparte de migrantes extranjeros, también había mexicanos migrantes y residentes locales.

2. EL RÍO REVUELTO DE LA MIGRACIÓN: TENTATIVA DE UNA LECTURA SAPIENCIAL DE LOS FLUJOS CENTROAMERICANOS EN MÉXICO

P. Flor María Rigoni

2.1. La migración como un río

Si quisiéramos presentar el fenómeno de la migración desde Centroamérica hacia el Norte pasando por México a comienzo del Siglo XXI, una de las imágenes que podrían en cierta forma darnos una visión plástica es la de un río.

El río es antes que nada una fuente de vida y de riqueza por la naturaleza, las poblaciones ribereñas, el equilibrio ecológico y une con su caudal de agua dos orillas con o sin puentes. Al mismo tiempo se puede considerar una frontera divisoria que puede ser amiga o conflictiva, división política y por ende título de soberanía territorial. Así se podría definir el río en sus orígenes primigenios, como nació en nuestro planeta tierra. Sin embargo, el curso de la historia, el desarrollo demográfico e industrial han ido cambiando este río del pasado, que sigue siendo el de antes, pero ya vehículo hoy de detritos por la tala de los bosques, asentamientos irregulares, contaminación industrial, basura aventada como en un vertedero encargado de tragar el sentido de muerte que toda mugre entraña. Saliendo ya de la metáfora y aplicando la imagen al fenómeno migratorio podemos afirmar que la migración que sale de México hacia el Norte ha pasado por la misma metamorfosis del río.

Al comienzo era una migración clásica, así como se vino definiendo en los corridos (canciones populares), en el lenguaje político, sociológico y académico en general, donde el migrante era fundamentalmente varón, campesino o serrano, maestro albañil y “chalán”,⁴⁹² hasta los *mil usos* de todo tiempo y de todo lugar, sin algún sentido despectivo. Era como el agua que abarca dos orillas alimentando la naturaleza, la sed del ganado y uniendo sin puentes artificiales las poblaciones ribereñas. Se movía como en un patio común. Era el tiempo del comienzo del siglo XX hasta el Programa Bracero (1942-1964). Era objeto de bienvenida donde pasaba, de fiesta cuando regresaba. Luego empezaron los primeros controles y las dos orillas se convirtieron paulatinamente conflictivas.

En ese mientras, Centroamérica vivía tal vez su cambio estructural más profundo y violento a través de guerras civiles, en unos casos más, en otros menos, durante la segunda década del siglo pasado, hacia una democracia y convivencia civil aún algo inestable. Hasta los años 1990 la migración que se derivó por los conflictos se componía de personas que huían de la violencia generalizada y se configuraban más bien como solicitantes de refugio. México abrió sus puertas, antes todavía de ratificar

⁴⁹² Ayudante.

la Convención de Ginebra, permitiendo que miles de guatemaltecos, salvadoreños y en menor medida nicaragüenses pudieran solicitar su estatus de refugiados en las distintas embajadas de la capital. En la medida que los procesos de paz se materializaban y asentaban, esa migración centroamericana asumió los rasgos de migración económica o laboral hasta dar un viraje a partir de la primera década de nuestro siglo y configurarse, en mi nueva evaluación sociológica en *flujos erráticos*. Asumo el significado de *errático* tomándolo de la geología, donde por *errático* se definen las grandes rocas arrancadas de su lugar de origen por los glaciares o heleros, y que no corresponden ya al tipo de suelo en que han sido depositadas.

2.1.1 Río revuelto

Aplicando este concepto a los flujos migratorios de los últimos años, por *flujos erráticos* entiendo otras categorías de personas que ya no se identifican con el patrón de la migración clásica, es decir de quien busca una mejoría para su hogar y planea su trabajo y futuro en un país distinto al que nació. También rebaso el concepto de *flujos mixtos*, que está tomando realce desde hace unos años en los debates públicos por ONGs y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, donde se juntan migrantes económicos con desplazados, personas que no califican como refugiados según la Convención de Ginebra y que sin embargo tienen fundado miedo de persecución, represalias o que huyen por desastres naturales.

Una de las consecuencias de las guerras civiles, y Centroamérica no hace excepción, ha sido la dificultad siempre recurrente de reubicar a soldados y guerrilleros en la vida civil, desafío constante cuando se tiene que volver a un umbral que se creía superado. Un uniforme y un arma, ya sean ilegales o revolucionarias, confieren un *estatus* al cual no se renuncia si no es por un nivel superior. Desafortunadamente, la base de referencia es el poder de las armas y el permiso de someter a la fuerza o de matar a quien se opone a la ideología o a la autoridad del Estado: la premisa conlleva a mantener a como dé lugar un puesto de supremacía y de poder. Este aspecto nos aclara una de las categorías de personas que se han colado a la migración clásica y está distorsionando el perfil del migrante. Me refiero a ex-soldados, ex-guerrilleros y ex-pandilleros de cualquier denominación, que de repente han pasado o pasan de protagonistas a superfluos, a innecesarios y buscan afuera de un territorio que ya los ha desechado, un nuevo papel, un rol de *prima donna*, que los restablezca al primer lugar.⁴⁹³

⁴⁹³ Podemos aplicar el concepto de *residuales humanos* de Zigmunt Bauman a los miembros de esta faja, que como los desechos del río, contaminan a un sector que no se había aún confrontado con un cambio estructural distinto, a veces violento y sobre todo movedizo e inestable. Se trata de desechos dentro de una sociedad, que así como produce basura a diario, puede generar basura humana en diferentes niveles y súbitamente ciertas categorías de personas y valores salen sobrando. Retomaré más adelante este término.

Otra categoría que se vino añadiendo a la migración ha sido la de desplazados por desastres naturales más y más recurrentes, que avientan en el río de la migración a gente que nunca había planeado dejar su hogar y su tierra. Es una migración forzada que añade carga al drama y que podemos definir como desplazado a otro país en sentido general. Generalmente estos desplazados quedan en una indecisión migratoria permanente, en un estado caracterizado por buscar y asentarse lo más cerca de su tierra y proclives a caer en un victimismo que los paraliza. Su psicología es distinta a la del migrante, que *se la juega* e intenta una y otra vez con tal de llegar a su destino. La suya es una opción de vida, mientras que para los desplazados por desastres naturales, por guerra o guerrilla interna, se sienten agobiados por un destino que los rebasa.

Con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la frontera sur de México se ha convertido en la única puerta accesible para alcanzar el hemisferio norte y concretamente a los Estados Unidos, con un aumento notable de solicitantes de refugio para México como estancia definitiva, como antesala o trampolín hacia más arriba. En este nuevo afluente del río, los refugiados ya plantean para México una problemática distinta. Sin entrar en un estudio detallado, analizando el número, la procedencia, el dinero que traen, sobre todo los del Cuerno de África (Somalia, Etiopía y Sudán), es lícito preguntarse cuántos de ellos y ellas son verdaderamente solicitantes de refugio o simplemente tendrían que llamarse migrantes económicos que usan las rutas y las redes del *human smuggling*.

Sin embargo, la contaminación profunda del río de la migración se ha dado cuando el crimen organizado ha escogido las rutas migratorias como su propia territorialidad y negociable en todo sentido. Lo más lógico podía haber sido usar al migrante como trasiego de drogas o armas (ya más difícil) o transformar las encrucijadas de la migración en lugares de reclutamiento para trata o prostitución común, lo cual sin duda se ha cumplido, pero se ha abierto al mismo tiempo un frente antes desconocido: el *secuestro para extorsión y la industrialización del coyotismo*.

Mientras el término *secuestro* es comúnmente unívoco, por *industrialización del coyotismo*⁴⁹⁴ se tienen que gastar dos palabras más. Desde hace aproximadamente 5 años, con la desarticulación del ferrocarril con su tren carguero desde la frontera de Guatemala con México hasta Arriaga (unos 300 kilómetros) y con la intensificación de los controles migratorios a lo largo de esas rutas, empezó a darse servicio de coyotaje en paquete, es decir, pagar la mitad del servicio al empezar el viaje y la otra mitad al cruzar la frontera con Estados Unidos. Otro paquete era viaje completo con comidas hasta el Río Bravo por un mínimo de 4.500 dólares (hoy estamos en un promedio de 7.000) y otro paquete costaba 10.000 dólares con la posibilidad de tres intentos.

⁴⁹⁴ En la jerga de los migrantes y de la población común, así como para las autoridades migratorias el *coyote* o *pollero* es quien se contrata para llevar a alguien indocumentado a su destino a través de los retenes, de caminos de extravío y cruzando fronteras. Es un traficante de personas o contrabandista de seres humanos.

Esta incursión de la criminalidad ha conllevado por un lado el desarrollo de una red muy articulada de observadores, enganchadores, custodios, conexiones, etc.,⁴⁹⁵ que justifica unas nuevas definiciones del territorio mexicano como *cementerio sin cruces, camino de guerra, campo minado, ruleta rusa...*⁴⁹⁶ Por otro lado, esta industrialización, mientras eleva los costos y crea redes de oficiales de migración, de la policía federal preventiva y otras corporaciones cómplices y anuentes. Cada quien recibe hasta hoy su comisión, con una supervisión constante para detectar posibles eslabones débiles de la red y cortarlos, substituyéndolos con otros más confiables.

En este contexto y retomando el concepto de *flujos erráticos*, se desprende un cambio relevante en el cuadro migratorio. Una de las primeras consecuencias es el peligro de dar un diagnóstico y con ello unas respuestas y aplicaciones equivocadas.

La geología nos dice que las rocas erráticas están en un lugar distinto al original y están revueltas con otras diversas por su constitución, procedencia y características. Aplicando la analogía a la migración, si hasta ayer los análisis sociológicos se desprendían de un cierto substrato y de allí se desarrollaban las teorías políticas, económicas, sociales, etc., partiendo de una convergencia aceptada, hoy tenemos que diferenciar a los sujetos *migrantes* y substituirlos por *extranjeros de paso o asentados*. Si mi análisis es correcto, muchas polémicas, recriminaciones, críticas, etc., a la glotología de Estados Unidos, que ha pasado de *wet back*, a *alien, undocumented, illegal y criminal*, podrían revelarse como ciertas por una parte de las personas que componen estos flujos erráticos de México, sean ellos de tránsito o de asentamiento.

Si además tomamos la definición de la frontera sur del Gobernador de Chiapas, según el cual hay *puertas, pero no hay paredes*,⁴⁹⁷ la actitud del Gobierno de México tendrá necesariamente que tomar en cuenta estos cambios en su legislación y aplicación de la ley.

Aquí yace, en mi lectura después de 26 años en México y siempre acompañando o recibiendo a migrantes, la nueva encrucijada del debate migratorio que muchos ni

⁴⁹⁵ Este estudio no pretende entrar en detalles. Sea suficiente destacar un alto grado de tecnología y de estrategias donde confluyen entrenamientos de alto nivel, como el del Grupo Zeta, que era una élite del Ejército mexicano, y caudillos de las distintas Maras Salvatruchas, que también tienen alta preparación logística y operativa.

⁴⁹⁶ Son todas expresiones que yo he recopilado en mis 13 años de servicio en Tapachula, Chiapas y que nunca habían salido al aire durante mis años en la frontera norte.

⁴⁹⁷ Para explicar tal vez esta expresión muy atinada para cuantos vivimos en el Sur, la frontera entre México y Guatemala se extiende por 956 kilómetros, la mayoría de ellos marcados por una espesa jungla tropical y con un contexto histórico y cultural que considera el territorio un patio común y donde es prácticamente imposible un control. La expresión de Juan Sabinés de que hay *puertas* (los puertos fronterizos con Migración y Aduana) pero no hay *paredes* porque el Río Suchiate o Usumacinta y la selva no pueden ser vigiladas, tiene como consecuencia que todos pasan por las paredes que son puramente virtuales. Si a esto añadimos que el INM cuenta con 100 elementos en toda la faja fronteriza, con turnos de 24 horas, hablar de un control de la frontera y de quien entra o sale es pura quimera.

siquiera han captado o quieren ver. Defender hoy a todo extranjero que pasa por la frontera sur y considerarlo como un migrante que busca un porvenir de dignidad, es cerrar ojos y oídos a una realidad que hoy es muy distinta de la de hace tan solo unos cinco años y, sobre todo marca un parte-aguas con la experiencia migratoria mexicana del pasado y que se ha afianzado hasta como elemento cultural. Hay toda una mano de obra de la criminalidad que pasa, permítanme la expresión, “como Juan por su propia casa” y que por ende termina por afectar a la misma migración clásica, a los flujos de solicitantes de refugio, a desplazados por desastres naturales, etc. La misma figura de la Fiscalía del Migrante, instituida en Chiapas a mediados de 2008, ha sido objeto de trampa por parte de las redes delictivas. ¿A qué me refiero? Tenemos casos donde miembros de estas redes simulan, y de forma tangible, una violación, sea como estupro, paliza, robo y asalto, para que se pueda luego denunciar y lograr el permiso de estancia y libre movimiento sobre el territorio mexicano a través de la FM3.⁴⁹⁸

2.2 Espejismo desvirtuado de la migración

2.2.1 De la periferia al centro

El tema migratorio ha quedado marginado por años en la realidad política, económica y social de México, desde sus comienzos, en los años 1920 hasta finales del siglo pasado.

En México se consideró a las migraciones como válvula de escape durante el periodo de los gobiernos priístas, sueño americano y solución privada a nivel de hogares y de comunidades rurales o pobres, que resolvían la penuria económica optando por la migración. Imperó por años el concepto de la *no política* migratoria, el clásico *laissez faire*. A partir de la Reforma en Estados Unidos de la Simpson-Rodino, luego por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la crisis mundial, con la caída del mercado laboral estadounidense, el debate sobre la migración paulatinamente asumió rasgos políticos, económicos y diplomáticos en México. No es mi tarea ver aquí las etapas ni los contenidos jurídicos del camino y del forcejeo a veces acre por parte de los distintos actores. En la última década la migración y sus protagonistas entran decididamente en la conciencia social en sus diferentes expresiones y se sitúan al centro de la política, de los medios de comunicación y de una parte de la sociedad. Sin embargo, en mi lectura hay algo distorsionado y calladamente aceptado que deja orillado y brumoso el núcleo profundo de la migración. Si es cierto que hoy en día los foros, las conferencias, las consultas nacionales, regionales e internacionales se enfocan al tema migratorio, queda igualmente cierto que el *approach* da vuelta a su alrededor y no entra al corazón con sus ramificaciones,

⁴⁹⁸ Forma migratoria de inmigrante temporal.

oportunidades y dolor. Todo queda en análisis de estadísticas, de rutas y variantes, de composición por género y procedencia o se repiten estereotipos superficiales.

Trataré de presentar un pequeño abanico de elementos que pueden justificar y explicar mi afirmación.

2.2.2 Migración como tema exótico

Como premisa aviento una comparación tal vez atrevida y chismosa. La migración puede ser comparada en la política y en los medios a las mujeres africanas que aparecen en el *National Geographic* o *Discovery Channel*, o cuando sus colegas blancas y rubias pintan la portada y el contenido de *Playboy* o *Elle*. Para la política, el tema queda siempre periférico: hay prioridades que lo siguen orillando, en la agenda del Congreso no sube de Cenicienta y parece ignorar la realidad de México, donde cada año se calculan que unos 400.000 ciudadanos buscan su salida para el Norte y con una presencia de mexicanos indocumentados en Estados Unidos de aproximadamente 7 millones.

Para la sociedad civil es un campo que se deja a cuantos tienen este problema, no hay solidaridad, y en las mismas poblaciones expulsoras de migrantes. Hay un rápido proceso de olvido y casi de cancelación en la memoria de los que se han ido, imponiéndoles casi el deber de enviar remesas y otorgándoles el permiso de regresar con dólares, para luego volver a irse. Si es cierto el dicho que Estados Unidos nos necesita, pero no nos quiere, lo mismo se puede aplicarse de este lado de la frontera: sigan migrantes, sigan cajeros automáticos e *hijos ausentes*.⁴⁹⁹ A nivel de glotología, el atributo ausente se relaciona mucho con perdido, con un pasado que no regresa. Son hijos que se van descartando en la conciencia colectiva, en las planeaciones de gobiernos, económicas, culturales, etc., y que aparecen sin rostro ni nombre en las estadísticas. Se recuerdan por los dólares que envían cada mes, sin darnos cuenta que caemos en el mismo error de los padres que contentan a los hijos con el *nintendo* o juegos de televisión, porque así están quietos y contentos. En la relación de las remesas quien envía termina por ser considerado y considerarse un cajero automático, que otorga su dinero cada vez que se le oprime una tecla. El agradecimiento de los primeros meses se torna exigencia y derecho con intereses.

Para la mayoría de la prensa también, y desde años lo confirmo en las innumerables entrevistas que he dado, la migración es un tema exótico, amarillista, donde se trata de presentar al gran público, sobre todo extranjero, personajes que se suben al tren, que incursionan por la frontera de Estados Unidos como aventureros, indios que desafían la caballería americana de los tiempos de la conquista del *West*. Le decía a un

⁴⁹⁹ *Hijos ausentes* es una expresión usada por la iglesia católica refiriéndose a los migrantes y que ha conllevado celebraciones en ocasiones del regreso en tiempos de vacaciones decembrinas, pascuales o veraneras. Sin embargo la terminología deja entrever el concepto de que *no están aquí...y saber si regresan*.

fotógrafo francés que en tantos años de estar en Casas del Migrante, cada vez que llegaba un periodista o una cámara era sentirme en un zoológico, donde nos tomaban fotos, escuchaban nuestros gemidos o relataban nuestras convivencia y regresaban a sus redacciones presentando un nicho de mundo y de humanidad rara y perdida en un rincón del planeta. Se usa la migración como reportaje que golpee la política, un país o un tipo de sociedad, ampliando más y más la zanja entre países ricos y pobres, desarrollados o incipientes.⁵⁰⁰

Esta imagen se relaciona también a cuantos se acercan al mundo migratorio de nuestra realidad mexicana como a un safari.

2.2.3 Migración como safari

La imagen puede aparecer atrevida e irrespetuosa. Es posible. Considero el *safari*, según lo que vi en mi experiencia de África, como una aventura hecha por novatos que incursionan en un campo otra vez exótico para cazar trofeos.

Para los *políticos* es ya un tema que no se puede ignorar y varios de ellos se meten al campo con un estilo populista y diría charlatán, repitiendo modos comunes, con un eclecticismo superficial y una vez más quedan en la periferia sin entrar al centro de la migración. Creo poder definirlos como los clásicos aventureros del safari migratorio, excluyendo figuras de Gobierno a cargo directamente de la migración, donde lo quiero reconocer públicamente, he conocido gente honesta, comprometida y demasiadas veces dejada sola.

En Estados Unidos, desde las marchas del 2006, el tema es igualmente presente en toda campaña sin que los compromisos de los distintos senadores vayan mucho más allá de los *talk shows*. Sea suficiente ver la trayectoria de la reforma migratoria propuesta por Bush y luego retomada con fuerza por Obama, que no logró ni siquiera aprobar el *Dream Act*, cual primer paso hacia una legislación articulada y posible punto de convergencia bipartidista. Se trata de una cacería de votos que termina al apagarse las *spot lights* de las elecciones. El tema migratorio sigue siendo uno de los temas preferidos también de los *talk shows*. En Estados Unidos se aborda el tema con la misma superficialidad de los pleitos familiares, de las hazañas o derrotas de un equipo del NBA o del football, de la emotividad delante de una cámara y de un público restringido, en el coliseo pequeño e improvisado de un estudio televisivo, pero con las mismas emociones y hasta crueldad de los gladiadores y su público y con un impacto de alcance nacional.

Muchos más cazadores y con poder sanguinario se están dando hoy con la entrada en las rutas migratorias del crimen organizado, que asume según las distintas

⁵⁰⁰ Un ejemplo típico. Di una entrevista de más de una hora al *The Economist* y cuando salió el artículo el título decía: *México, cementerio sin cruces del migrante*, única frase mía de todo lo dicho en esa entrevista y el contenido seguía con reflexiones propias del autor. Cito un semanal de fama internacional...

áreas operativas varios nombres, desde los Zetas,⁵⁰¹ a la Familia Michoacana o los otros cárteles que controlan el territorio por donde transitan los migrantes. Se trata de una verdadera escalada que ha vuelto el camino del migrante indocumentado un camino de guerra y donde incursionan todos los eslabones de las redes delictivas. La *mordida*, el cohecho o la corrupción ya eran conocidos como medios para avanzar por etapas en el camino.

Una pregunta que no queda fuera de lugar y que me da vuelta como torbellino, puede estar así formulada: *¿Hasta qué punto el crimen organizado se ha volcado a las rutas migratorias y las ha convertido en un blanco más de sus negocios o más bien ha visto invadir su territorialidad por flujos migratorios que podían ser un obstáculo por su visibilidad y ha decidido apoderarse de ella, sacando provecho?* La pregunta tiene sentido si observamos la operatividad de los grupos delictivos que se mueven con bajo perfil, diría invisibles. La migración en nuestro caso es masiva, llama la atención, rompe esquemas asentados. Después de un periodo de altas ganancias, la visibilidad ahora se le ha pasado la mano, los acontecimientos trágicos que conocemos han provocado la intervención del Gobierno y en mi lectura hay signos de una cierta intolerancia. ¿Podríamos por ejemplo interpretar ciertos asaltos y asesinatos como señales de escarmiento para que se abandonen ciertas rutas y territorios?

Es una pregunta tal vez muy teórica sobre la formación de este nuevo frente y sin embargo creo pueda sugerir ciertas acciones de prevención en un futuro próximo, teniendo en cuenta que las rutas cambian frecuentemente e incursionar en una red delictiva conlleva graves consecuencias, sobre todo si tuviéramos el tiempo aquí de ver como el desplazamiento desde Tijuana primero y luego desde Juárez ha incursionado en Tamaulipas, invadiendo una *territorialidad ya controlada*.

En nuestros primeros diálogos con los migrantes en los Albergues, descubrimos que daban por normal el haber pagado a un oficial de cualquier corporación de policía o del Instituto Nacional de Migración (INM). Ahora sin embargo se hace caso omiso de la *mordida* y se parte de otro nivel superior, cuya primera entrada es el *derecho de piso*, es decir no ser levantado⁵⁰² en un cierto territorio restringido, o quedarte en una posada sin que te pase algo o para que se respete a la pareja. De allí sigue el secuestro, la extorsión, el cautiverio hasta que no se pague una suma que, en mi conocimiento, oscila entre 1.000 y 3.500 dólares. Mientras tanto, sobre todo para las mujeres, el secuestro puede volverse trata con una esclavitud de largo plazo. En este escenario, la tortura, el asesinato, la crueldad hasta despedazar los cuerpos de

⁵⁰¹ Por lo que se refiere a los Zetas puedo afirmar que se repite aquí una tendencia antigua y generalizada de identificar en ciertos momentos históricos políticos o sociales a un grupo o a una ideología que asume el papel del *lobo* y que se hace responsable de todo crimen o de todo bien. Ha pasado esto en las guerras civiles, donde el ejército o la guerrilla son los únicos protagonistas, en dictaduras donde, por ejemplo, los *rojos* eran la personificación del mal, en el terrorismo italiano con las Brigadas Rojas, con Al Qaeda en nuestros días, los Maras Salvatruchas en Centroamérica o por un breve periodo en el Sur de México.

⁵⁰² Término eufemístico para secuestro.

quien se niega a pagar para atemorizar a los demás, son prácticas comunes, que se vuelven pesadilla por largo tiempo en los supervivientes.

El video de 2009 presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) *Bienvenidos al infierno del secuestro*, abre un pliegue sobre este abismo. Unos testimonios que personalmente tuve oportunidad de escuchar y confirmados por el informe de la CNDH plantean preguntas ya de tipo socio-psicológico por la crueldad y la saña con la que se aplasta a la víctima. Descuartizar a unos migrantes que no pueden o no quieren pagar como escarmiento para los demás y dárselos a comer a los supervivientes rebasa ya la misma lógica de la guerra. Degollar y hacer rolar las cabezas como en un *bowling* apunta hacia mentes desquiciadas, sin una justificación con un enemigo o por un sentido, aunque sea brutal, de revancha, en cuanto el migrante es un extraño que se halla de paso por su territorio. En mis tentativas de interpretar ciertas prácticas hasta de magia o de iniciación esotérica para adquirir más poder en contra de los rivales o por un sentido de protección que me haga invencible o invisible frente a los ataques del adversario, estas prácticas de crueldad rompen los mismos esquemas esquizofrénicos. Me he preguntado: *¿Hemos llegado a un tipo de canibalismo ético, donde quiero comerme la conciencia?*

Otra categoría de incursionistas son los *polleros o coyotes*⁵⁰³ que se están convirtiendo en *chalanés* de la criminalidad organizada, hasta poder afirmar que el coyote artesanal y privado ya no existe. Hoy se han vuelto *observadores-fisgones, enganchadores, eslabones de la red cazamigrantes* y se constituyen de un porcentaje creciente de mujeres, por su poder de atracción y persuasión.⁵⁰⁴

La criminalidad organizada ha entrado en el campo migratorio como globalización tecnológica. Las redes rebasan las fronteras nacionales y, en unos casos, las continentales para que el secuestro y por ende la trata sean rápidos, efectivos y seguros. Los coyotes de antes se mueven ahora con celulares detectando el número de posibles clientes o víctimas, andan en carros del año, pagan restaurant y hotel por unos días a quien accede y cierran la trampa, entregando a otros emisarios en una cadena donde no se permite ningún eslabón agrietado.

En un estudio de Naciones Unidas, se llega a la conclusión de que la *sociedad incivil* está mucho más organizada que la *sociedad civil* y ha roto la geografía. Por sociedad *incivil* el estudio define la sociedad al margen de la ley, la que compone la

⁵⁰³ Esta jerga nace en la frontera norte de México con Estados Unidos en los años setenta aproximadamente y se les decía *pollero* al guía que te pasaba al otro lado de la frontera, por lo general en la noche y por el Cañón Zapata. *Coyote* era al contrario quien te llevaba hasta Los Ángeles o más allá del control del INS de San Clemente (45 millas en la ruta San Diego-Los Ángeles).

⁵⁰⁴ Cuando la sociedad o una comunidad registra un cambio de lenguaje y aparecen términos nuevos, la glotología nos dice que estamos de cara a un salto generacional. Quedando en el campo migratorio se han dado los siguientes vocablos: *pájaros-halcones-enganchadores-custodios-carniceros*, términos que la migración en México no había conocido en años pasados y que define claramente una realidad nueva.

criminalidad y la que no respeta fronteras de territorialidad, en sentido ancho y virtual al mismo tiempo. Es una observación muy atinada y que nos aporta algo del alcance de este mundo paralelo, a veces subterráneo y que convive en el día a día con nosotros, sociedad, política, economía y cultura.

Unos eslabones significativos e importantes de esta cadena criminal son elementos de las distintas corporaciones policíacas y del INM, aunque quiero al mismo tiempo reconocer a mucha gente honrada y comprometida con su deber de servidor público, así como la confiabilidad del ejército y de la Armada de México. Una vez más vale la pena recordar y aplicar un proverbio italiano que dice: *el pescado empieza a oler por la cabeza*, es decir depende mucho de los altos responsables y de los jefes el comportamiento honesto o corrupto de muchos servidores.

El crimen dispone desde hace tiempo de dos poderes inquebrantables: el *poder de corrupción* y el *poder de eliminación*. Disponen de mucho dinero y no dudan en eliminar al eslabón débil o agrietado, habiendo muerto entre ellos y en unos sectores de nuestra sociedad cualquier valor ético. La cultura de la corrupción no se ha dado en mi lectura con el crimen organizado de nuestros días, sino que se remonta a los tiempos de la Colonia, donde no había ley verdadera, sino el poder de la amistad y de ahí la carrera a la recomendación.

Hablando de derechos del trabajador migrante en México no podemos ignorar un marco referencial que desde hace tiempo sigue moldeando y atrapando el pleno desarrollo del derecho como plataforma común antropológica, social y comunitaria. En nuestra trayectoria a lo largo de 26 años en México y siempre en contacto con migrantes, unos irregulares, otros simples ciudadanos que buscaban en Estados Unidos otra oportunidad, puedo afirmar que el migrante es un anillo más de los anillos estropeados de la historia de México, junto con el indígena, la mujer, el niño, y a veces el ciudadano común. *Falta una cultura de la dignidad y por ende una cultura del derecho*. Elemento común en nuestra experiencia en todo Centroamérica y en México. Hay categorías de personas que no cuentan, que pasan invisibles en las instituciones y que parecen encadenados a patrones de una sociedad que ya desapareció y aquí sigue representada por fantasmas robotizados, que desempeñan varios papeles secundarios o simplemente tolerados como folclore histórico. En sintonía con esta observación el migrante en sus dramas, logros o fracasos representa otra capa de nuestra sociedad a nivel de composición humana y de estructura institucional. Dicho de otra forma, el desprecio o el abuso sobre el migrante por ser vulnerable, si no lo es hoy, lo será mañana, anticipa el atropello de cualquier persona o categoría que se halle un día en situación vulnerable, porque se cancela el piso común de la dignidad y del respeto. La incapacidad de convivir con el migrante de paso o que se asienta en una comunidad, sea ésta civil, religiosa o cultural, desnuda una conflictualidad que el migrante por ser *otro* simplemente pone de manifiesto.

El campo migratorio además se había vuelto por muchos años un terreno salvaje de abusos, engaños, violaciones por parte de las instituciones gubernamentales, des-

de los Oficiales del INM⁵⁰⁵ hasta el policía municipal, junto y a veces en contubernio, con la criminalidad organizada. La vejación del migrante extranjero y del mismo migrante mexicano era ya proverbial, hasta acuñar frases como: *buitres uniformados* (policías y oficiales de migración) y *cementerio sin cruces-campo minado...* (el territorio mexicano desde su frontera sureña con Guatemala hasta el Río Bravo).

Por toda una serie de herencias históricas, sociales y políticas, que no es ni la sede ni nuestra competencia analizar, podemos definir *institucional y estructural la falta de conciencia y respeto colectivo para la dignidad por un lado y la falta de una aplicación jurídica del derecho por el otro*.

Quedando en el campo migratorio, hay otro dato histórico que explica en parte estas lagunas.

México no tuvo en su pasado próximo, ni remoto una política y una ley definida de migración. Dejó desarrollar al fenómeno de la migración según las leyes del mercado y de la espontánea iniciativa de sus ciudadanos, considerando la libre y a veces salvaje decisión de la migración como *válvula de escape* y enfocándose exageradamente sobre las ventajas de las remesas. Toda reglamentación migratoria estaba regulada por la Ley General de Población. Este vacío resultó en una larga tradición de circulares, decretos y oficios que han intentado hasta hoy tapar fallas y ponerse al tanto de los cambios continuos que se dan en este campo, pero sin lograrlo.

La consecuencia ha sido la instauración y codificación de la *discrecionalidad de interpretación y aplicación* de normativas migratorias a veces vagas o indefinidas. Queda claro a este punto que el migrante irregular pueda ser fácil objeto de abusos jurídicos.

Pasando a otra categoría que ha entrado en este raro safari de la migración es la *mujer*. No la mujer migrante clásica por motivo de supervivencia o de reunificación familiar, sino otro tipo de mujer que está apareciendo en el horizonte migratorio.

Creo sea tiempo de tocar un tema algo tabú en el mundo migratorio, o más bien entre los que comúnmente se consideran migrantes: son las muchachas que vuelven la ruta migratoria en una especie de ensayo para la nueva generación substitutiva de Hollywood y sueñan salir en *Facebook*, *Youtube*, cabarets de segunda o ¿por qué no?... en la portada de una revista.

En mis análisis había notado el formarse de una jerga nueva entre las mujeres migrantes, jerga de signos, tatuajes, moda de vestir, actitudes públicas desafiantes, facilidad al cigarro o a la cerveza. Podría ser la descripción de nuestra juventud hoy en Centroamérica como en México, sin duda, pero una excepción para mujeres migrantes.

Esta revolución, si queremos llamarle así, se resume desde hace unos 4 años en una palabra acuñada en este medio: *body card*.

⁵⁰⁵ Instituto Nacional de Migración.

La *body card* transforma el cuerpo de la mujer o de la niña y niño en una visa, se identifica con una carta de crédito, pasaporte y mordida. No tienen escuela, ni cuentas bancarias, ni profesión definida: tienen su *cuerpo como inversión*. Me ha tocado observar reacciones de horror y desconcierto en mucha gente delante de este nuevo pliegue de la glotología y del comportamiento. Pero si lo comparamos con la afirmación muy frecuente de que *el cuerpo es mío y hago lo que me da la gana, el concepto de body card es simplemente un corolario*.

Este fenómeno de apropiación nos lleva a usarnos y a usar a los demás, a reducir la vida a su funcionalidad y por lo mismo a su corporalidad, fuente de placeres y de ganancias materiales; la depreciación de la corporalidad, por la edad, trae consigo el desprecio a una vida considerada decadente desde este reduccionismo a lo útil y placentero. En este sentido, y lo veremos más adelante, la migración una vez más se vuelve *control gauge* de una mentalidad, que justifica un grado de violencia en la búsqueda de ser alguien y de poseer algo, con tal de vivir intensamente un algo que se me escurre entre los dedos, aun que sean unos pocos momentos o años.

En mi lectura me atrevo añadir otro aspecto. El imperio financiero, el mandamiento del dinero como poder omnipotente, ha instaurado a nivel del subconsciente la justificación de que todo está permitido con tal de ganar, subir en la escala social, divertirse, porque *se vive una sola vez...* En esta lógica la conclusión es radical: no hay dinero que sea sucio y se aplica simplemente el dogma maquiavélico... *el fin justifica los medios*.

Finalmente, otra categoría que ha incursionado en el mundo migrante son las *ONG's*. Sin despreciar la labor y la entrega de unas de ellas creo poder entrever un interés pecuniario y el espasmo de una cierta representatividad en los foros nacionales e internacionales, en reuniones de Gobiernos, etc., por parte de varias.

Han nacido como hongos: unas de ellas de pura fachada, otras con intereses económicos, otras en fin a medio camino entre búsqueda académica, sociológica, cultural sin un perfil definido de servicio o desarrollo de la migración. Además me permito expresar el miedo a un protagonismo populista, que puede llegar a la intimidación hacia toda autoridad en el proceder para acatar la ley. Este protagonismo tiene unos rasgos que pueden llevar a individuos e instituciones a convertirse en corporaciones y, haciendo palanca sobre el poder y la connivencia mediática, hasta en cúpulas de poder. Ojalá sea una pesadilla virtual, la mía.

2.3 Contradicciones de la mercadotecnia humana

Por otro lado asistimos, pasando la frontera entre México y Estados Unidos al revés de la medalla: el migrante ya es mercancía no deseada, rechazada, cazada hasta dentro de la frontera, en las fábricas, en los *malls*, afuera de las escuelas esperando a un hijo. El NAFTA o Tratado de libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y

México ha previsto la libre circulación y transferencia de divisas y mercancías, menos la de la mano de obra. Si por un lado esta contradicción choca con la lógica y un sentido común de justicia, por el otro pone de manifiesto el valor agregado que se otorga al migrante y creo sea necesario abrir un paréntesis y desnudar una vez más la ceguera de muchos políticos, sociólogos, académicos y divulgadores de la opinión pública.

El ya conocido grito de Max Frisch de los años sesenta en Suiza, *hemos llamado brazos y nos han llegado hombres*, está en la base de la exclusión del migrante como persona que se pueda mover libremente en el mercado laboral y por ende en el tejido social, económico y político.

Max Frisch apuntaba al núcleo profundo y holístico de la migración: es siempre un pueblo el que emigra, es la historia que se mueve y tiene el poder de mover fronteras, de cambiar *establishments*, de moldear una nueva identidad social y nacional de cada migrante, aun si es analfabeta. Él carga en sus hombros un pasado y presente de cultura, de historia, de *Weltanschauung*. La migración no puede ser considerada simplemente un producto de *import-export* en las agendas políticas o económicas: cuando la migración toca a nuestras fronteras y reta la globalización, para que el patio común se comparta y todos juntos lo propongan y se planteen como proyecto de un mañana común. Desde un punto de vista sociológico, las sociedades receptoras de migrantes perciben exactamente el peligro de estos recién llegados. No son tractores que pongo en el campo y acomodo según mis necesidades. Tampoco son llantas o engranajes de una maquila: son un pueblo.

Hoy delante de un río humano que se ha volcado al camino, afirmo: *siembra un pueblo y nacerá una idea*. Sin embargo, hoy casi todas las legislaciones sobre migración ignoran o hacen difícil la reunificación familiar y por diversas motivaciones:

- La política sigue a los electores y el migrante permanece siempre como un extraño, el otro, *un diverso*.
- La economía no conoce valores, sino números y ganancias y la matemática no tiene ni ética ni moral.
- No hay leyes para la familia, porque es un concepto en vía de extinción, dejado ya al cabildeo de organizaciones religiosas o de pocas ONGs.

2.3.1 Caída progresiva de los vínculos

Desde un punto de vista social y de relaciones con la vecindad, el migrante es percibido como un intruso en nuestro mundo, que hemos reducido a un cascarón de nuez y nos da miedo su alteridad y la percepción en nuestro subconsciente de que el migrante está apostando sobre un futuro para nosotros incierto, desconocido y sombrío. Desatamos en contra de él nuestros miedos, nuestros fracasos y angustias y lo hacemos chivo expiatorio de nuestro vacío. Esta actitud va cambiando calladamente la psicología del migrante que trata de camuflarse lo más posible con los vecinos, hasta asumir patrones artificiales con tal de pasar desapercibido e invisible.

Si además se añade la tecnología de la comunicación, que hoy está al alcance hasta de los más pobres, podemos entender como en este marco se abren las primeras grietas de la familia migrante con los padres o con el propio hogar que han quedado atrás. Los canales tradicionales de la comunicación, como era la carta o el mensaje de viva voz de un paisano que regresaba o de un pariente, son substituidos por la tecnología digital y la relación se vuelve al rato virtual. Se comienza con llamadas seguidas y luego más esparcidas, las mismas preguntas y respuestas, fotos tomadas con el celular que almacena al mismo tiempo otras muchachas y amigas y que se envían por *E-mail*; se recurre al *Chat*, como se hace con muchas otras y sin darse cuenta la relación familiar ya se ha transformado en una fachada sin gran compromiso.

Las medidas restrictivas llevadas a cabo desde la administración Bush y aplicadas hasta hoy por la de Obama en contra de la migración indocumentada que se calcula en 11 millones de mexicanos y centro americanos, han decretado la caída de la *circularidad de la migración*. Por circularidad de la migración se entiende la posibilidad del migrante que reside en Estados Unidos de regresar cíclicamente a su tierra, quedarse un tiempo y volver para el Norte. Esta tradición muy común en el pasado ha cerrado su ciclo y los tiempos de encuentro con la familia y con sus propias raíces va muriéndose calladamente. En este escenario los dos núcleos familiares separados por el tiempo y el territorio van acomodándose en nuevos nichos, donde se construyen otras relaciones, se instaura una doble moral en un estado de mentira permanente. La soledad y la nostalgia, que en las palabras de Juan Bautista Scalabrini son el *mal sutil (TB)* que acaricia y mata calladamente al migrante, buscan alternativas. Las remesas van bajando, porque hay que dividir las y más que nada se transforman en una exigencia que todo lo permite, con tal de que el gotero de los dólares no se acabe. Con ello la remesa como aspecto de la Providencia que a través de la migración hace llegar el pan de cada día, la misión del padre o de la madre como sustento y amor a la familia se reduce a transferencia bancaria y a silenciar la conciencia.

Esta caída del vínculo familiar se acompaña y muchas veces sigue otra caída importante, aunque nos jactamos de lo contrario, la de los vínculos patrios. Después de años en el exterior el migrante deportado que regresa a su pueblo tiene la percepción de toparse con su tumba preparada en ausencia desde su primera salida. Su mentalidad es distinta de la de los paisanos, su visión del trabajo, de la justicia, de la política han caminado profundamente en su subconsciente. La ilusión que cantando unos

corridos, viendo partidos de football o festejando el grito de independencia se perpetúe el México dejado atrás, es pura ilusión... el migrante ya es migrante por toda su vida, extranjero allá como acá.

La migración es vivida y juzgada por parte del migrante, hombre o mujer, como una situación de emergencia, donde la ganancia económica tiende a justificar cualquier sacrificio y a permitir un encogimiento de la conciencia y de los valores creídos y profesados hasta ayer. ¿A qué me refiero? Toda la travesía que acompaña la migración se considera un camino de guerra, donde los patrones de la vida normal se cambian para enfrentarse a una situación de paso, temporal, dramática que permite comportamientos antes rechazados o prohibidos. Las relaciones sexuales con distintas parejas, inclusive homosexuales, la mentira y la trampa para salir de un aprieto, pequeños robos hasta a expensa de los compañeros del camino se justifican por la necesidad, la soledad, la tensión o el sueño que se vuelve látigo psicológico para salir adelante. Una vez finalizado el viaje, desafortunadamente, la mentalización de emergencia sigue. La esposa, los padres, los hijos pueden esperar o el mismo marido si se ha quedado en la patria, pueden esperar. Este látigo que tiene muchas facetas, desde el deseo de enviar el más dinero posible, hasta una apuesta consigo mismo o con los y las demás, la codicia de poder realizar sueños antes prohibidos encadena de puntillas al y a la migrante. Se crean así situaciones que con el tiempo se acomodan, callan la conciencia y abren nuevos capítulos. Los hijos, si se han quedado con la esposa, o con la abuela o la cuñada se vuelven paquetes ya estacionados atrás y arrinconados en la conciencia del padre o de la madre. Y cuando llega el deseo o el grito desde el sur para que estos hijos puedan reencontrarse con los padres, no se duda en entregarlos como mercancía a un pollero o pollera desconocido, con tal que ya se los traigan.

El drama es apenas un anillo más de una cadena que se vino cayendo en eslabones perdidos y a lo largo del camino. La violación por parte de corporaciones policíacas o de criminales comunes a lo largo del territorio mexicano es mucho más alta de lo supuesto. El usar el cuerpo como trueque de visa y pasaporte también es más común de lo que pensamos.

Con estos antecedentes, el choque cultural de pasar de una mentalidad de rancho o de pueblito donde todo tiene un control social a un ambiente *en plein air*, a donde moralmente todo parece estar permitido y donde pasas como anónimo y desconocido, se transforma en una peligrosa encrucijada: aventamos a nuestra espalda la moral tradicional y con ella las tradiciones, la religión, el concepto de familia y de paternidad y maternidad. La frontera en este sentido se vuelve puerta a torniquete, donde se abandonan o entierran valores de antaño sin regreso.

2.3.2 Caída de una tradición hospitalaria en Estados Unidos

La crisis económica de Estados Unidos con la incertidumbre y los dramas desatados por la burbuja inmobiliaria y el deterioro del mercado laboral, han puesto de manifiesto el carácter discriminatorio y algo racista en ese país, que nació y se desarrolló sobre dos ejes fundamentales: las libertades individuales y la apertura hacia la migración.

Por un sentido nacional y patriota y también por una flojera psicológica en la apertura y aceptación del *otro*, creo que cada país tenga en grado mayor o menor tendencias discriminatorias. Se encuentra continuamente a lo largo de la historia y a cualquier latitud y ciertas situaciones conflictivas llegan a poner de manifiesto carbones ocultos bajo las cenizas. Por otro lado, los rasgos racistas son algo más propio de Estados Unidos por su pasado, que usó y codificó la esclavitud de las poblaciones afroamericanas, hasta desatar una guerra civil, cuando el Presidente Lincoln quiso abolirla. Es un paso más atrevido y agresivo que la simple discriminación y esconde elementos raciales, religiosos, culturales, étnicos.

Una lectura de la política migratoria actual en Estados Unidos y de su aplicación no puede detenerse tan solo en el aparato humano y tecnológico desplegado a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, sino enfocarse a la práctica de las redadas más y más numerosas y ofensivas. Podemos compararlas a una verdadera cacería donde se está al asecho para atrapar a posibles trabajadoras y trabajadores indocumentados y deportarlos, todavía en sus vestidos de trabajo, sucios de pintura o de plumas de pollo, sin el derecho de despedirse de su familia, hijos incluidos, y todo lo que conlleva. Esta forma de actuar ya no pertenece a la tradición norteamericana y podemos intentar unas hipótesis.

Esta saña pone al descubierto, detrás de la aplicación de una ley, un rechazo más profundo, que por un lado nace de la incertidumbre de quedarse sin trabajo, autentico tabú para las poblaciones anglosajonas, y de allí la necesidad de hallar un chivo expiatorio. Las estadísticas policíacas de los condados de Louisiana, durante la tragedia ecológica de la falla de petróleo en su mar y la consecuente pérdida de trabajo y de turismo, hablaban de un aumento superior al 300% en violencia doméstica y vecinal durante la crisis. Por el otro, los rasgos latinos de la población hispana fue el blanco directo, más que los asiáticos, de estas redadas, ante el miedo de perder una cierta identidad religiosa y étnica (se percibe la pérdida del WASP⁵⁰⁶).

En el campo migratorio Estados Unidos ha perdido y aplastado aquella dignidad que en límites aceptables había demostrado desde *Ellis Island*. Las *round ups* están pisoteando cualquier derecho humano a la dignidad y la unidad familiar, tan orquestada por ese pueblo; no se puede sacrificar sobre el patíbulo de la ilegalidad administrativa toda una serie de derechos que la persona ha adquirido al nacer de un lado o

⁵⁰⁶*White Anglo-Saxon Protestant*: se refiere al *establishment* blanco, de descendencia anglosajona y con un trasfondo protestante. Se excluyen con ello los católicos, Judíos, Africanos, Asiáticos y por supuesto los Latinos.

del otro de una frontera y haber aportado aunque sea un granito de arena a la historia de ese país.

Analizando las últimas estadísticas para Centroamérica, donde hay un promedio de 28.000 deportados desde el interior de Estados Unidos directamente a los tres países con mayor migración (Honduras, Guatemala y El Salvador), varias preguntas se plantean sobre la política migratoria y más en general sobre las relaciones con esta región.

Las deportaciones afectan por lo general una faja de migrantes que tiene un tiempo asentada en Estados Unidos, con un trabajo, muy seguido con relaciones familiares que contemplan hijos en edad escolar, planes de casa o relaciones estables con el núcleo familiar que ha quedado en la patria. Las promesas del Plan Mérida-Panamá, como inversión que pudiera detener los brotes de violencia y favorecer un desarrollo sustentable, han quedado en el papel. Estas deportaciones masivas son un golpe muy profundo a la economía familiar y al tejido social que no puede absorber el retorno de paisanos frustrados y derrotados, sin olvidar que con cada regresado se seca un riachuelo de remesas. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, que desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la fecha nunca estuvieron verdaderamente amigables⁵⁰⁷, muestran hoy una clara tendencia a *adulterios repetitivos* y *enardecidos*.

2.4 Escalada de la discriminación partiendo del lenguaje

En la tentativa de aplicar a los últimos años de la migración la técnica fílmica del *zoom up* hay una trayectoria lingüística que no puede pasar callada. Me refiero a la evolución del lenguaje más allá de los términos ya mencionados arriba, desde las espaldas mojadas (*wet backs*) que pasaban el Río Bravo, ayer como hoy, de indocumentados, a *aliens* y *criminals*, polleros y coyotes con las palabras agregadas recientemente: *enganchadores*, *custodios* y *carniceros*. Hay una ribera de este río revuelto que se incorporó hasta asumir un papel principal: los derechos humanos del migrante. Parecía la base común de diálogo y acercamiento al fenómeno migratorio con sus protagonistas. Se usó esta terminología hasta volverla un alud que caía sobre todo tipo de denuncia, de proyecto, de conferencia o foro. Sin ser vulgar o cínico, era como el “ajonjolí de todos los moles”. En mi análisis creo divisar en esto la parábola clásica del cohete que termina cayendo sobre la base de lanzamiento, parábola conocida en la glotología y que se convierte en un *boomerang*. Me explico. Se empezó, justamente, invocando los derechos humanos de la convención de Helsinki para los migrantes, como sujetos humanos, aunque sin un documento regular de estancia en un país o simplemente por ser extranjeros de paso o asentados como migrantes en un

⁵⁰⁷ La tesis de John Foster Dulles de *que Estados Unidos no tiene amigos, sino intereses*, resume muy claramente el columpiar de la política norteamericana hacia sus vecinos del Sur.

lugar distinto de su país de origen. La intención era rescatar de una condición de segunda clase a todo un pueblo que ofrecía su trabajo allá donde se necesitaba, pasando por muchas dificultades y sobreviviendo en medio de un ambiente si no de rechazo, ciertamente de aislamiento y hasta de sospecha.

Al principio se reclamaba el derecho a un salario digno, a una vivienda decorosa, a un trabajo que no substituyera la esclavitud. Luego se amplió el abanico de demandas hacia la reunificación familiar, la escuela para los hijos, el acceso a servicios de salud, etc. La parábola fue subiendo y avanzando en profundidad hasta que el migrante, sobre todo aquí en México empezó a ser víctima de asaltos, extorsiones, secuestros y asesinatos. Desde la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hasta académicos, activistas y representantes de ONG's y entre ellos me identifiqué yo mismo, seguimos denunciando la violación de los derechos humanos del migrante y exigiendo respeto e intervención de la autoridad competente. Sin darnos cuenta, caímos en la trampa de quien camina levantando una antorcha en la noche y no mira los hoyos que están en frente. Se siguió denunciando indiscriminadamente todo tipo de falta en contra de los derechos humanos, desde la negativa para hablar con el representante consular, al servicio médico en la estación migratoria y en la masacre de Tamaulipas. Empecé hace un cierto tiempo a preguntarme *¿por qué teníamos que invocar los derechos humanos sobre eventos que en la vida cotidiana se definen como crímenes y delitos sic et simpliciter?*

Y una comparación histórica se asomó a mi mente. ¿Qué tal si en una clase de historia, delante de la pregunta de un estudiante sobre quien fuese Adolf Hitler, yo hubiera contestado: *bueno, fue un canciller alemán de la primera década del siglo XX que violó los derechos humanos del pueblo judío en Alemania*. La respuesta pudiera ser correcta, sin embargo todos consideramos a Hitler un criminal de la humanidad. Ciertos crímenes o delitos hieren y atentan directamente contra la plataforma común del ser humano y cuando tenemos que recurrir al derecho para reconocer una dignidad, cual la vida o la sobrevivencia, entonces en mi visión hemos tocado fondo. En el subconsciente, y lo digo sin acusaciones, porque yo también caí primero en la trampa, el migrante sigue siendo de segunda categoría y no se equipara al ciudadano, por el cual hablamos de delitos y crímenes en contra de él, mientras se habla de violación de derechos humanos en contra del migrante, sobre todo si es indocumentado.

Este camino se ha vuelto de un solo sentido y ha llevado a unas ONGs, activistas y políticos así como parlamentarios a cegarse delante de una realidad que está en evolución y que necesita una lectura sosegada, que me permito llamar *sapiencial*. Es un término usado prevalentemente en análisis de tipo religioso o espiritual y que interpela por una mirada profunda, más allá de la superficie, de los estereotipos o modismos comunes.

Como tuve oportunidad de ver al comienzo de este texto, la tipología del migrante entre Centroamérica y México está cambiando y tiene que cambiar de forma paralela el lenguaje, la estrategia de denuncia o defensa y acompañamiento del migrante. Si en este río revuelto han entrado pillos y bandidos, los derechos humanos y

el respeto se aplican de forma distinta a quien es un honesto trabajador de paso o extranjero que quiere asentarse de quien al contrario aun siendo un extranjero rompe con las normas del convivir civil. Así, terminando el silogismo, si un ciudadano o un extranjero cometen un delito se denuncian y juzgan por el delito cometido.

2.5 Los residuales de la migración centroamericana y mexicana

Ya acercándome a la conclusión de estas reflexiones quisiera añadir un aspecto que pocas veces es objeto de análisis académico, social o político. Me refiero a la migración como *residual* de una población en su conjunto. Se trata de gente que sale sobrando, que ya no encaja en los esquemas que se van dando, ni en los tableros históricos de los distintos momentos. Es un concepto que necesita ser profundizado y llevado a debate público.

Hoy en día, la globalización por ejemplo produce día tras día montañas de basura y necesita vertederos siempre nuevos donde aventarla o por lo menos quitarla de nuestra vista. Esta *basura* proviene de la industria, del acomodo de los distintos niveles de la sociedad, de las escaladas dentro de las bandas criminales, en el mercado del trabajo etc. Si en siglos pasados las colonizaciones han solucionado el vertedero de la *superpoblación* en Europa, hoy en día se repite el fenómeno hasta volverse drama por un confluir más amplio de factores, que condenan mucha gente a buscarse un *basurero*. Los conflictos de Centroamérica, su democracia aun inestable, una economía que corre sobre el filo de una navaja, aunada a desastres naturales más y más frecuentes, la violencia generalizada que afecta también a México y presenta las condiciones de la Convención de Cartagena, transforman a miles de personas en sujetos indeseables. Hay un subconsciente colectivo que desea la salida del otro y agradece calladamente cuando alguien se retira, dejando un pastel ya demasiado pequeño para dividirse. Podemos decir claramente que muchos residuales humanos sean indeseables, precio que se tiene que pagar a la modernización, a la novedad, a la tecnología. Hay lugares y sociedades donde el *mil usos* encaja perfectamente, con tal que sea móvil, casi un comodín andando. Zygmunt Bauman⁵⁰⁸ los llama *víctimas colaterales* y nuestro continente latinoamericano, así como México con su macroeconomía, tendrán que planear este sismo socio-económico y sus ajustes para una democracia de paz. Esta presentación cual vuelo de pájaro mueve hoy el eje del análisis simplemente político y económico hacia la estructura de nuestra sociedad y de nuestra mentalidad. Es un proceso donde ya todos somos culpables y los únicos que se redimen son aquellos que se retiran voluntariamente, son expulsados en el destierro tecnológico de nuestros días.

2.6 Conclusión

⁵⁰⁸ Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas*. Barcelona: Paidós Iberica.

Desde el 24 de mayo de 2011 México tiene su primera Ley de Migración firmada por el Presidente de la República. Sin entrar en detalle podemos afirmar que una piedra millar ha sido puesta en la larga marcha de la migración centroamericana y mexicana. El Reglamento y su aplicación serán juzgados por la historia a corto y medio plazo. El horizonte queda todavía muy gris, sobre todo si tomamos en cuenta la escasa conciencia colectiva que se da sobre el fenómeno dentro de la sociedad colectiva. Es un tema que queda marginalizado en la opinión pública y que puede experimentar repentinos brotes de rechazo y discriminación, como ha pasado en la mayoría de los países, por acontecimientos de tipo laboral, *terrorístico*, criminal u otro.

Por lo dicho, la migración queda anclada a tres factores fundamentales: las políticas, el mercado laboral y causas extemporáneas.⁵⁰⁹ Querer hacer un diagnóstico a medio y largo plazo queda en mi experiencia una utopía, así como prever los cambios de la tipología del migrante, sus rutas y sus destinos.

Sin embargo, un aspecto que hasta hoy ha quedado bajo el agua y es definitivamente el factor exponencial de ruptura o solución de la migración, es la *visibilidad de la migración* misma. Sobre todo las ONG's y muchos activistas han hablado y siguen en el mismo diccionario antes, durante y después de la preparación y ratificación de la Ley de Migración *tout court*. Se habla de migrantes codificando el equívoco de migración regular e irregular, de documentada o indocumentada. Se sigue usando indistintamente el término *migrante para todo*, ignorando las diferencias que se han producido en estos flujos erráticos, tema principal de mi disertación. Quisiera dejar en claro que la migración tiene que llegar a ser considerada y asumida como una cita y un desafío de la historia, así como la humanidad ha venido enfrentándose a los grandes cambios que se han transformado en revoluciones culturales y nuevas convivencias.

⁵⁰⁹ Bajo esta expresión entiendo golpes de Estado, dictaduras, desastres naturales, estigmatización del migrante por parte de los medios de comunicación masiva, etc.

3. Evaluación conclusiva y recomendaciones

Los procesos migratorios en México se presentan actualmente en todas las variantes posibles. A la emigración tradicional, que se volvió válvula de escape ante la falta de oportunidades en México, le siguió la emigración masiva de mediados de los años setenta hasta 2010, cuando comenzó su descenso. La inmigración, siempre restringida y selectiva, no ha tenido mayor peso, ya que no se cuenta con un mercado laboral atractivo, pero sí con destinos para retiro de norteamericanos y canadienses. La transmigración, sobre todo centroamericana, ha sido muy voluminosa a raíz de las crisis económicas, políticas y sociales de algunos de esos países vecinos, y a estos flujos se han sumado otros de más de 60 nacionalidades que buscan una ruta para llegar a los Estados Unidos. La migración interna siempre ha estado presente, principalmente por razones laborales, aunque su importancia disminuyó con la caída del éxodo rural-urbano. Actualmente, a los flujos de población internos, se suman los desplazados forzados de aproximadamente el 3% de los municipios del país, que han sido dominados por el crimen organizado. La migración de retorno también ha existido persistentemente, pero con interrupciones por las políticas restrictivas norteamericanas que tuvieron un efecto contrario al incrementarse el número de inmigrantes indocumentados y bloquear la circularidad de los cruces fronterizos. Actualmente, el retorno de mexicanos es en menor medida de tipo voluntario, ya que la mayoría es deportada por las autoridades migratorias norteamericanas. En este escenario, figuran también los refugiados y asilados, que el gobierno mexicano sigue aceptando por razones humanitarias, pero en números muy reducidos.

Entre los aspectos positivos se ha visto que en la actual administración se ha incrementado la atención consular y se ha atendido a los repatriados mexicanos, especialmente a los menores, y se ha empezado a entender el delito de la trata, pero aún sin resultados alentadores. Respecto a los migrantes menores no acompañados de origen extranjero, cabe señalar que es un asunto relativamente bien atendido por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el INM y UNICEF.

Para la gestión de estos procesos, y los retos y oportunidades que representan, la legislación migratoria mexicana, por un lado, se ha ajustado a las normas internacionales en la materia y el gobierno ha sido activo en los frentes bilaterales, regionales e interregionales, consciente de que los retos globales demandan soluciones globales. Por el otro, se ha implementado una política migratoria de control que privilegia la seguridad nacional con el contrapeso de los derechos humanos. Queda por conocer el Reglamento de la Ley de Migración para constatar si se avanza o se retrocede en el trato digno a los migrantes, pues en eso consiste finalmente la observancia de los derechos humanos.

La ley de Migración se ha fortalecido con la inserción de los derechos humanos (2011) en la Constitución Política. Sin embargo, el espíritu de ambos cuerpos jurídicos está amenazado por la iniciativa de la Ley de Seguridad, actualmente aprobada, en principio, en el Congreso, pero aún a discusión en éste y en la sociedad civil, por

su inclinación a dar prioridad a la seguridad nacional y las instituciones y no a las personas.

En este contexto, se discute la pertinencia de mantener a las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, situación que no está contemplada en la Constitución, ante la ineficiencia de la policía sujeta a poderes fácticos. De continuar esta tendencia se abriría la puerta a mayores violaciones a los derechos humanos por parte de los efectivos militares, las cuales alcanzan en la presente administración la cifra de 5.371 quejas (hasta 19/04/11) y sobre las cuales sólo se han emitido 86 recomendaciones y ninguna condena o sanción dictada por la justicia militar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado una interpretación restrictiva del fuero militar, pero aún está lejos de llevarse a la práctica, ya que se requiere sentar jurisprudencia y elaborar la legislación al respecto. Esto incumbe a los migrantes, porque no obstante el contacto de los transmigrantes con los militares y la armada es ocasional, no deja de ser un peligro que permanezcan como los guardianes del orden y asuman funciones de vigilancia migratoria que no les corresponden.

La tensión entre no bajar la guardia en la guerra contra el crimen organizado y la necesidad de buscar estrategias alternativas seguirá hasta la siguiente administración, en detrimento de los derechos de los ciudadanos y de los extranjeros que, de acuerdo a la Constitución, deben ser protegidos.

La situación actual del país es grave: los 50.000 muertos por la guerra contra el crimen organizado la revelan. Los niveles de impunidad son de los mayores en el mundo y en medio de esa guerra, la población local y los transmigrantes se encuentran en situación de alta vulnerabilidad. A esto se suma la centenaria desigualdad social que frena el desarrollo democrático e impide romper los círculos viciosos del subdesarrollo.

La normatividad migratoria actual elimina finalmente la discrecionalidad en su gestión. Sin embargo, es sabido que las normas jurídicas no descienden automáticamente a su aplicación. Hay inercia en la práctica discrecional, en la discriminación y en la resistencia a su aceptación, sobre todo cuando se trata de derechos humanos, pues en la sociedad mexicana aún es precaria su comprensión y débil su atención.

La falta de legitimidad de la norma no es novedad en México. La tradición de atender la regla sin acatarla viene desde tiempos coloniales, lo cual se inserta actualmente en una cultura que no legitima la ley. Predomina la baja eficiencia de la burocracia, la precariedad educativa y de sueldos de los funcionarios públicos menores, y el contexto de violencia e inseguridad que ha permeado el ambiente social y político en gran parte del país. A esto se suma una situación de violencia e inseguridad aún más brutal en gran parte de Centroamérica, de donde proviene la mayoría de los migrantes que transitan por la frontera sur de México, continuando la ruta de la emergencia humanitaria migratoria.

Las políticas públicas sobre migración dependen en su aplicación de una pirámide de decisiones en las dependencias e instituciones involucradas en su gestión, la

cual está permeada en múltiples ocasiones por la corrupción de servidores públicos. Es el caso de las detenciones arbitrarias por autoridades no facultadas, retención de documentos, la falta de información y prevención, la inseguridad en las carreteras y vías ferroviarias que carecen de suficiente vigilancia y protección de los usuarios, entre otros agravantes.

La insuficiente interrelación de las dependencias encargadas de la gestión migratoria deja en la indefensión a gran parte de la población migrante, además de que la práctica para el debido proceso y reparación del daño aún no están presentes.

En relación a los programas derivados de las políticas públicas, se advierte la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación, por lo tanto no existe un conocimiento certero de los resultados. Esta falta de transparencia contribuye a que la academia y la sociedad civil interesadas no participen activamente en la planeación, formulación y seguimiento de tales programas.

Por ley, los migrantes no son delincuentes, gozan de sus derechos humanos; no obstante, la implementación de acciones a su favor ha fallado, pues la Secretaría de Gobernación no ha instalado un mecanismo permanente de protección para los migrantes y sus defensores, y los ataques contra de los migrantes por parte de delincuentes y funcionarios de los tres niveles se siguen perpetrando.

Los problemas más graves que están afectando a los migrantes, y en especial a los transmigrantes, son el secuestro, el reclutamiento forzado y el asesinato. Datos del INM estiman que cerca del 10% de los migrantes son afectados por el clima de violencia que se ha hecho extensivo, y no sólo en parte del territorio, sino en las actitudes de policías y autoridades que medran a costa de la población más vulnerable, dentro de un ambiente de impunidad alarmante.

La migración no puede seguir siendo vista como un negocio, ni para delincuentes ni para funcionarios corruptos, como se ha señalado en el capítulo tres de este estudio. La labor de los albergues y de los defensores de los derechos de los migrantes encara serios riesgos por la situación de inseguridad descrita. A la vez, éstos se enfrentan a cambios culturales y de comportamiento en la población que no acaban de configurarse ni entenderse plenamente, producto de la degradación moral que acompaña la pobreza en un ambiente amenazado por la criminalidad.

Las respuestas de los transmigrantes centroamericanos y de defensores de migrantes a los desafíos que enfrentan, han logrado espacios en los medios, que han ido cobrando importancia por la indignación nacional a raíz de las masacres de migrantes en Tamaulipas y Durango. Este espacio mediático ganado, fuera de la nota roja en los medios, ha sido posible por el clima de apertura democrática en el país, a pesar de la guerra contra el narcotráfico, y por la facilitación del uso de los medios electrónicos entre los migrantes para manifestar el reclamo de los derechos de los sin papeles.

Crisis sociales como la que está viviendo México provocan a la sociedad a tomar conciencia del deterioro del entorno, de la necesidad de concertar acciones comunes y a una búsqueda de la fe. Un ejemplo de ello, con impacto en la esfera públi-

ca, fue la caravana de migrantes centroamericanos durante la cuaresma, en abril de 2011, demandando la aprobación de la Ley de Migración. En aquella ocasión, este grupo de migrantes guatemaltecos realizó con éxito un viacrucis de Guatemala a la Ciudad de México, en el que sortearon los retenes formales de los agentes migratorios. Esta pequeña, y al mismo tiempo, gran acción fue escuchada junto con otras voces por el Legislativo e influenciaron la aprobación de la ley.

Una segunda manifestación, a finales de julio del mismo año, fue la caravana “Paso a Paso hacia la Paz”, del Movimiento Migrante Mesoamericano, integrado por activistas, migrantes, víctimas y familiares de migrantes secuestrados, asesinados o desaparecidos en México, con la finalidad de exigir a las autoridades mexicanas un alto a la violencia en contra de los inmigrantes indocumentados que buscan llegar a Estados Unidos. Sus reclamos fueron presentados al Relator Especial de Trabajadores Migratorios y sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, Felipe González, durante su visita a México en julio de 2011. Estas acciones que rebasan las fronteras son una muestra más de la conexión regional de las poblaciones en movimiento, que reclaman un trato digno en la búsqueda de su regeneración en algún lugar de destino.

Recomendaciones

a) *Recomendaciones generales:*

- Abogar porque la Secretaría de Gobernación defina explícitamente una política migratoria de acuerdo a las nuevas responsabilidades migratorias del Estado mexicano y a los compromisos internacionales contraídos.
- Integrar, coordinar e implementar las políticas públicas y programas orientados a asistir a los migrantes de acuerdo a los límites presupuestales.
- Replantear la relación de colaboración del Estado con organismos humanitarios, en particular con el Ejecutivo, a la luz de las prácticas de control migratorio más restrictivas, la inequidad en el acceso al financiamiento público, la falta de valoración gubernamental sobre el trabajo humanitario, así como la inexistencia de un marco legal integral para atenderlo.
- Garantizar el acceso de los migrantes a la justicia a través de medidas que incluyan asesoramiento jurídico gratuito y el establecimiento de programas y mecanismos efectivos de identificación, protección y asistencia para testigos o víctimas de delitos cometidos contra migrantes.
- Crear una legislación sobre el uso de la fuerza por parte de los servidores públicos.
- Capacitar periódicamente a todos los funcionarios federales y estatales en relación con el marco jurídico en la materia, la prevención e investigación de los de-

litos, el refugio, la trata, los derechos de los migrantes e identificación de víctimas.

- Hacer más eficientes las investigaciones de la CNDH.
- Realizar campañas de sensibilización e información entre funcionarios públicos, medios de comunicación y población en general.
- Fortalecer la cooperación bilateral y regional encaminada a proteger los derechos de los migrantes y combatir a las bandas delictivas que abusan de ellos.
- Convenir con fundaciones la donación de cursos de capacitación sobre procuración de financiamientos para temas de migración internacional, su ejercicio y rendición de cuentas.

b) *Recomendaciones particulares*

- Iniciar de manera inmediata una consulta amplia y transparente con la sociedad civil y todas las áreas del Estado Federal y Estatal vinculadas con los asuntos migratorios, para la elaboración del Reglamento de la Ley de Migración.
- Promover un lenguaje común entre las OSC y los tomadores de decisiones para lograr un diálogo efectivo.
- Hacer cabildeo en el Congreso para lograr mayor presupuesto en acciones urgentes de atención a migrantes.
- Crear un mecanismo conjunto con Estados Unidos para que los migrantes mexicanos puedan realizar reclamos legales a empleadores en aquel país.
- Incrementar el presupuesto al a Quinta Visitaduría de la CNDH.
- Aumentar la vigilancia en las rutas migratorias.
- Difundir en los puntos de entrada al país, en los albergues y en las cadenas comerciales más utilizadas por los migrantes indocumentados, que ingresar al país NO es un delito, sino una falta administrativa perseguida por el INM y la policía federal. Esta alerta contribuiría a disminuir la clandestinidad, a facilitar el uso de los medios de transporte más seguros y a reducir la extorsión.
- Garantizar la seguridad en todas las terminales de transporte y albergues para migrantes.
- Ampliar el mandato, los recursos y la vigilancia de los Grupos de Protección a Migrantes, los llamados Grupos Beta.
- Garantizar que sólo los funcionarios autorizados realicen las acciones de verificación migratoria.
- Establecer medidas alternativas a la detención para migrantes víctimas de algún

delito.

- Garantizar el derecho al debido proceso a los migrantes detenidos en estaciones migratorias.
- Facilitar el acceso a las organizaciones de la sociedad civil para verificar la situación de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias.
- Garantizar condiciones de seguridad para los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes.
- Avanzar en la depuración y no sólo rotación de puestos de los funcionarios que han caído en falta en el INM, para lo cual se requiere mejorar sueldos y buscar fórmulas para disminuir la discriminación y la extorsión hacia los extranjeros.
- Buscar mecanismos que distingan al migrante del que no lo es, dentro de los flujos erráticos que pasan por la frontera sur.
- Replicar la figura de la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes del Estado de Chiapas al resto de los Estados ubicados en las rutas migratorias.
- Compilar y publicar datos centralizados y desglosados sobre los abusos contra migrantes y las sanciones a los responsables.
- Establecer un registro de decesos y desapariciones de migrantes.
- Para los albergues y casas de migrantes es conveniente la generación de información socio-demográfica, homogénea y complementaria, sobre la población migrantes que atienden y de los problemas que ella presenta, ya que puede alimentar la gestión intra-sectorial, multi-institucional o internacional, tanto para programas específicos de salud, educación, defensoría legal, laboral y migratoria, y atención a problemas de seguridad y sanción a delincuentes, así como generar bases de datos compartidas que ayuden a localizar a migrantes que no hayan sido localizados por sus familiares y autoridades competentes. Es recomendable que las bases de datos que se generen sean de carácter público, con las debidas salvedades para preservar la identidad personal de la población atendida o participante, no sólo para efectos de transparencia en la gestión, sino también para alentar a la sociedad, los centros universitarios, las agencias internacionales y los organismos públicos al conocimiento, comprensión y construcción de la convivencia social.
- Coordinarse con autoridades y legisladores para realizar talleres con los encargados de los medios, con el objetivo de sensibilizarlos sobre los problemas reales de los migrantes y evitar el sensacionalismo en los contenidos de las noticias.
- Reproducir buenas prácticas en la labor humanitaria con los migrantes. Los Foros internacionales en la materia han dado a conocer buenas prácticas que

conviene revisar, como el servicio de SMS de emergencia que utilizan los migrantes filipinos. Este consiste en ofrecer un número telefónico de emergencia y construir las redes necesarias para avisar y dar auxilio a los que la requieran. Esto sería posible en coordinación con autoridades estatales, como las del Estado de Chiapas. A través de las OSC se repartirían celulares (donados) y se conminaría a los migrantes a escribir por Twitter o Hi Fi para hacer resonar sus quejas y avisar de peligros inminentes, ya que estas vías de comunicación permiten la identificación y reconocimiento de lo que está pasando en su trayecto. También este servicio puede tener resonancia e incluir a seguidores de renombre y lograr impactos en políticas públicas, pues estas redes instantáneas son grandes espacios de encuentros, aviso oportuno y recomendación.

- Gestionar ante universidades la formalización del servicio social de los estudiantes pasantes de licenciatura, que es obligatorio en México, para trabajar en los albergues de migrantes en las diferentes necesidades de atención que requieren estos centros.

ANEXOS (a la SEGUNDA PARTE)**Cuadro 1**

Oficinas de Atención a Migrantes	
Estado	Servicios que ofrece
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> • Trámite de CURP. • Apoyo y orientación en casos de detenciones, fallecimientos, extravíos, reclamaciones de pensiones alimenticias, trámites de doble nacionalidad.
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación en materia de empleo temporal. • Información relacionada a la conformación de clubes de migrantes. • Localización de personas. • Asesoría jurídica a reclusos. • Cobro de indemnizaciones por accidente de trabajo o automovilístico. • Asesoría en trámites de visas turísticas y humanitarias. • Apostille de actas de nacimiento. • Traslado de enfermos. • Apoyo en casos de deportación. • Repatriación de restos humanos.
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> • Localización de personas. • Trámite de documentos oficiales. • Asesoría en trámite de visas turísticas, humanitarias y temporales de trabajo. • Asesoría legal a detenidos. • Apoyo en cobro de pensiones alimenticias. • Recaudación de donaciones. • Apoyo a personas deportadas • Traslado de restos humanos.
Colima	<ul style="list-style-type: none"> • Reclamo de pensión laboral, indemnización por accidente de trabajo o fallecimiento. • Intervención y coordinación en casos de personas detenidas en la frontera y/o presos en penitenciarias sujetos a procesos • Localización de personas. • Repatriación de cadáveres. • Asesoría en trámite de visas turísticas, humanitarias y de trabajo.
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Gestiones dentro del Programa 3 X 1. • Trámite de tarjeta migrante para envío de dinero. • Información y orientación telefónica sobre trámites y servicios a través de línea migrante. • Repatriación de restos humanos, apostille de documentos, localización de familiares, casos de personas detenidas, acceso a programas sociales, obtención de documentos oficiales, doble nacionalidad, licencia de conducir. • Apoyo en situaciones de emergencia. • Proyectos productivos.
Durango	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría en trámite de visas humanitarias. • Traslados de restos humanos. • Trámites de Seguro Social. • Asistencia legal a presos. • Solicitud y trámite de documentos oficiales. • Localización de personas. • Apoyo de transportación a deportados. • Información de ex braceros.
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> • Canal del Migrante. • Programa "Compromiso con los Migrantes Mexiquenses". • Programa "identidad Mexiquense". • Apoyo, Orientación y asistencia. • Programas de inversión, envío de remesas, formación de clubes. • Campañas para una migración segura. • Gestiones dentro del Programa 3x1. • Gestiones dentro del Programa 3x1.
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría jurídica a detenidos. • Repatriación de restos humanos. • Localización de personas. • Asesoría en trámite de visas humanitarias. • Repatriación de personas. • Microcréditos a proyectos productivos a través de la Caja Solidaria Guerrerenses Unidos S.C.
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda alimenticia. • Cobro de pensión alimenticia. • Asesoría en trámite de visas humanitarias. • Asesoría jurídica a detenidos. • Trámite de documentos del registro civil. • Repatriación de personas. • Traslado de restos humanos. • Seguros y/o pensiones por riesgos de trabajo. • Apoyo en envío de dinero. • Casas Guanajuato.
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> • Acta de inscripción de nacimiento de personas nacidas en el extranjero. • Asesoría jurídica a detenidos. • Localización de personas. • Cobro de pensiones alimenticias. • Repatriación de enfermos. • Traslado de restos humanos. • Asesoría en trámite de visas humanitarias. • Programa Bienvenido Hidalguense. • Programa Ya soy hidalguense. • Programa REUNHE. • Programa Invierte en Hidalgo. • Gestiones dentro del Programa 3x1.

Cuadro 1 (continuación)

Oficinas de Atención a Migrantes	
Estado	Servicios que ofrece
Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría para demandar indemnización por accidentes, traslado de presos, pagos de jubilación. • Asesoría en trámite de visas humanitarias, turísticas, residencia permanente. • Localización de personas extraviadas y de padres ausentes. • Seguimiento a condenados a pena de muerte. • Trámite de documentos del registro civil. • Traslado de restos humanos. • Monitoreo y actualización de programas de apoyo a las familias del migrante. • Asesoría y capacitación de centros municipales de atención al migrante.
Morelos	<ul style="list-style-type: none"> • Traducción de documentos. • Asesoría para pago de indemnización laboral por fallecimiento y de pensiones. • Localización de personas. • Apoyo en reclamos de custodia de menores. • Repatriación de personas. • Asesoría jurídica a detenidos. • Trámite de documentos del registro civil. • Traslado de restos humanos. • Asesoría en trámite de visas.
Nayarit	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría para el desarrollo social, educativo, cultural y fomento a la identidad. • Asesoría jurídica. • Traslado de restos humanos. • Asesoría en trámite de visas turísticas, de trabajo y humanitarias.
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> • Afiliación a clubes de migrantes. • Asistencia en la casa del Migrante en Monterrey. • Localización de personas. • Orientación para registro de mexicanos nacidos en el extranjero. • Prevención de fraude. • Programa de teleconferencias Reconéctate con Nuevo León. • Traslado de restos humanos. • Programa Pásala bien por Nuevo León.
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría en trámite de visas. • Localización de personas. • Asistencia jurídica a detenidos. • Asesoría en trámite de visas.
San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de restos humanos. • Repatriación de personas. • Localización de personas. • Asesoría jurídica a detenidos. • Trámite de documentos del registro civil.
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo y atención a deportados o transmigrantes (albergue temporal, alimentación, vestido, asistencia médica, orientación Jurídica, canalización a otras instancias, gestión de pasajes, empleo temporal). • Apoyo en casos de detención, fallecimiento o extravío. • Repatriación de restos humanos. • Traslado de enfermos. • Trámite de documentos oficiales. • Localización de personas. • Orientación telefónica a través de Línea Gratuita. • Recaudación de donaciones. • Prevención de fraudes. • Vigilancia en la frontera para verificar que se cumplan los horarios de deportación.
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de restos humanos • Restitución de menores • Repatriación de enfermos • Asesoría jurídica a detenidos. • Asesoría en trámites ante dependencias gubernamentales y acceso a la seguridad social. • Localización de personas. • Cobro de pensión alimenticia. • Asesoría en trámite de visas humanitarias. • Trámite de documentos del registro civil.
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría jurídica. • Información sobre detenidos. • Formación de clubes de migrantes. • Localización de personas. • Traslado de restos humanos. • Repatriación de enfermos, menores e indigentes. • Asesoría en trámite de visa humanitaria. • Apostilla de documentos. • Trámite de documentos del registro civil.
Zacatecas	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a clubes de migrantes. • Apoyo en la creación de fondos de inversión. • Programa de empleo temporal. • Cobro de pensión alimenticia. • Traslado de restos humanos. • Repatriación de enfermos y niños.

Mapa 1

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), ¿Quiénes Somos?, www.conofam.org.mx/quienes.html, consultado 01/04/11.

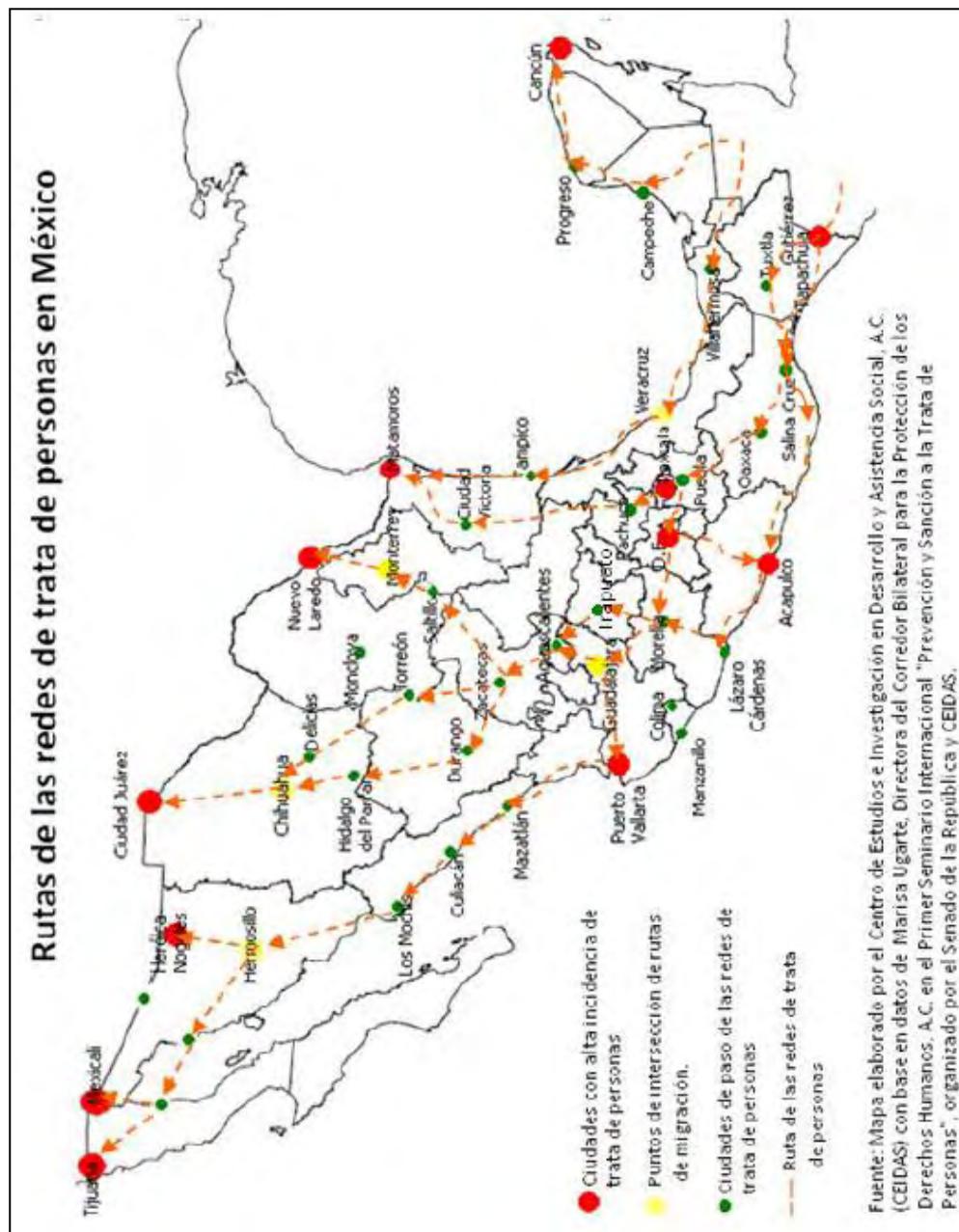
Cuadro 2

Combate al delito de Trata de personas a nivel estatal	
Estado	Medidas
Aguascalientes	Penalización de la publicación de anuncios de servicios sexuales (05/2011).
Chiapas	Operativos de cateo (Desde 2010). Primera sentencia a una mujer (02/2011). Propuesta para un Pacto Mesoamericano con Honduras, El Salvador y Guatemala (05/2011).
Coahuila	Iniciativa de ley en la materia (12/2010).
Colima	Capacitación de taxistas para detectar trata de personas (03/2011). Iniciativa de ley en la materia (05/2010).
Distrito Federal	Sitio web para poder denunciar casos de trata: www.unidoshacemosladiferencia.org (10/2010)
Durango	Propuesta de ley en la materia (04/2011).
Estado de México	Fiscalía Especializada de Delitos Dolosos cometidos contra la Mujer y Trata de Personas (09/2010). Iniciativa de ley en la materia (04/2011).
Guerrero	Iniciativa de ley en la materia (04/2010).
Hidalgo	Prohibición de la publicación de anuncios de servicios sexuales en los medios de comunicación (06/2011).
Michoacán	Iniciativa de ley en la materia (09/2010).
Tlaxcala	Programa "Tlaxcala dice no a la trata de personas" (04/2011).

Nota: No hay información disponible del resto de los estados.

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de Coahuila y los periódicos Plataforma de Aguascalientes, NSS Chiapas, Zócalo, El Arsenal, Evolución R, Durango al día, Portal, La Policiaca, Excélsior, Jornada, Ajuua, Ultra Noticias.

Mapa 2



Tomado de: CNDH y CEIDAS, 2009, p. 65.

Cuadro 3

CASOS DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR ATENDIDOS EN LA RED CONSULAR DE MÉXICO EN EL MUNDO														
AMBITOS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	ESTADOS UNIDOS	RESTO DEL MUNDO												
DERECHOS HUMANOS	292	29	264	13	195	10	239	9	422	7	479	7	456	9
PENAL	18,269	228	14,622	296	16,397	268	16,824	255	19,782	247	19,090	319	18,645	1,026
MIGRATORIO	49,418	245	42,959	165	51,103	181	63,345	159	58,389	141	56,900	285	67,972	582
LABORAL	2,378	12	2,963	10	2,264	9	2,117	10	2,140	7	2,058	37	2,299	510
CIVIL	5,367	148	6,481	130	6,412	108	6,709	44	7,992	66	7,395	92	11,468	187
ADMINISTRATIVO	27,993	446	32,510	453	28,574	400	29,352	232	28,486	369	24,163	558	22,652	3,013
TOTAL	103,717	1,108	99,799	1,067	104,945	976	118,586	709	117,211	837	110,085	1,298	123,492	5,327

Fuente: SRE, Dirección General Adjunta de Protección-DGPME.

Tomado de: Sitio web de SRE, Trámites y Servicios, Asistencia y Protección Consular, Documentos y Acciones de la DGPME, Estadísticas, Casos de Protección atendidos por la Red Consular de México en el Mundo, 2004-2010, www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/estadisticas/sip_2010ambito.pdf, consultado 19/03/11.

Cuadro 4

Módulos y albergues de atención para menores y adolescentes migrantes no acompañados repatriados				
Frontera Norte				
Estado	Municipio	Módulo	Albergue DIF	Albergue OSC
Baja California	Mexicali	1	1	2
	Tijuana	1	2	2
Chihuahua	Ciudad Juárez	1	2	2
	Ojinaga	-	1	-
Coahuila	Acuña	1	1	-
	Piedras Negras	1	-	2
Nuevo León	Monterrey	-	1	-
Sonora	Agua Prieta	1	1	1
	Nogales	1	1	-
	San Luis Río Colorado	1	-	-
Tamaulipas	Matamoros	-	1	-
	Nuevo Laredo	1	1	-
	Reynosa	1	1	-
Total Frontera Norte		10	13	9
Frontera Sur				
Chiapas	Tapachula	1	1	2
Tabasco	Tenosique	1	-	-
Total Frontera Sur		2	1	2
Lugares de tránsito				
Oaxaca	Juchitán	1	-	-
Veracruz	Acayucan	1	-	-
Total Lugares de tránsito		2	-	-

Fuente: Sitio web del DIF Nacional, Programas, Protección a la Infancia, Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados no Acompañados, dif.sip.gob.mx/?page_id=510, consultado 15/02/11.

Cuadro 5

Atención de menores y adolescentes migrantes no acompañados repatriados por entidad federativa 2007-2010				
Estado/Municipio	2007	2008	2009	2010
Baja California	5,216	4,690	3,691	2,199
Mexicali	1,027	877	699	604
Tijuana	4,189	3,813	2,992	1,595
Chihuahua	3,226	1,683	1,268	1,222
Ciudad Juárez	3,153	1,571	1,153	1,075
Ojinaga	73	112	115	347
Coahuila	1,253	1,224	963	829
Acuña	326	284	241	126
Piedras Negras	927	940	722	703
Nuevo León	110	145	132	105
Monterrey	110	145	132	105
Sonora	7,352	7,270	7,622	6,385
Agua Prieta	847	1,142	1,312	943
Nogales	5,565	5,826	6,024	5,213
San Luis Río Colorado	940	302	286	229
Tamaulipas	3,721	4,165	3,275	2,828
Matamoros	701	650	488	471
Nuevo Laredo	1,624	1,938	1,418	1,042
Reynosa	1,396	1,577	1,370	1,315
Chiapas	488	467	272	3,022
Tapachula	488	467	272	3,022
Oaxaca	-	-	-	46
Juchitán				46
Tabasco	-	-	-	4
Tenosique				4
Veracruz	-	-	-	8
Acayucan				8
Total	21,366	19,644	17,224	16,648

Fuente: SRE, 2011, pp. 4-5.

Cuadro 6 (A)

Instituciones que cuentan con programas vinculados a la migración		
Secretaría de Educación Pública		
Programa	Objetivos	Resultados
Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	Fortalecer la atención educativa preescolar, primaria y secundaria de los hijos de jornaleros agrícolas.	Opera en 25 entidades federativas. 2009, 26,722 alumnos atendidos
Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos	Atender la demanda de maestros bilingües, durante el verano para los distritos escolares en Estados Unidos que reciben a estudiantes de origen mexicano.	
Programa de Contratación de Maestros Mexicanos ¹	Colocar a profesores mexicanos para impartir clases -durante los ciclos lectivos- en instituciones educativas con altos niveles de niños mexicanos o de origen mexicano.	
Programa de Donación de Libros para Niños Mexicanos en Estados Unidos	Entregar una donación de libros de texto gratuitos a escuelas, distritos escolares, bibliotecas e instituciones que atienden niños mexicanos o de origen mexicano en Estados Unidos.	
Accreditación de la Preparatoria ²	Evaluar y certificar los conocimientos equivalentes al nivel medio superior -adquiridos mediante experiencia laboral o por cuenta propia- a personas mexicanas mayores de 21 años.	
Preparatoria Abierta y a Distancia	Proporcionar cursos de estudios de nivel medio superior, en modalidad abierta y a distancia, a mexicanos ubicados en Estados Unidos	
Secretaría de Desarrollo Social		
Programa 3x1	Apoya las iniciativas de los mexicanos radicados en el exterior para destinar recursos a obras de impacto social. Funciona con recursos de clubes o federaciones de migrantes y de los gobiernos federal, estatal y municipal, que triplican la cantidad aportada por los migrantes	2009, operación en 567 municipios de 28 estados. 2010, 2,488 proyectos aprobados con la participación de 890 clubes de migrantes.
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Contribuir a la ampliación de capacidades de los jornaleros agrícolas y sus familias mediante la entrega de apoyos directos en alimentación y educación; acciones para el desarrollo de habilidades personales y sociales; y acceso a servicios básicos y vivienda.	2009, 524,492 personas beneficiadas en 410 municipios de 24 estados.

[Notas y fuente: p.596]

Cuadro 6 (B)

Instituciones que cuentan con programas vinculados a la migración			
Secretaría del Trabajo y Previsión Social			
Programa	Objetivos	Resultados	
Movilidad Laboral Interna ¹	Proporciona información sobre ofertas laborales, apoyo económico para la movilidad y capacitación.	2010, 76,540 personas beneficiadas.	
Repatriados Trabajando ²	Apoyar a repatriados de Estados Unidos en la búsqueda de empleo en los estados fronterizos o en el lugar de residencia. Brindar información y orientación sobre oportunidades laborales o de autoempleo.	2010, 776 repatriados apoyados.	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes			
Telecomm-Telegráfos: Giro Paisano	Facilitar el envío de dinero de Estados Unidos a México a través de contratos entre las empresas operadoras de remesas más importantes en Estados Unidos y Telecomm-Telegráfos. Las transferencias se pagan en pesos en cualquiera de las oficinas telegráficas en México.		
Proyecto Tecnologías de Información y Comunicaciones en pro de las Mujeres Migrantes	Acercar a las mujeres migrantes y sus familias de migrantes a las tecnologías de la información y comunicación, fundamentalmente a través de Internet (www.mujiemigrante.gob.mx)		
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación			
Fideicomiso de Riesgo Compartido: Proyecto para Fortalecer el Potencial Económico de los Migrantes y el Uso Productivo de las Remesas "Paisano, Invierte en tu Tierra"	Incentivar el crecimiento de las remesas productivas fomentando la creación de negocios orientados a la agroindustria, turismo, agricultura protegida, producción orgánica y energía renovable, entre los migrantes o sus familias en sus comunidades de origen.		

[Notas y fuente: p.596]

[Notas al Cuadro 6 (A)]

¹Instituciones educativas ubicadas en los distritos escolares de California, Nuevo México, Utah, Illinois y Oregon, Estados Unidos.

²El proceso de acreditación se realiza en las ciudades de Atlanta, Chicago, Dallas, Denver, Los Ángeles, McAllen, Miami, Minneapolis, Nueva York, Phoenix, Seattle y Tucson, Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia con información de DOF, 2009, diciembre 29, pp. 50-51; CONEVAL, 2010 b, p. 12; sitio web de Atención Educativa a Mexicanos en el Exterior, Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos, Programa de Contratación de Maestros Mexicanos, Programa de Donación de Libros para Niños Mexicanos en Estados Unidos, Acreditación de la Preparatoria, www.mexterior.sep.gob.mx/2_pimmeu.htm, www.mexterior.sep.gob.mx/2_pcmm.htm, www.mexterior.sep.gob.mx/2_pdlm.htm, www.mexterior.sep.gob.mx/2_ap.htm, www.mexterior.sep.gob.mx/2_pd.htm, consultado 30/03/11; sitio web de Microrregiones, Programas, Programa 3x1, Descripción, www.microrregiones.gob.mx/p3x1.php?func=0, consultado 23/03/11; CONEVAL, 2010 c, p. 14; Secretaría de Desarrollo Social, 2011, pp. 59-60; DOF, 2010, diciembre 31, pp. 3-8.; Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, 2010 a, p. 15.

[Notas al Cuadro 6 (B)]

¹Enfocado a jornaleros agrícolas mayores de 16 años o a personas con habilidades para desempeñarse en el sector industrial o de servicios.

²Dirigido a repatriados enlistados en los eventos de repatriación del INM o de los consulados.

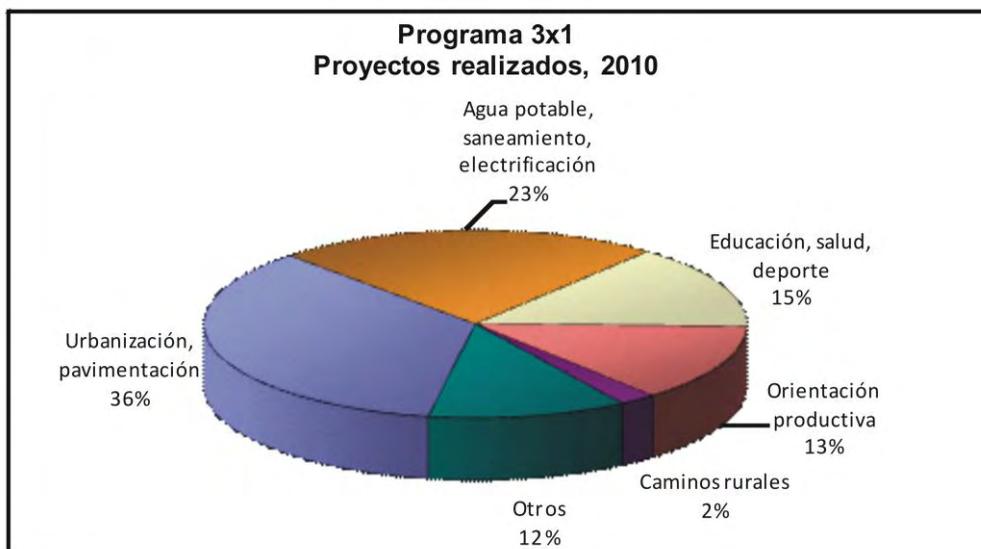
Fuente: Elaboración propia con información de Sitio web de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Conoce la STPS, Áreas de atención, Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/servicio_empleo/movilidad_laboral.html, www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/servicio_empleo/repatriados_trabajando.html, consultado 29/03/11; Portal del Empleo, Estadísticas del mercado laboral, Información por entidad federativa, Información básica, Entidad federativa, Nacional, www.empleo.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_4E94D72A93F3AC63FA2121C7BDEAAFAA00720000/filename/302_0162.xls, consultado 29/03/11; sitio web de Telecomm-Telégrafos, Quiénes somos, Servicios telegráficos, Giro telegráfico 2010, Giro Paisano y Red Alterna, www.telecomm.net.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=2, consultado 14/04/11; SRE, 2010 b, p. 20; Sitio web de FIRCO, Proyectos, Proyecto para Fortalecer el Potencial Económico de los Migrantes y el Uso Productivo de las Remesas ;Paisano Invierte en tu Tierra!, www.firco.gob.mx/proyectos/migrantes/Paginas/migrantes_01.aspx, consultado 04/04/11.

Cuadro 6 (C)

Instituciones que cuentan con programas vinculados a la migración		
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		
Programa	Objetivos	Resultados
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados	Apoyar con recursos la reubicación o retorno de la población indígena desplazada por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica.	2009, 1,094 familias atendidas, asentadas en 54 municipios de distintas entidades.
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	Mejorar la condición de las mujeres indígenas mediante el desarrollo de proyectos productivos. Incluye la posibilidad de apoyar a grupos de mujeres indígenas migrantes con al menos 3 años de residencia en la comunidad.	
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	Mejorar el ingreso de los productores indígenas organizados, incluyendo a los migrantes, a través de la creación de proyectos productivos sustentables.	
Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	Fortalecer y rescatar el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas con proyectos e iniciativas de organizaciones tradicionales, culturales o migrantes.	
Banco de México (Banco Central)		
Directo a México	Transferir dinero desde cuentas bancarias en Estados Unidos a cuentas en México o mediante pago en ventanilla en oficinas telegráficas de TELECOMM-TELÉGRAFOS.	
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros		
Remesas Internacionales	Pagar transferencias de dinero en México, en efectivo o a través de depósito en cuenta de ahorro.	2010, más de 500 millones de dólares transferidos.
Procuraduría Federal del Consumidor		
Quién es quién en el envío de dinero	Brindar orientación a los usuarios de los servicios de envío de dinero, publicando semanalmente información sobre comisiones por envío, tiempo de entrega, cantidad entregada en pesos y establecimientos de pago en México de 28 empresa ubicadas en 9 ciudades norteamericanas.	
Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros		
Calculadora de Remesas	Proporcionar información comparativa del costo de envío de remesas entre las distintas instituciones bancarias o empresas de remesas así como la ubicación de las sucursales más cercanas, tanto para el emisor como para el receptor, a través del servicio en línea: portalif.condusef.gob.mx:8060/Remesamex/home.jsp	
Instituto Federal Electoral		
Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el proceso electoral federal 2011-2012	Aumentar el número de sufragios de los mexicanos radicados en el extranjero mediante la promoción de la participación electoral y la simplificación del procedimiento para el registro en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.	
Instituto Mexicano del Seguro Social		
Seguridad Social para Mexicanos en el Extranjero	Permitir la inscripción anual a los servicios que proporciona el Instituto a los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos.	

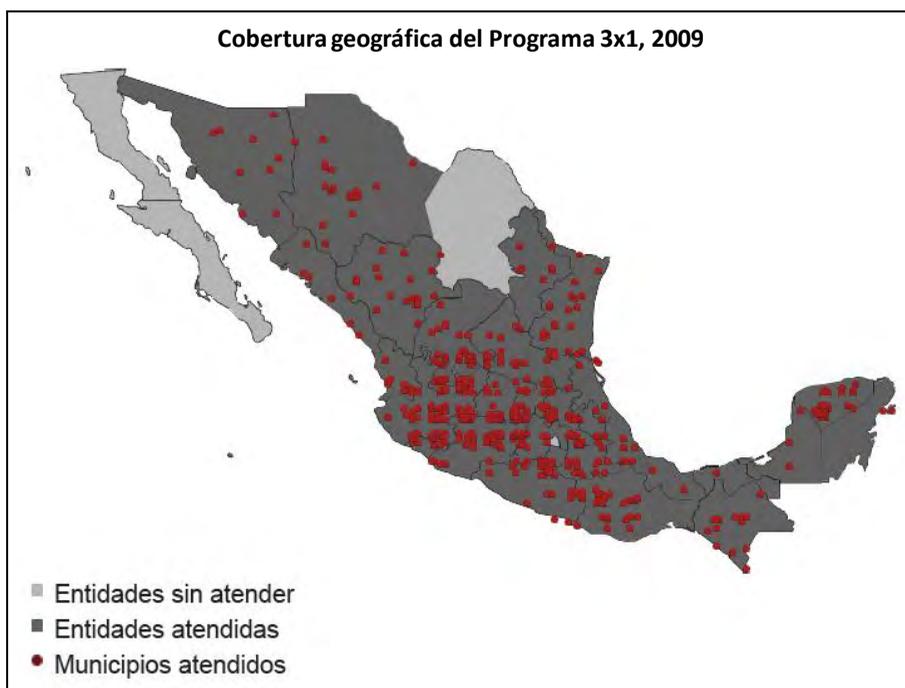
Fuente: Elaboración propia con información de DOF, 2006, junio 15, p. 83; Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, 2010 d, pp. 14-15; DOF, 2011, febrero 4, pp. 63-64, 72, 93; Instituto Federal Electoral, 2010, pp. 1, 4-5; sitio web del Instituto Mexicano del Seguro Social, Trámites y servicios, Servicios, Mexicanos en el extranjero, www.imss.gob.mx/servicios/mexicanos/index.htm, consultado 18/04/11; Sitio web de Directo a México, Acerca de Directo a México, www.directoamexico.com/quees.html, consultado 23/03/11; sitio web de BANSEFI, Productos y servicios, Personas, Servicios, Remesas, Remesas internacionales, www.bansefi.gob.mx/prodyserv/personas/servicios/remesas/Paginas/Remesasinternacionales.aspx, consultado el 14/04/11; Procuraduría Federal del Consumidor, 2008, pp. 4-5; Sitio web del IME, Nuestro Programas, Remesas, Calculadora de Remesas, www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=382&lang=es, consultado 23/03/11.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia, con datos de Secretaría de Desarrollo Social, 2011, pp. 59-60.

Mapa 3



Fuente: CONEVAL, 2010 c, p. 15.

Mapa 4

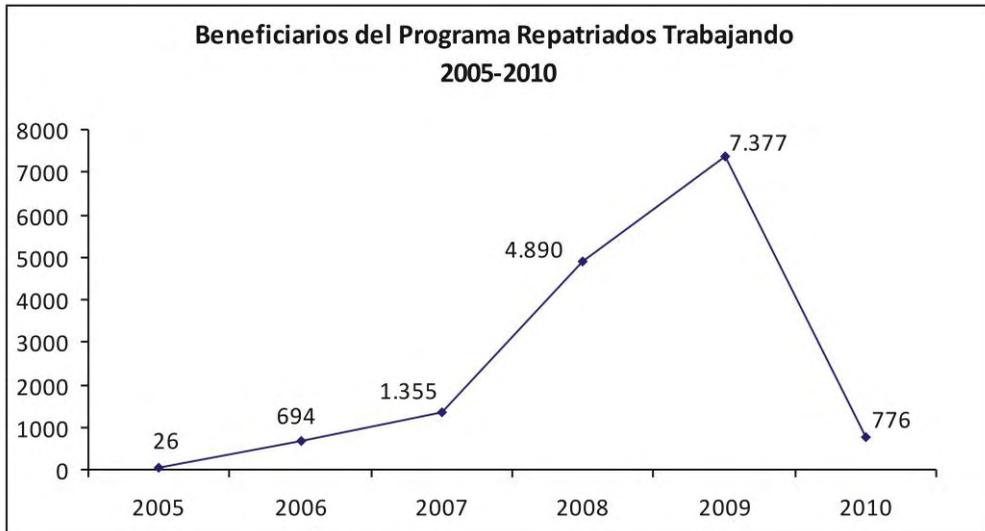


Fuente: CONEVAL, 2010 a, p. 16.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con datos de Portal del Empleo, Estadísticas del mercado laboral, Información por entidad federativa, Históricos, Nacional, Servicio Nacional de Empleo, www.empleo.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_31957946283D8894C62568243C0EF7F3008A0000/filename/302_0736.xls, consultado 29/03/11.

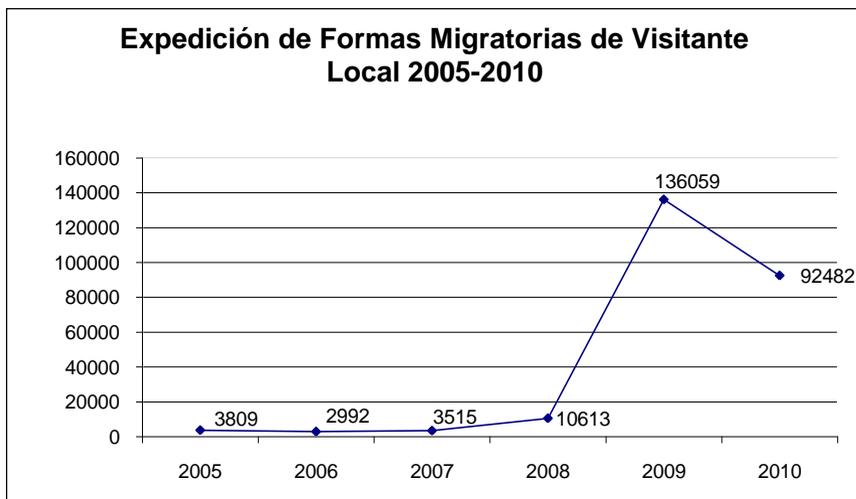
Gráfica 3

Fuente: Elaboración propia con datos de Portal del Empleo, Estadísticas del mercado laboral, Información por entidad federativa, Históricos, Nacional, Servicio Nacional de Empleo, www.empleo.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_31957946283D8894C62568243C0EF7F3008A0000/filename/302_0736.xls, consultado 29/03/11.

Mapa 5

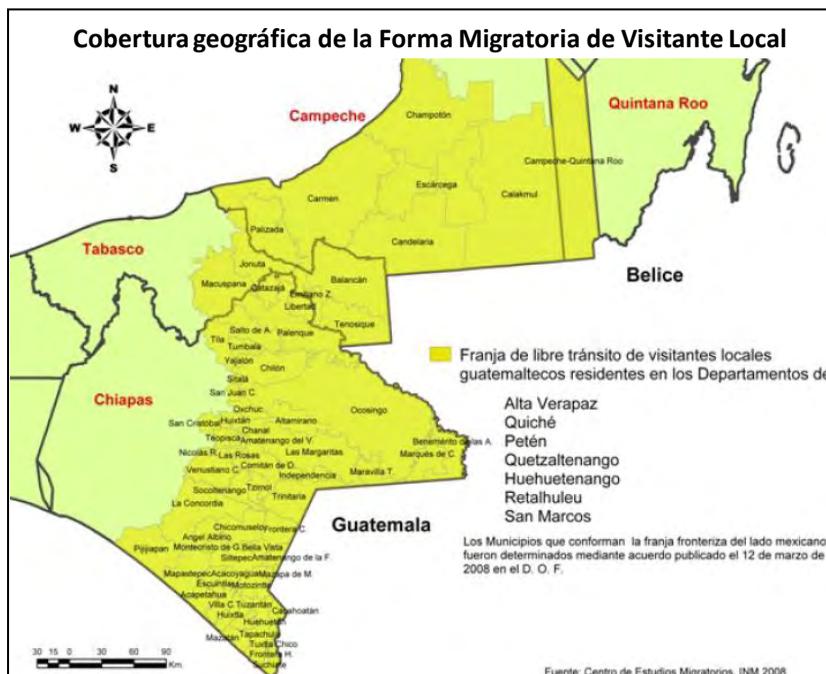
Fuente: CONEVAL, 2010 d, p. 15.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos de INM, 2006, p. 36; 2007, p. 36; 2008, p. 23; 2009 a, p. 23; 2009 b, p. 61; 2010, p. 168.

Mapa 6



Tomado de: Sitio web del INM, Formas Migratorias, Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación FMVL, www.inami.gob.mx/static/Formas_Migratorias/pdf/FMVL.pdf, consultado 24/03/11.

Gráfica 5



Nota: De 2005 a 2007 la Forma Migratoria se denominaba Forma Migratoria de Visitante Agrícola.

Fuente: Elaboración propia con datos de INM, 2006, p. 36; 2007, p. 36; 2008, p. 23; 2009 a, p. 23; 2009 b, p. 73; 2010, p. 171.

Cuadro 7

Acciones de Protección efectuadas por los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta) 2005-2010						
Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Migrantes rescatados	5,839	7,945	6,231	3,166	3,753	4,163
Migrantes lesionados o heridos y mutilados	1,626	813	577	611	737	794
Migrantes extraviados localizados	140	149	158	123	168	190
Asistencia social a migrantes ¹	143,563	109,720	107,032	144,119	213,693	186,587
Asistencia y gestoría jurídica a migrantes	320	236	111	144	306	302
Migrantes protegidos de conductas delictivas	132	112	138	35	n/d	n/d
Migrantes orientados ²	769,056	630,112	301,063	204,846	230,621	226,150
Migrantes repatriados atendidos ³	120,002	112,288	74,906	82,913	127,916	125 949

¹Incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, traslados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.

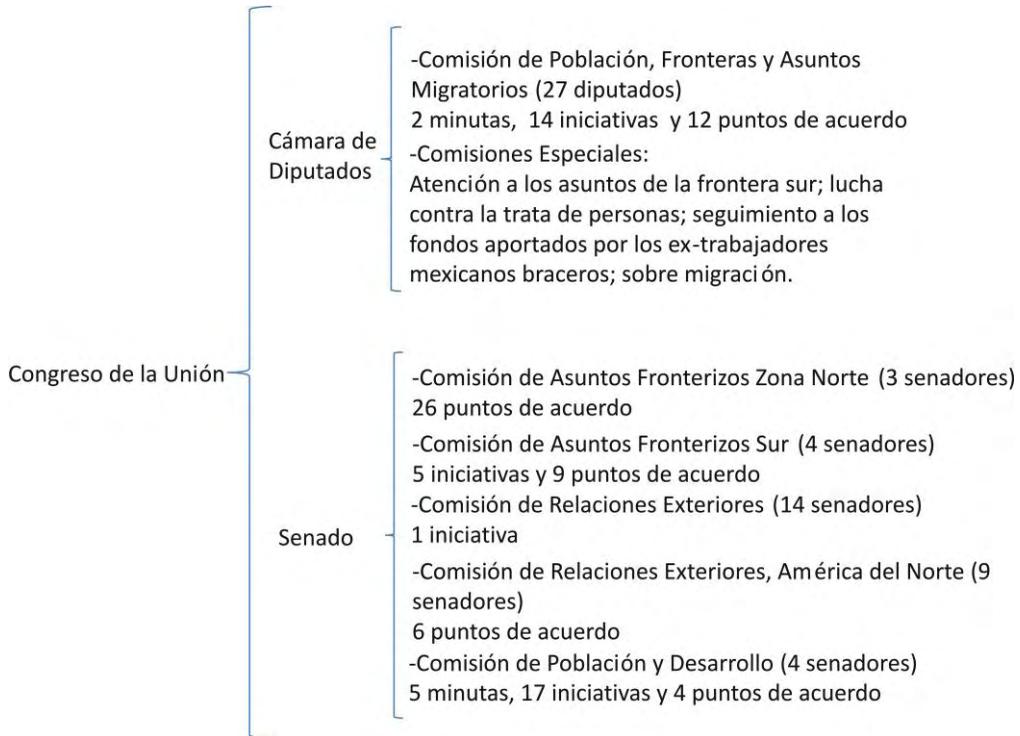
²Incluye a migrantes que recibieron orientación verbal acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. Adicionalmente, se pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada.

³Las cifras incluye a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica. (n/d significa no disponible).

Fuente: Elaboración propia con datos de INM, 2006, p. 60; 2007, p. 60; 2008, p. 52; 2009 a, p. 94; INM, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2009, México, 2009 b, p. 73; 2010, p. 192.

Esquema 1

Comisiones del Poder Legislativo (LXI Legislatura) que atienden asuntos migratorios



Fuente: Elaboración con propia con información de Sitio web de la Cámara de Diputados, Comisiones, Ordinarias; Especiales, sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=1, consultado 27/05/11, sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=2, consultado 20/04/11.

Sitio web de la Cámara de Diputados, Comisiones, sitio web del Senado, Comisiones, Ordinarias, www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=41, consultado 27/05/11.

Cuadro 8

Asuntos turnados en materia migratoria a la Comisión de Población, Frontera y Asuntos Migratorios, Cámara de Diputados, LXI Legislatura (2009-2012)	
Minutas	
Temática	Estatus
Obligación del gobierno de atender quejas de los migrantes en materia de derechos humanos, garantizar acceso a la procuración de justicia, auxilio en casos de desastre y atención médica cuando esté en riesgo la vida, sin importar el estatus migratorio.	Aprobado
Ley de Migración.	Aprobado
Iniciativas	
Temática	Estatus
Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.	Aprobado
Incorporar la definición de trabajador migrante a la Ley General de Población.	Rechazado
Crear grupos de protección a migrantes y transmigrantes de Centro y Sudamérica.	Rechazado
Facultades de la Secretaría de Gobernación en materia de emigración de mexicanos.	Rechazado
Capacitar a todos los funcionarios públicos que tengan relación con migrantes.	Rechazado
Crear grupos de protección a los migrantes y transmigrantes.	Rechazado
Ley de Protección de los Derechos de las y los Trabajadores Migrantes y sus Familias.	Pendiente
Respetar y proteger los derechos humanos de los extranjeros en las estaciones migratorias, expulsiones y repatriaciones, en caso de aseguramiento, traslado y alojamiento.	Pendiente
Agregar un capítulo sobre los derechos de las personas transmigrantes y de los migrantes indocumentados a la Ley General de Población.	Pendiente
Garantizar derechos a extranjeros asegurados en las estaciones migratorias.	Pendiente
Proteger y garantizar el trato digno y humano a todos los inmigrantes y transmigrantes, sin importar su situación migratoria.	Pendiente
Ley para la Protección y Apoyo a los Migrantes y sus Familias.	Pendiente
Visa de transmigrante.	Pendiente
Prohibir acciones de verificación y vigilancia migratoria a instituciones no autorizadas.	Pendiente
Crear grupos específicos de protección para los niños migrantes.	Pendiente
Crear la Comisión Nacional de Emigrantes.	Pendiente
Puntos de acuerdo	
Temática	Estatus
Fortalecer las oficinas estatales de atención a migrantes.	Aprobado
Respetar los derechos humanos de los migrantes mexicanos que retornan en las temporadas vacacionales.	Aprobado
Fortalecer las políticas públicas de atención integral a migrantes mexicanos deportados a las ciudades fronterizas.	Aprobado
Coordinación entre los estados y las instancias federales competentes para cumplir con los objetivos del programa de repatriación humana.	Aprobado
Atender y seguir las recomendaciones emanadas del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.	Aprobado

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Población Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, Comisiones, Ordinarias, Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Asuntos Turnados, sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_asuntos_por_comisionlxi.php?comt=33, consultado 27/05/11.

Cuadro 9

Puntos de acuerdo en materia migratoria turnados a la Comisión de Asuntos Fronterizos Zona Norte, Cámara de Senadores, LXI Legislatura (2009-2012)	
Temática	Estatus
Protestar ante las autoridades migratorias norteamericanas por los hechos donde perdiera la vida un connacional.	Aprobado
Exhortar al estado de Arizona, Estados Unidos, para vetar la iniciativa SB1070.	Aprobado
Rechazar al anuncio del sheriff del condado de Maricopa, Arizona, sobre la integración de un pelotón de operaciones contra la inmigración irregular.	Aprobado
Redoblar esfuerzos para garantizar la protección de los connacionales en Estados Unidos	Aprobado
Cumplir el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.	Aprobado
Establecer mayores acciones de vigilancia en los retenes y controles migratorios.	Aprobado
Cumplir el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.	Aprobado
Celebrar un foro de discusión sobre migración	Aprobado
Investigar la agresión a la Casa del Migrante en Saltillo, Coahuila.	Aprobado
Establecer mayores acciones de vigilancia en las rutas de migrantes.	Aprobado
Garantizar la labor de los organismos públicos y organizaciones civiles promotoras y defensoras de derechos humanos de los migrantes.	Aprobado
Condenar el asesinato de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas.	Aprobado
Comparecencia de la comisionada del Instituto Nacional de Migración por los hechos en contra de migrantes en Chahuities, Oaxaca.	Aprobado
Reforzar la vigilancia y el cumplimiento de los derechos de los menores repatriados.	Aprobado
Difundir el programa "Mi casa en México".	Enviado a otra Comisión
Solicitar opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a las violaciones a los derechos humanos ocasionado por la ley SB1070 aprobada en Arizona, Estados Unidos.	Enviado a otra Comisión
Informar sobre la investigación de los responsables de la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas.	Enviado a otra Comisión
Informar sobre las desapariciones de migrantes centroamericanos en territorio nacional.	Pendiente
Programa "Legislador al Cuidado del Paisano 2010".	Pendiente
Comparecencia del Comisionado del Instituto Nacional de Migración.	Pendiente
Recursos suficientes para los grupos beta de protección a migrantes	Pendiente
Sobre la Cuarta Reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.	Pendiente
Reforzar los criterios para la migración de menores.	Pendiente
Informar la situación de menores migrantes y repatriados no acompañados.	Pendiente
informar sobre el tipo de servicios migratorios en la frontera sur de México relacionados con menores indocumentados	Pendiente
Explicar las medidas de facilitación migratoria a los extranjeros con visa norteamericana	Pendiente

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Asuntos Fronterizos Zona Norte del Senado, Senado de la República, Comisiones, Ordinarias, Comisión de Asuntos Fronterizos Zona Norte, Puntos de Acuerdo y Migración, www.senado.gob.mx/comisiones/LX/fronterizosnorte/content/pto_acuerdo/index_puntos.htm, www.senado.gob.mx/comisiones/LX/fronterizosnorte/content/migracion/index_migracion.htm, consultado 27/05/11.

Cuadro 10

Asuntos presentados en materia migratoria por la Comisión de Relaciones Exteriores, Cámara de Senadores, LXI Legislatura (2009-2012)		
Iniciativas		
Temática		Estatus
Ley de Protección a Mexicanos en el Exterior		Pendiente

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Senado de la República, Comisiones, Ordinarias, Relaciones Exteriores, Trabajo Legislativo, Iniciativas, www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relext/content/iniciativas/iniciativas_index.htm, consultado 27/05/11.

Cuadro 11

Asuntos presentados en materia migratoria por la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, Cámara de Senadores, LXI Legislatura (2009 - 2012)		
Iniciativas		
Temática		Estatus
Diseñar y poner marcha un programa de repatriación para las víctimas de trata de personas.		Pendiente
Garantizar el envío de la información de pasajeros internacionales, antes de su internación o salida del país, a las autoridades migratorias.		Pendiente
Garantizar el derecho al debido proceso a los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias.		Pendiente
Posibilidad de que los extranjeros con calidad de inmigrantes familiares dependientes económicos puedan cambiar de característica migratoria.		Pendiente
Ampliar la cobertura de los sistemas de salud a los migrantes en su tránsito por el país.		Pendiente
Puntos de acuerdo		
Temática		Estatus
Informar sobre los hechos en contra de migrantes salvadoreños en Arriaga, Chiapas.		Aprobado
Comparecencia de la comisionada del Instituto Nacional de Migración y del secretario de Seguridad Pública por los hechos en contra de migrantes en Chahuites, Oaxaca.		Aprobado
Establecer mayores acciones de vigilancia en carreteras, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos y en puntos de revisión de control migratorio para evitar el secuestro de migrantes.		Aprobado
Fortalecer la colaboración bilateral con Guatemala y Belice en materia de intercambio de información para combatir la actividad delictiva en la frontera, atendiendo el tráfico y trata de personas y el secuestro de migrantes.		Pendiente
Informar sobre los hechos en contra de migrantes centroamericanos en Macuspana, Tabasco.		Pendiente
Investigar la agresión en contra de un grupo de extranjeros cubanos asegurados en la delegación migratoria de Querétaro.		Pendiente
Investigar la agresión a la casa del migrante en Saltillo, Coahuila.		Pendiente
Pronunciamiento en contra de diversas disposiciones de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias por considerarlas violatorias de los derechos humanos.		Pendiente
Informar las causas para negar la característica migratoria de refugiado a 71 migrantes hondureños.		Pendiente

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur del Senado, Senado de la República, Comisiones, Ordinarias, Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, Asuntos Presentados, www.senado.gob.mx/comisiones/LX/fronterizossur/content/asuntos_presentados/index_asuntos_presentados.htm, consultado 27/05/11.

Cuadro 12

Puntos de acuerdo en materia migratoria turnados a la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte, Cámara de Senadores, LXI Legislatura (2009 - 2012)

Temática	Estatus
Expresar el rechazo del gobierno de México a la aplicación de las leyes migratorias bajo el programa 287 (g) por parte de autoridades locales y estatales estadounidenses encargadas de la aplicación de la justicia.	Aprobado
Ampliar los mecanismos de apoyo consular hacia la región medio este de Estados Unidos.	Aprobado
Establecer comunicación con organismos representantes de las empresas norteamericanas en México para que opinen sobre los efectos negativos de la construcción de un muro fronterizo.	Aprobado
Rechazar las prácticas y conductas que denigren a los inmigrantes.	Aprobado
Rechazar la presentación en Estados Unidos de iniciativas que atentan contra las garantías individuales y los derechos de los migrantes y sus familias.	Aprobado
Exhortar a la gobernadora de Arizona, Estados Unidos, a vetar la iniciativa SB. 1070.	Aprobado

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte del Senado, Senado de la República, Comisiones, Ordinarias, Relaciones Exteriores América del Norte, Trabajo Legislativo, Asuntos turnados, Propositiones con Punto de Acuerdo, Primer Año LXI Legislatura, www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/turnados/puntos/Registro_4.pdf, consultado 27/05/11.

Cuadro 13

**Asuntos turnados en materia migratoria a la Comisión de Población y Desarrollo,
Cámara de Senadores, LXI Legislatura (2009 - 2012)**

Minutas	
Temática	Estatus
Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria	Aprobado
Promover programas de capacitación al personal migratorio en materia de derechos humanos.	Pendiente
Considerar la opinión de las Secretarías de Salud y la de Agricultura en el establecimiento de puntos de control en lugares de tránsito de personas.	
Establecer que el aseguramiento, traslado y alojamiento de extranjeros expulsados o repatriados sea con respeto a los derechos humanos	Pendiente
Ley de Protección a Migrantes y sus Familias	Pendiente
Atender quejas en materia de derechos humanos, garantizar acceso a la procuración de justicia, auxilio en casos de desastre y atención médica cuando esté en riesgo la vida de las personas, sin importar la situación migratoria de los extranjeros.	Turnado a otra comisión
Iniciativas	
Temática	Estatus
Ley de Migración	Aprobado
Proporcionar atención médica especializada en las estaciones migratorias a mujeres embarazadas, personas de la tercera edad y niños.	Pendiente
Atender a los menores de edad repatriados que hayan cometido una conducta ilícita en el exterior.	Pendiente
Ley General de Protección a los Derechos de los Migrantes	Pendiente
Establecer el aseguramiento de extranjeros como facultad exclusiva del personal de migración y de la Policía Federal.	Pendiente
Incorporar la calidad de trabajador migratorio.	Pendiente
Otorgar la característica migratoria de visitante local a los nacionales de los países colindantes, sin restricción por su localidad de residencia.	Pendiente
Garantizar el envío de la información de pasajeros internacionales, antes de su internación o salida del país, a las autoridades migratorias.	Pendiente
Garantizar el derecho al debido proceso a los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias.	Pendiente
Posibilidad de que los extranjeros con calidad de inmigrantes familiares dependientes económicos puedan cambiar de característica migratoria.	Pendiente
Establecer que los extranjeros en situación irregular tienen derecho a recibir trato digno y justo.	Pendiente
Fomentar la organización y participación de la sociedad civil en la prestación de servicios de asistencia para migrantes indocumentados.	
Reconocer la calidad de migrantes en situación irregular a los extranjeros que se internen al país sin documentos.	Pendiente
Garantizar que las autoridades del Registro Civil no nieguen el registro de nacimiento a los hijos de los extranjeros indocumentados.	Pendiente
Establecer que los extranjeros vinculados a un proceso por haber sido víctimas o testigos de un ilícito obtendrán provisionalmente la calidad migratoria de no inmigrante.	Pendiente
No aplicar multa administrativa a los migrantes que se internen irregularmente al país.	Pendiente
Permitir el registro de los hijos mexicanos menores de 18 años a los extranjeros indocumentados.	Pendiente
Puntualizar que el propósito del tráfico de personas es obtener un beneficio lucrativo, para distinguir el trabajo humanitario realizado por las organizaciones de la sociedad civil.	Pendiente
Puntos de acuerdo	
Temática	Estatus
Impulsar la aprobación de la Ley de Migración	Aprobado
Comparecencia del comisionado del Instituto Nacional de Migración para explicar su estrategia de trabajo.	Pendiente
Explicar la posición del país en la IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.	Pendiente
Pronunciamiento en contra de diversas disposiciones de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias por considerarlas violatorias de los derechos humanos.	Pendiente

Fuente: Elaboración propia con información de Sitio web del Senado, Comisiones, Ordinarias, Comisión de Población y Desarrollo, Agenda Legislativa, Puntos de Acuerdo, Iniciativas, Minutas, LXI Legislatura,

www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/PD/index.php?ver=9&sm=1001&tp=PA&lg=61,

www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/PD/index.php?ver=7&sm=1001&tp=I&lg=61,

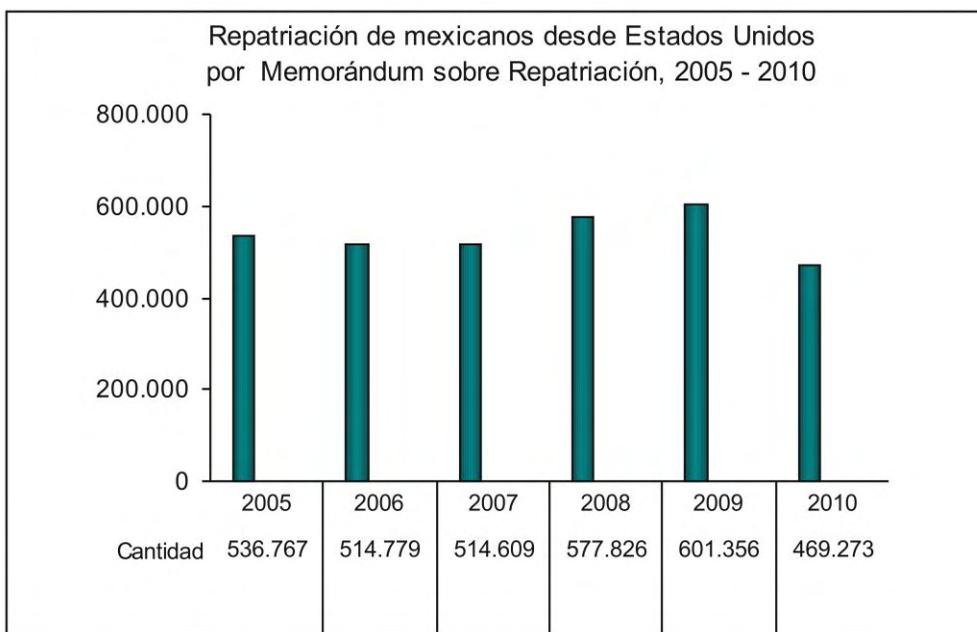
www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/PD/index.php?ver=8&sm=1001&tp=M&lg=61, consultado 27/05/11.

Cuadro 14

Acuerdos bilaterales signados por México en materia migratoria			
Estados Unidos			
Acuerdo	Fecha de firma	Objetivos	Resultados
Iniciativa Mérida	03/2007	Proporcionar asistencia técnica en la prevención y persecución de la trata de personas así como rescate de migrantes en situación de riesgo en la frontera sur mexicana mediante la dotación de equipo de telecomunicaciones, búsqueda y rescate.	2010, un millón de dólares destinados a los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta) y 22 millones al manejo de información y sistemas.
Iniciativa de Sociedad para la Asistencia Nutricional	22/07/2004	Incrementar el acceso de los mexicanos que trabajan en Estados Unidos a los programas nutricionales del Servicio de Alimentos y Nutrición.	
Acuerdo relativo a las protecciones de seguridad y salud laborales aplicables a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos	21/07/2004	Promover los derechos y bienestar de los trabajadores mexicanos en los lugares de trabajo en el tema de la seguridad y salud en el empleo.	
Acuerdo relativo a leyes y reglamentos sobre salarios y horas aplicables a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos	21/07/2004	Promover los derechos y bienestar de los trabajadores mexicanos en los lugares de trabajo en cuanto a las normas sobre salarios y jornada laboral.	
Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos	20/02/2004	Establecer los lineamientos básicos en el procedimiento de repatriación de mexicanos, atendiendo los derechos humanos y la dignidad de las personas.	2010, 469,273 mexicanos repatriados.
Programa de Repatriación Voluntaria al Interior ¹	2004	Reducir los fallecimientos de mexicanos que buscan entrar a territorio norteamericano por áreas de alto riesgo, principalmente en la ruta Sonora-Arizona.	2010, 23,383 mexicanos acogidos al programa.
Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos	07/2000	Conocer y atender los problemas de salud en la frontera mediante el intercambio de información, la recaudación de fondos y el impulso a programas en la materia.	
Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América	12/08/1942	Proteger a los nacionales de su Estado.	

¹Se aplica en la temporada de verano, el traslado a la ciudad de México es vía aérea y terrestre hasta las comunidades de origen. El costo de las repatriaciones es asumido por el gobierno norteamericano.

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno de México, 2007; sitio web de la Iniciativa Mérida, Documentos de interés, *Iniciativa Mérida-Principales Programas*; www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/principales-programas-ant.pdf, consultado 27/04/11; sitio web de la Iniciativa Mérida, Documentos de interés, *Iniciativa Mérida-Principales Programas 2010*, www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/principales-programas.pdf, consultado 02/06/11; *Iniciativa de Sociedad para la Asistencia Nutricional México-EUA* (2004, julio 22); *Acuerdo entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América en Relación con las Protecciones de Seguridad y Salud laborales aplicables a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos* (2004, julio 21); *Carta de Acuerdo entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y la Administración de Estándares Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América Relativa a las Leyes y Reglamentos sobre Salarios y Horas Aplicable a los Trabajadores Mexicanos en Estados Unidos* (2004, julio 21); *Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos* (2004, febrero 20); Presidencia de la República, 2010, p. 701; SRE, 2005; sitio web de SRE, Trámites y Servicios, Asistencia y Protección Consular, Documentos y Acciones de la DGPM, Estadísticas, Repatriaciones, Programa de Repatriación Voluntaria al Interior 2004-2010, www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/estadisticas/prvi2004_2010.pdf, consultado 19/03/11; sitio web de la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, www.saludfronteriza.org.mx, consultado 25/03/11; *Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América* (1942, agosto 12).

Gráfica 6

Fuente: Elaboración propia con datos de INM, 2006, p. 64; 2007, p. 64; 2008, p. 56; 2009 a, p. 68; 2009 b, p. 108; 2010, p. 205.

Gráfica 7

Fuente: Elaboración propia con datos de INM, 2006, p. 64; 2007, p. 64; 2008, p. 57; 2009 a, p. 69; 2009 b, p. 110; 2010, p. 208.

Cuadro 15

Programa de Repatriación Voluntaria al Interior, 2004-2010							
Sexo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hombre	11,154	17,100	12,624	11,318	13,590	8,327	19,739
Mujer	2,917	3,492	2,724	2,546	4,874	2,234	3,644
Total	14,071	20,592	15,348	13,864	18,464	10,561	23,383

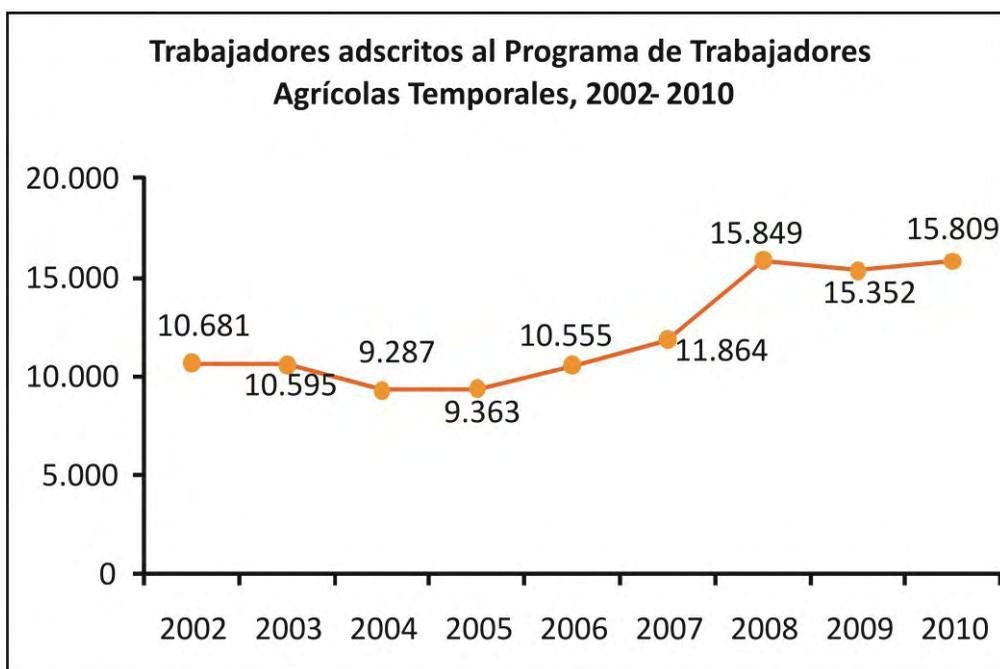
Fuente: Sitio web de SRE, Trámites y Servicios, Asistencia y Protección Consular, Documentos y Acciones de la DGPME, Estadísticas, Repatriaciones, Programa de Repatriación Voluntaria al Interior 2004-2010. www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/estadisticas/prvi2004_2010.pdf, consultado 19/03/11.

Cuadro 16

Acuerdos bilaterales signados por México en materia migratoria			
Canadá			
Acuerdo	Fecha de firma	Objetivos	Resultados
Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales	06/1974	Ofrecer trabajo seguro, con alojamiento y remuneración adecuados así como un trato justo y equitativo, a jornaleros mexicanos en actividades agrícolas.	2010, 15,809 mexicanos participantes, destacando los originarios de Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Veracruz y Guanajuato.

Fuente: Elaboración propia con información de Sitio web de Salud del Migrante, Información, Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, www.saludmigrante.salud.gob.mx/interior1/ptat.html, consultado 29/03/11; Portal del Empleo, Estadísticas del Mercado Laboral, Registros Administrativos, Servicio Nacional de Empleo, Servicios de Vinculación Laboral, Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, Histórico, www.empleo.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_74C6FC3CBD87519B9CBB5F56EDB8BAA300920000/filename/Prog%20de%20Trab%20Agric%20Migr%20Temp%20MC%20desde%202001.xls, consultado 29/03/11.

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con datos de Portal del Empleo, Estadísticas del mercado laboral, Información por entidad federativa, Históricas, Nacional, Servicio Nacional de Empleo, www.empleo.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_31957946283D8894C62568243C0EF7F3008A0000/filename/302_0736.xls, consultado 29/03/11.

Cuadro 17

**Participación de los estados en el Programa de
Trabajadores Agrícolas Temporales, 2010**

Estado	Número de trabajadores agrícolas colocados
Aguascalientes	30
Baja California	66
Baja California Sur	40
Campeche	199
Coahuila	129
Colima	149
Chiapas	474
Chihuahua	105
Distrito Federal	304
Durango	379
Guanajuato	988
Guerrero	372
Hidalgo	759
Jalisco	338
Estado de México	2,858
Michoacán	937
Morelos	783
Nayarit	286
Nuevo León	28
Oaxaca	708
Puebla	1,067
Querétaro	159
Quintana Roo	83
San Luis Potosí	408
Sinaloa	288
Sonora	164
Tabasco	229
Tamaulipas	129
Tlaxcala	1,877
Veracruz	1,005
Yucatán	241
Zacatecas	227
Total	15,809

Fuente: Dirección de Movilidad Laboral de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, STPS. Tomado de Portal del Empleo, Estadísticas del Mercado Laboral, Registros Administrativos, Servicio Nacional de Empleo, Servicios de Vinculación Laboral, Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, Histórico,

www.empleo.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_74C6FC3CBD87519B9CBB5F56EDB8BAA300920000/filename/Prog%20de%20Trab%20Agric%20Migr%20Temp%20MC%20desde%202001.xls, consultado 29/03/11.

Cuadro 18

Acuerdos bilaterales signados por México en materia migratoria	
Acuerdo	Objetivos
<p>Cuba</p> <p>Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para Garantizar un Flujo Migratorio Legal, Ordenado y Seguro entre ambos países</p> <p>Fecha de firma 20/10/2008</p>	<p>Facilitar el ingreso regular de las personas; fortalecer los mecanismos para prevenir y combatir la migración ilegal, el tráfico ilícito de personas, la trata y los delitos asociados; proteger a las víctimas y sancionar a los responsables de tales ilícitos; establecer los criterios para la devolución de personas.</p>
<p>El Salvador</p> <p>Memorándum de entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador para la protección de las personas, especialmente mujeres y menores de edad, víctimas de la trata y el tráfico ilícito</p> <p>Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Gobernación de la República de El Salvador para la Repatriación Ordenada, Ágil y Segura de Migrantes Salvadoreños desde México</p> <p>Plan de Acción entre México y El Salvador para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular</p> <p>Fecha de firma 17/05/2005</p>	<p>Impulsar acciones de colaboración para proteger a mujeres y menores de edad víctimas de trata o tráfico ilícito, entre ellas la capacitación de servidores públicos, el análisis de la situación de las víctimas y la difusión de información sobre el tema.</p>
<p>Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Migrantes Salvadoreños desde México</p> <p>Fecha de firma 17/05/2005</p>	<p>Establecer los lineamientos para la repatriación de salvadoreños detenidos en territorio mexicano con respeto a sus derechos humanos.</p>
<p>Plan de Acción entre México y El Salvador para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular</p> <p>Fecha de firma 09/03/2004</p>	<p>Sostener una comunicación y colaboración más efectiva entre las autoridades migratorias y las representaciones consulares en la búsqueda de personas; atención a localizados y asegurados; asistencia a migrantes accidentados, víctimas de trata o en situación de vulnerabilidad; y en informar a los migrantes potenciales sobre los riesgos de la migración irregular.</p>
<p>Guatemala</p> <p>Carta Compromiso para Fortalecer la Cooperación en Materia Migratoria</p> <p>Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Guatemaltecos, Salvadoreños y Hondureños en las Fronteras de México y Guatemala</p> <p>Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala para Establecer una Comisión de Salud Fronteriza México-Guatemala</p> <p>Fecha de firma 2011</p>	<p>Desarrollar una plataforma de intercambio de información para facilitar el reordenamiento de los flujos migratorios.</p> <p>Sentar los elementos que aseguren el retorno seguro y ordenado de guatemaltecos, salvadoreños y hondureños que hayan sido detenidos en territorio mexicano. Las repatriaciones se realizan todos los días de la semana, notificando a las autoridades guatemaltecas el lugar, horario, número de autobuses y lista de pasajeros con nombre y nacionalidad.</p>
<p>Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala para Establecer una Comisión de Salud Fronteriza México-Guatemala</p> <p>Fecha de firma 12/05/2003</p>	<p>Identificar, evaluar y atender los problemas de salud de la población del área fronteriza.</p>
<p>Memorándum de Entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes, entre México y Guatemala</p> <p>Fecha de firma 11/10/2002</p>	<p>Fomentar la capacitación del personal migratorio en la protección de los derechos humanos de los migrantes a través de cursos, seminarios, talleres, intercambio de información y campañas de difusión.</p>
<p>Plan de Acción entre México y Honduras para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular</p> <p>Fecha de firma 24/03/2004</p>	<p>Honduras</p> <p>Alcanzar una mejor comunicación y colaboración entre las autoridades migratorias y las oficinas consulares en la búsqueda de personas; atención a localizados y asegurados; asistencia a migrantes accidentados, víctimas de trata o en situación de vulnerabilidad; y en prevenir a los migrantes potenciales sobre los riesgos de la migración indocumentada.</p>

[Fuente y Notas en la página siguiente.]

Nota al Cuadro 18 [Ver página anterior]

Fuente: Elaboración propia con información del *Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para Garantizar un Flujo Migratorio Legal, Ordenado y Seguro entre ambos países* (2008, octubre 20); *Memorándum de entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador para la protección de las personas, especialmente mujeres y menores de edad, víctimas de la trata y el tráfico ilícito* (2005, mayo 17); *Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Gobernación de la República de El Salvador para la Repatriación Ordenada, Ágil y Segura de Migrantes Salvadoreños desde México* (2005, mayo 17); *Plan de Acción entre México y El Salvador para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular* (2004, marzo 9); *Carta Compromiso para Fortalecer la Cooperación en Materia Migratoria* (2011); *Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Guatemaltecos, Salvadoreños y Hondureños en las Fronteras de México y Guatemala* (2005, junio 28); *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala para Establecer una Comisión de Salud Fronteriza México-Guatemala* (2003, mayo 12); *Memorándum de Entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes, entre México y Guatemala* (2002, octubre 11); *Plan de Acción entre México y Honduras para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular* (2004, marzo 24).

Nota al Cuadro 19 [Ver página siguiente]

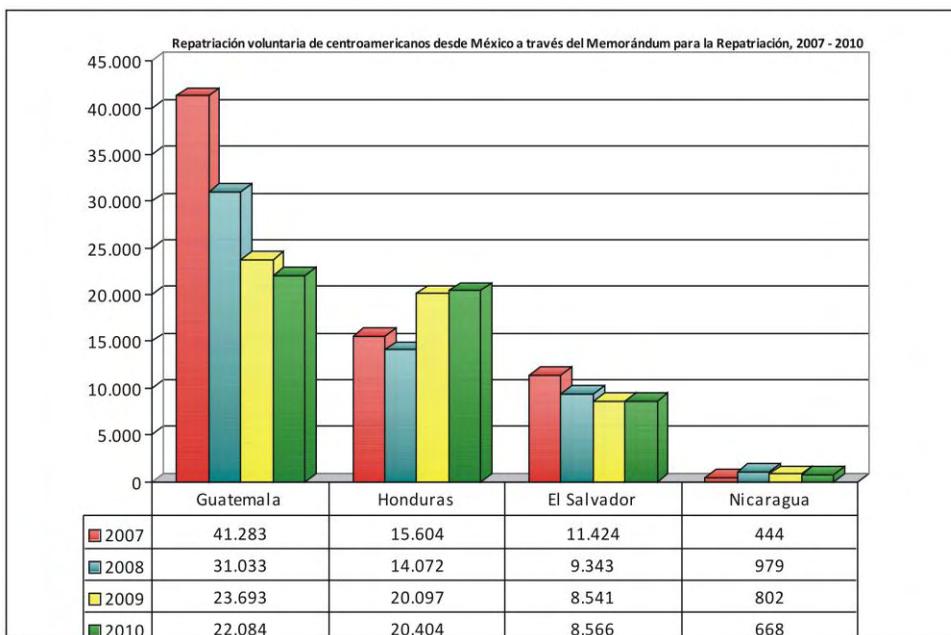
¹Mediante la Nota 11/ugp, 13/01/1992, la Federación de Rusia informó que continuaría con el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales firmados por la URSS.

Fuente: Elaboración propia con información de la *Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Bulgaria* (1984, octubre 1); *Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular China* (1986, diciembre 7); *Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa Relativo a la Readmisión de Personas* (1997, octubre 6); *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia sobre Cooperación para Combatir la Delincuencia Organizada y Otros Tipos de Delitos* (2002, noviembre 25); *Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Polonia* (1985, junio 14); *Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte* (1954, marzo 20); *Convenio Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas* (1978, mayo 18).

Cuadro 19

Acuerdos Bilaterales signados por México en materia migratoria		
Acuerdo	Fecha de firma	Objetivos
		Bulgaria
Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Bulgaria	01/10/1984	Proteger los intereses de ambos Estados y sus nacionales, brindándoles toda clase de ayuda, incluyendo asistencia jurídica.
		China
Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de China	07/12/1986	Proteger los derechos e intereses de ambos Estados y sus nacionales.
		Francia
Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa Relativo a la Readmisión de Personas	06/10/1997	Facilitar la readmisión de los connacionales que no cumplan o hayan dejado de cumplir con los requisitos de entrada o de permanencia en el territorio.
		Polonia
Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia sobre Cooperación para Combatir la Delincuencia Organizada y Otros Tipos de Delitos	25/11/2002	Garantizar la cooperación en la prevención y el combate a la delincuencia organizada, con atención al tráfico de indocumentados.
		Reino Unido
Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Polonia	14/06/1985	Proteger los intereses de ambos Estados y sus nacionales.
		Reino Unido
Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	20/03/1954	Proteger a los nacionales del Estado representado.
		Rusia
Convenio Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Federación de Rusia) ¹	18/05/1978	Proteger los intereses de ambos Estados y sus nacionales, proporcionándoles toda clase de ayuda, incluyendo asistencia jurídica.

[Fuente y Notas en la página siguiente.]

Gráfica 9

Fuente: Elaboración propia con datos de INM, 2008, p. 47; 2009 a, p. 55; 2009 b, p. 90; 2010, p. 189.

Gráfica 10

Fuente: Elaboración propia con datos de INM, 2008, p. 51; 2009 a, p. 63; 2009 b, p. 91; 2010, p. 190.

Cuadro 20

Acuerdos regionales signados por México en materia migratoria		
Centroamérica		
Acuerdo	Fecha de firma	Objetivos
Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía terrestre	05/05/2006	Realizar las repatriaciones con apego a los derechos humanos de las personas, atendiendo sus necesidades de alimentación, higiene, comunicación con familiares o representantes consulares, unidad familiar así como atención médica y psicológica.

Fuente: Elaboración propia con información del *Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía terrestre* (2006, mayo 5).

Cuadro 21

Observaciones del Comité de Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias sobre los In formes de México			
Primer Informe (2006)		Segundo Informe (2011)	
Adelantos	Puntos de atención	Adelantos	Puntos de atención
<ul style="list-style-type: none"> •Reconocimiento del tema migratorio como prioridad en la agenda política. •Grupos de Protección a Migrantes. •Programas de Regularización Migratoria. •Derecho de voto a mexicanos en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> •Reserva al párrafo 4 del art. 22 de la Convención. •Falta de reconocimiento de la competencia del Comité para recibir comunicaciones. •Criminalización de la migración irregular. •Falta de ratificación de los convenios 97 y 143 de la OIT. •Discriminación y estigmatización de los migrantes. •Prohibición para los extranjeros de acceder a la dirección de sindicatos. •Condiciones inadecuadas de detención en las estaciones migratorias. •Violencia y agresiones contra migrantes. •Labores de verificación migratoria y detención por parte de autoridades sin facultades para hacerlo. •Vulnerabilidad de las mujeres indocumentadas en el servicio doméstico, de los trabajadores agrícolas temporales y de los menores migrantes no acompañados. •Extensión de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> •Reconocimiento de la competencia del Comité para recibir comunicaciones individuales. •Despenalización de la migración indocumentada. •Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. •Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. •Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias. •Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. •Tipificación de la trata de personas como delito en el Código Penal Federal. •Reconocimiento de la atención de quejas en materia de derechos humanos y la procuración de justicia a los extranjeros. •Estrategia Integral para la Prevención y el Combate al Secuestro de Migrantes. Programa Frontera Sur. •Programa de Regularización Migratoria 2008-2011. •Estrategia de Prevención y Atención a Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados. •Programa de Repatriación Humana. •Programa de Repatriación Voluntaria al Interior. 	<ul style="list-style-type: none"> •Falta de reconocimiento de la competencia del Comité para recibir comunicaciones de Estados. •Falta de ratificación de los convenios 97 y 143 de la OIT. •Discriminación y estigmatización de los migrantes. •Labores de verificación migratoria y detención por parte de autoridades sin facultades para hacerlo. •Condiciones inadecuadas de detención en las estaciones migratorias. •Vulnerabilidad de las mujeres indocumentadas en el servicio doméstico, de los trabajadores agrícolas temporales y de los menores migrantes no acompañados. •Violencia y agresiones contra migrantes. •Prohibición para los extranjeros de acceder a la dirección de sindicatos. •Ausencia de recopilación sistemática de datos desagregados sobre migrantes, coordinación eficaz entre los tres niveles de gobierno y reparación efectiva ante violaciones a los derechos humanos. •Desconocimiento de integrantes del Poder Judicial de las disposiciones de la Convención. •Extensión de la violencia a las rutas de tránsito y aumento de los secuestros de migrantes. •Uso excesivo de la fuerza en la verificación y vigilancia migratorias. •Corrupción e impunidad entre las autoridades. •Escasos avances en el combate a la trata de personas. •Agresiones en contra de defensores de los derechos de los migrantes.

Fuente: Elaboración propia con información de Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2006, 2011.



Fuente: SEGOB, 2010, p. 15.



Fuente: Encuesta de victimización de Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Seguridad, ICESI; Anuarios Estadísticos 2008; Base de datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC; Cuadernos de Estadísticas Judiciales de INEGI.

Tomado de: Zepeda, 2009, p. 9.

25 focos rojos detectados en las cuatro rutas ferroviarias del Golfo de México y las puertas de entrada en Chiapas

Arriaga, Chiapas a Lechería, Edo. de Méx.		Tenosique, Tabasco a Lechería, Edo. de Méx.	
POBLACIÓN	ESTADO	POBLACIÓN	ESTADO
7. HUIXTLA	CHIAPAS	20. TENOSIQUE	TABASCO
8. HUEHUETÁN	CHIAPAS	21. COATZACOALCOS 	VERACRUZ
9. TONALÁ	CHIAPAS	Lechería, Edo. de Méx. a Nuevo Laredo, Tamaulipas	
10. ARRIAGA	CHIAPAS	POBLACIÓN	ESTADO
11. CHAUITES	OAXACA	22. SAN LUIS POTOSÍ 	SAN LUIS POTOSÍ
12. JUCHITÁN DE ZARAGOZA	OAXACA	23. SALTILLO 	COAHUILA
13. CD. IXTEPEC	OAXACA	24. NUEVO LAREDO 	TAMAULIPAS
14. MATÍAS ROMERO	OAXACA	Puertas de entrada en Chiapas hacia la ruta del tren	
15. SAYULA DE ALEMÁN (MEDIAS AGUAS)	VERACRUZ	1. Unión Juárez	
16. JOSUÉ AZUETA	VERACRUZ	2. Cacahoatán	
17. TIERRA BLANCA	VERACRUZ	3. Tuxtla Chico	
18. ORIZABA	VERACRUZ	4. Frontera Hidalgo	
19. TUTITLÁN (LECHERÍA) 	EDO. MÉXICO	5. Suchiate	
Lechería, Edo. de Méx. a Reynosa, Tamaulipas		6. Tapachula 	
POBLACIÓN	ESTADO		
25. REYNOSA 	TAMAULIPAS		

 **Municipios SUBSEMUN**

Nota: SUBSEMUN es el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal que se estableció en 2008 con el objetivo de fortalecer el desempeño de las funciones de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en materia de seguridad pública, a través de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, así como del mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones.

Tomado de: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011, enero.

BIBLIOGRAFÍA**PRIMERA PARTE**

Alanís, F. (1999). *El primer Programa Bracero y el gobierno de México 1917–1918*. México: El Colegio de San Luis.

Albo, A. & Ordaz, J. L. (2010, nov.). “Highly Qualified Mexican Immigrants in the U.S.: A revealing photograph”. In *Mexico Migration Outlook*.

Amnistía Internacional (2010). *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*. España: Autor.

Arias, P. (Coord.) (1985). *Guadalajara la ciudad de la pequeña industria*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

Banco de México (2011). *Las Remesas Familiares*. México. En: www.banxico.org.mx/documents/%7BB7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418%7D.pdf

Casillas, R. (1994). *Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur*. México: Secretaría del trabajo y Previsión Social.

Durand, J. (1988). “Los migradólares. Cien años de inversión en el medio rural”. En *Argumentos*, 5. México: Universidad Autónoma Xochimilco. pp.7-21.

Durand, J. (2005). “De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder”. En Delgado Wise R. y Knerr B. (Coords.). *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa. pp.15-38.

Durand, J. (2006 a). “Las dos caras de la remesa”. En Gerardo Ordóñez et.al. (Coords.) *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte-ITESO-Universidad de Guadalajara. pp.231-247.

Durand, J. (2006 b). *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*. México: Consejo Nacional de Población. 106 páginas. ISBN 970-628-859-7. Primera Edición.

Durand, J. (2007). *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense*. Antología (1945-1964) (Introducción, compilación y notas). México: Universidad Autónoma de Zacatecas–Miguel Ángel Porrúa–Senado de la República. LX Legislatura. 527 páginas.

Durand, J. (2010). *Balance migratorio en América Latina Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional* (con Jorge A. Schiavon) (Editores). México: CIDE. pp.25-67.

Durand, J. y Massey, D. S. (2003). “Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI”. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Universidad

de Zacatecas.

Durand, Jorge, Massey, D. S. y Parrado, E. A. (1999). "The New Era of Mexican Migration to the United States". *Journal of American History*. Vol. 8 (2). pp.518-536, Septiembre.

Escobar, A. (2007). *Pobreza y migración internacional*. México: CIESAS.

Feldmann, A. y Durand, J. (2007). "Mortandad en la frontera". En *Migración y Desarrollo* 10. Zacatecas. pp.11-35.

Imaz, C. (2006/2008). *La nación mexicana transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*. México: UNAM.

Imaz, C. (Coord.), (2007). *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*. México: UNAM.

INEGI (2010). Cuadro resumen. Indicadores de demografía y población. México. En: www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484.

Jones, R. (1998). "Remittances and inequality. A question of migration stage and Geographic scale". In *Economic Geographi* 74 (1) 8-25.

Lozano, F. (2003). "Discurso oficial, remesas y desarrollo". En *Migración y Desarrollo*. No., 1 Octubre, 2003. Revista de la Red Internacional de Migración y Desarrollo.

Lozano, F. y Gandini, L. (2010). *Migrantes calificados de América Latina y el Caribe*. México: UNAM.

Lozano, F., Valdivia, M. y Huesca L. (2010). *Remesas y recaudación tributaria en México*. México: UNAM.

MMP (2011). *Mexican Migration Project*. Princeton. Universidad de Guadalajara <http://mmp.opr.princeton.edu/>

Passel, J. S. y Cohn D. (2011). *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*. Washington, DC: Pew Hispanic Center.

Romo, H. y López, O. (2010). *Maintaining family cultural traditions and values across borders: the experiences of elite Mexican migrants*. Ponencia presentada en la conferencia "Trans Atlantic Perspectives on International Migration: Cross border impacts, border security and socio-political responses". San Antonio, Texas. , Marzo 5.

Somohano, K. y Yankelevich P. (2011). *El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos*. México: COMAR-SEGOB.

US Department of Homeland Security (2009). Yearbook of immigration statistics. USA.

Yankelevich, Pablo (2011). *Deseables o inconvenientes. Las fronteras de la extranjería en el México potrevolucionario*. México, Madrid: Bonilla Artigas editores.

SEGUNDA PARTE

Amnistía Internacional (2010). *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*. España: Autor.

....., (2011), *Informe 2011 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo*. España: Autor.

Calleros, J .C. (2009). *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*. México: INM.

Casillas, R. (2010). *Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Centroamericanos en Poblaciones del Sur de México*. México: OIM.

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social [CEIDAS] (2009). *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*. México: Autor.

Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] (2011). *Tablas descriptivas de resultados y cuestionarios de la cuarta encuesta nacional bienal a líderes y público en México*. México: Autor.

Comisión de Asuntos Fronterizos Sur (2010). *Programa de Trabajo, Segundo Año de la LXI Legislatura, 2010-2011*. México: Cámara de Senadores.

Comisión de los Derechos Humanos de los Migrantes (2011 a). *Atención Ciudadana*. Chiapas, México: Autor.

....., (2011 b). *Capacitación y Difusión en materia de Derechos Humanos*. Chiapas, México: Autor.

Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios (2009). *Programa Anual de Trabajo, correspondiente al periodo 2009-2010*. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura.

Comisión Episcopal para la Pastoral de la Movilidad Humana (2005). *Memoria del VI Taller Nacional de Capacitación para la Pastoral de Migrantes*. México: Autor.

Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005). *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. México: Autor.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2005). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*. México: Autor.

....., (2009). *Informe Especial sobre los casos de Secuestro en contra de Migrantes en México*. México: Autor.

....., (2011 a). *El Derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y*

los Defensores de los Derechos Humanos en México. México: Autor.

....., (2011 b). *Informe de Actividades 2010*. México: Autor.

....., (2011 c). *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México: Autor.

CNDH y CEIDAS (2009). *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*. México: Autor.

Comisión Nacional de Población (2008). *Programa Nacional de Población 2008-2012*. México: Autor.

....., (2010 a). *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*. México: Autor.

....., (2010 b). *Migration and Health. Mexican Immigrant Women in the United States*. México: Autor.

Consejería en Proyectos [PCS] (2008). *Directorio de Organizaciones que trabajan Migración y Derechos Humanos en Centroamérica y México*. Guatemala: Autor.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED] (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales*. México: Autor.

Delgado, A. L. y Rojas, C. (2011). *Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias*. México: Fundación Ford, Institute of International Education.

Department of State (2011). *Trafficking in persons Report 2011*. Estados Unidos: Autor.

Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (2010). *Manual de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes*. México: Autor.

Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2009). *Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)*. México: Autor.

Gobierno de México (2005). *Resumen Ejecutivo Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. México: Autor.

Human Rights Watch (2011). *World Report 2011*. Estados Unidos: Seven Stories Press.

Instituto Federal Electoral (2010). *Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012*. México: Autor.

Imaz, C., et al. (2010). *Directorio de Expertos en Materia Migratoria en México*. México: INM-UNAM.

Instituto de Mexicanos en el Exterior (2007). *Red de Talentos Mexicanos en el Exterior: La perspectiva institucional de México*. México: Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia.

Instituto Nacional de Migración (2002). *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2002* (3ª ed.). México: Autor

....., (2006). *Estadísticas Migratorias 2005*. México: Autor.

....., (2007). *Estadísticas Migratorias 2006*. México: Autor.

....., (2008). *Estadísticas Migratorias 2007*. México: Autor.

....., (2009 a). *Boletín Estadístico 2008*. México: Autor.

....., (2009 b). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2009*. México: Autor.

....., (2010). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2010*. México: Autor.

Krieger, M. (2006). Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias. En Miranda, C. et al., *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*. México: INM, OIM, Gob. de Chiapas.

Leite, P. (2009). Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas. En *La situación demográfica de México 2009*. México: CONAPO.

Mármora, L. (2006). *Las políticas de migraciones internacionales*. Argentina: Paidós.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2010 a). *Actualización 2010. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México*. México: Autor.

....., (2010 b). *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México*. México: Autor.

Passel, J. S. y Cohn D. (2011). *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends*. Estados Unidos: Pew Hispanic Center.

....., (2010). *U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade*. México: Pew Hispanic Center.

Presidencia de la República (2010). *Cuarto Informe de Gobierno*. México: Autor.

Procuraduría Federal del Consumidor (2008). *Programa ¿Quién es quién en el envío de dinero de Estados Unidos a México? Origen y evolución*. México: Autor.

Secretaría de Desarrollo Social (2011). *Cuarto Informe Trimestral 2010. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*. México: Autor.

Secretaría de Gobernación (2006). *Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria*. México: Autor.

....., (2010 a). *Cuarto Informe de labores*. México: Autor.

....., (2010 b). *Información sobre el Fenómeno Delictivo en México*. México: Autor.

Secretaría de Salud (2008 a). *Programa de Acción Específico 2007-2012, Salud del Migrante*. México: Autor.

....., (2008 b). *Programa de Acción Específico 2007-2012, Vete Sano, Regresa Sano*. México: Autor.

Sin Fronteras (2009). *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*. México: Autor.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2005). *Informe Inicial de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. México: Autor.

....., (2010 a). *Informe del Estado Mexicano sobre Secuestro, Extorsión y Otros Delitos cometidos contra Personas Migrantes en Tránsito por Territorio Mexicano*. México: Autor.

....., (2010 b). *Segundo Informe de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. México: Autor.

....., (2011). *Respuestas escritas del Gobierno de México en relación con la lista de cuestiones recibida por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en relación con el examen del segundo informe periódico de México*. México: Autor.

Tapia, M. (2010). Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas. En Méndez J. L. (Coord.), *Los grandes problemas de México, Políticas Públicas*, 13. México: Colegio de México.

UNICEF (2011). *Informe Anual UNICEF México 2010*. México: Autor.

Urban, B. (2010). Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: México-Guatemala. En *Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales. Compilación de trabajos*. Chile: CRM.

Villaseñor, R. y Acevedo, L. (2009). La actividad legislativa estatal vinculada con la inmigración y los inmigrantes en Estados Unidos. En Leite, P. y E. Giorguli S. (Coords.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México: CONAPO.

Zepeda, G. (2009). *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo.

Hemerografía

Abiertas a escrutinio público, las estaciones migratorias. (2011, abril 11). *Informador*. En: www.informador.com.mx/mexico/2011/284259/6/abiertas-a-escrutinio-publico-las-estaciones-migratorias.htm

Agenda migratoria en México abarca 7 puntos. (2011, enero 20). *El Heraldo*. En: www.elheraldo.hn/Ediciones/2011/01/21/Noticias/Agenda-migratoria-en-Mexico-abarca-7-puntos

Albo, A. & Ordaz, J.L. (2009, jun. a). Immigration Policy of the U.S.: a Historic Retrospective. *Migration Watch Mexico*.

....., (2009, jun. b). Mexican Migration to the U.S.: A Brief X-Ray. *Migration Watch Mexico*.

....., (2009, jun. c). The Recession in the U.S. and its Effects on Mexicans. *Migration Watch Mexico*.

....., (2009, nov.). Effects of the Recession in the United States on Mexican Immigrants and Outlook for 2010. *Migration Watch Mexico*.

....., (2010, may a). Migration and Climate Change: The Mexican Case. *Migration Watch Mexico*.

....., (2010, may b). The Global Crisis and Its Effects on Migration and Remittances in Mexico. *Migration Watch Mexico*.

....., (2010, nov. a). Highly Qualified Mexican Immigrants in the U.S.; A revealing photograph. *Mexico Migration Outlook*.

....., (2010, nov. b). Migration from Mexico to the United States, an essentially economic link. *Mexico Migration Outlook*.

....., (2011, feb.). Migration 2010 remittances end the year in positive territory. *Mexico Economic Watch*.

Aprueba el Congreso Ley para Prevenir y Combatir la Trata de Personas. (2010, octubre 14). *La Policiaca*. En: www.lapoliciaca.com/nota-roja/aprueba-el-congreso-ley-para-prevenir-y-combatir-la-trata-de-personas/

Ballinas, V. y Saldierna, G. (2011, junio 30). Emiten declaratoria de aprobación sobre la reforma contra la trata de personas. *La Jornada*. En: www.jornada.unam.mx/2011/06/30/politica/014n1pol

Bustamante, A. (2011, enero 29). Acuerdan ayuda a migrantes. *El Mexicano*. En: www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n1945263.htm

Carrillo, J. (2011, mayo 11). Los costos ocultos de la guerra. *La Jornada*. En: www.jornada.unam.mx/2011/05/11/opinion/019a2pol

Capacitarán a taxistas en Colima para combatir trata de personas. (2011, marzo 9). *El*

Arsenal. En: www.elarsenal.net/2011/03/09/capacitaran-a-taxistas-en-colima-para-combatir-trata-de-personas

Chávez, M. (2011, abril 5). Michoacán, segundo lugar nacional en propensión a la trata de personas: CEIDA. *La Jornada Michoacán*. En: www.lajornadamichoacan.com.mx/2011/04/05/index.php?section=politica&article=008n1pol

Cholewinski, R. & Taran. P. (2009). Migration, Governments and Human Rights: Contemporary dilemmas in the era of globalization. *Refugee Survey Quarterly* 28 (4), pp. 1-33.

Combate sin tregua a la trata de personas en Chiapas: 22 operativos y 11 detenidos en los últimos días. (2011 marzo 19). NSS Chiapas. En: www.nsschiapas.com/policiaca/18-local/9689-combate-sin-tregua-a-la-trata-de-personas-en-chiapas-22-operativos-y-11-detenidos-en-los-ultimos-dias

Consigue SIEDO primera sentencia por trata de personas. (2011, junio 28) *Informador*. En: www.informador.com.mx/mexico/2011/303149/6/consigue-siedo-primera-sentencia-por-trata-de-personas.htm

Crece número de niños migrantes: CNDH. (2011, mayo 23). *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/notas/767504.html

Cruz, G. (2011, julio 18). Decepcionante, la cifra de mujeres en cargos de elección. *Milenio*. En: impreso.milenio.com/node/8994082

De la Luz, M. (2011, julio 13). Militares irán a juicio civil. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/nacion/187075.html

Diputados avalan creación de Comisión Especial de Migración. (2011, abril 29). *El Semanario*. En: www.elsemanario.com.mx/news/news_display.php?story_id=59092

Fuentes, M. L. (2011, enero 11). Las metas del milenio: el rezago. *Excelsior*. En: excelsior.com.mx/PlugIn/flipbook/periodico.php?seccion=nacional&fecha=11-01-2011

Gobierno de Chiapas y Ayuntamiento de Tapachula asumen compromisos que dan certeza a migrantes: Thomas Lhuter Weiss. (2011, enero 20). *Quadratín*. En: quadratinchiapas.com.mx/noticias/nota,293/

González, M. (2011, mayo 9). Migrantes acusan a INM de entregarlos a criminales. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/notas/764295.html

Hernández, J. (2011, junio 27). México incumple en lo mínimo contra trata: EU. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/notas/775260.html

Hinojosa, S. (2011 julio 3). Planean brindar asistencia a deportados en el Puente II. *El Mañana*. En: www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=243173

Integrantes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad exigen el cumplimiento de sus demandas, de lo contrario resistencia civil pacífica. (2011, mayo 8). *Contracorriente*. En:

www.educacioncontracorriente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=22995:integrantes-de-el-movimiento-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad-exigen-el-cumplimiento-de-sus-demandas-de-lo-contrario-resistencia-civil-pacifica&catid=16:noticias

Jiménez, E. (2011, julio 5). En 7 años hubo 62 ataques a albergues de inmigrantes. *Milenio*. En: impreso.milenio.com/node/8986863

La baja de remesas causa empleo infantil. (2011, enero 27). *Informador*. En: www.informador.com.mx/economia/2011/266672/6/la-baja-de-remesas-causa-empleo-infantil.htm

Aprueba el Congreso Ley para Prevenir y Combatir la Trata de Personas. (2010, octubre 14). *La Policiaca*. En:

www.evolucionr.com/?p=4421

López, A. (2011, mayo 20). Blake firma acuerdo a favor de migrantes. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/notas/766907.html

Martínez, F. (2011, mayo 26). Manifiestan ONG rechazo a la nueva Ley de Migración; no da garantías. *La Jornada*. En: www.jornada.unam.mx/2011/05/26/politica/019n2pol

Merlos, A. (2011, abril 29). Aprueban en comisiones de San Lázaro Ley de Migración. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/nacion/185063.html

México y EU revisarán este viernes avances de la Iniciativa Mérida. (2011, abril 26) *Milenio*. En: impreso.milenio.com/node/8949347

Otero, S. (2011, enero 21). México responde a ONU que combate secuestro de migrantes. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/notas/739202.html

....., (2011, abril 17). INM: 91% de migrantes son centroamericanos. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/nacion/184827.html

Prohíben anuncios de servicios sexuales en publicaciones de Hidalgo (2011, junio 26). *Excélsior*. En: www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=748819

Propone Ejecutivo a Legislatura Ley contra Trata de Personas. (2011, abril 11). *Portal*. En: diariportal.com/2011/04/11/propone-ejecutivo-a-legislatura-ley-contratratade-personas

Proponen iniciativa para combatir trata de personas. (2011, abril 19). *Durango al Día*. En:

webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CXAYIRrUP1QJ:www.durangoaldia.co

- m/proponen-iniciativa-para-combatir-trata-de-personas/2011/04/+%E2%80%9CProponen+iniciativa+para+combatir+trata+de+personas%E2%80%9D,&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx&source=www.google.com.mx
- Proponen pacto regional contra trata de personas. (2011, mayo 29). *Zócalo*. En: www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/proponen-pacto-regional-contra-trata-de-personas
- Quiroz, C. (2011, enero 23). Vacío legal frena purga en el Instituto Nacional de Migración. *Excélsior*. En: www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=706942
- Ramos, J. (2011, mayo 24). Calderón promulga ley de Migración. *El Universal*. En: www.eluniversal.mx/notas/767626.html
-, (2011, mayo 25). Vacío legal en INM causó corrupción: Calderón. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/notas/767876.html
- Rea, D. (2011, julio 9). Amenaza violencia corazón del Estado. *Reforma*.
- Reforman la Ley de Trata de Personas. (2011, abril 20). *Ultra Noticias*. En: www.ultra.com.mx/noticias/tlaxcala/Local/20632-reforman-la-ley-de-trata-de-personas.html
- Robles, L. (2011, enero 5). Niños migrantes son un señuelo; Senado prepara ley contra trata. *Excélsior*. En: www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=701112
- Saldierna, G. (2011, julio 8). México no cumplirá con metas para abatir la mortalidad materna admite el Conapo. *La Jornada*. En: www.jornada.unam.mx/2011/07/08/sociedad/044n1soc
- Sanchinelli, H. (2011, mayo 8). Ola de leyes antimigrantes. *Prensa Libre*. En: www.prensalibre.com/internacionales/Ola-leyes-antimigrantes_0_476952344.html
- Se anuncia Primer Encuentro Nacional de experiencias en Seguridad Comunitaria. (2011, julio 5). *CENCOS*. En: cencos.org/node/27184
- Se Aprueban Reformas Constitucionales que Permitirán Ratificar Ley Contra la Trata de Personas Mediante Anuncios Clasificados. (2011, abril 8). *Plataforma de Aguascalientes*. En: www.plataformadeags.com/?p=6198
- Secuestro de migrantes deja ganancias por 50 mil mdd: Raúl Vera López. (2011, junio 17). *Milenio*. En: impreso.milenio.com/node/8976964
- Se han ampliado las rutas para los migrantes: INM. (2011, enero 26). *El Economista*. En: eleconomista.com.mx/sociedad/2011/01/26/se-han-ampliado-las-rutas-migrantes-inm
- Sobre instalación de mesas de trabajo entre el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y el Poder Ejecutivo. (2011, julio 20). *CENCOS*. En: cencos.org/node/27277

Tiene Sinaloa “Ley de Trata”. (2011, junio 15). *Ajuua*. En: <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=696571>

Unas 36 personas han desaparecido en México rumbo a EU en 2011. (2011, abril 15). *CNN México*. En: mexico.cnn.com/nacional/2011/04/15/unas-36-personas-han-desaparecido-en-mexico-rumbo-a-eu-en-2011-guatemala

Vargas, C. (2011, mayo 23). Iniciará en escuelas campaña contra trata de personas. *Enfoque Radio Caribe*. En: enfoqueradio.com.mx/enfoque/2011/05/iniciara-en-escuelas-campana-%E2%80%9Cy-no-estoy-en-venta%E2%80%9D/

Vega, M. (2011, julio 8). Advierten retraso en metas del milenio. *Reforma*.

Villanueva, J. (2011, junio 13). Promoverán 'voto chilango' en el exterior. *El Universal*. En: www.eluniversal.com.mx/notas/772465.html

Yo no estoy en venta, campaña contra trata de menores. (2011, mayo 19). *Milenio*. En: www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/58c0b884bd6410700b50e0141178c761

Zúñiga R. (2011, enero 27). Chiapas brinda educación a hijos de migrantes. *El Sol de Cuautla*. En: www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1941870.htm

Otros documentos

Amnistía Internacional (2011, marzo 4). *Informe con antelación a la consideración del segundo informe periódico de México en el 14 periodo de sesiones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares*. Reino Unido: Autor. En: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/AmnestyInternational_Mexico14_s.p.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (2000, septiembre 13). *Declaración del Milenio*, Resolución 55/2, 55 Período de Sesiones, Estados Unidos: ONU. En: www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf

Cámara de Diputados (2010). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. México: Autor. En: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2011.pdf

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *et. al.* (2011, marzo 4). *Secuestros a Personas Migrantes en Tránsito por México*. México: Autor. En: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/prodh_Mexico_CAT47.pdf

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados [COMAR] (2011). *Estadísticas globales 2011*. México: Autor. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas

Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2010 a). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009–2010. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. México: Autor. En: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/SE

DESOL.es.do

....., (2010 b). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009–2010. Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes*, México: Autor. En:

www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/SEP_2009_2010.es.do

....., (2010 c). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009–2010. Programa 3 x 1 para Migrante*. México: Autor. En:

www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/SEDESOL.es.do

....., (2010 d). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009–2010. Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados*. México: Autor. En:

www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/CDL.es.do

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011, junio 13). *La Trata, amenaza para México*. Comunicado de Prensa no. 143/2011. México: Autor. En:

www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2011/CGCYP_143.pdf

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2006). *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. México. Ginebra: ONU. En:

daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/459/87/PDF/G0645987.pdf?OpenElement

....., (2011). *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. México. Ginebra: ONU. En:

www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/co/CMW.C.MEX.CO.2_sp.pdf

Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], (2009). En:

www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

Garcés, C. (2010, octubre). *Migración y Salud: Inmigrantes Mexicanas en Estados Unidos*. Trabajo presentado en Semana Nacional de Migración 2010, México: CONAPO. En:

www.semanamigracion.mx/presentacionLibroSalud.pdf

Global Workers Justice Alliance (2010). *Mexico's Second Periodic Review*. Estados Unidos: Autor. En:

www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/IJC_GWJA_Mexico14.pdf

Gobierno de México (2007). *Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*. México: SRE. En:

www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf

IFE (2010). *Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2011*. México: Autor. En: www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2011/CG421-2010_ppt_2011.pdf

Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales (2010). *Programas sociales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. México: Autor. En: www.programassociales.org.mx/Informe_vinculacion_IPRO-ODMs_vd.pdf

International Catholic Migration Commission (2010). *Connecting the Dots. A fresh look at managing international migration. A report of the Conversations on the Global Governance of Migration Phase 1, Oct–Dec 2009*. Geneva: ICMC. En: www.icmc.net/system/files/publication/connecting_the_dots_a_fresh_look_at_managing_inte_12459.pdf

....., (2011, marzo 16). *Input for the review of the Periodic report by Mexico to the UN Committee on Migrant Workers*. Geneva: ICMC. En: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmws14.htm

INEGI (2011). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el Cuarto Trimestre de 2010*. Comunicado no. 031/11, México: Autor. En: www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Indicadores%20estructurales%20de%20ocupacion%20y%20empleo/2011/febrero/comunicaciones%20pdf

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (2011, mayo 12). *Pacto Nacional por un México en paz con justicia y dignidad*. México: dl.dropbox.com/u/21215461/img/PactoNacional/Cencos%20-%20Pacto%20Nacional%20por%20un%20M%C3%A9xico%20en%20paz%20con%20justicia%20y%20dignidad%20-%202011-05-16.pdf

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (2011). *Documento preparado por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” para el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) en el marco de su evaluación del Segundo Informe Periódico del Estado Mexicano*. México: Autor. En: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/RedNacional_Mexico14.pdf

Rodríguez Ernesto, *et. al.* (2011, julio 07/11). Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales. *Apuntes sobre Migración 1*. En: www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Avances_Investigacion/APUNTES_N1_Jul2011.pdf

Scalabrini International Migration Network (2010, noviembre 26). *Consideraciones*

del Scalabrini International Migration Network (SIMN), del Center for Migration Studies of New York (CMS) y de la Fundación Red Casas del Migrante–México ante el Comité de de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas sobre el Informe presentado por el Gobierno de México. Ginebra: SIMN. En:

www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/SIMN_Mexico_CMW14.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). *Incidencia delictiva*, México: Autor,. En:

www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_delitos_de_alto_impacto_social_19972010

....., (2011, enero). *Presentación del Secretario Ejecutivo ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.* Trabajo presentado en Congreso de la Unión, México: SNSP. En:

[www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/217/1/images/Presentacion_SE_JMAS\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/217/1/images/Presentacion_SE_JMAS(1).pdf)

Servicio Jesuita a Migrantes, *et. al.* (2011, febrero 22). *Informe al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sobre diversas cuestiones relativas a los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México.* México: Autor. En:

www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/SJMM_Mexico_CMW14_sp.pdf

SRE (2005). *Reporte del Programa Piloto de Repatriaciones Voluntarias al Interior.* México: Autor. En: www.sre.gob.mx/eventos/repatriacion/default.htm

Fuentes consultadas

Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa Relativo a la Readmisión de Personas (1997, octubre 6). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/FRANCIA-READMISION.pdf

Acuerdo de modificación a las Reglas de Operación de los siguientes programas: Albergues Escolares Indígenas, de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas e Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (2011, febrero 4). Diario Oficial de la Federación. En:

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala para Establecer una Comisión de Salud Fronteriza México–Guatemala (2003, mayo 12). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/GUATEMALA-COMIS_SALUD.pdf

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la

República de Polonia sobre Cooperación para Combatir la Delincuencia Organizada y Otros Tipos de Delitos (2002, noviembre 25). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/POLONIA-DELINC_ORGANIZADA.pdf

Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Gobernación de la República de El Salvador para la Repatriación Ordenada, Ágil y Segura de Migrantes Salvadoreños desde México (2005, mayo 17). En: www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/689/1/images/MEMOR15.PDF

Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Guatemaltecos, Salvadoreños y Hondureños en las Fronteras de México y Guatemala (2005, junio 28).

Acuerdo entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América en Relación con las Protecciones de Seguridad y Salud laborales aplicables a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos (2004, julio 21). En: portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/convenciones/a_mxeua_saludocup.pdf

Acuerdo número 515 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (2009, diciembre 29). Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo por el que se establecen las bases del mecanismo de protección de defensoras y defensores de los derechos humanos a partir de la instrumentación de acciones coordinadas que en el ámbito de sus atribuciones, desarrollarán la Secretaría de Gobernación, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y la Procuraduría General de la República (2011, julio 7). Diario Oficial de la Federación. En: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5199805&fecha=07/07/2011

Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2011 (2010, diciembre 31). Diario Oficial de la Federación. En: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173573&fecha=31/12/2010

Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos (2008, marzo 12). Diario Oficial de la Federación. En: www.dof.gob.mx/PDF/120308-MAT.pdf

Acuerdo que tiene por objeto establecer las reglas conforme a las cuales se otorgarán facilidades migratorias a los visitantes locales guatemaltecos (2008, marzo 12). Diario Oficial de la Federación. En:

dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5031466&fecha=12/03/2008

Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales, los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional y manifiesten su interés de residir en el mismo, puedan promover la obtención de su documentación migratoria en la calidad de inmigrante con las características de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas o deportistas o bien, en la característica de asimilado en los casos que de manera excepcional se establecen en el presente (2008, noviembre 11). Diario Oficial de la Federación.

En: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5068219&fecha=11/11/2008

Carta Compromiso para Fortalecer la Cooperación en Materia Migratoria (2011).

Carta de Acuerdo entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y la Administración de Estándares Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América Relativa a las Leyes y Reglamentos sobre Salarios y Horas Aplicable a los Trabajadores Mexicanos en Estados Unidos (2004, julio 21). En:

portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/conveniones/acuerdo_mxeua_salyho.pdf

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (2010, diciembre 20). En:

www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf

Código Electoral del Estado de Michoacán (1995, mayo 4). En:

www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Michoacan/wo33331.pdf

Código Electoral para el Estado de Morelos (2008, octubre 2). En:

201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=18104&ambito=

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008, febrero 14). En:

www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=15608&ambito=FEDERAL&poder=legislativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, febrero 5). En: www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (1921, agosto 5). En:

www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=19768&ambito=ESTATAL

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1954, marzo 20). En:

proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/REINO%20UNIDO-CONSULAR.pdf

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular China (1986, diciembre 7). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CHINA-

CONSULAR.pdf

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Bulgaria (1984, octubre 1). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/BULGARIA-CONSULAR.pdf

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Polonia (1985, junio 14). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/POLONIA-CONSULAR.pdf

Convenio Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1978, mayo 18). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/RUSIA-CONSULAR.pdf

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (1942, agosto 12). En: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-CONSULAR1.pdf

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011, mayo 10). Diario Oficial de la Federación. En: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Iniciativa de Sociedad para la Asistencia Nutricional México–EUA (2004, julio 22). En: portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/convenciones/Iniciativa_mxeua_anutric.pdf

Ley de Amparo (1936, enero 10). En: www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=6028&ambito=FEDERAL&poder=judicial

Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal (2011, abril 7). En: www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo60511.pdf

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992, junio 29). En: www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-42.pdf

Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo (2011, mayo 24). En: www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=61791&ambito=estatal

Ley de Migración (2011, mayo 25). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=30364&ambito=FEDERAL

Ley de Nacionalidad (1998, enero 23). En: www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-51.pdf

Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango (2008, septiembre 11). En: congresodurango.gob.mx/Leyes/migrantes.pdf

Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo (2011, marzo 7). En: www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=62486&ambito=estatal

Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (2007, diciembre 6). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=7249&ambito=

Ley de Seguridad Nacional (2005, enero 31). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=75&ambito=FEDERAL

Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004, febrero 9). En: www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=5435&ambito=FEDERAL&poder=legislativo

Ley Electoral del Estado de Zacatecas (2003, octubre 4). En: www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=18825&ambito=estatal

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003, junio 11). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=146&ambito=FEDERAL

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (1991, diciembre 27). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=147&ambito=FEDERAL

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007, febrero 1). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=150&ambito=FEDERAL

Ley General de Desarrollo Social (2004, enero 20). En: www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=5439&ambito=FEDERAL&poder=ejecutivo

Ley General de Población (1974, enero 7). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=163&ambito=FEDERAL

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976, diciembre 29). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=177&ambito=FEDERAL

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2000, mayo 29). En: www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=13242&ambito=FEDERAL&poder=ejecutivo

Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (2007, noviembre 27). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=18478&ambito=FEDERAL

Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011, enero 27). En: 201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=29357&ambito=FEDERAL

Lineamientos Específicos del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (2006, junio 15). Diario Oficial de la Federación. En:

www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4911544&fecha=15/06/2006

Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2005, junio 30). Diario Oficial de la Federación. En:

www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2080926&fecha=30/06/2005

Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para Garantizar un Flujo Migratorio Legal, Ordenado y Seguro entre ambos países (2008, octubre 20). En:

portal.sre.gob.mx/cuba/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=102

Memorándum de Entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes, entre México y Guatemala (2002, octubre 11).

Acuerdo entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Guatemaltecos, Salvadoreños y Hondureños en las Fronteras de México y Guatemala (2005, junio 28).

Memorándum de entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador para la protección de las personas, especialmente mujeres y menores de edad, víctimas de la trata y el tráfico ilícito (2005, mayo 17). En:

www.oas.org/dil/esp/Memorandum_de_Entendimiento_Mexico_El_Salvador_Trata_de_Persona.pdf

Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía terrestre (2006, mayo 5). En:

www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/689/1/images/MEMOR15.PDF

Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos (2004, febrero 20). En:

portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/leyes/mou_repatriaciones.pdf

Plan de Acción entre México y El Salvador para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular (2004, marzo 9). En:

www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-06.pdf

Plan de Acción entre México y Honduras para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular (2004, marzo 24). En:

www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-06.pdf

Sitios web

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados: www.acnur.org
Atención Educativa a Mexicanos en el Exterior: www.mexterior.sep.gob.mx
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros: www.bansefi.gob.mx
Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx
Centro de Información de las Naciones Unidas en México: www.cinu.org.mx
Centro Nacional de Comunicación Social, AC: www.cencos.org
Comisión de Salud Fronteriza México–Estados Unidos: www.saludfronteriza.org.mx
Colección de Tratados de las Naciones Unidas: treaties.un.org
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados: www.comar.gob.mx
Comisión Nacional de los Derechos Humanos: www.cndh.org.mx
Comité de Protección de los derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/index.htm
Conferencia Regional sobre Migración: www.crmsv.org
Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes: www.conofam.org
Directo a México: www.directoamexico.com
Embajada de México en Guatemala: embamex.sre.gob.mx
Fideicomiso de Riesgo Compartido: www.firco.gob.mx
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF México: www.unicef.org/mexico
Foro Mundial Sobre Migración y Desarrollo: www.gfmd.org/mexico-2010
Gobierno de Michoacán: www.michoacan.gob.mx
IME-Becas: imebecas.berkeley.edu
Iniciativa Mérida: www.iniciativamerida.gob.mx
Instituto de los Mexicanos en el Exterior: www.ime.gob.mx
Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato: iplaneg.guanajuato.gob.mx
Instituto Mexicano del Seguro Social: www.imss.gob.mx
Instituto Nacional de Estadística y Geografía: ww.inegi.org.mx
Instituto Nacional de Migración: www.inm.gob.mx
Microrregiones: www.microrregiones.gob.mx
Objetivos de Desarrollo del Milenio:
www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml
Organización de los Estados Americanos: www.oas.org

Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org
Organización Internacional del Trabajo México: www.oit.org.mx
Organización Internacional para las Migraciones México: www.oim.org.mx
Portal del Empleo: www.empleo.gob.mx
Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil: www.corresponsabilidad.gob.mx
Portal de Obligaciones de Transparencia: portaltransparencia.gob.mx
Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx
Programa Paisano: www.paisano.gob.mx
Red Internacional de Migración y Desarrollo: migracionydesarrollo.org
Red de Talentos Mexicanos: www.redtalentos.gob.mx
Salud del Migrante: www.saludmigrante.salud.gob.mx
Secretaría de Educación Pública: www.sep.gob.mx
Secretaría de Gobernación: www.gobernacion.gob.mx
Secretaría de Relaciones Exteriores: www.sre.gob.mx
Secretaría del Migrante de Michoacán: www.migrantes.michoacan.gob.mx
Secretaría del Trabajo y Previsión Social: www.stps.gob.mx
Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional: www.spdfs.chiapas.gob.mx
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública:
www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx
Semana Binacional de Salud: binationalhealthweek.org
Senado de la República: www.senado.gob.mx
Servicio Jesuita a Migrantes: sejemi.org
Sin Fronteras: www.sinfronteras.org.mx
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: dif.sip.gob.mx
Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx
Telecomm-Telégrafos: www.telecomm.net.mx

TERCERA PARTE

Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas*. Barcelona: Paidós Ibérica.
Brito, O. Gobiernos, los agresores de activistas pro migrantes. *Milenio*.
Casillas, R. (1989). Emergencia protestante y disidencia religiosa en Chiapas. *Estudios fronterizos* 17.

....., (2003). Los nexos de los rezos. Iglesia católica, líneas pastorales y sociales en el estado de Chiapas durante los noventa. En Guillén Diana (Coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, México: Instituto Mora, CONACYT.

....., (2010). Masacre de migrantes. Reflexiones e interrogantes sobre los significados del asesinato de 72 migrantes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(4), pp. 52-59.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de secuestro en contra de migrantes*. México: Autor.

García, S. (2003). *Los fondos federales en el 2003 para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Versión Resumida. México.

Murúa S. y Meza Y. (2001). *Asistencia Privada ¿Caridad o Derecho?* México: Editorial Quinto Sol.

Legorreta, M. C. (1998). *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*. México: Cal y arena.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (1993). México: Talleres Gráficos de la Nación.

Rodríguez, G. (2003). Una mirada urgente al sur: los refugiados guatemaltecos en Chiapas. En Guillén, Diana (Coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*. México: Instituto Mora, pp. 223-270.

Sánchez, G. (2011). *Border Crossings: Human Smuggling Operations in the Southwest. A Dissertation Presented in Partial Fulfillment of the Requirements of the Degree*, (Doctor of Philosophy), Arizona State University.

Spener, D. (2004). Mexican Migrant Smuggling: A Cross-Border Cottage Industry. *Journal of International Migration and Integration*, pp. 295-320.

....., (2008a). Cruces clandestinos: Migrantes, coyotes y capital social en la Frontera el noreste de México-sur de Texas. En Arzaluz, S. (ed.), *La migración a los Estados Unidos y la Frontera Noreste de México*. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte.

....., (2008b). El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural. *Migración y Desarrollo* 10, pp. 127-156.

....., (2008c). El eslabón perdido de la migración: El coyotaje en la Frontera del sur de Texas y el noreste de México. En Escobar, A. (ed), *Pobreza y migración internacional. El caso de México*. México: Casa Chata.