

MIGRACIÓN INTERNACIONAL SEGURA

Actas del Segundo y Tercer Fórum Internacional
sobre Migración y Paz



Editor - Leonir Mario Chiarello



MIGRACIÓN INTERNACIONAL SEGURA

**Actas del Segundo y Tercer Fórum Internacional
sobre Migración y Paz**

Editado por

Leonir Mario Chiarello

2013

Scalabrini International Migration Network

New York

La Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) es una institución sin fines de lucro fundada en 2006 para promover la dignidad y los derechos de los migrantes, refugiados, marinos, itinerantes y pueblos en movilidad a nivel internacional. SIMN organiza anualmente un Fórum Internacional sobre Migración y Paz. La presente publicación está constituida por algunos tópicos seleccionados que fueron presentados en el Segundo Fórum, que tuvo lugar en Bogotá, Guatemala, del 1 al 3 de septiembre de 2010, y en el Tercer Fórum, que tuvo lugar en la Ciudad de México, el 20 y 21 de octubre de 2011.

MIGRACIÓN INTERNACIONAL SEGURA

Actas del Segundo y Tercer Fórum Internacional

sobre Migración y Paz

Primera Edición

Copyright © 2013 by

Scalabrini International Migration Network, Inc.

27 Carmine Street

New York 10014-4423

Diseño gráfico: Mario Zambiasi, Sergio Gheller y Camila Panassolo (Centro Scalabriniano de Comunicação).

Traducción: Erna von der Walde.

Revisión de los textos: Enrique Palet.

ISBN 978-0-9841581-7-1

*A todos los migrantes que,
cruzando las fronteras,
son constructores de convivencia pacífica...*

Agradecimientos

La Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) quiere agradecer a todas las personas que colaboraron en la organización y realización del Segundo y Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz.

Agradecemos a los participantes del Fórum por sus excelentes contribuciones, especialmente los moderadores y expertos que intervinieron en los paneles de debate y en los grupos de trabajo, cuyas presentaciones se publican en estas Actas.

Agradecemos también a las siguientes entidades: la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Fundación Konrad Adenauer, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el Centro Scalabriniano de Comunicación y el Seminario Scalabriniano San Carlos de Bogotá, que apoyaron la realización del Segundo Fórum, que tuvo lugar en Bogotá del 1 al 3 de septiembre de 2010; y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Instituto Nacional de Migración de México (INM), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Instituto de los Mexicanos en Exterior, el Gobierno del Estado de Chiapas, la Fundación Bancomer, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Western Union, la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, el Centro Scalabriniano de Comunicación y la Red Scalabriniana de Casas del Migrante, que apoyaron la realización del Tercer Fórum, que tuvo lugar en la Ciudad de México, el 20 y 21 de octubre de 2011.

Expresamos también nuestra gratitud a los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, a todos y a cada uno de los integrantes del equipo de coordinación del Fórum por su compromiso y apoyo durante el proceso de organización y realización del Segundo y Tercer Fórum.

Para concluir queremos agradecer a todos aquellos que comparten nuestra misión tendente a construir un mundo más justo y más fraterno para todos, incluyendo los migrantes y sus familias.

Leonir Mario Chiarello, c.s.
Director Ejecutivo
Scalabrini International Migration Network

Índice

Prefacio	i
-----------------------	---

I Parte: II Fórum Internacional sobre Migración y Paz

Textos selectos del Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz..... 1

Discurso de apertura del Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz.....	3
<i>Leonir Mario Chiarello, Director Ejecutivo, SIMN</i>	

Discurso de inauguración del Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz.....	6
<i>Angelino Garzón, Vicepresidente de Colombia</i>	

La nueva fuerza de trabajo del neoliberalismo: ¿El fin de un sueño?	10
<i>Stephen Castles, Director de Investigación en Sociología, Universidad de Sydney, Australia, y Director Asociado del Instituto Internacional de Migración, Universidad de Oxford, Inglaterra</i>	

Integración: construyendo sociedades inclusivas	25
<i>Dr. Thomas Uthup, Director de Investigación y Educación, Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas</i>	

El bicentenario de la independencia de las repúblicas ibero-americanas: el rol de la migración y la democracia en la coexistencia pacífica.....	38
<i>Araceli Azuara Ferreiro, Coordinadora del Programa de Desarrollo Integral y Migración, OEA</i>	

Compromiso del Comité Internacional de la Cruz Roja con la población desplazada en Colombia.....	43
<i>Christophe Beney, Jefe de la Delegación en Colombia, Comité Internacional de la Cruz Roja</i>	

Migración, desplazados internos y conflicto: el caso de Colombia	48
<i>Fernando Puerto, Jefe de Evaluación de Proyectos, Misión en Colombia, OIM</i>	

Nuevas perspectivas político-jurídicas de la ciudadanía en el contexto de la migración y la coexistencia pacífica internacional...56
Embajador Johnny Young, Director Ejecutivo, Servicios de Migración y Refugio, Conferencia de los Obispos Católicos de los Estados Unidos

La migración como consecuencia y causa de conflictos en la historia reciente de las democracias.....62
Miriam de Figueroa, Representante en Colombia, UNICEF

Compromiso de la OIT y las posibles políticas sobre migración internacional.....73
Pierre Martinot-Lagarde, Consejero Especial para Asuntos Socio-Religiosos, OIT

Declaración de Bogotá.....79

II Parte: III Fórum Internacional sobre Migración y Paz

Textos selectos del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz.....85

Discurso de apertura del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz.....87
Leonir Mario Chiarello, Director Ejecutivo, SIMN

Palabras de apertura del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz.....90
Rafael Fernández de Castro, Director de Relaciones Internacionales, ITAM

Inauguración del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz.....95
Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

La migración no es una opción, sino una fuerza108
Oscar Arias Sánchez, Ex Presidente de la República de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz 1987

Políticas migratorias en Chiapas.....115
Juan Sabines Guerrero, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas

La soberanía al servicio de la seguridad humana	128
<i>Donald Kerwin, Director Ejecutivo, CMS, Nueva York</i>	
Las migraciones en el contexto geoestratégico y legislativo de América Central.....	159
<i>Mauro Guzman, Presidente de la Comisión de Migraciones, Congreso de Guatemala</i>	
La integración de los inmigrantes en la sociedad alemana.....	164
<i>Thomas Kufen, Ministro y Coordinador de Migración e Integración, Renania del Norte, Westfalia, Alemania</i>	
Migración internacional segura	171
<i>Esther Olavarría, Consejera del Departamento de Seguridad Nacional, Estados Unidos</i>	
Seguridad pública en Brasil: dilemas y perspectivas.....	175
<i>Luiz Eduardo Soares, Ex-Secretario Nacional de Seguridad Pública de Brasil y Profesor de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro</i>	
Los derechos humanos de los migrantes bajo la Convención Internacional de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.....	184
<i>Noemy Barrita Chagoya, Secretaria de la Comisión de Trabajadores Migrantes, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos</i>	
Western Union: creando valores compartidos.....	189
<i>Victoria López-Negrete, Vice-presidente e Directora General para América del Norte, Western Union</i>	
Externalizaciones frente al reto de la migración: el caso de México	192
<i>Padre Flor María Rigoni, Director Casa del Migrante, Albergue Belén, Tapachula</i>	
Declaración de México	199
Apéndice I	
Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz.....	207
Apéndice II	
Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz	214

Prefacio

Uno de los factores principales de la migración internacional es la inseguridad humana causada por la violencia directa e indirecta. Los lazos entre los flujos migratorios y la violencia directa, generalmente identificada con las guerras y el crimen organizado, son evidentes y reconocibles. Los vínculos entre la migración y la violencia indirecta, o estructural, no son tan evidentes y detectables.

La violencia indirecta se manifiesta en los efectos adversos de la globalización de un sistema económico inequitativo y un esquema de comercio internacional desigual entre los países desarrollados y los países en desarrollo, que exacerba la pobreza y la marginación y que condena a millones de personas a la muerte prematura. Ante esta situación, que no garantiza el derecho al desarrollo a amplios sectores de la población, las personas se ven obligadas a migrar para construir una vida digna.

En este contexto, algunos países, mientras están aumentando desproporcionadamente el gasto militar para controlar sus fronteras contra la inmigración irregular, al mismo tiempo, disminuyen las inversiones en programas tendentes a erradicar la pobreza, la desigualdad y la violación de los derechos humanos, civiles, económicos, sociales y culturales, que son los principales factores que generan los flujos migratorios.

La migración es un fenómeno inherente al desarrollo humano y a la dignidad humana, ante el cual los gobiernos tienen el deber ético de reconocer y asumir sus responsabilidades para implementar políticas y programas integrales, que garanticen la seguridad humana de las personas que migran y respetar sus derechos humanos y los derechos de sus familias. Tales políticas requieren un cambio de perspectiva en la percepción de la seguridad, con la necesidad de priorizar la seguridad humana en el ejercicio de la soberanía, entendida no sólo como protección de la seguridad nacional, sino también y sobre todo como protección y garantía de los derechos de todo ser humano, incluidos los migrantes.

Toda política migratoria debería inspirarse en los principios de cohesión social, tolerancia, no-discriminación, incluyendo la promoción de la protección, asistencia, integración, re-integración de los migrantes en la sociedad y la convivencia pacífica entre nacionales y migrantes.

En este contexto, la Red Internacional Scalabrini de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) ha promovido el Fórum Internacional sobre Migración y Paz para estimular un diálogo de alto nivel entre quienes toman las decisiones de gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para definir acciones concretas tendentes a promover la seguridad humana en los flujos migratorios y la convivencia pacífica entre las comunidades de acogida y los migrantes.

Sobre el tema “*¿Fronteras: Muros o Puentes?*”, el Primer Fórum Internacional tuvo lugar en Antigua, Guatemala, el 29 y 30 de Enero de 2009.

Para dar continuidad a este proceso de diálogo, en el marco de la celebración del bicentenario de la independencia de algunos países de América Latina, SIMN promovió el Segundo Fórum sobre el tema “*Migración, Convivencia Pacífica e Independencia: Hacia Nuevas Perspectivas de Ciudadanía e Democracia*”, que tuvo lugar en Bogotá, Colombia, del 1 al 3 de septiembre de 2010.

El Tercer Fórum se realizó en la Ciudad de México, el 20 y 21 de octubre de 2011, sobre el tema “*Migración Internacional Segura*”.

Durante los tres Fóruns, los expertos invitados, 219 en el Primer Fórum, 528 en el Segundo Fórum y 436 en el Tercer Fórum, compartieron sus reflexiones, compromisos y propuestas para la promoción de una existencia plenamente humana y pacífica como derecho de todas las personas, incluyendo los migrantes. Entre los participantes estuvieron presentes diversos Premios Nobel de la Paz, representantes de gobiernos, de organizaciones internacionales, de organizaciones de la sociedad civil, de centros académicos, de medios de comunicación social, de entidades religiosas, así como de organizaciones de migrantes.

La presente publicación está constituida por algunos tópicos elegidos entre las intervenciones presentadas por los conferenciantes del Segundo y Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz,

además de las declaraciones finales y los respectivos programas de ambos Fóruns.

En sus presentaciones, desde diferentes experiencias y perspectivas, los expertos ofrecen elementos esenciales para dar seguimiento al proceso de cooperación entre los actores sociales y políticos, iniciado por el Fórum, para la promoción de una cultura de convivencia pacífica entre los pueblos que incluya a los migrantes.

El Fórum espera que los organismos de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil se comprometan en la construcción de una cultura de acogida, solidaridad y paz que incluya a todas las personas, reconociendo así la riqueza de los elementos propuestos por estos diálogos sobre la promoción de políticas migratorias y los programas fundados en el respeto y protección de los derechos de los migrantes y sus familias.

Las opiniones expresadas en las contribuciones publicadas en estas Actas son las de sus autores, y no reflejan necesariamente las opiniones de la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) ni las de aquellas entidades que apoyaron la realización del Segundo y Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz.

P. Leonir Chiarello c.s.
Director Ejecutivo
Scalabrini International Migration Network

**Textos selectos del Segundo Fórum Internacional sobre
Migración y Paz**

**Migración, convivencia pacífica e independencia:
Hacia nuevas perspectivas de ciudadanía y democracia**

Bogotá, 1 a 3 de Septiembre de 2010

Discurso de apertura del Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz

Leonir Mario Chiarello

Director Ejecutivo

Scalabrini International Migration Network

El proceso de globalización, las crisis económicas y el empobrecimiento de amplios sectores de la población, la violencia, los conflictos raciales y las guerras, la falta de tierra y de trabajo son los principales factores del crecimiento de los movimientos migratorios internacionales forzados en todo el mundo.

Este fenómeno social ha sido uno de los aspectos inherentes en la historia de las Américas, desde la llegada de esclavos traficados de África, –durante el período colonial–, y el flujo de la inmigración masiva desde Europa y Asia, –promovido por las políticas de asentamiento y desarrollo de las zonas que estaban deshabitadas e inexploradas– así como por la sustitución de mano de obra esclava, entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XXI. También forma parte de este fenómeno el proceso de migración intrarregional y de emigración hacia los países europeos y de América del Norte, que se incrementaron en forma persistente a partir de la década de 1980.

En el marco de los festejos por el bicentenario de la independencia de algunos países de América Latina, la relación entre las migraciones, la coexistencia pacífica y la interdependencia se ha convertido en un tema crucial de la agenda internacional.

Los debates entre los gobiernos y las organizaciones internacionales sobre la mejor manera de gestionar el fenómeno de las migraciones internacionales, y en particular la migración forzada, se focalizan actualmente en los aspectos demográficos, económicos, culturales y de seguridad nacional. Pero lamentablemente estos debates no están considerando en forma suficiente uno de los aspectos más desafiantes de este fenómeno, como es el de la convivencia pacífica entre las comunidades locales y los migrantes.

Las percepciones negativas de las poblaciones locales hacia los inmigrantes generan conflictos y hostilidades sociales, dificultando una

convivencia armónica entre poblaciones nativas y migrantes. Estas tensiones conducen a conflictos sociales y políticos los cuales generan violencia y nuevos movimientos migratorios forzados.

En este contexto, la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*), proyectó la creación de un espacio de reflexión, debate y definición de soluciones a esas dificultades estructurales y culturales que impiden una convivencia social armónica. En particular, el SIMN busca promover una cultura de convivencia internacional pacífica entre los migrantes y las comunidades de acogida, a través de la organización de un Fórum Internacional sobre Migración y Paz.

Sobre el lema *¿Fronteras: muros o puentes?*, el Primer Fórum Internacional sobre Migración y Paz tuvo lugar en la ciudad de Antigua, Guatemala, el 29 y 30 de Enero de 2009. Durante esos dos días, los invitados al Fórum, más de 200 expertos entre profesores, líderes políticos y personalidades del gobierno, de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, compartieron sus reflexiones, compromisos y propuestas para iniciar un proceso de trabajo en red a nivel internacional para la promoción de una existencia plenamente humana y pacífica como derecho universal de todas las personas. Entre los participantes estuvieron presentes diversos Premios Nobel de la Paz, representantes de gobiernos, de organizaciones internacionales, de organizaciones sociales, de centros académicos, de medios de comunicación social, de entidades religiosas, así como de organizaciones de migrantes.

Para continuar la labor empezada en este proceso con los representantes de todos los diferentes estamentos de la sociedad civil y los gobiernos, y proseguir el iniciado debate de alto nivel sobre las relaciones multifacéticas entre las migraciones internacionales y la convivencia pacífica en democracias inclusivas, el SIMN organizó el Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz.

Estamos contentos y agradecidos que este Segundo Fórum se realice en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Corporación Scalabrini de Colombia, y con el apoyo de la *Konrad Adenauer Stiftung*, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Centro Scalabriniano de Comunicación así como otras entidades.

En el contexto de la celebración del bicentenario de la independencia de algunos países latinoamericanos, este Segundo Fórum se focalizará sobre el tema “*Migración, Convivencia Pacífica e Independencia: Hacia Nuevas Perspectivas de Ciudadanía y Democracia*”. En nuestros debates, consideraremos cómo la violencia y la falta de independencia podrían generar procesos de migración forzada y una democracia débil, con las posteriores dificultades para la convivencia pacífica. El objetivo de nuestros debates es buscar soluciones viables y consensuadas para la promoción de una cultura de convivencia pacífica entre las comunidades locales y los migrantes y nuevas perspectivas inclusivas de ciudadanía y democracia.

¡Bienvenidos al Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz en Bogotá, Colombia!

Discurso de inauguración del Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz

*Angelino Garzón
Vicepresidente de Colombia*

Quiero agradecer en nombre del Gobierno Nacional de Colombia, y de manera especial del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, la invitación que me formulara la Alcaldía Mayor de Bogotá, encabezada por el Señor Alcalde Samuel Moreno, y la Red Internacional Scalabriniana de Migración (SIMN), dirigida por el Padre Leonir Chiarello, para asistir a la instalación de este evento sobre Migraciones y Paz.

El propósito de mi asistencia es reafirmar el compromiso del Gobierno colombiano, tal y como lo ha venido haciendo la Cancillería en la organización del evento, no solamente con la realización de este Fórum sino también con las conclusiones del mismo.

Quisiera que, una vez concluido el Fórum, pudiéramos, desde la Vicepresidencia de la República, desarrollar un trabajo conjunto con la Alcaldía de Bogotá y las entidades que participan del Fórum, en lo que corresponde a Colombia, para lograr que este tema sea cada día más sensible dentro de la comunidad internacional.

En el caso particular de Colombia, tenemos bien diferenciadas dos clases de migraciones: la migración interna y la migración externa.

La Migración interna está muy afectada por dos razones fundamentales: razones de necesidades económicas y sociales, y también por la irracional violencia que desde hace más de 50 años vive internamente nuestro país. Hoy hay cerca de 3.600.000 personas entre población desplazada y otras víctimas de la violencia, a las cuales se suman las cifras significativas de personas que migran internamente por razones económicas y sociales.

Esto significa, y es propósito de nuestro Gobierno, que acaba de iniciar su período el pasado 7 de Agosto, que se debe desarrollar conjuntamente con los gobiernos locales y regionales, así como con los diferentes sectores de la sociedad civil, incluyendo los sectores

empresariales, una política tendente a disminuir el desempleo, por lo que nos hemos propuesto llevar el desempleo a un dígito. Este es un desafío grande que tenemos que asumir, además de disminuir los niveles de pobreza y miseria.

Tal como lo han dicho aquí varios conferencistas, América Latina es uno de los continentes con los mayores índices de inequidad social, y obviamente ahí está incluida Colombia. Somos plenamente conscientes de esta situación y por ello queremos aportar para disminuir los niveles de pobreza y de miseria, dentro del cumplimiento de las Metas del Milenio, pero también dentro del derecho legítimo de los seres humanos a vivir mejor, haciendo un esfuerzo muy grande en conjunto con los Gobiernos y con los sectores de la sociedad.

Quisiéramos que, al final de nuestros cuatro años de Gobierno, Colombia fuera uno de los cinco países de América Latina en los que más se haya avanzado en materia de equidad social y de disminución de la pobreza y la miseria.

Pobreza y miseria son contrarias a la democracia. Pobreza y miseria son contrarias a la convivencia ciudadana. Y pobreza y miseria son contrarias a un espíritu de paz. Al mismo tiempo, en el contexto de las migraciones internas, también somos conscientes de las víctimas de la violencia.

El Estado colombiano ha iniciado un proceso de reparación, pero queremos dar un salto importante y consolidar un proceso de avance; estamos prácticamente finalizando un proyecto de ley, en concertación con todos los sectores políticos, que nos permita encontrar una ruta muy sólida para reparar a las víctimas de la violencia, incluyendo, en el caso particular de Colombia, la restitución de tierras.

Todas aquellas tierras que le han sido confiscadas por victimarios e integrantes de grupos armados ilegales, llámense narcotráfico, paramilitares, grupos insurgentes, bandas criminales y guerrillas, deben volver a sus legítimos dueños. Por eso, en forma paralela a la Ley de Reparación de Víctimas, estamos presentando una Ley de restitución de tierras.

En este tema, vamos de la mano con organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones, y nuestro objetivo lo hemos resumido de esta forma: el Estado colombiano tiene que ser mucho más solidario, más humano,

más sensible con las víctimas y más duro con los victimarios. Creemos que, con estas dos políticas, podremos avanzar enormemente, y en una ciudad como Bogotá, mostrar que cumplimos con la deuda social y con la población migrante.

El otro tipo de migración es la migración externa.

Colombia tiene hoy más de 3 millones de sus ciudadanos viviendo en el exterior. Cerca del 70 por ciento de los colombianos residentes en el exterior están acreditados en los países de residencia, pero el 30 o 40 por ciento restante está en condiciones de irregularidad. Creo que podemos avanzar en este tema con la comunidad internacional. En este sentido, se tienen que desarrollar convenios de cooperación con los diferentes países, convenios que permitan proteger no solamente a los colombianos residentes en otros países sino también a ciudadanos extranjeros que han tenido que migrar a nuestro país por diferentes razones.

Algunas experiencias fueron promovidas por el Gobierno de Colombia, como, por ejemplo, el Convenio de cooperación en materia de seguridad social con España. En 2006, en Santiago de Chile, se aprobó un Convenio sobre protección de los migrantes, el que no se ha desarrollado. Y hay otros esfuerzos que estamos haciendo por mejorar y fortalecer las relaciones con los países vecinos. Lo hemos hecho recientemente con Venezuela y con Ecuador y hoy, por ejemplo, nuestro Presidente está en Brasil. La idea es siempre suscribir convenios a favor de los colombianos que viven en otros países y también a favor de los extranjeros que viven en nuestro país.

Colombia es ejemplo de respeto a la población migrante de otros países. Es siempre muy importante mantener este respeto.

Desafortunadamente, y duele decirlo, hoy tenemos expresiones de violación a los derechos humanos, como xenofobia, discriminación de mujeres y niños, discriminación a minorías étnicas, discriminación por razones religiosas.

Creo que el Gobierno de Colombia tiene que contribuir a una agenda, en el marco de las Naciones Unidas, para que se ponga fin a tanta discriminación, a tanta xenofobia, a tantos hechos violentos contra los migrantes y a tanta violación de los derechos humanos.

De nuestra parte, haremos todos los esfuerzos, incluyendo los temas en el marco de los tratados de libre comercio e imponiendo los

temas de respeto por los derechos laborales, los derechos humanos y los derechos ambientales.

Los escenarios de paz en los que tanto ha insistido la Iglesia Católica son fundamentales.

En el caso particular de Colombia, creemos que tenemos que encontrar caminos que nos permitan superar esta violencia que lleva afectándonos tantos años.

Nuestra responsabilidad constitucional es perseguir grupos armados ilegales, llámense guerrilla, paramilitares o grupos de narcotráfico, pero igualmente somos conscientes de la necesidad de encontrar con ellos un camino de paz, de perdón y reconciliación, que nos permita superar la violencia y llegar al perdón y a la reconciliación.

Las puertas de la paz no están cerradas. Mantenemos abiertas estas puertas. En el caso particular de la guerrilla, lo único que le estamos planteando es que liberen sin condiciones a todos los secuestrados, que dejen la práctica del secuestro, que dejen la práctica de las minas antipersonas, que tanto daño hacen a nuestros campesinos e indígenas y a nuestros soldados y policías, que dejen en libertad a nuestros niños que han reclutado y que los propios guerrilleros sean capaces de decir “esta violencia no tiene sentido”.

Si los grupos armados ilegales asumen estos compromisos, el Gobierno tendrá toda la voluntad para construir acuerdos de paz y para construir procesos de reconciliación. En esta situación, valoramos la ayuda que nos pueda prestar la Iglesia Católica y la Comunidad Internacional.

Somos un Estado que contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil y un Estado respetuoso de las diferentes expresiones políticas.

En este propósito, debemos trabajar en la cultura de desarmar la palabra, que con la palabra no terminemos haciendo más daño, y en ese propósito queremos construir un diálogo tranquilo y sereno con todos los sectores de la sociedad civil. Al final, lo que queremos todos es estar siempre tras el norte de tener un país mejor, donde primero son los seres humanos, empezando por los niños y las niñas.

La nueva fuerza de trabajo del neoliberalismo: ¿El fin de un sueño?¹

Stephen Castles
Director de Investigación en Sociología
Universidad de Sydney, Australia,
Director Asociado del Instituto Internacional de Migración,
Universidad de Oxford, Inglaterra

Introducción

Después de la crisis financiera de octubre de 2008, pareciera que el sueño neoliberal de la desregulación financiera, la libertad de mercado, el crédito fácil y las enormes bonificaciones para los banqueros había llegado a su fin. Pero ya los gobiernos se han retractado de sus promesas de imponer regulaciones estrictas y los banqueros están cobrando nuevamente sus opulentas bonificaciones. Mientras tanto, el desempleo sigue creciendo, gran cantidad de víctimas de la bonanza crediticia han perdido sus casas y los países más pobres carecen de inversión. Las dificultades que están enfrentando los estados europeos para enfrentar a los altos niveles de deuda pública (como es el caso de Grecia) indican que estamos lejos de haber superado la crisis, a la vez que los mercados bursátiles en los Estados Unidos siguen estando volátiles debido al temor de que la economía entre en una “recesión secundaria”. Las elites políticas y económicas se resisten a aprender las lecciones de esta crisis, porque hacerlo sería cuestionar el sistema que los ha enriquecido.

La movilidad internacional de trabajadores para suplir la demanda laboral del capital es un aspecto crucial del orden económico global. El sueño neoliberal alberga una dualidad: un mundo cosmopolita, de gran movilidad para las elites, y un mundo de barreras, explotación y controles de seguridad para los demás. Esta presentación examina el sueño neoliberal y hasta qué punto ha soportado el golpe de la crisis económica.

¹ Este artículo fue presentado en el Panel sobre Democracia, Desarrollo y Migración: el Papel de la Economía en la Creación de Democracias Inclusivas y Desarrollo Sostenible del Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz, que tuvo lugar en Bogotá el 1 de septiembre de 2010.

Aparte de los aspectos económicos del mercado laboral global, hay dos factores adicionales que han ejercido una función fundamental en su configuración actual. El primero es la reestructuración de los Estados de bienestar y del sector público, tanto en el Norte como en el Sur, desde la década de 1980. El segundo es la tendencia a formas jerarquizadas de ciudadanía, en las que cierto tipo de personas tienen derecho a la movilidad y a la protección de sus derechos humanos, mientras que otras no.

Debido a las limitaciones de tiempo para esta presentación, no exploraremos estos dos factores aquí. Mi presentación en el día de hoy se centra en la economía política del mercado laboral global, y en especial en los trabajadores migrantes que forman parte de este mercado. Como resultado de esto, se ha desarrollado una nueva estructura de clase global con privilegios para algunos y marginalización y explotación para otros.²

La creación del mercado laboral global

Quienes abogan por la globalización neoliberal justifican la desregulación y la privatización con el argumento de que estas medidas conducen a un crecimiento económico más acelerado en países más pobres y, por lo tanto, a largo plazo, a la reducción de la pobreza y a una convergencia con países más ricos. En realidad, lo que se ha visto es todo lo contrario: a mediados de la primera década del siglo XXI, la desigualdad global era “probablemente la más alta que se haya registrado jamás” (Milanovic, 2007, 39). Pero el argumento de que se reduce la desigualdad ha sido crucial para las ideologías de “fronteras abiertas” y de “reglas del juego uniformes”. Los flujos a través de las fronteras – de mercancías, capital, tecnología y fuerza laboral – tenían el propósito de garantizar que fuera posible obtener los factores de producción al costo más bajo posible y de promover una mayor productividad en todas partes.

² Versiones anteriores de partes de este artículo aparecerán en Daphne Halikiopoulou and Sofia Vasilopoulou (Eds.), *Nationalism and Globalisation* (2010); y en el número especial de Daphne Halikiopoulou *Nationalism and Globalizations* sobre ‘Migration and Citizenship in the Making of Global Labour Market’ (2010). Una versión extendida va a ser publicada en español en *Los Desafíos del Desarrollo y la Migración* (Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, de próxima publicación en 2010). Quiero agradecer a Raúl Delgado Wise y a Ronaldo Munck por sus comentarios a una versión anterior de este artículo.

Pero la liberalización de los flujos nunca fue completa. Por ejemplo, los países ricos han protegido su propia producción agrícola, a la vez que exigen que los demás países eliminen barreras. Pero la hipocresía ha sido todavía más pronunciada en lo que se refiere a los flujos de personas, en donde el control de los movimientos a través de las fronteras ha sido un aspecto fundamental de la soberanía del Estado-nación. Los economistas alegaban que la eliminación de las restricciones a la movilidad humana conduciría a un aumento mayor de los ingresos globales (Bhagwati, 2003; Nayar, 1994), pero los políticos en los países importadores de fuerza laboral han sido conscientes de la actitud recelosa que tiene la población ante la inmigración y han respondido con una retórica de interés nacional y control.

Sin embargo, se puede entender que la interacción entre las fuerzas del mercado que exigen libertad de movimiento y las fuerzas políticas que exigen control ha sido muy efectiva en la creación de un mercado laboral global estratificado, no solo de acuerdo con el “capital humano” (niveles de educación, capacitación y destrezas laborales), sino también de acuerdo con el género, la raza, la etnicidad, el origen y la condición jurídica. En esa medida, el nuevo mercado laboral global es una expresión de la jerarquía de clases global, en la que las personas con un alto capital humano provenientes de los países ricos tienen derechos prácticamente ilimitados de movilidad, mientras las otras personas están sometidas a diferenciación y controles y son incluidas o excluidas de diversas maneras (Bauman, 1998).

El desarrollo del mercado laboral global ha tenido tres fases.³ Una *primera fase* de expansión en las economías industrializadas, entre 1945 y 1973, que se caracterizó por la producción masiva en grandes fábricas. Los trabajadores migrantes – principalmente de zonas geográfica y culturalmente cercanas a los países industrializados – desempeñaron un papel fundamental en la bonanza económica. Estados Unidos se valió de la fuerza laboral mexicana y abrió sus puertas a la inmigración masiva de todas partes del mundo a partir de 1965. Australia, Nueva Zelanda y Canadá se apoyaron fuertemente en el flujo de inmigrantes europeos, pues hasta finales de la década de 1960 se mantuvieron leyes de inmigración racistas. En Europa Occidental, los trabajadores migrantes fueron de vital importancia para

³ Este recuento se basa en (Schierup *et al.*, 2006). Para otra perspectiva acerca de la cambiante economía política del capital global, ver Veltmayer, 2010, 219-20.

el crecimiento económico. Los inmigrantes provenientes de las antiguas colonias que se fueron al Reino Unido, Holanda y Francia tenían derechos ciudadanos, pero la mayoría de los países de Europa Occidental se valió de trabajadores migratorios temporales (“trabajadores invitados”) procedentes del Sur de Europa, África del Norte y Turquía, de quienes no se esperaba que se quedaran permanentemente.

La recesión económica después de la “crisis del petróleo” de 1973 es el origen de la *segunda fase*: la inversión de capital se trasladó hacia economías de salarios bajos, a la vez que se detuvo el reclutamiento de trabajadores migrantes. Muchas plantas de producción cerraron y los sindicatos de trabajadores perdieron miembros. Pero, al contrario a lo que se esperaba oficialmente, muchos de los antiguos trabajadores invitados se quedaron en los países receptores y luego se les unieron los cónyuges e hijos. Ellos comenzaron a hacer uso de la infraestructura social (escuelas, servicios de salud y vivienda) y a reclamar los subsidios por desempleo, enfermedad o discapacidad. En la década de 1980, los gobiernos neoliberales promovieron una reestructuración del mercado laboral y muchos trabajadores migrantes fueron obligados a abandonar sus puestos de trabajo. Al mismo tiempo, se desarrollaron nuevas migraciones en el Sur, como el movimiento de trabajadores provenientes de economías asiáticas con un crecimiento económico más lento hacia Japón, Taiwán, Corea del Sur y Malasia y el reclutamiento de trabajadores asiáticos en los países petroleros del Golfo.

La globalización neoliberal se aceleró después del fin de la Guerra Fría. En la *tercera fase*, que comenzó en la década de 1990, aumentó la demanda de fuerza laboral en las economías del Norte debido a una combinación de factores demográficos, económicos y sociales. Europa presenció nuevos flujos de refugiados, solicitantes de asilo, personal altamente calificado, trabajadores manuales y miembros de sus familias. Para 2005, los trabajadores nacidos en el exterior conformaban el 25 por ciento de la fuerza laboral en Australia y Suiza, 20 por ciento en Canadá, 15 por ciento en los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Austria y Alemania, y cerca del 12 por ciento en otros países de Europa Occidental (OCDE, 2007, 63-6).

La globalización representaba una transformación social profunda en los países del Sur, que solía comenzar por la agricultura: la “revolución verde” posibilitaba una mayor productividad, pero también

una mayor concentración de la tierra en manos de los agricultores ricos. Los agricultores más pobres perdieron su fuente de sustento y migraron hacia ciudades como São Paulo, Shanghái, Calcuta o Yakarta, en donde había pocas oportunidades en el sector formal de empleo para estos recién llegados. Los estándares de vivienda, salud y educación eran muy bajos, mientras abundaban el crimen, la violencia y las violaciones a los derechos humanos. Estas condiciones propiciaban el deseo de buscar mejores oportunidades de sustento en otras partes del globo.

Las transformaciones inherentes a la globalización también produjeron un incremento en la violencia y deficiencias en la seguridad. Una gran parte de las personas afectadas por la violencia son desplazados internos en sus propios países o buscan refugio en otros países de la región, por lo general igualmente pobres. Pero algunos buscan obtener asilo en los países más ricos del Norte.

Un efecto adicional del vastísimo crecimiento en la producción y el transporte que ha generado la globalización neoliberal es la aceleración de la degradación ambiental y el cambio climático. Los desplazamientos causados por el cambio climático generalmente implican movimientos rural-urbano o rural-rural dentro de las fronteras nacionales. Sin embargo, también es una condición que produce asimismo una mayor movilidad internacional.

Al mismo tiempo, la globalización ha generado nuevas tecnologías para facilitar la movilidad: el transporte aéreo es más barato y los medios electrónicos difunden imágenes de la prosperidad del mundo desarrollado a las aldeas más remotas. La globalización genera el capital cultural necesario para la movilidad: las comunicaciones electrónicas brindan conocimiento sobre rutas de migración y oportunidades de trabajo. Una gran cantidad de los excluidos del mundo perciben que la movilidad les brinda la oportunidad de acceder a un mejor sustento. Las redes informales facilitan la migración incluso cuando las políticas oficiales buscan evitarla, a la vez que la “industria de la migración” (intermediarios, agentes, reclutadores, etc.) se está convirtiendo en una de las formas de negocios internacionales de mayor crecimiento.

La fuerza de trabajo flexible de la bonanza neoliberal

La división transnacional del trabajo reduce los costos de producción al situar las diferentes etapas de producción en los lugares en los que se puedan realizar de forma más barata. Tanto la extracción rural de recursos como la manufactura urbana en el Sur pueden formar una parte crucial de la producción globalizada. Este es el verdadero significado del principio neoliberal de la “flexibilidad”. En ocasiones, tal como lo ha demostrado Raúl Delgado Wise (2007) para el caso de los maquiladores en México, un proceso de producción puede transferirse en su totalidad a un país de salarios bajos, mientras sigue perteneciendo a las economías de los países avanzados. La migración desempeña una función de gran importancia en esta reconstitución de los mercados laborales.

Las economías desarrolladas compiten para atraer inmigrantes altamente calificados para desempeñarse en los sectores de salud, educación, tecnologías de la información, ingeniería y administración. Por ejemplo, en 2005 en el Reino Unido, 70.000 médicos, equivalente al 33 por ciento del total de estos profesionales, habían sido entrenados en el extranjero (OCDE, 2007, 181). El uso de trabajadores altamente calificados procedentes del Sur le permite a las economías del Norte reducir el gasto educativo, pues están importando profesionales que han sido parcial o totalmente entrenados en países del Sur.

El uso de profesionales del Sur les permite a los países del Norte reestructurar el mercado laboral y reducir costos.⁴ En centros de innovación, como Silicon Valley, se emplean científicos e ingenieros provenientes de países de menores ingresos y allí reciben un salario y condiciones de trabajo que suelen ser inferiores a las de los empleados de origen local. Al mismo tiempo, hay actividades de investigación y desarrollo que se pueden externalizar hacia otras zonas del globo, como Bangalore y Chennai, en donde se puede contar con personal altamente calificado pagando salarios mucho más bajos que en el Norte. De esta forma, los países del Sur ponen a disposición científicos e ingenieros que son piezas fundamentales para la innovación, pero el control de los procesos y la titularidad de la propiedad intelectual se quedan en manos de las corporaciones basadas en el Norte.

⁴ Este párrafo se basa parcialmente en un intercambio personal con Raúl Delgado Wise.

A la vez, los inmigrantes siguen siendo importantes para los empleadores del Norte para ocupar puestos de trabajo no calificado. Los mercados de trabajo en el neoliberalismo se basan en una proliferación de relaciones laborales que diferencian a los trabajadores. Un elemento clave ha sido el incremento en la *sub-contratación*: los trabajadores asalariados pasan a ser “contratistas” independientes, deben comprar sus propias herramientas y equipos, y asumir todos los riesgos de accidentes, enfermedad o falta de trabajo. Otra forma de fortalecimiento del control que tienen los empleadores y de debilitamiento de los empleados en sus demandas de mejores salarios y condiciones es la contratación *temporal*. La desregulación económica ha permitido una enorme expansión del *trabajo ocasional*: contratación por horas o para tareas específicas, especialmente de migrantes, jóvenes y mujeres. Típicamente, para tareas como la limpieza, catering y otras ocupaciones en el área de servicios, se contrata bajo la modalidad de trabajo ocasional, pero también se aplica en la construcción y en la industria textil y de la confección.

El *género* tiene una función importante en la diferenciación del mercado laboral. La posición de desventaja de las mujeres migrantes y pertenecientes a grupos minoritarios es de crucial utilidad para ciertos sectores de la economía (como la industria de la confección) (Rath, 2002). El empleo de mujeres migrantes en el servicio doméstico es una forma de trabajo definido por diferencias de *género* y *raza* que se ha expandido notablemente en años recientes (Huang et al., 2005; Lutz, 2008).

Sin embargo, aun cuando las prácticas de empleo que están surgiendo se parecen mucho en el Norte y en el Sur, sigue existiendo una enorme (y de hecho creciente) diferencia en los ingresos, la seguridad humana y el desarrollo humano entre el Norte y el Sur. Con tan solo cruzar la frontera de un país pobre (por ejemplo, México o Marruecos) a un país rico (Estados Unidos o España) un migrante puede incrementar diez o veinte veces sus ingresos. De igual manera, su acceso a la educación, a la atención médica y a los servicios de bienestar e incluso su expectativa de vida pueden mejorar radicalmente. Pero para dar ese paso, los migrantes tienen que superar una serie de barreras legales, físicas y económicas, la mayoría de las veces incurriendo en altos costos y riesgos. Estas barreras están altamente diferenciadas de acuerdo con la oferta y la demanda de diversos tipos de fuerza de trabajo.

Hay muy poca oferta de trabajadores altamente calificados y por eso mismo son muy bienvenidos, sin consideración de las consecuencias que pueda tener la fuga de cerebros en los países de origen. Muchos gobiernos incluso han creado categorías especiales de ingreso para fuerza de trabajo calificada y semi-calificada. En cambio, hay una sobreoferta global de trabajadores no calificados, por lo cual se ven obligados a migrar como indocumentados. En 2009, tan solo en Estados Unidos había 11,9 millones de migrantes irregulares (Passel and Cohn, 2009), mientras que el empleo irregular se ha extendido no solo en el Sur de Europa, sino también en el Reino Unido y en otros países del Norte de Europa (Düvell, 2006). Los refugiados y solicitantes de asilo son los que se encuentran en mayor desventaja: las regulaciones de entrada son cada vez más estrictas, de tal manera que es prácticamente imposible ingresar a la mayoría de los países del Norte para solicitar protección. Los refugiados se ven forzados a convertirse en inmigrantes irregulares.

Desafíos al mercado laboral global del neoliberalismo

Pareciera que los encargados de diseñar políticas en los países del Norte se basaran en la noción de que Asia, América Latina y África pueden suministrar reservas ilimitadas de fuerza de trabajo para suplir las necesidades del capital global en un futuro previsible. Los Estados que importan fuerza de trabajo no han sentido la necesidad de cooperar con los países de origen para garantizar una migración segura y regulada. Tres cuartas partes de los Estados del mundo todavía no han firmado la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de 1990. Esta concepción de la oferta infinita de migrantes es miope por dos razones.

Primero, incluso en las regiones más pobres, está ocurriendo una transición demográfica de alta fertilidad y alta mortalidad a baja mortalidad y baja fertilidad. A medida que aumentan las brechas demográficas, incluso los trabajadores poco calificados pueden llegar a ser escasos. Los líderes chinos ya han comenzado a hablar de futuros desequilibrios demográficos y de escasez laboral. Aun cuando se puede reducir la demanda de mano de obra para la manufactura, con aumentos en la productividad y procesos de tercerización, esto no se aplica tan fácilmente a ciertas actividades de servicios o a la construcción, que deben ubicarse cerca de los consumidores.

En el futuro, las naciones que importen fuerza de trabajo tendrán que aceptar más cooperación Norte-Sur. Han surgido nuevas formas de diálogo: la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM, por su sigla en inglés) de 2003 a 2005 posibilitó la primera reunión mundial a nivel ministerial, el Diálogo de Alto Nivel de 2006, que a su vez condujo a que se realizara anualmente el Fórum Global sobre Migración y Desarrollo a partir de 2007. Todas estas reuniones hasta ahora han sido apenas espacios de conversación, sin ningún poder decisorio, pero por lo menos los países que reclutan fuerza de trabajo están dispuestos a dialogar con los países de origen de los trabajadores.

Segundo, las condiciones de explotación e inseguridad extremas conducen a la resistencia. Ha habido un auge de movimientos de protesta de los grupos más desaventajados, como mujeres migrantes, trabajadores irregulares, minorías raciales y étnicas. En 2005, en toda Francia hubo disturbios protagonizados por jóvenes de origen principalmente norafricano en protesta por la exclusión y la brutalidad policial. Luego, a finales de 2007, jóvenes de origen migrante en Francia volvieron a tomarse las calles para protestar contra la discriminación policial. En 2006, en Dubái, los trabajadores migrantes empleados en el sector de la construcción que estaban trabajando en el edificio más alto del mundo, el Burj Dubái, hicieron huelga. Los trabajadores protestaron contra prácticas laborales abusivas y exigieron el pago de sueldos atrasados. El movimiento más grande fue el de los inmigrantes mexicanos y de otros países en los Estados Unidos. El 10 de abril de 2006 hubo manifestaciones en 102 ciudades. La marcha más populosa fue la de Los Ángeles, en la que se reunieron cerca de medio millón de personas. El 1 de mayo de este mismo año se realizaron más protestas.

Estos movimientos presentan desafíos tanto a la globalización neoliberal como a las instituciones políticas en los Estados importadores de fuerza de trabajo. Su espontaneidad y la falta de un liderazgo normal hacen difícil encuadrarlos dentro de los marcos convencionales. Por ejemplo, la presencia cada vez más notoria de las mujeres vestidas con trajes islámicos en las manifestaciones en Francia desafía las élites de la izquierda, que en gran parte apoyan la prohibición oficial del uso del velo en lugares públicos. La resistencia a la desigualdad estructural en ingresos y seguridad humana, una característica inherente al mercado laboral global, deja en claro que los

inmigrantes no son víctimas pasivas sino que están en capacidad de desarrollar nuevas formas de acción social y de luchar por los derechos humanos y la democracia.

Los trabajadores migrantes y la crisis

Los gobiernos y los empleadores tienden a ver como una de las mayores ventajas del trabajo migrante su “flexibilidad”. Se esperaba, por lo tanto que la crisis del 2007-2010 generara los siguientes fenómenos: un descenso en nuevas migraciones de trabajadores, una caída todavía más fuerte de la migración irregular; una reducción de los stocks de migrantes (el número de inmigrantes en un país de destino), y un descenso en las remesas (transferencias monetarias) que envían los inmigrantes a sus familias y comunidades en el país de origen.

No tenemos suficiente espacio aquí para entrar en detalles,⁵ pero es posible mencionar algunas tendencias. Primero, parece ser que se ha reducido la *nueva migración laboral*, pero no se ha detenido del todo. No se dispone de datos para todas las regiones, pero se han reportado reducciones pronunciadas en la migración México-Estados Unidos (Alba, 2010), partes de Asia (Jha et al., 2009; Ratha et al., 2009) y en la región de la CEI (o antigua Unión Soviética) (Canagarajah and Kholmatov, 2010). Como era de esperarse, ha declinado significativamente la *migración irregular*, por ejemplo a los Estados Unidos (McCabe and Meissner, 2010). Por otro lado, se ha reportado que Filipinas ha experimentado nuevos records en el número de trabajadores que han sido enviados al extranjero y en las remesas en el año 2009 (DeParle, 2010). Un estudio de la migración latinoamericana señaló que ha menguado la movilización hacia los Estados Unidos y Europa, pero no se ha observado desaceleración de los flujos de migración intrarregional en el continente (Mazza and Sohnen, 2010).

Sin embargo, otras formas de migración han disminuido mucho menos. La *reagrupación familiar* (cónyuges, hijos y otros parientes que viajan al país de destino para reunirse con los migrantes primarios) es de hecho la categoría que genera más entradas en muchos países y se ha mantenido bastante estable. Igualmente, la *migración matrimonial*, de importancia en países asiáticos como Japón, Corea del Sur y Taiwán, es el resultado de factores demográficos y sociales de largo

⁵ Para mayores detalles, véase <http://www.age-of-migration.com/uk/financialcrisis/index.html>

plazo y no se ve mayormente afectada por tendencias económicas de corto plazo.

Sin embargo, la *migración por educación*, una tendencia que va en aumento en años recientes, puede llegar a reducirse si los padres no tienen la capacidad de pagar el alto costo de las matrículas y la manutención. Otra forma de migración que no se reduce a causa de la crisis es la *migración forzada* o los *flujos de refugiados*. La necesidad que tiene la gente de buscar protección de la violencia y la persecución puede incluso aumentar en una situación de crisis, debido al recrudecimiento de conflictos y del empobrecimiento en el Sur.

En general, los *stocks de migrantes* no se han reducido. Los migrantes no han querido abandonar los países más ricos, incluso si pierden su empleo. Los gobiernos de varios países de destino (por ejemplo, España, la República Checa y Japón) han diseñado programas para brindarle a los migrantes incentivos financieros para que retornen a sus países de origen. Sin embargo, son pocos los que se han acogido a estos programas. Esto obedece en parte a que las condiciones en el país de origen suelen ser mucho peores y en parte al temor de no ser readmitidos una vez pase la recesión.

La reducción real en las *remesas* también ha sido bastante menor. El Banco Mundial calculó que a nivel mundial se produjeron remesas por USD 316 mil millones en 2009, una caída del 6 por ciento con respecto a los USD 336 mil millones en 2008. El Banco Mundial ha corregido al alza su pronóstico de crecimiento en las remesas mundiales a 6,2 por ciento para 2010 y 7,1 por ciento para 2011 (Ratha et al., 2010). Muchos migrantes han perdido su empleo o perciben ingresos menores, lo cual reduce su capacidad para remitir. Esto ha llevado a reducciones, pero los migrantes han buscado compensar haciendo sacrificios para seguir brindando apoyo económico a sus familias en el país de origen.

Las estrategias desarrolladas por los migrantes para proteger su sustento ante la crisis neoliberal son acciones espontáneas individuales o comunitarias, que rara vez adoptan la forma de movilización colectiva organizada. Sin embargo, ellos ponen en evidencia que el paradigma de “manejo de la migración” adoptado por los países del Norte y las agencias internacionales ha ignorado el hecho de que incluso grupos sujetos a la privación de sus derechos y la exclusión social son capaces de desarrollar resistencia.

Tendencias a largo plazo

Tendrán que pasar algunos años antes de que se comprenda el significado pleno de la crisis de 2007-2010. Los efectos inmediatos sobre la migración y las remesas han sido menores de lo que se había predicho. Sin embargo, la crisis puede inducir cambios sustanciales en los patrones económicos y migratorios. Es útil mirar algunos antecedentes históricos.

Durante la crisis económica mundial de la década de 1930 se produjeron reducciones masivas en la producción industrial, el comercio internacional y la migración laboral. Hubo una considerable migración de retorno (en ocasiones obligatoria) de migrantes de países como Estados Unidos y Francia. Sin embargo, muchos migrantes no regresaron en la década de 1930 a sus países de origen, sino que se asentaron permanentemente en el país de destino.

La recesión después de la “Crisis del Petróleo” en 1973 tuvo importantes consecuencias para la economía mundial así como para la migración. Se terminó la “migración por invitación” en Europa y comenzaron los procesos de reunificación familiar, que condujeron a la formación de nuevas minorías étnicas. Las grandes corporaciones desarrollaron estrategias de exportación del capital y una “nueva división internacional del trabajo”, lo cual propició el surgimiento de nuevos centros industriales, especialmente en Asia y América Latina, y a largo plazo nuevos flujos de migración laboral.

Los efectos de la crisis financiera asiática de 1997-99 fueron bastante menores. Varios gobiernos introdujeron políticas de preferencia laboral nacional e intentaron expulsar a los inmigrantes. Sin embargo, muy pronto los empleadores descubrieron que muchos nacionales no estaban dispuestos a realizar “trabajos de inmigrantes”, ni siquiera en una recesión. Estos empleadores pidieron que se pusiera fin a las políticas de expulsión. En todo caso, la interrupción del crecimiento económico en Asia fue de corto plazo; después de 1999, la migración aumentó nuevamente y alcanzó niveles sin precedentes.

Estos ejemplos muestran que los efectos de las crisis económicas sobre la migración son complejos y muy difíciles de predecir. Es un error creer que los inmigrantes pueden servir como una válvula de seguridad económica, que brindan fuerza de trabajo en tiempos de expansión y se marchan en tiempos de recesión. Cuando las condiciones económicas empeoran en los países ricos, pueden ser

mucho peores en los países de origen de la migración. Más aún, los inmigrantes no son solo actores económicos. Ellos son sujetos sociales, que se arraigan y forman relaciones en los nuevos países.

Las condiciones demográficas, económicas y políticas que han llevado a que se genere un mercado laboral global altamente estratificado pueden restituirse si el orden neoliberal logra re-estabilizarse, algo difícil de predecir en el momento. El asunto es si las áreas de dinamismo serán en el futuro las mismas que en el pasado. La historia de los poderes imperiales nos enseña que el declive en el poder económico suele ser el primer acto en un proceso que lleva finalmente al ocaso del poder político y militar.

La crisis actual puede reflejar un desplazamiento de fuerzas de los Estados Unidos y otras economías industriales hacia las economías emergentes en vías de industrialización en el Sur. Puede ser que el modelo de globalización “anglo-sajón” se haya agotado. La idea de que la globalización fue un modelo económico de autorregulación por los mercados fue siempre una ideología, pues los países del Norte hicieron un uso considerable de su dominio político y militar para crear las “reglas del juego uniformes”.

Pero la creciente importancia de China, en particular, puede significar un retorno a formas mucho más obvias de intervencionismo estatal a nivel global. A la luz de la postura de los chinos hacia los derechos humanos, las consecuencias de esta situación para los trabajadores migratorios pueden ser muy diversas y contradictorias

Referencias bibliográficas

- Alba, F. (2010), ‘Mexico: a crucial crossroads.’ Washington: Migration Information Source <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=772>
- Bauman, Z. (1998), *Globalization: the Human Consequences*. Cambridge: Polity.
- Bhagwati, J. (2003), ‘Borders Beyond Control.’ *Foreign Affairs*, 82(1): 98-104.

- Canagarajah, S. and Kholmatov, M. (2010), *Migration and remittances in CIS countries during the Global Economic Crisis*. Washington DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/eca>.
- Delgado Wise, R. and Marques Covarrubias, H., (2007), 'The Reshaping of Mexican Labor Exports under NAFTA: Paradoxes and Challenges.' *International Migration Review*, 41(3): 656-679.
- DeParle, J. (2010), 27 May 'Downturn does little to slow migration' *New York Times*. (New York). <http://www.nytimes.com/2010/05/28/world/asia/28migration.html?emc=eta1>
- Düvell, F. (ed.) (2006), *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Huang, S., Yeoh, B. and Rahman, N.A. (2005), *Asian Women as Transnational Domestic Workers*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- Jha, S., Sugiyarto, G. and Vargas-Silva, C. (2009), *The Global Crisis and the Impact on Remittances to Developing Asia*. Bank, A.D., ADB Economics Working Paper Series Manila: Asian Development Bank. <http://www.adb.org/Documents/Working-Papers/2009/Economics-WP185.pdf>
- Lutz, H. (ed.) (2008), *Migration and Domestic Work. A European Perspective on a Global Theme*. Aldershot: Ashgate.
- Mazza, J. and Sohnen, E. (2010), *On the other side of the fence: changing dynamics of migration in the Americas*. Washington DC: Migration Information Source <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=784> accessed 2 June 2010.
- McCabe, K. and Meissner, D. (2010), 'Immigration the United States: recession affects flows, prospects for reform.' Washington DC: Migration Information Source <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=766>
- Milanovic, B. (2007), 'Globalization and inequality' in Held, D. and Kaya, A. (Eds.) *Global Inequality: Patterns and Explanations*. Cambridge and Malden MA.: Polity, 26-49.
- Nayar, D. (1994), 'International labor movements, trade flows and migration transitions: a theoretical perspective.' *Asian and Pacific Migration Journal*, 3(1): 31-47.
- OECD (2007), *International Migration Outlook: Annual Report 2007*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Passel, J.S. and Cohn, D.V. (2009), *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*. Washington DC: Pew Hispanic Center. <http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf>

- Rath, J. (2002), *Unraveling the Rag Trade: Immigrant Entrepreneurship in Seven World Cities*. Oxford: Berg.
- Ratha, D., Mohapatra, S. and Silwal, A. (2010), *Outlook for Remittance Flows 2010-11*. Migration and Development Brief 12. Washington DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>
- Ratha, D., Mohapatra, S. and Silwal, A. (2009), *Migration and Remittance Trends 2009*. Migration and Development Brief 11. Washington: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief11.pdf>
- Schierup, C.-U., Hansen, P. and Castles, S. (2006), *Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- Veltmayer, H. (2010), 'The global crisis and Latin America.' *Globalizations*, 7(1): 217-33.

Integración: construyendo sociedades inclusivas

*Dr. Thomas Uthup
Director de Investigación y Educación
Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas*

Contexto

La cultura es un componente muy importante de las identidades individuales y colectivas. La migración, y con ella el incremento de la diversidad cultural, ha producido en ciertas circunstancias reacciones negativas, ha llevado a la construcción de estereotipos y ha planteado nuevos retos y oportunidades en la configuración de políticas y en la organización de las sociedades. Por esta razón, las decisiones sobre migración e integración deben desempeñar un papel esencial para poder contribuir a mejorar y promover la comprensión y el respeto mutuo entre culturas diversas.

Con frecuencia, especialmente en el contexto del “choque de civilizaciones”, la migración ha sido percibida como una amenaza a la estabilidad, la prosperidad y la identidad y se ha vinculado cada vez más con preocupaciones de seguridad nacional. Esto, a su vez, ha conducido a que se susciten sospechas, hostilidades e incluso conflictos violentos entre diversos grupos, además de que las políticas y los controles fronterizos se tornen más estrictos.

La mayoría de los estudios muestran, sin embargo, que a nivel mundial el impacto de la migración es positivo, tanto en términos de regulación de la fuerza de trabajo, creación de riqueza y reducción global de la pobreza, como por la innovación y la riqueza cultural que le aporta a las sociedades. Fortalecer y aumentar los esfuerzos que se realizan para integrar a los migrantes recién llegados y construir confianza entre las culturas son puntos claves para cambiar las percepciones corrientes, y transformar la mirada sobre la migración como una amenaza hacia una noción de la migración como oportunidad, de tal manera que este cambio de percepción pueda en última instancia ayudar a que evolucionen las políticas nacionales de migración.

La Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas (UNAOC, por su sigla en inglés), que es una organización mundial que se ocupa de tender puentes, facilitar y promover la confianza y el entendimiento entre las culturas, sirve como plataforma y recurso para obtener y difundir información, materiales e iniciativas relacionados con la facilitación de integración de los migrantes en todo el mundo.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por su parte, siendo la organización internacional líder en lo que respecta a la migración, está comprometida con el principio de que una migración digna y ordenada beneficia tanto a los migrantes como a la sociedad en general. La OIM interactúa con otros interlocutores en la comunidad internacional para ayudar a enfrentar exitosamente los retos y aprovechar las oportunidades que presenta la migración.

En la actualidad, las sociedades presentan cada vez más diversidad en términos culturales, pues la globalización no solo ha acelerado los movimientos de mercancías y de información, sino que también ha contribuido a aumentar los flujos de población. Sin embargo, la creciente importancia de la migración no obedece únicamente al aumento en los flujos de migrantes, sino también al hecho de que la diversidad adopta hoy en día nuevas formas de expresión.

La comunicación global nos presenta eventos de todo el mundo en tiempo real, y a través de las poblaciones migrantes nos vemos expuestos a tradiciones y valores que nos son ajenos. Mientras que la globalización, por un lado, busca la conformidad y la adopción de modelos casi universales, en la realidad, nuestro mundo está siendo configurado constantemente por una interacción dinámica y frecuente entre comunidades culturales diversas.

Justificación

Es de crucial importancia incrementar los esfuerzos para armonizar la coexistencia entre los migrantes recién llegados y las comunidades de acogida para mejorar la cohesión social y las relaciones interculturales. Del mismo modo, estos esfuerzos son fundamentales para transformar las percepciones corrientes sobre la migración como una amenaza hacia una noción de la migración como oportunidad. Por esta razón, la UNAOC y la OIM se han aliado en un proyecto conjunto dedicado a construir una comunidad interactiva en

línea con la finalidad de promover las buenas prácticas en materia de integración: la Comunidad Online Sobre Migración e Integración (IBIS, por su sigla en inglés).

En tanto plataforma global única en el sistema de las Naciones Unidas, este sitio web sirve como fuente de información y espacio virtual para el intercambio y el aprendizaje, y apoya labores de coordinación y cooperación entre los profesionales en el campo de la integración.

La IBIS reconoce la migración como una realidad global de creciente importancia y, consecuentemente, se concentra en recolectar análisis, experiencias y recomendaciones acerca de cómo capitalizar el fenómeno de la migración con el fin de crear una situación de “ganadora” (tanto para las comunidades de migrantes como para las sociedades de acogida y de origen).

La Comunidad Online no se ocupa de políticas y mecanismos para la regulación de los flujos de migrantes, sino que aboga más bien porque los gobiernos se involucren activamente en la implementación de políticas de integración socio-económica, política-legal y cultural y protejan los derechos humanos de los migrantes y el bienestar de todas las comunidades involucradas.

IBIS promueve mecanismos participativos y la cooperación entre todas las partes interesadas en el proceso de compartir e implementar las prácticas de integración (organizaciones regionales, gobiernos nacionales y locales, sectores educativos, la sociedad civil, los organismos académicos y los sectores privados).

El sitio web adopta un enfoque práctico, innovador y de avanzada, e ilustra cómo las buenas prácticas de integración pueden llevar a una participación activa de los inmigrantes en las sociedades de acogida y a contribuciones mutuas al desarrollo. Establecido como plataforma virtual para el aprendizaje y el intercambio, el sitio web también presenta las buenas prácticas que se han recogido, iniciado e implementado por parte de una gran variedad de actores, desde el sector privado y el sector educativo hasta los gobiernos nacionales y locales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las agencias de las Naciones Unidas.

Detalles de IBIS

Meta y Objetivos

El impacto previsto de este proyecto es mejorar las posibilidades de integración de los inmigrantes mediante la construcción del diálogo y la cooperación mediante la creación de una comunidad en línea entre sociedades culturalmente diversas. Se busca así mejorar las relaciones interculturales y transformar las percepciones que tiene la población sobre la migración, para que pase de ser percibida como una amenaza a ser concebida como una oportunidad.

Tal como lo indicó un Informe del Grupo de Alto Nivel, haciendo un llamado para que se adopten estrategias dinámicas para abordar la migración: “Las estrategias coordinadas a nivel nacional, regional e internacional son indispensables para prevenir el trato inhumano y discriminatorio de las poblaciones migrantes.” (Informe del Grupo de Alto Nivel, 6.18).⁶

La Comunidad Online tiene dos objetivos principales:

- Primero, resaltar modelos de integración que hayan resultado exitosos con el fin de minimizar los estereotipos negativos y la tendencia a discriminar a los migrantes.
- Segundo, animar a la reflexión sobre la posible reproducción o adaptación de las buenas prácticas en otros contextos con el fin de fomentar una mayor implicación de todos los actores en la integración de los migrantes.

Contenidos de la Comunidad Online sobre Migración e Integración

La Comunidad Online se centra en las buenas prácticas en materia de integración, incluidas directrices y políticas, herramientas prácticas, estudios de casos y ejemplos, así como enlaces de los profesionales en el campo de la integración de migrantes.

Este sitio web se centra en tres esferas de políticas que son diferentes pero están interrelacionadas y que son las más productivas en términos de inclusión, integración plena y cohesión social.

⁶ Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel, 13 de noviembre de 2006* (Naciones Unidas: Nueva York, 2006), p. 31.

Estas tres esferas de políticas son:

- Esfera de integración socio-económica, que abarca asuntos como el acceso a la educación y a la formación, el acceso al empleo y a las oportunidades emprendedoras y el acceso a servicios, tales como la vivienda, la salud y la educación.
- Esfera de integración legal y política, en particular, oportunidades de participación e influencia en la vida política y en la legislación contra la discriminación.
- Esfera de integración cultural, que incluye iniciativas relacionadas con las percepciones y actitudes públicas hacia los migrantes, la aceptación y la promoción de la diversidad cultural (incluyendo la diversidad religiosa) tanto entre las “sociedades de acogida” como entre las “comunidades de inmigrantes”. Y una interacción cotidiana armoniosa.

Estas tres esferas de políticas están directamente relacionadas con lo que anota el Informe del Grupo de Alto Nivel:

La integración de las comunidades de inmigrantes puede plantear una serie de retos, entre ellos las dificultades que encuentran para tener acceso a la educación y a los sistemas de servicios sociales, así como para superar las dificultades de vivienda y de oportunidades de trabajo, los obstáculos para llegar a ser ciudadanos de pleno derecho y la experiencia del racismo... (Las poblaciones) que “empiezan a sufrir más discriminación (...) sienten un creciente temor ante la restricción de las libertades civiles fundamentales. (Informe del Grupo de Alto Nivel, 6.20).⁷

Puesto que las políticas y prácticas de migración/integración involucran a los gobiernos nacionales y locales, así como a la sociedad civil (incluyendo las ONGs, fundaciones, organizaciones de diáspora/inmigrantes y escuelas), y son influenciadas además por organizaciones internacionales y regionales y el sector privado, este sitio web pone énfasis en las buenas prácticas de diversos profesionales en el campo de la integración.

La academia desempeña una función importante como recurso, al suministrar los resultados de investigaciones y promover investigaciones y análisis orientados hacia el diseño de políticas.

⁷ Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel, 13 de noviembre de 2006* (Naciones Unidas: Nueva York, 2006), p. 32.

La participación activa de los gobiernos locales de las ciudades facilita el progreso, la innovación y el desarrollo, por lo que se encuentran en primera línea en los retos que plantea la integración. La experiencia adquirida por gobiernos locales y alcaldes en la gestión de la diversidad debería servir como fuente de inspiración de iniciativas políticas efectivas en el ámbito nacional. Por esta razón, IBIS presta atención especial a los centros urbanos, regiones y territorios que cuentan con una diversidad cultural significativa. Se trata de lugares estratégicos donde personas de diferentes culturas pueden aprender, intercambiar ideas, desarrollarse y aprender a convivir.

Las ciudades cosmopolitas ofrecen una oportunidad única para construir experiencias extraídas de la cooperación, situándose más allá de la cultura, la religión u otras divisiones socialmente construidas. Estas experiencias pueden ser utilizadas a la hora de abordar las relaciones interculturales a nivel internacional (entre países y continentes).

- En 2015, el mundo tendrá 23 ciudades con una población de más de diez millones, mientras que solo había una en 1950 (Nueva York). La mayoría de estas ciudades tienen índices significativos de inmigración.
- 25 ciudades tienen 25 por ciento o más residentes nacidos en el extranjero: Ámsterdam, Auckland, Bruselas, Dubái, Frankfurt, Hong Kong, Jerusalén, Yeda, Londres, Los Ángeles, Medina, Melbourne, Miami, Mascát, Nueva York, Perth, Riad, San Francisco, San José, Singapur, Sídney, Tíblisi, Tel Aviv, Toronto y Vancouver.
- En Los Ángeles, los residentes nacidos en el extranjero representan el 36 por ciento de la población. La diversidad religiosa se encuentra entre las más altas del mundo: hay 48 mezquitas, 202 sinagogas judías, 14 gurdwaras sij, 145 templos budistas, 44 templos baháí, 37 templos hinduistas, 16 centros de devoción sintoístas y 28 iglesias y asociaciones tenrikyo.
- La diversidad cultural, lingüística y religiosa está aumentando rápidamente en las ciudades. Los patrones de integración de los recién llegados pueden diferir enormemente de un país a otro. En Londres, por ejemplo, 25 por ciento de los siete millones de residentes que tiene la ciudad vive en barrios segregados por religión.

El contenido central del sitio web es una base de datos de buenas prácticas en materia de integración. Estas prácticas están organizadas según 1) País/Región, 2) Grupo de profesionales en integración y 3) Esfera de políticas. Es posible hacer búsquedas por uno o varios de estos criterios. Cada “buena práctica” viene con una breve descripción (en lo posible de máximo 300 caracteres), indicación de la ubicación geográfica y nombre de la institución responsable por la práctica y, cuando existe, un enlace al sitio web relevante.

Si bien el objetivo es brindar descripciones detalladas y bien documentadas de buenas prácticas con el fin de que puedan ser replicadas en otros contextos, es importante aclarar que cualquier posible reproducción requiere que se adapte al contexto apropiado en el cual se va a aplicar.

Algunas de las buenas prácticas que se muestran en el campo de la Integración Política y Legal son:

- Acción Municipal para la Integración de los Inmigrantes: un proyecto de la Liga Nacional de Ciudades de los Estados Unidos (NLC, por su sigla en inglés) para promover el compromiso cívico y la naturalización entre las comunidades inmigrantes en todas las ciudades de los Estados Unidos.
- Diálogo para la Integración: Participación de las Comunidades Religiosas (DIRECT), un proyecto financiado por la Unión Europea que alienta a los líderes religiosos a desempeñar un papel importante en la integración de los miembros de sus comunidades a las nuevas sociedades de acogida.
- Centro de Migración e Integración Internacional en Jerusalén, que ofrece cursos y seminarios para entrenar a profesionales, funcionarios gubernamentales y personal de campo para mejorar el diseño y la implementación de las políticas y proyectos migratorios.
- Programa de Entrenamiento POLICESOL en el Reino Unido: un programa de capacitación diseñado para atender la preocupación que han suscitado los incidentes entre solicitantes de asilo y la policía, los que se han complicado a causa de las barreras lingüísticas y culturales. El programa ofrece información a los inmigrantes acerca de sus derechos y responsabilidades a la vez que les brinda apoyo con la lengua inglesa.

Existe una sección general de “Foro” que se centra en varios temas clave (resaltados) con enlaces a agrupaciones de prácticas específicas. Otras secciones, en cambio, permiten a los usuarios contribuir con sus propias experiencias. Los usuarios pueden registrar sus buenas prácticas en materia de integración, además de hacer observaciones sobre las prácticas que se encuentran en la base de datos a través de comentarios en las agrupaciones de prácticas que se discuten en los debates temáticos en el Foro.

En la sección “¿Qué hay de nuevo?” los usuarios pueden publicar artículos, encuestas de opinión, sondeos, libros y eventos relevantes. También pueden registrarse para recibir una actualización mensual de la Comunidad Online. Los usuarios también pueden participar con sus comentarios en los debates en línea, con un llamado especial a los jóvenes y los miembros de las comunidades migrantes para que presenten sus propios testimonios. Esta sección interactiva les permite a los usuarios intercambiar experiencias presentes y pasadas, discutir la posible reproducción de prácticas y tener una discusión franca y abierta sobre políticas controvertidas.

La administración y monitoreo del sitio web se maneja con un esquema de rotación o distribución de tareas entre la UNAOC, la OIM y posibles alianzas futuras.⁸ Los profesionales en el campo de la integración también pueden registrar su organización usando un formulario en línea. Las organizaciones quedan registradas después de haberseles realizado una breve verificación (relevancia, personería jurídica, dirección, datos de contacto, etc.).

Los profesionales en el campo de la integración que deseen enviar sus prácticas pueden hacerlo completando y enviando un formulario a la administración del sitio web. Se verifican las siguientes condiciones en la siguiente lista de verificación:

- La práctica contribuye al objetivo global tal como se describe en la propuesta actual del proyecto.
- La práctica se relaciona directamente con la integración de migrantes y/o una convivencia armónica entre los recién llegados y las sociedades de acogida.

⁸ Las modalidades de distribución de tareas está por definirse en la primera fase, de acuerdo con la carga de trabajo (por ejemplo, la cantidad de textos enviados) y con la manera en que los socios quieran contribuir.

- La práctica es implementada por una organización o un colectivo de personas (y no un individuo).
- La práctica ya ha comenzado y se ha estado realizando continuamente durante por lo menos 3 meses.

El administrador también revisa todos los comentarios que hacen los usuarios antes de subirlos al sitio web con el fin de filtrar mensajes que puedan ser ofensivos o que no sean relevantes para el tema.

Actividades

Con el fin de maximizar el impacto de la Comunidad Online sobre las prácticas y políticas relacionadas con la integración se alienta la participación activa de los usuarios. Se fomentan enlaces entre las prácticas de la Comunidad Online con intercambios, debates y cooperación práctica en vivo, a través de talleres participativos, con un amplio rango de partes interesadas de distinta procedencia.

Estos talleres tienen la finalidad de integrar a organizaciones de la sociedad civil, iniciativas de las ciudades, representantes de los gobiernos nacionales y locales, representantes de la academia y del sector privado del mundo entero. Se está organizando la primera ronda de talleres como eventos de lanzamiento de la Comunidad Online y le seguirá una serie de talleres temáticos en los años siguientes.

Bajo el título de “ciudadanos y gobiernos unidos para crear sociedades de inclusión”, estos talleres pueden dedicarse a temas específicos, como la reproducción de una práctica en materia de integración, una asociación público-privada para la integración, el papel de la religión y la sociedad civil en la integración, entre otros. También es posible realizar Seminarios en línea (“*webinars*”) como un medio para llevar a cabo intercambios y coordinación de actividades iniciadas en las sesiones de los talleres.

Invitar a los gobiernos locales de los países del Grupo de Amigos a participar en los talleres puede además contribuir a enlazar las Estrategias Nacionales de la Alianza de Civilizaciones con proyectos a nivel local a través de los cuales se puede llegar a reconocer cada vez más la gobernanza como un proceso de dirección social por la sociedad misma a nivel local mediante la interacción con la sociedad civil.

Se pueden organizar más talleres de acuerdo con la demanda. En especial, se puede planear una serie de talleres dedicados específicamente a las instituciones académicas y a las comunidades de diáspora con el fin de alentarlos a que hagan uso del sitio web. Estos eventos serían organizados en colaboración con grupos interesados y con la participación de actores locales.

Actores y valor agregado del sitio

El público objetivo de la Comunidad Online está relacionado con los propósitos principales de este sitio:

Primero, la Comunidad Online se dirige a un público amplio, incluyendo los medios de comunicación, las personas en general (incluidos los inmigrantes) y la juventud con el fin de contrarrestar la discriminación y transformar las percepciones negativas que se tienen sobre los migrantes. En este ámbito, se dirige, en particular, a los colegios, –que es donde comienza una gran parte de los retos de integración–, a las asociaciones de migrantes y a los líderes religiosos, quienes tienen una gran influencia en sus respectivas comunidades.

Segundo, en su objetivo de abogar por la reproducción de buenas prácticas en integración, el sitio web se dirige a profesionales o voluntarios en actividades relevantes que se encuentren activamente ocupados en cuestiones de migración/integración/diversidad en diversos sectores. Lo hace con la siguiente prioridad (establecida de acuerdo con el ámbito para introducir cambios y para obtener mayor participación y según la necesidad de coordinación):

1. Gobiernos locales y nacionales.
2. Sector privado y sociedad civil (incluidos, entre otros, las asociaciones de migrantes y las comunidades religiosas).
3. Instituciones académicas (incluidos los colegios y las universidades).
4. Organizaciones internacionales y agencias de las Naciones Unidas.

La Comunidad Online es una plataforma única en el sistema de las Naciones Unidas y más allá de ella que busca abordar varias de las preocupaciones de las partes interesadas, con la perspectiva fundamental

de abogar por una amplia gama de buenas prácticas en materia de integración, entre las cuales destacan las siguientes:

- Presenta a varios profesionales en el campo de la integración y promueve una mayor cooperación entre ellos.
- Sirve de vitrina global de experiencias positivas relacionadas con la migración y la integración.
- Sirve como plataforma de intercambio para la adaptación y la replicación de buenas prácticas y potencialmente genera “competencia positiva” y/o ampliación de las actividades.
- Promueve relaciones entre las Naciones Unidas, actores estatales, la sociedad civil y el sector privado.

Desafíos

El desafío principal de la Comunidad Online es desarrollar una red activa y participativa de usuarios para contribuir significativamente al campo de la migración y la integración. Un aspecto clave de la visibilidad del sitio es la divulgación activa a una variedad de usuarios mediante una amplia gama de oportunidades de participación, además de incentivar la apropiación de los contenidos del sitio web.

El rol de los socios es fundamental para la visibilidad del sitio, con el propósito de que reciba el mayor número posible de referencias en otros sitios de la web. Además de los enlaces mutuos en los sitios de los aliados con los que se está implementando el proyecto, se hace referencia a enlaces de los gobiernos (en los departamentos a cargo de la migración/integración) y de las organizaciones internacionales del Grupo de Amigos de la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, así como a otras páginas de la OIM y la UNAOC (tales como el Buscador Global de Expertos) y a sitios web de otros profesionales en el campo de la integración.

El Foro en Río, realizado en mayo de 2010, ofreció una excelente oportunidad para atraer a los medios y el interés público hacia la Comunidad Online. Se organizaron al menos dos sesiones de trabajo en coordinación con la OIM y se convocaron expertos, ONGs y encargados del diseño de políticas. Se realizó una sesión sobre “la convivencia en las sociedades urbanas” y otra sobre “migrantes como agentes de cambio y desarrollo”.

Contando con los recursos y las alianzas, el acto de lanzamiento del sitio web en los cinco continentes atraería una gran cantidad de público y atención de los medios. La alianza con instituciones tales como los museos de la migración en todo el mundo ciertamente aumentará la visibilidad de este evento.

Se están haciendo esfuerzos para incrementar la visibilidad de la Comunidad Online dentro de las comunidades de migrantes mediante la colaboración de varios de sus centros, alentando a la participación en los foros y los debates en línea que son parte de la Comunidad Online. También se están movilizando la red de investigaciones de la UNAOC y la OIM para organizar seminarios y eventos a nivel local con el fin de reforzar la diseminación de temas publicados por investigadores y académicos.

Además del Comunicado de Prensa en el momento del lanzamiento, también se han publicado comunicados especiales en las páginas de la UNAOC y la OIM en Twitter y Facebook. También se les ha solicitado a los gobiernos del Grupo de Amigos que anuncien el lanzamiento de la Comunidad Online en la sección de noticias de la página y del sitio web de sus departamentos de migración. Se espera atraer atención global con la organización de un debate en línea con expertos de alto perfil.

Conclusión

Los desarrollos tecnológicos, las crisis económicas, sociales y políticas y la sola curiosidad humana se han combinado en el proceso de la globalización para crear un mundo de enorme diversidad, así como en las comunidades en las que vivimos. Es un hecho que los individuos tienen múltiples identidades, como lo expresan las famosas palabras de Amartya Sen:

*La misma persona puede ser, sin ninguna contradicción, ciudadano estadounidense de origen caribeño con antepasados africanos, cristiano, liberal, mujer, vegetariano, corredor de fondo, historiador, maestro, novelista, feminista, heterosexual, creyente en los derechos de los gays y las lesbianas, amante del teatro, activo ambientalista, fanático del tenis, músico de jazz.*⁹

⁹ Amartya Sen, *Identidad y Violencia: La ilusión del destino*. (Katz Editores: Buenos Aires, 2007), p. 11.

Sin embargo, cuando se trata de cuestiones políticas y legales que afectan esas múltiples identidades, la condición de inmigrantes es un factor determinante de la identidad propia. Cuando las naciones y las sociedades aprenden a sacarle el mejor provecho a estas múltiples identidades y a trabajar efectivamente en conjunto para integrar la diversidad que representan los miembros de su sociedad, pueden contribuir significativamente a la paz, tanto en sus sociedades como globalmente.

La globalización ha contribuido a que los individuos se sientan miembros de más de un país. Es importante recordar que la migración no es solo un fenómeno de Sur a Norte, sino que se trata de un fenómeno universal que se refleja en el creciente número de migrantes en el Sur.

Las buenas prácticas en materia de integración que se exploran en IBIS pueden contribuir a que se compartan y repliquen.

Invitamos a que se sumen al esfuerzo de la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas para tender puentes entre culturas y comunidades diversas con el fin de que podamos centrarnos en lo que todos tenemos en común: la búsqueda de una vida mejor, la libertad y un futuro promisor y armonioso para todos.

El bicentenario de la independencia de las repúblicas ibero-americanas: el rol de la migración y la democracia en la coexistencia pacífica

Araceli Azuara Ferreiro

*Coordinadora del Programa de Desarrollo Integral y Migración
Organización de los Estados Americanos*

Es un gran reto hablar en tan corto tiempo en este panel sobre temas muy complejos e importantes, como son la migración, la democracia y la coexistencia pacífica. Serían necesarias muchas horas para exponer el papel que ha tenido la Organización de Estados Americanos (OEA) en estas materias, pero trataré de limitarme a tres aspectos que creo fundamentales: la importancia de los procesos migratorios, la construcción y consolidación democrática y las formas como hemos logrado la coexistencia pacífica en la diversidad.

Empezaré por hablar de los procesos migratorios. Es indudable el importante rol que la migración ha tenido en la creación, consolidación y desarrollo de los países iberoamericanos. La región de América Latina fue durante la mayor parte de su historia un receptor neto de inmigrantes. Hasta hace solo 5 décadas, en el continente americano hubo una gran afluencia de europeos, africanos y asiáticos. Todos ellos contribuyeron a construir la América de hoy.

Ese proceso se ha revertido y, así como ayer fuimos grandes receptores, en la actualidad nos hemos convertido en países emisores de nacionales latinoamericanos y caribeños a Estados Unidos, Canadá y Europa.

Después de los Estados Unidos, que es el más importante receptor de migrantes en el continente, Argentina, Venezuela y Costa Rica registran también altas tasas de inmigración procedentes en su gran mayoría de países colindantes o de otros de la región.

Las oportunidades que los países americanos ofrecen son factores de atracción para foráneos y propios, que ven en este hemisferio la potencialidad y la riqueza de sus recursos humanos y naturales. Recordemos que, como señala el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009, “sólo el 37 por ciento de la migración mundial es desde países en

desarrollo a países desarrollados. La mayoría del desplazamiento tiene lugar entre países de la misma categoría de desarrollo: alrededor del 60 por ciento de los migrantes se traslada o bien entre países en desarrollo o entre países desarrollados. Casi la mitad de todos los migrantes internacionales se desplaza al interior de su región de origen y un 40 por ciento lo hace a un país vecino”.

Con las dinámicas migratorias y los movimientos poblacionales se inicia en el continente americano un proceso permanente de construcción social desde la diversidad y la riqueza de los aportes culturales y del mestizaje. La movilidad es un proceso natural e innato de los seres humanos y la migración ha sido y seguirá siendo fundamental para el desarrollo económico y social de los países.

Las remesas enviadas por los migrantes que hoy llegan a los países de origen han permitido a muchas familias solventar gastos básicos, mejorar su calidad de vida, tener acceso a la educación y a la salud y, por esa vía, están contribuyendo decisivamente al desarrollo de esos países. No obstante, hay que destacar también los aportes que los migrantes hacen a los países de destino, proveyendo mano de obra en los sectores que lo requieren, contribuyendo con impuestos, contrarrestando los desequilibrios demográficos y aportando una nueva riqueza y diversidad cultural. Además, a nivel local, los migrantes son agentes importantes de la globalización tecnológica y cultural.

Todos sabemos que también hay efectos negativos, como la discriminación, los abusos, la falta de información respecto a sus derechos, los actos violentos, la exclusión social y la falta de acceso a la justicia. Y también sabemos que hay problemas que tenemos que afrontar conjuntamente, como el combate a las organizaciones criminales que no conocen fronteras y que han hecho del tráfico de migrantes y de la trata de personas dos de los peores males que aquejan a la sociedad actual, males que contribuyen de forma significativa a la migración irregular.

¿Qué vínculo podemos establecer entre democracia y migración?

Para que exista democracia es fundamental que exista ciudadanía y esta se construye a partir de la pertenencia a una nación. Frente a los procesos migratorios, la efectiva integración social y política de los inmigrantes fortalece la ciudadanía y favorece el desarrollo de procesos democráticos, participativos y representativos. Debemos procurar, principalmente en el campo de la inmigración, el establecimiento de

acciones y mecanismos sociales, políticos y jurídicos que faciliten la inclusión e integración plena del inmigrante y sus familias a la sociedad receptora y no leyes restrictivas destinadas a reprimir procesos que son propios de la realidad humana, dejando en situación de mayor vulnerabilidad a las personas afectadas.

En la OEA nos preocupan enormemente las manifestaciones que se han producido recientemente en países de Europa y América en contra de los migrantes. Medidas como la Directiva de Retorno de la Unión Europea y, más recientemente, la ley SB 1070 del Estado de Arizona en Estados Unidos, tienen un carácter restrictivo que, de acuerdo a lo que la experiencia nos muestra, solo contribuyen a generar más irregularidad y hacen más lucrativa la tarea de los traficantes.

Entre el año pasado y el presente estamos celebrando el bicentenario de la independencia en varios de los países de la región y, con ello, no podemos más que celebrar la forma como se ha logrado concretar la participación social en los procesos de consolidación de los Estados Americanos. Como resultado de la independencia de nuestros países, se lleva a cabo en 1826 el Congreso de Panamá, precedente indiscutible de la Organización de los Estados Americanos, en el que se manifestó la necesidad de la solidaridad entre naciones, como la máxima garantía del mantenimiento de la independencia y de la paz.

Desde su creación, la Organización de los Estados Americanos ha acompañado las acciones de sus Estados Miembros para afrontar los problemas de desarrollo y seguridad. La OEA ha logrado adaptar sus funciones a las sucesivas exigencias históricas de la comunidad de naciones del hemisferio y es en la actualidad el principal organismo regional que proporciona un foro ideal para el diálogo continuo sobre valores democráticos, principios de solidaridad, identificación de convergencia y superación de diferencias.

Con este espíritu y con el objeto de fortalecer las iniciativas conducentes a la educación para la paz, a la formación en valores y prácticas sociales que apunten a resolver los conflictos de orden político, económico y social a través del diálogo, del respeto por las diferencias y de la cooperación y no por medio del uso de la fuerza y la violencia, se creó en 2008 el Foro Interamericano de Paz en el marco de la OEA. El próximo 21 de septiembre de 2009, Día Internacional de la Paz, llevaremos a cabo nuestro tercer encuentro. Sin embargo, todos

los esfuerzos que pueda emprender la OEA serán en vano sino afrontamos la raíz de la mayoría de los conflictos en la región.

No cabe duda que hemos logrado avances importantes en materia de crecimiento económico en los últimos años. Pese a ello, seguimos siendo la región más desigual del mundo, en la que la brecha entre ricos y pobres es cada vez mayor y la paz tiene una estrecha relación con la capacidad de los Estados de eliminar la pobreza y el atraso.

Sin embargo no es suficiente hablar solamente de crecimiento o de pobreza, también es necesario referirnos a otros temas delicados que atentan contra la convivencia pacífica, tales como la discriminación, la xenofobia, la intolerancia, la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico y la trata de personas. Estos siguen siendo temas que generan mucha violencia y mucho dolor en nuestra región que, a pesar de ser un continente en paz, nos convierten en uno de los lugares con las mayores tasas de muertes violentas del mundo. No pocos de esos temas son percibidos, desafortunadamente, como ‘vinculados a la migración’.

Es por eso que tenemos la importante tarea de promover un diálogo constructivo entre los países de la región para avanzar hacia la creación de entendimientos básicos, con pautas y lineamientos para acciones futuras de cooperación regional que impulsen migraciones controladas, ordenadas y seguras. Y que promuevan las capacidades de los migrantes como actores políticos, económicos, culturales y científicos, fundamentales para impulsar procesos de desarrollo humano y económico en las sociedades de origen y destino.

Antes de terminar, quiero hacer referencia al Señor Óscar Arias Sánchez, premio Nobel de la Paz en 1987, quien durante un discurso en la OEA, señalaba que

*nos tomó demasiado tiempo para comprender que la paz es más que la ausencia de la guerra y que el fortalecimiento de nuestras democracias y el desarrollo humano de nuestros pueblos, basado en el diálogo entre las naciones, la diplomacia y el derecho internacional, son las mejores vías para garantizar el disfrute de una paz inalterable.*¹⁰

¹⁰ Oscar Arias Sánchez, Presidente de la República de Costa Rica (2008), *A Peace with all Forms of Life. Conferencia “Paz en las Américas”*. OEA, Washington D.C., 23 de septiembre de 2008.

La consolidación de la democracia participativa y representativa debe tener como centro fundamental *el ser humano*, y el pleno respeto a sus derechos humanos fundamentales, así como sus derechos sociales, laborales, económicos, políticos y culturales.

Tendremos paz cuando logremos reconocer plenamente los derechos de todos los seres humanos, independientemente de su condición migratoria, nacionalidad, raza o religión.

Compromiso del Comité Internacional de la Cruz Roja con la población desplazada en Colombia

*Christophe Beney
Jefe de la Delegación en Colombia
Comité Internacional de la Cruz Roja*

En nombre del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), expreso nuestros agradecimientos por la invitación que gentilmente nos ha hecho la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) para participar en el II Fórum Internacional sobre Migración y Paz, escenario de gran trascendencia para reflexionar sobre las causas y las consecuencias humanitarias de las migraciones, así como las políticas y programas de los gobiernos para la promoción de los derechos de los migrantes.

El CICR y, tal como se expresó en el Primer Fórum celebrado en la ciudad de Guatemala en enero de 2009, para el Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja las migraciones son un tema de especial importancia. Así se destacó también en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que tuvo lugar en el año 2007, oportunidad en la que se identificaron las consecuencias humanitarias de las migraciones internacionales y los desafíos del mundo moderno para enfrentar esta realidad.

El proceso de globalización en el mundo ha profundizado las desigualdades económicas y sociales, generando crisis y fomentado las migraciones. De igual forma, los desastres naturales, así como los conflictos armados, han obligado a millones de personas a desplazarse internamente o a buscar refugio en otros países. Todo ello en la búsqueda de mejores oportunidades económicas o de proteger y defender sus vidas.

En general, los migrantes en todo el mundo son vistos por algunos sectores de la sociedad como un peligro, tanto en los países de tránsito como de destino, y en ocasiones son objeto de discriminación y de rechazo. Estos sectores de la sociedad no consideran que los migrantes pueden aportar su cultura, su conocimiento, su fuerza de trabajo y su contribución al desarrollo de las economías de sus países.

Esta percepción negativa y la falta de concientización de algunas sociedades sobre las graves consecuencias humanitarias que sufren los migrantes, que se han visto forzados a dejarlo todo, obliga a los diferentes gobiernos a pensar en la adopción de políticas públicas para un mejoramiento de la difícil situación que tienen que enfrentar quienes han visto como única alternativa abandonar sus países o lugares de origen.

El CICR tiene un mandato encomendado por la comunidad internacional a través de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus dos Protocolos adicionales de 1977 y por ello tiene la responsabilidad de difundir el Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como velar por el respeto del mismo durante los conflictos armados. De igual forma, le confiere el derecho de ofrecer sus servicios con el fin de asistir a las víctimas de la violencia armada, en el marco de una acción humanitaria neutral, imparcial e independiente.

El CICR por este mandato, y consciente de las consecuencias humanitarias que generan las migraciones tanto internas como internacionales, desarrolla programas y proyectos para brindar protección a las personas afectadas y con altos grados de vulnerabilidad por su misma condición de migrante. Por esta razón, en casos como Panamá, el CICR realiza proyectos de cooperación con la Cruz Roja Nacional para atender en temas de salud y restablecimiento de los lazos familiares a personas procedentes del departamento del Chocó, Colombia, que se refugiaron en ese país debido al conflicto existente en su lugar de origen.

Asimismo, CICR promueve programas en México, donde un gran número de personas procedentes de países centroamericanos, como Guatemala, Honduras y Salvador, llegan a este destino con el propósito de cruzar la frontera hacia Estados Unidos y que en su intento de lograr este objetivo pueden sufrir graves accidentes. En estos casos, el CICR apoya a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja para lograr que estas personas regresen a sus países de origen.

En el caso colombiano, al cual me quiero referir más ampliamente en este Fórum, una de las consecuencias humanitarias del conflicto armado ha sido el desplazamiento forzado que ha obligado a millones de colombianos a abandonar sus viviendas, tierras y cultivos, así como su entorno familiar y de amigos para desplazarse dentro de su propio país o a buscar refugio en otros países.

Según cifras del Gobierno nacional, Colombia registra al 31 de Julio de 2010 un total de 3.400.000 personas en situación de desplazamiento,¹¹ con un incremento del 4.7 por ciento con respecto al acumulado en el año 2009. Esta cifra podría ser mayor si se tiene en cuenta que algunas personas víctimas del conflicto han escogido como destino países fronterizos, como Ecuador, Panamá y Venezuela, al igual que Estados Unidos o países de Europa, como España, principalmente.

Las principales causas del desplazamiento por el conflicto armado observadas por el CICR durante el año 2009 fueron los enfrentamientos armados, las amenazas de muerte, el maltrato psicológico y el reclutamiento forzado. Además, la erradicación de los cultivos ilícitos también ha forzado a muchas personas a dejar sus tierras debido a los enfrentamientos, como respuesta de los grupos armados a las acciones del Estado colombiano.

A pesar del alto número de personas desplazadas que subsisten en precarias condiciones de vida en diferentes centros urbanos del país, son pocas las personas que pueden retornar a sus lugares de origen, debido en algunos casos a la falta de seguridad o de suficiente apoyo y acompañamiento para el restablecimiento socioeconómico.

Otra de las consecuencias humanitarias generadas por el conflicto armado en Colombia observadas por el CICR son las desapariciones forzadas, homicidios y ataques directos a personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, ocupaciones de bienes civiles privados o públicos, casos de violencia sexual, reclutamientos de niñas y niños, casos de malos tratos físicos y psicológicos y amenazas, así como casos de contaminación por armas que afectan la vida y el bienestar de una comunidad.

De esta forma, el CICR, en cumplimiento de su misión humanitaria, mantiene contacto permanente con todas las partes en el conflicto al igual que con las víctimas, para quienes el Comité desarrolla diversos programas y proyectos de manera integrada, para atender sus necesidades básicas. Estas labores las ejecuta directamente o a través de proyectos de cooperación con la Cruz Roja Colombiana.

¹¹ 3.486.305 personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCION SOCIAL).

El CICR, a través del programa de atención humanitaria de emergencia, en 13 años ha asistido con ayudas alimentarias, elementos de aseo y de hábitat a más de un millón de personas desplazadas,¹² las cuales, mediante la atención personalizada, han sido orientadas hacia la oferta institucional.

En lo que respecta a las obligaciones del Estado colombiano para la atención de las personas afectadas por el conflicto armado, cabe mencionar los importantes avances en la política pública sobre esta materia. En especial, se ha reconocido legalmente el desplazamiento mediante la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, que han dado origen a la creación del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), el Sistema Único de Población de Desplazada (RUPD) y al desarrollo de programas y proyectos para beneficio de las personas en situación de desplazamiento.

Corresponde destacar, igualmente, los alcances de la Sentencia T-025, de 2004, que declaró un estado de cosas inconstitucional en la atención a la población en situación de desplazamiento y los diferentes autos de seguimiento, decisiones importantes que han dado origen a una reformulación de la política pública y al aumento sustancial en el presupuesto para la atención de las personas desplazadas.

De esta manera, se puede mencionar como logros importantes en el desarrollo de la política pública para la atención del desplazamiento en Colombia, una mayor cobertura en los servicios de salud y educación, mayor oportunidad en la atención de los desplazamientos masivos y vinculación de los hogares desplazados al programa Familias en Acción, mediante la entrega de subsidios para la nutrición o educación a los niños, entre otros.

No obstante los esfuerzos del Estado colombiano, y en particular de las entidades que conforman el SNAIPD, las personas desplazadas por el conflicto armado en Colombia continúan con altos niveles de vulnerabilidad, debido a que la mayoría no ha logrado su estabilización socioeconómica. Esta situación ha incidido en la gran demanda de la asistencia humanitaria de emergencia, lo que produjo el agotamiento del presupuesto de la entidad para este componente en los primeros meses del año, razón por la cual esta ayuda fue suspendida hasta que se

¹² Entre 2007 y julio de 2010, un total de 1.238.674 personas desplazadas fueron asistidas por el CICR.

aprobó una adición al presupuesto. Como consecuencia, estas familias sufrieron graves consecuencias humanitarias.

De lo expuesto, se puede deducir que son muchos los retos que tiene el Estado colombiano para que las familias desplazadas logren su estabilización socioeconómica a través de la reubicación o del retorno a sus lugares de procedencia. Para ello será indispensable el apoyo y el acompañamiento de las entidades que conforman el SNAIPD.

Es importante destacar que en este proceso de estabilización socioeconómica será fundamental la restitución de las tierras a las personas que fueron víctimas de despojo, sobre lo cual y para satisfacción del CICR, el Gobierno nacional, con gran acierto, viene trabajando para que, de esta manera, las personas desplazadas puedan regresar a sus tierras, perdidas debido al conflicto armado.

De igual forma, el Gobierno colombiano deberá estar preparado para recibir a muchos colombianos que migraron hacia otros países por razones del conflicto y que ahora, debido a la crisis económica mundial o al endurecimiento de las leyes de control de la migración irregular, tendrán que regresar a Colombia para buscar oportunidades en el mercado laboral o en su vinculación a los diversos sectores de la economía nacional.

El CICR confía en que las personas en situación de desplazamiento podrán recuperar los derechos que le fueron vulnerados por las consecuencias del conflicto armado en Colombia, gracias a la fuerte institucionalidad que tiene Colombia para la atención a la población desplazada, así como por el mayor compromiso del Gobierno nacional, la ayuda de la comunidad internacional y la solidaridad de la sociedad civil.

Por su parte, el CICR como organización humanitaria, seguirá velando por la protección de las víctimas del conflicto armado en Colombia, en el marco de sus principios de neutralidad, independencia e imparcialidad y que como tal, debe ser percibido y reconocido por todas las partes del conflicto armado en Colombia.

Migración, desplazados internos y conflicto: el caso de Colombia

*Fernando Puerto
Jefe de Evaluación de Proyectos
Misión en Colombia
Organización Internacional para las Migraciones*

Contexto general

La movilidad humana, como la han manifestado el día de ayer otros panelistas en este importante y oportuno evento, es consustancial al desarrollo de la naturaleza humana, la cultura y los pueblos.

Desde tiempos ancestrales, las múltiples causas de las migraciones han provocado desafíos, tanto en sus lugares de tránsito como de destino, y han generado reacciones para limitarlas, debido a la incertidumbre sobre el futuro y los conflictos con otros pueblos que provocan. Al mismo tiempo, y lo más importante, los procesos de adaptación e inserción de los migrantes han generado también intercambios, aprendizajes y oportunidades para la supervivencia y el desarrollo de culturas y países.

En los tiempos actuales, la migración se está constituyendo en uno de los factores de mayor incidencia en el cambio social de muchas sociedades, tanto en las de origen, como en las de tránsito y acogida. Sus causas son diversas: desequilibrios en el desarrollo económico, conflictos internos e internacionales, mayor información en la población, facilidades en los transportes, redes familiares en lugares de destino, dinámicas demográficas, deterioro ambiental, desastres naturales, entre otras.

Los flujos de la movilidad humana interna y transnacional se dan entre grupos humanos con fuertes asimetrías nacionales y locales en las oportunidades económicas, en la seguridad humana, en la protección y en el ejercicio de los derechos humanos.

El cambio climático, la desertificación y los desastres naturales están cambiando de forma acelerada el mapa demográfico en muchos lugares del mundo. En 2008, 20 millones de personas fueron

desplazadas por el cambio climático. Como lo señala el profesor Norman Meyers, de la Universidad de Oxford, uno de los mayores conocedores sobre este fenómeno, las víctimas del cambio climático pueden ser más de 200 millones de personas a desplazarse en el 2050¹³.

Cuando la movilidad forzada es intensiva en el tiempo y el espacio, tanto a nivel interno como transnacional, se genera competencia y presión, por los recursos siempre escasos, tales como el acceso a servicios básicos e infraestructuras, que tienen un impacto negativo en las tasas de morbilidad, y en el desempeño en los indicadores educativos, entre otros. Y lo más grave, aumentan los conflictos y la violencia, pues se generan violaciones masivas a los derechos humanos, producidas por las dicotomías: nacional-extranjero, amigo-enemigo, seguridad-crimen, civilización-barbarie, etnia dominante-etnia subordinada, mi religión-la religión de ellos.

En este contexto de tensiones con las comunidades receptoras, los migrantes forzados y desplazados internos reclaman de la comunidad internacional el reconocimiento de mayores medidas especiales de refugio y protección

En síntesis, la migración ha sido, es y será un fenómeno que contribuye a dinamizar y configurar las sociedades nacionales y la percepción en sus habitantes de poder formar parte de un mundo y estilos de vida global. Como lo ha manifestado la Declaración de Montevideo:

Nuestros pueblos se han enriquecido con el aporte cultural, científico, académico, económico, político y social de los migrantes. Es nuestra obligación y nuestra responsabilidad continuar garantizando el impacto positivo de las migraciones en nuestros países...

Sin embargo, la migración, a pesar de contribuir a delinear nuestra sociedad, da la impresión de ser un tema reducido a la contabilidad pública sobre movimientos, volumen, origen y destino de las remesas efectuadas por los migrantes a sus lugares de origen. Sólo en los últimos años, la migración ha comenzado a ser un tema de reflexión en la agenda pública, de investigación sistemática sobre sus diferentes dimensiones y de política pública en los países de origen.

¹³ Myers, N., "Environmental refugees: An emergent security issue", decimotercer Foro Económico, Praga, mayo de 2005.

El caso colombiano

Colombia, entre el periodo llamado de la violencia, de la década de 1950 a principios de la década de 1990, se transformó en un país urbano – pasó de 70 por ciento de población rural a más del 70 por ciento en centros urbanos – proceso que aún continúa.

Se estima que aproximadamente 5 millones de colombianos viven en el exterior, lo que representa alrededor del 10 por ciento de la población nacional. Entre 1998 y mediados de 2000, emigraron 1.6 millones de personas, un porcentaje de estas personas lo hicieron por causas de la violencia, especialmente empresarios, profesionales y grupos de población joven. Algunos de ellos salieron en busca de refugio en Ecuador, Venezuela y Panamá.

En Colombia, entre 1997 al 31 de julio de 2010, se reconoce oficialmente 3.486.305 personas como desplazados forzados internos, equivalente a 798.018 hogares, cifra que representa el 7.27 por ciento del total de la población colombiana.¹⁴ El desplazamiento interno en Colombia es un fenómeno que ha afectado con mayor severidad a la población en situación de pobreza, residente en zonas rurales y en pequeños municipios del país. Los pueblos indígenas, las minorías étnicas y la población afro-descendiente han sido muy afectadas por el desplazamiento. Del total de desplazados registrados oficialmente, el 8 por ciento se ha auto identificado como afro-descendiente, el 2 por ciento como indígena y el 1 por ciento como raizales, palanqueros y pueblos rom.¹⁵

También el deterioro ambiental y los desastres naturales han sido causa de movilidad interna. Lo particular del fenómeno es la coincidencia entre el mapa del conflicto y las regiones expulsoras de población forzada, con las regiones del país de mayor vulnerabilidad ambiental y afectación por desastres naturales.

¹⁴ www.accionsocial.gov.co. Estadísticas sobre población en situación de desplazamiento, 31 de Julio de 2010. Con base en procesos de conciliación censal y proyecciones de población para el período 1985-2020, el DANE estima que para 2010 el país tiene una población total de 45.508.205.

¹⁵ Se denomina raizales a los habitantes afro del territorio colombiano de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Se denomina palanqueros a los habitantes del Palenque de San Basilio, población de origen afro con características culturales ancestrales, localizadas en el mar caribe.

Este es un drama humanitario complejo, con una respuesta única en el mundo, propia de países en post conflicto. Aún con estas altas cifras, Colombia no llegó a niveles indeseados, como los denominados Estados fracasados o a una fragmentación de la sociedad de no retorno, entre otras razones por lo siguiente:

- a) La LEY 387, en 1987, instituyó el reconocimiento jurídico a la condición de desplazado interno forzado por la violencia y orientó las acciones estatales de prevención, protección y atención.
- b) La presentación de las cifras de desplazados fue posible porque en Colombia, a nivel oficial e inédito en el mundo, se dispone de un sistema de información individualizado que permite conocer los lugares de expulsión y recepción, posibles responsables y las características sociodemográficas de las víctimas. La sociedad civil dispone también de un sistema similar, lo cual ha permitido, aun en medio del conflicto, el fortalecimiento del diálogo, la institucionalidad y la gobernabilidad bajo principios democráticos.
- c) Los esfuerzos realizados por el Estado y la cooperación internacional, importantes en recursos e innovación en la asistencia social, no han sido suficientes ante la crisis humanitaria. Como resultado de esta situación, la Corte Constitucional, en 2004, emitió una Sentencia (T-025 del 2004), que en el nivel internacional no tiene antecedentes, al declarar el desplazamiento interno como un estado de cosas inconstitucional en cuanto al deber del Estado de proteger los derechos fundamentales.
- d) Esta sentencia dio un impulso sin precedentes a la política interna, permitiendo ordenar la acción institucional, fortalecer e impulsar nuevos programas, incorporar el enfoque de atención diferenciado a mujeres, niños y niñas, afro-descendientes, indígenas y personas con discapacidad, así como potenciar el diálogo con las organizaciones sociales de afro-descendientes, indígenas, mujeres, entre otras, para el seguimiento sobre el desempeño de esta política.

Es importante reconocer estos esfuerzos del gobierno de Colombia para dar respuesta a la crisis humanitaria y a las necesidades especiales de esta población, siguiendo los requerimientos de la Corte

Constitucional,¹⁶ lo cual ha sido posible también con el apoyo de la cooperación internacional.

Sin embargo, hay una tarea pendiente: avanzar en una metodología que permita determinar cuándo cesa la condición de desplazado. Son largos 14 años de esfuerzos fiscales de la sociedad colombiana, de la cooperación internacional y también de una larga espera de las víctimas. Se han dado pasos importantes en esta dirección. La Corte instó al gobierno a definir estándares de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos. Existe una propuesta metodológica, se han alineado la política pública y la cooperación internacional en esa perspectiva, se han puesto en marcha múltiples programas nacionales, existe aceptación parcial por la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-025 de 2004. La sociedad, el Estado y la cooperación internacional esperan que se avance pronto en unos estándares definitivos.

El papel de la OIM y la cooperación internacional

Desde el año 2000, sin descuidar las migraciones desde y hacia el exterior, la OIM asiste de manera integral a las poblaciones colombianas que se ven desplazadas por la violencia generada por los grupos armados ilegales, por la presión económica o por los desastres naturales. Igualmente, la OIM asiste a las víctimas de la trata de personas y coopera con el gobierno colombiano en la lucha por prevenir este crimen.

OIM desde el 2000, por solicitud del Estado y con el apoyo financiero de USAID, puso en marcha el Programa de Atención en Pos Emergencia a Población Desplazada y Grupos Vulnerables. Este programa incluye a los grupos vulnerables como estrategia para mitigar condiciones extremas de pobreza y minimizar los potenciales conflictos debidos a la competencia en el acceso a servicios sociales básicos. Lo anterior, en alianza con las diferentes agencias del Estado, ONGs y organizaciones sociales.

¹⁶ La Corte constitucional, mediante la Sentencia 0025 de 2004, declaró el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento interno y, mediante autos posteriores, ha ordenado al gobierno establecer medidas para la protección y garantía de los derechos de esta población, incluyendo el desarrollo de programas especiales dirigidos a minorías étnicas – indígenas y afro-descendientes – mujeres, niños y niñas y personas con algunas discapacidades.

Este programa tiene como objetivos el de apoyar el mejoramiento de la infraestructura social y de vivienda, de la educación, y de la salud, así como el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas y de las organizaciones comunitarias, además del mejoramiento de los ingresos de las personas. Pese a ser un programa de pos emergencia, el mismo programa se ha trazado dos desafíos: primero, anticipar acciones integrales y, segundo, generar bienes duraderos y desarrollar capacidades y oportunidades.

La acción integral, busca dar respuesta simultánea a las necesidades de acceso, permanencia y calidad de servicios, sea por acción directa o por gestión del programa. Estos servicios contribuyen a la realización del goce efectivo de derechos.

La acción integral es una ventana de oportunidad para identificar necesidades y proveer el mayor número de servicios. La unidad de intervención es el grupo familiar, que promueve acciones simultáneas en diferentes sectores, para que los esfuerzos realizados se traduzcan en logros y superen privaciones que afectan otras variables que hacen que se pierdan los esfuerzos realizados, como ha sido demostrado en los desarrollos conceptuales sobre las trampas de la pobreza.

Este enfoque es una oportunidad para acortar las brechas o el déficit social y de goce de derechos de esta población antes del desplazamiento, precisamente porque parte de ese déficit en el ejercicio pleno de la ciudadanía contribuyó a incrementar sus vulnerabilidades frente al riesgo de los actores desencadenantes del desplazamiento.

En estos mismos años se dio inicio al Programa de Iniciativas de Paz, para incrementar las capacidades y respuestas del Estado y la sociedad civil destinadas a promover la reconciliación y la convivencia. Cabe resaltar, el apoyo dado a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en los procesos de negociación y desmovilización de combatientes, la construcción de centros de convivencia y a iniciativas de organizaciones civiles en el ámbito local.

En 2003 se puso en marcha, por iniciativa del gobierno, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia, al que han concurrido otras agencias de cooperación internacional y con el apoyo financiero del gobierno de Colombia, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Banco Mundial, de la Agencia Sueca de

Desarrollo Internacional (ASDI), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Gobernación del Norte de Santander. El proyecto ha permitido identificar y establecer medidas de protección para más de 3.500.000 hectáreas de tierra en zonas afectadas por el conflicto y de origen de la población en situación de desplazamiento forzado.

Basada en la experiencia adquirida en diferentes lugares del mundo, la OIM en Colombia apoya también los procesos de reintegración de los hombres y mujeres que se han desmovilizado de forma masiva o individual de los grupos armados ilegales, lo cual ha contribuido a disminuir el número de desplazados internos. De igual forma, la OIM acompaña al Estado colombiano en la implementación de procesos de justicia, verdad y reparación integral a las víctimas de la violencia.

Todo este trabajo ha sido posible gracias al generoso aporte de gobiernos como los de Estados Unidos, España, Italia, Suecia, Holanda, la Unión Europea, Canadá, Bélgica y Japón, entre otros. Y de organismos internacionales, como el Sistema de Naciones Unidas y el Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, además de muchas organizaciones sociales, la Iglesia católica y otras comunidades religiosas.

Colombianos en búsqueda de refugio y protección en los países fronterizos

Un número importante de colombianos se ha desplazado a los países vecinos de forma temporal o permanente, muchos de estos en búsqueda de refugio y protección, por la intensidad del conflicto en las zonas aledañas a la frontera. En especial se han dirigido a Ecuador (Provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi, y Sucumbíos), Venezuela (Estados de Zulia, Táchira y Apure) y Panamá (Provincias del Darién y Kuna Yala),

Cabe señalar que estas fronteras son socialmente muy porosas, con circulación permanentes de nacionales colombianos por razones económicas y muchos de ellos con vínculos familiares en los países vecinos. Es una migración temporal de doble vía.

Desde el año 2003, para dar asistencia humanitaria a esta población, con el apoyo financiero de USAID, OIM puso en marcha el *Programa de Asistencia para Personas en Búsqueda de Protección Internacional*

en las Fronteras con Panamá, Venezuela y Ecuador. Se han establecido importantes sinergias con ACNUR, la OPS, el CICR, UNICEF y la OIT, permitiendo un efecto multiplicador sobre el bienestar de los colombianos en la línea de fronteras y comunidades receptoras.

En 2009 se puso en marcha el *Programa de Prevención y respuesta a la Violencia basada en Género para Personas en Búsqueda de Protección Internacional, Comunidades receptoras en las Fronteras con Panamá, Venezuela y Ecuador*, con el objetivo de contribuir a fortalecer las capacidades locales del trabajo para la prevención, detección y atención de las violencia basadas en género, violencia intrafamiliar y la violencia sexual, y proporcionar asistencia directa a víctimas y sobrevivientes de violencia basada en género en áreas de asistencia médica, psicosocial y legal.

Desafíos

- Mejorar las capacidades nacionales de información migratoria en la región de las Américas, con datos más precisos, confiables y oportunos, como instrumentos para fortalecer la gestión migratoria.
- En el nivel nacional, brindar apoyo para el desarrollo de una metodología que, en el corto plazo, pueda restablecer y garantizar los derechos que posibiliten terminar con la condición de desplazado interno.
- Fortalecer los programas de retorno de la población desplazada interna bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.
- Mejorar la información y la asistencia de los colombianos en búsqueda de refugio y protección en las zonas de fronteras, restableciendo el diálogo de las comisiones de buena vecindad y la puesta en marcha de acciones conjuntas. Cabe resaltar los esfuerzos que sobre este particular se han realizado en Ecuador.
- Potenciar el enfoque diferencial para contribuir a las necesidades particulares de las personas en búsqueda de protección y refugio de acuerdo con su condición de etnia, género, edad, o discapacidad, entre otros.
- Promover en la región de las Américas el intercambio de experiencias de programas de retorno de migrantes. El capital humano acumulado por los migrantes debe ser aprovechado como contribución importante al desarrollo local.

Nuevas perspectivas político-jurídicas de la ciudadanía en el contexto de la migración y la coexistencia pacífica internacional

*Embajador Johnny Young
Director Ejecutivo
Servicios de Migración y Refugio
Conferencia de los Obispos Católicos de los Estados Unidos*

Quisiera empezar agradeciendo a los Padres Scalabrinianos y a la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) por organizar este Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz. Me siento verdaderamente agradecido y honrado de haber sido invitado a participar en este importante evento. Este Fórum se ha propuesto discutir una serie de cuestiones de mucho peso y todas ellas son bastante pertinentes en este momento y nos afectan a todos de diversas formas. Personalmente, espero aprender de muchos de ustedes y llevarme los pensamientos y las ideas que puedan ser útiles para mi trabajo y para mi país, mientras que se realizan esfuerzos por resolver algunos de los numerosos problemas asociados con la migración.

Aunque trabajé por muchos años en el gobierno de Estados Unidos, ya no le presto mis servicios, pues ahora trabajo al servicio de la Iglesia Católica de Estados Unidos. Aunque haré comentarios que se refieren de manera específica a la situación en Estados Unidos, quiero dejar claro que no hablo a nombre del gobierno de Estados Unidos.

El hecho de que Estados Unidos sea la base de mis observaciones responde a varias razones. La primera es que es el país que mejor conozco. La segunda es que la historia de Estados Unidos en el área de la migración ha tenido un gran impacto en el mundo. El tercer punto es que debido a su estatus de superpotencia, los patrones de comportamiento y las tendencias que aparecen en Estados Unidos pueden tener un impacto significativo en otras partes del mundo, y por consiguiente en la paz, la estabilidad mundial y la coexistencia.

Ningún otro país desarrollado en el mundo, y ciertamente ninguna otra superpotencia, puede afirmar que es una nación construida con una gran mayoría de inmigrantes voluntarios, tal como lo afirma

orgullosamente Estados Unidos. La Estatua de la Libertad sigue siendo un símbolo importante de ese patrimonio y de la libertad estadounidense. Un segmento de un poema grabado en las paredes interiores del edificio que alberga la estatua resume perfectamente la bienvenida que le brinda los Estados Unidos a los inmigrantes con las siguientes palabras: “¡Dadme a vuestros rendidos, a vuestros pobres, vuestras masas hacinadas anhelando respirar en libertad!”

Fue por la Isla Ellis, a una corta distancia de la estatua, que cientos de miles de inmigrantes llegaron a Estados Unidos. Esas increíbles e incondicionales palabras les dieron la bienvenida a aquellos que llegaron buscando refugio después de haber vivido hambrunas, dificultades económicas, guerras, violencia política, tensiones étnicas y otros problemas. Con algunas excepciones, basadas en la etnicidad, todos fueron prontamente bienvenidos. En la mayoría de los casos, los inmigrantes simplemente tenían que presentarse y ya les era permitido ingresar.

Debido a su gran número, los recién llegados ayudaron a que el país incrementara su población y contribuyeron a la expansión hacia el oeste. Los inmigrantes vinieron, aprendieron, prosperaron y ayudaron a construir una nación fuerte y próspera. Durante el último cuarto del siglo XX, finalmente se retiraron las últimas barreras étnicas, abriéndoles paso a más asiáticos, africanos y personas de otras nacionalidades, que se hicieron parte de la mezcla de pueblos.

Las olas migratorias de los siglos XIX y XX llevaron un gran flujo de alemanes, irlandeses, franceses y japoneses hacia Estados Unidos. Les siguieron otros grupos. Solamente tenían que presentarse, pues había unos requisitos mínimos para los formularios y las aplicaciones.

Al aceptar a estos inmigrantes, Estados Unidos contribuyó a aliviar las condiciones en los países de donde venían. Al recibirlos, Estados Unidos les brindó a estos países un respiro para recuperarse de las dificultades que habían provocado la salida de aquellos de sus ciudadanos que se vieron forzados a emigrar. Como resultado, Estados Unidos desarrolló fuertes lazos con estos países y trabajó con la mayoría de ellos, contribuyendo así a la estabilidad y a la paz mundial. Los inmigrantes que se establecieron en el país también se volvieron miembros de grupos de presión influyentes que repercutieron en las relaciones internacionales entre Estados Unidos y las naciones de las que habían sido ciudadanos.

La política según la cual si se permite la entrada a uno se les permite a todos (“*come-one-come-all*”) cambió cuando se implementaron más leyes para controlar la inmigración. Sin embargo, estas leyes no evitaron que la gente continuara buscando ingresar a los Estados Unidos, regular o irregularmente.

La legislación parecía haber controlado la situación por un tiempo, pero las bonanzas económicas de los años 1980 y 1990 y la demanda aparentemente insaciable de fuerza de trabajo barata se reforzaron mutuamente y fomentaron flujos cada vez mayores de indocumentados a los Estados Unidos. Sin embargo, en esta ocasión, la mayoría del flujo de inmigración provenía del sur de la frontera y estaba conformado por personas indocumentadas.

En 1986 la Administración Reagan le concedió amnistía a casi 5 millones de personas indocumentadas que habían vivido irregularmente en el país por un cierto número de años. Se les concedió amnistía e iniciaron su camino hacia la ciudadanía. Esta medida benefició tanto a Estados Unidos como a aquellos países de donde provenían los inmigrantes, particularmente México, al que pertenecían la mayoría de los indocumentados, aunque también se involucró a los ciudadanos de países no-hispanohablantes, pero no en la misma cantidad. Esta medida también tuvo ramificaciones demográficas y políticas.

Un gran defecto de las leyes que hicieron posible la amnistía fue la ausencia de disposiciones que permitieran la reunificación familiar continua y el ingreso de trabajadores para responder ante la creciente demanda de fuerza de trabajo barata en un momento de bonanza de la economía de Estados Unidos. Desde ese entonces, alrededor de 12 millones de personas han entrado irregularmente a Estados Unidos para trabajar o para reunirse con sus familias.

A pesar de la actual recesión económica que enfrenta el país, siguen entrando inmigrantes indocumentados a Estados Unidos, aunque en números más reducidos. Debido a esta recesión, algunos han regresado a sus países de origen. No obstante, el número total de inmigrantes indocumentados sigue siendo de unos 11 a 12 millones. Aunque es posible que estos números no sean exactos, son suficientes para apreciar la magnitud y la escala del problema.

Así como en muchos países alrededor del mundo, la cuestión de la migración y la inmigración se ha convertido en un asunto muy volátil y emocional en Estados Unidos, siendo utilizado por los políticos para

asegurar un mandato y los votos. Por ejemplo, el Presidente Barack Obama fue elegido con un apoyo considerable de la comunidad hispana gracias a su promesa de pasar una legislación que reformaría el sistema de inmigración y que brindaría un camino hacia la ciudadanía para los indocumentados que cumplieran con ciertos requisitos. Hasta la fecha, el Presidente no ha tenido la oportunidad de cumplir esa promesa y la comunidad hispana que ayudó a elegirlo se está impacientando con su inhabilidad para convertir su promesa en una realidad.

Actualmente, el Presidente no cuenta con un apoyo bipartidista en este asunto. Ni siquiera tiene el apoyo total de los miembros de su partido en relación a este candente tema, lo que resulta en un estancamiento de las decisiones al respecto. Ante la falta la voluntad política para realizar los cambios requeridos en las reforma de inmigración, los Estados, en ejercicio de su autoridad en el sistema federal de Estados Unidos, han empezado a decidir por su cuenta. Hasta ahora han propuesto o aprobado más de dos mil leyes para imponer medidas punitivas que restringirían el movimiento, las actividades, las oportunidades laborales, las oportunidades de vivienda y otros servicios esenciales y requerimiento de los inmigrantes. El objetivo de estas medidas ha sido dificultarles la vida a los indocumentados de manera que se vean forzados a regresar a su país de origen. Sin embargo, esto no está sucediendo.

Recientemente, el Estado de Arizona pasó la más draconiana de las medidas punitivas contra los inmigrantes indocumentados. En este caso, el Gobierno Federal de Estados Unidos intervino y demandó que el Gobierno de Arizona suprimiera esa ley. Se eliminaron las partes más polémicas, pero se permitió que otras disposiciones permanecieran mientras la apelación de esta ley pasa por la Corte Suprema de Estados Unidos.

México y otros países al sur de la frontera están descontentos con la ley de Arizona. Como resultado, este asunto ha entrado a formar parte de los temas de dialogo de estos países con respecto a su relación con Estados Unidos. Este asunto político-jurídico nacional se ha trasladado al campo internacional. Debido a que la posibilidad de que un gran número de indocumentados regrese a sus países puede afectar internamente la estabilidad en las naciones del hemisferio occidental, así como el envío de remesas, es comprensible que este asunto de la migración esté afectando las relaciones de Estados Unidos con algunos de sus vecinos.

Algunas personas que dicen tener buenas intenciones y otras que son a todas luces demagogos están todos clamando por votos y se han valido de este asunto de la inmigración y la ciudadanía para sustentar sus argumentos.

Otro debate actual en Estados Unidos se centra en un llamado por parte de algunos políticos y algunos grupos para cambiar la decimocuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos con el fin de no permitir que los niños de mujeres indocumentadas nacidos en Estados Unidos obtengan la ciudadanía. Estados Unidos es único entre las naciones en la concesión de la ciudadanía a cualquier persona nacida en su suelo y bajo su jurisdicción. La enmienda 14 de la Constitución de los Estados Unidos fue aprobada para otorgarle la ciudadanía a los hijos de esclavos después de la guerra civil, antes de la cual éstos niños básicamente eran apátridas. Un cambio en la Constitución de Estados Unidos para poderle negar la ciudadanía que se deriva del nacimiento en Estados Unidos señalaría un cambio monumental en los valores y principios del país. A su vez, esto también puede tener un impacto negativo involuntario en los debates sobre inmigración en todos los aliados de Estados Unidos en todo el mundo, y generar tensiones en las relaciones. Es necesario mantenerse alerta al curso que siga este debate.

Un área en la cual Estados Unidos sigue liderando es el reasentamiento de refugiados. Al darle la bienvenida a sus costas a aquellos que no pueden regresar a sus lugares de origen o ser reasentados en sus países de asilo, Estados Unidos contribuye a un bien humanitario y a aliviar las tensiones en el país de asilo o entre el país de asilo y el país de origen del refugiado. En términos de reasentamiento anual, Estados Unidos ha pasado de una suma de 200.000 después de la guerra de Vietnam a sólo 25.000 inmediatamente después del 11 de septiembre. En 2008, Estados Unidos permitió la entrada en su territorio de 75.000 refugiados del total de 105.000 que buscaron refugio en todo el mundo.

De ese número, la Iglesia Católica de Estados Unidos reasentó a 23.000, número que no se aleja demasiado del total de aceptados por todos los demás países combinados. Los refugiados pueden entrar legalmente a Estados Unidos y tienen la oportunidad de convertirse en ciudadanos. Aunque están siendo reasentados en Estados Unidos en tiempos de dificultad económica, continúan llegando y agradeciendo la oportunidad de una nueva vida.

También cabe resaltar que, cada año, más de un millón de personas continúan inmigrando regularmente a Estados Unidos. Ese número podría ser considerablemente mayor si se aliviaran las restricciones que recaen sobre la reunificación familiar. Debido a las leyes actuales que definen más estrechamente cuáles son los familiares que pueden reunirse con los parientes que ya se encuentran en los Estados Unidos, muchos familiares que se encuentran todavía en los países de origen tienen que esperar de 15 a 20 años, o más, para reunirse con sus familias asentadas en Estados Unidos.

De una política según la cual si se permite la entrada a uno se les permite a todos (“*come-one-come-all*”), no es que los Estados Unidos le haya cerrado las puertas a los inmigrantes, pero sí ha adoptado una política más restrictiva que en el pasado. El barco de la inmigración se ha desacelerado, pero en este momento nadie sabe a qué velocidad continuará avanzando. Cualquiera que sea el resultado, puede tener un impacto en las relaciones de Estados Unidos con otros países, y con el mundo en términos de paz y coexistencia, ya que por lo general Estados Unidos lidera y los otros países lo siguen.

El papel de la Iglesia Católica de Estados Unidos en este importante debate moral y existencialista es muy claro. Al igual que la nación, la Iglesia en este país se enorgullece de sus orígenes inmigrantes y con orgullo se refiere a sí misma como una Iglesia de inmigrantes. Con eso, y con el llamado bíblico de acoger al forastero, la Iglesia Católica de Estados Unidos apoya firmemente que se les dé la bienvenida a los forasteros, que se respalde una reforma integral de la migración, que esa bienvenida sea inclusiva y que nos opongamos a las medidas punitivas contra los indocumentados que pueden hacerles daño a ellos y a sus familias.

El objetivo de la Iglesia es apoyar todas las causas que les permitan a los indocumentados, solos o en familia, vivir con dignidad, justicia, respeto y con toda la protección de la ley. Una buena reforma integral de la inmigración alcanzaría estos objetivos y también podría establecer un ejemplo para que el resto del mundo, en un momento en que se realizan esfuerzos universales para resolver los problemas de migración, inmigración y ciudadanía.

Debido a su llamado de fe, la Iglesia Católica Universal no puede permanecer en silencio ante este asunto y debe actuar. Desde mi punto de vista, esta conferencia hace parte de esa acción.

La migración como consecuencia y causa de conflictos en la historia reciente de las democracias

Miriam de Figueroa
Representante en Colombia
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Para mí es un honor representar a UNICEF en este panel entre estimados expositores e invitados. Este Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz es muy importante ya que reúne a una variedad de partes interesadas, incluyendo a los migrantes mismos. Confiamos en que el resultado de este encuentro proporcionará nuevas perspectivas sobre migración, ciudadanía y democracia y contribuirá a la continuidad del diálogo sobre la gobernanza de la migración internacional a nivel mundial es decir sobre la pauta o estructura que surge en el sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes.

Este evento parece particularmente oportuno, dada la intensidad de los eventos recientes en México y el también reciente llamado a la acción urgente por parte de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Sra. Navi Pillay, de dar los pasos necesarios para la protección de la vida, la dignidad y la integridad de los migrantes, particularmente de niños y mujeres.

UNICEF se ha comprometido a trabajar con los gobiernos y con todo grupo de interés relevante para alcanzar niveles más elevados de desarrollo humano y mayor respeto por los derechos humanos, tanto para los migrantes como para las poblaciones locales. Para lograr esto, UNICEF considera esencial tener en cuenta la perspectiva de los migrantes, de las organizaciones de migrantes y de las propias comunidades de migrantes con el fin de moldear políticas públicas que respondan a sus necesidades.

Un enfoque basado en los derechos humanos aborda la migración como causa y consecuencia de conflicto, teniendo en cuenta las vulnerabilidades en cada etapa del proceso de migración. Es crucial garantizar los derechos de los migrantes para mitigar los efectos de los conflictos y prevenir futuros conflictos, así como para reducir las vulnerabilidades de los migrantes, asegurando que no se vean forzados a desplazarse de nuevo.

Tal como se destacó en la reciente Conferencia Mundial de la Juventud en México, hay pocas dudas de que las tendencias en la migración y el desarrollo están afectando a la población joven y a sus familias de manera singular, a causa de fenómenos tales como la globalización, el cambio climático y la urbanización. En efecto, esta cohorte es más móvil que la de cualquier generación anterior. Entre los migrantes menores de 20 años, los jóvenes en edades entre 15 y 19 años siguen siendo el subconjunto más numeroso, representando el 33 por ciento.

Lo anterior revela que merece la pena preguntarnos si hemos hecho suficiente esfuerzo en comprender por qué la población joven está abandonando sus hogares para migrar, cruzando fronteras o internamente, desplazándose de las áreas rurales hacia pueblos y ciudades del mismo país. Demasiados jóvenes ven sus vidas vacías de esperanza; se encuentran con que carecen de destrezas, sin acceso a una educación de calidad y con pocas oportunidades de empleo. Numerosos hombres y mujeres jóvenes están tomando estas difíciles decisiones, en busca de un futuro seguro y productivo. Pero es precisamente al realizar estos ajustes dramáticos que se convierten más vulnerables a la explotación, la trata de personas y la violencia.¹⁷

La necesidad de un enfoque basado en los derechos humanos

UNICEF busca proteger los derechos humanos de todos los niños y niñas afectados por la migración, incluyendo niños migrantes, niños nacidos de padres migrantes y aquellos abandonados por uno u ambos progenitores. Como se subrayó en el reciente Estudio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) sobre los desafíos y las mejores prácticas en la implementación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración, es necesario un enfoque basado en los derechos humanos para asegurar el bienestar de todos los niños afectados por la migración. Los niños son particularmente vulnerables al riesgo en todo escenario de migración, pero no tanto como en situaciones cuando y donde existe un conflicto.

¹⁷ Palabras del Sr. Richard Morgan, Director de Políticas y Prácticas de UNICEF, durante la sesión de clausura del Foro Legislativo de la Conferencia Mundial de la Juventud de 2010, 27 de agosto, 2010.

UNICEF también trabaja con ACNUR para afrontar los retos y vacíos de protección a los cuales se ven enfrentados niños y adolescentes al migrar en flujos migratorios mixtos. Incluyendo, entre otros, menores no acompañados, víctimas de la trata de personas, refugiados, migrantes económicos, migrantes desamparados, migrantes desplazados por causas ambientales y migrantes objeto de tráfico ilícito. Dado que la vasta mayoría de migrantes en flujo mixto no corresponden a una categoría legal establecida, es crucial que en tales casos se adopte un enfoque basado en los derechos humanos para asegurar que sus necesidades sean satisfechas y que sus vulnerabilidades sean abordadas adecuadamente.

Un enfoque con base en los derechos humanos requiere que los Estados inviertan en una reforma legislativa y de políticas, y aseguren la implementación efectiva de dichas reformas para proteger, sin lugar a ambigüedades, los derechos de los migrantes, así como para promocionar la democracia, la buena gobernanza, es decir la participación eficaz de todos los intervinientes públicos y privados en la gestación de un buen sistema sociopolítico, y la diversidad cultural. La mejor manera de alcanzar estas metas es mediante esfuerzos de colaboración con todos los grupos de interés pertinentes, incluyendo alianzas interinstitucionales.

Los derechos humanos proveen la base normativa común sobre la cual trabajar en pos de una coexistencia pacífica. En este sentido, UNICEF pretende utilizar los derechos humanos para reducir la migración como consecuencia de conflicto, abordar las inequidades que alimentan el conflicto y fomentar la aceptación de los impactos positivos de la migración a nivel mundial.

Comprensión de la interacción entre violencia, conflicto y migración

La migración, la violencia y el conflicto interactúan de diferentes formas: la migración forzada debido a la violencia física, la violencia contra migrantes durante el proceso migratorio, la violencia entre migrantes y las comunidades anfitrionas en los países de destino y la violencia entre migrantes repatriados y aquellos que se quedan en el país de acogida.

En situaciones de violencia y conflicto, los individuos con frecuencia se ven forzosamente desplazados, interna o internacionalmente, en

busca de seguridad para ellos mismos y sus familias. Según el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, uno de cada cinco solicitantes de asilo en Ecuador era un niño o un adolescente, la mayoría de los cuales huían de la violencia en Colombia entre los años 2000 y 2008. De esta forma, Ecuador se enfrenta a un desafío importante al proporcionar asilo a dichos refugiados y asegurar la protección de sus derechos humanos.¹⁸ Además, es cada vez mayor el número de niños no acompañados que migran de países donde existe conflicto. Afganistán e Irak, por ejemplo. Esta situación presenta nuevos desafíos a los países de tránsito o de destino, así como a los países a los cuales estos niños están siendo devueltos. En estos escenarios, la consideración primordial, en todo momento, es la del interés superior del niño.

A lo largo del proceso migratorio, los migrantes, especialmente las mujeres y los niños, también están en riesgo de convertirse en víctimas de explotación, abuso, violencia y otras violaciones perpetradas por las redes de trata y tráfico de personas. El caso de los migrantes que transitan por México con la esperanza de llegar a los Estados Unidos desde otros países latinoamericanos es un ejemplo patente del peligro de violencia que experimentan. Cada año, decenas de miles de mujeres, hombres y niños viajan por México de manera irregular. Más de 90 por ciento provienen de Centro América (la mayoría de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Amnistía Internacional informó recientemente que, para muchos, dicha travesía incluye serios riesgos de raptó, violación, asalto y asesinato por parte de bandas criminales. Las mujeres y los niños – particularmente niños no acompañados – son especialmente vulnerables a la violencia sexual y al tráfico humano.¹⁹

En los países de destino, la ausencia de integración social, la mala gobernanza, los sistemas de creencias (religiosos o políticos) y las diferencias étnicas/raciales pueden también acarrear violencia y

¹⁸ Niñez y migración forzada en Ecuador: Proyecto piloto de investigación sobre la situación de la niñez y adolescencia con necesidades de protección internacional por el conflicto interno colombiano en los cantones Quito y Lago Agrio.

¹⁹ Amnesty International (2010) “Invisible Victims, Migrants on the Move in Mexico”, [https://mail.nyu.edu/attach/Migrants%20on%20the%20Move%20in%20Mexico_Amnesty%20Intl%20\(April%202010\).pdf?sid=EiuK0qxCbK0&mbox=INBOX&uid=20324&number=4&filename=Migrants%20on%20the%20Move%20in%20Mexico_Amnesty%20Intl%20\(April%202010\).pdf](https://mail.nyu.edu/attach/Migrants%20on%20the%20Move%20in%20Mexico_Amnesty%20Intl%20(April%202010).pdf?sid=EiuK0qxCbK0&mbox=INBOX&uid=20324&number=4&filename=Migrants%20on%20the%20Move%20in%20Mexico_Amnesty%20Intl%20(April%202010).pdf)

conflicto entre los migrantes y las comunidades de acogida. La tensión social resultante de un entorno xenofóbico y anti-inmigrante puede exacerbarse ante la falta de reconocimiento de los derechos de los migrantes y sus familias.

En los años siguientes al fin del *apartheid*, por ejemplo, Sudáfrica ha experimentado crecientes niveles de migración debido a las condiciones económicas y políticas de los países vecinos.²⁰ El flujo de inmigrantes se ha visto expuesto a la hostilidad y la xenofobia por parte de la población local, como en el caso de los disturbios de 2008, en que la hostilidad contra los inmigrantes dio lugar a la violencia colectiva, incluso a palizas, violaciones y quemaduras.

Los migrantes, especialmente las mujeres, también corren el riesgo de sufrir una serie de abusos que sobrepasan la violencia xenofóbica. Los migrantes irregulares, en particular, enfrentan el riesgo de sufrir abusos físicos de mano de sus empleadores y se ven en gran dificultad al buscar reparación por parte de las autoridades por temor al arresto o la deportación. También pueden ser excluidos del uso de la gama completa de servicios disponibles para los ciudadanos o los migrantes en condiciones de regularidad.

Finalmente, es común que los migrantes desplazados busquen o sean forzados a regresar a su país de origen cuando una fase de violencia física llega a su fin. Sin embargo, si las condiciones que en principio forzaron su migración inicial no han cambiado, dichos migrantes probablemente regresan a situaciones propiciadoras de desplazamientos ulteriores. Kosovo es un ejemplo de cómo los problemas relacionados con el conflicto, la migración y los derechos humanos pueden persistir por largo tiempo después de que haya ocurrido el conflicto. Kosovo aún no está en condición de asegurar la protección de los derechos humanos de los repatriados, incluyendo el acceso adecuado a la vivienda, a la salud y a la educación. Por consiguiente, existe un alto riesgo de desplazamiento secundario o de migración irregular de vuelta a los países de donde fueron deportados.

²⁰ http://www.hrw.org/reports98/sareport/Adv5a.htm#_1_49

Un enfoque basado en los derechos humanos: experiencias con asociados de UNICEF en varios países

Las experiencias de UNICEF en varios países ofrecen una serie de buenas prácticas para la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en situaciones de migración y conflicto, entre las cuales destacan las siguientes:

1. México y Guatemala: La protección de migrantes contra la violencia durante el proceso de migración

En respuesta al aumento en la vulnerabilidad de niños migrantes que transitan por México, UNICEF está trabajando para fomentar la capacitación de las autoridades de migración para proteger los derechos de los migrantes y sus familias. En agosto de 2009, a instancias de los organizadores de la Conferencia Regional sobre Migración, UNICEF Guatemala y UNICEF México asesoraron a expertos regionales clave en la redacción de las directrices para el cuidado de niños migrantes no acompañados.

En esa misma Conferencia Regional sobre Migración, funcionarios oficiales del gobierno mexicano presentaron una nueva iniciativa para capacitar a un cuerpo de Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs), encargado de proteger los derechos de niños y adolescentes migrantes no acompañados en las fronteras del norte y el sur de México.

Después de la Conferencia, en octubre 2009, la Dirección General de Migración y las Autoridades de Servicios Consulares de Guatemala, en colaboración con funcionarios oficiales mexicanos, acordaron hacer el lanzamiento del Cuerpo de Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs) también en Guatemala. UNICEF Guatemala participa en la prestación de servicios de capacitación para los OPIs guatemaltecos encargados de recibir a niños y adolescentes migrantes no acompañados en sus fronteras y de acompañarlos durante el proceso de repatriación a sus países de origen. UNICEF Guatemala está trabajando para incorporar un enfoque de protección a los niños en estas instituciones.

2. Ecuador: Garantizar la protección de los derechos humanos de todos los migrantes

En respuesta al reciente flujo de inmigrantes al país, el gobierno de Ecuador adoptó en su nueva Constitución varias disposiciones en las que se incluyen el reconocimiento y protección de los derechos de los migrantes, independientemente de su estatus migratorio. Dichas disposiciones estipulan que los extranjeros en Ecuador tienen los mismos derechos, obligaciones y oportunidades que los nacionales y que nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, identidad cultural, o condición de inmigrante. Además, la Constitución aclara que nadie podrá ser identificado o considerado “ilegal” debido a su situación migratoria. Más aún, el gobierno creó un Ministerio Nacional de Migración, con el fin de promover la protección social de los migrantes y asegurar que sus derechos humanos sean garantizados.

Adicionalmente, en 2009, UNICEF Ecuador llevó a cabo una investigación sobre la migración forzada de niños colombianos. Esta investigación ha hecho posible la identificación de ciertas líneas de acción para políticas y programas de reunificación de familias, custodia de niños y apoyo alimentario, migración irregular, acceso a la educación, salud y justicia.²¹

Dados los inmensos retos que enfrentan los niños migrantes (especialmente aquellos desplazados por la violencia y el conflicto) y los niños nacidos de padres migrantes, el garantizar los derechos humanos está aún lejos de reducir las vulnerabilidades y de asegurar que los migrantes no se vean forzados a desplazarse nuevamente. El respeto de los derechos humanos es también indispensable para la reducción de las tensiones entre migrantes y las poblaciones locales con enfoque en las desigualdades estructurales. Lo anterior revela que pese a los resultados positivos logrados por Ecuador en su esfuerzo por asegurar el respeto por los derechos humanos de los migrantes y sus familias y por construir una sociedad más pacífica, todavía quedan tareas pendientes en el área de implementación de programas que garanticen el goce de estos derechos.

²¹ UNICEF Ecuador, Informe Anual 2009.

3. *Sudáfrica: Apoyo a los esfuerzos por hacer frente a la discriminación y la xenofobia*

En respuesta a los disturbios de 2008 y a otros eventos similares relacionados con las actitudes anti-inmigrantes, el gobierno sudafricano ratificó protecciones legales nacionales a todos los migrantes, incluyendo protecciones específicas a mujeres y niños.

Al establecer leyes que, sin ambigüedad alguna, protegen los derechos de migrantes y niños nacidos de padres migrantes, el gobierno está ayudando a promover percepciones positivas acerca de las contribuciones de los migrantes y está enviando un mensaje de apoyo claro para la cohabitación pacífica de migrantes y ciudadanos. De esta forma, este caso demuestra cómo la promoción de la democracia, la buena gobernanza y la diversidad cultural puede ayudar a diluir las tensiones xenofóbicas y las percepciones erróneas.

UNICEF apoya los esfuerzos de Sudáfrica para crear un marco legal que respete los derechos humanos de los migrantes, ya que se trata de un primer paso importante y necesario hacia el cumplimiento de los derechos y la eliminación de la discriminación. Sin embargo, para que las políticas sean efectivas, la sociedad civil y los gobiernos deben desempeñar un papel activo en el monitoreo y la implementación del proceso.²²

Una respuesta incluye elementos cruciales tales como: un programa coordinado de investigación comparativa aplicada para medir la xenofobia y evaluar la efectividad de las intervenciones; monitoreo de acciones xenofóbicas a nivel local, nacional y subnacional; voluntad y liderazgo político; educación de los medios de comunicación; y campañas de educación pública.²³

Las políticas deben subrayar los beneficios de la diversidad y, al mismo tiempo, fomentar la cohesión social, mediante la promoción de una visión más equilibrada sobre los migrantes; el diseño de políticas

²² http://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF_South_Africa_Migrant_childrens_rights.pdf

²³ Human Development Research Paper 2009/47 Xenophobia, International Migration and Human Development, Jonathan Crush and Sujata Ramachandran, http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_47.pdf

mejor informadas acerca de la cohesión social y la diversidad cultural; y la ampliación de la sensibilización sobre los instrumentos internacionales relacionados con las migraciones.²⁴

4. *Kosovo: Promoción y diálogo para la defensa de los derechos de migrantes que regresan*

Recientemente, millares de personas han sido forzadas, por parte de Estados europeos, a regresar a Kosovo, incluyendo personas pertenecientes a minorías, en particular la romaní, ashkaelia y egipcia (RAE). En julio de 2010, UNICEF publicó un informe sobre la situación de los niños repatriados desde Alemania, en vista de los planes de repatriar a Kosovo a casi 12.000 de la RAE, incluyendo a más de 5.000 niños. El estudio detectó que 69 por ciento de los niños repatriados a Kosovo habían nacido en Alemania y 50 por ciento de las familias entrevistadas habían llegado a Alemania antes de 1993.

En Kosovo, los de la minoría de la RAE están expuestos a una exclusión extrema, con una pobreza infantil que afecta a 60-70 por ciento de los niños y adolescentes. Tres cuartas partes de estos niños, que asistían al colegio en Alemania, ya no van al colegio después de haber sido repatriados a Kosovo. La mayoría son devueltos a la fuerza y llegan sin los documentos requeridos para el registro. Es claro que Kosovo aún no está en capacidad de asegurar la protección de los derechos humanos de los repatriados, tales como el acceso adecuado a vivienda, salud y educación. Estos niños corren un riesgo considerable de desplazamiento secundario o de una migración irregular de retorno a los países de donde fueron deportados.

En vista de estos desarrollos, UNICEF ha iniciado una campaña conjunta de promoción sobre esta cuestión con el Consejo de Europa y el ACNUDH. La campaña se halla en sus primeras etapas, pero la meta a corto plazo será la de reevaluar los regresos forzados y, a más largo plazo, la de fomentar la capacidad de Kosovo de asegurar el respeto a los derechos de los repatriados.

²⁴ UNESCO, International Migration Priorities, <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/international-migration/priorities/>

Conclusión

Es necesario un enfoque basado en los derechos humanos para abordar el vínculo entre migración, desarrollo sostenible y paz y para maximizar para todos los beneficios de la migración. Los ejemplos arriba presentados, de México, Guatemala, Ecuador, Sudáfrica y Kosovo, demuestran hasta qué punto un enfoque basado en los derechos humanos es especialmente crucial allí donde la violencia y el conflicto son factores inherentes a la migración. El garantizar los derechos de los migrantes, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, es crucial para la mitigación de los efectos del conflicto, la prevención de futuros conflictos y tensiones, la reducción de vulnerabilidades y para asegurar que los migrantes no sean forzados a desplazarse nuevamente.

Con respecto a esto, UNICEF pretende hacer énfasis en los siguientes puntos clave:

1. La migración es tanto causa como consecuencia del conflicto. Consecuentemente, las actividades para la consolidación de la paz necesitan tratar las causas subyacentes del conflicto y la violencia, como, por ejemplo, competencia por los recursos, elaboración e implementación de políticas mediante el diálogo eficaz de entes públicos y de la sociedad civil, sistemas de creencias y diferencias étnicas/raciales, en los países de origen, tránsito y destino.
2. Los niños en situación de conflicto y en estado de migración enfrentan riesgo de violencia y privación de sus derechos, incluyendo los derechos humanos fundamentales así como los sociales, económicos y culturales. Los impactos de la violencia, el conflicto y la migración sobre los niños deben ser tratados mediante actividades de consolidación de la paz con el fin de crear una cohesión social sostenible que prevenga futuros actos de violencia y conflicto.
3. Los Estados no sólo tienen la obligación de garantizar los derechos humanos de todos, desvinculados de su estatus migratorio, sino que, si esperan prevenir o dar fin a un ciclo de violencia o conflicto, deben emplear un enfoque basado en los derechos humanos que incluya perspectivas de infancia y de género. Las estrategias para tratar la migración relacionada con el conflicto deben también situarse, en todo momento, dentro de una mirada más amplia de los

derechos humanos. Los esfuerzos de consolidación de la paz deben incluir inversiones de largo plazo relacionadas con los derechos humanos de menores de edad.

4. Los Estados deben apuntar a reducir la xenofobia y las tensiones entre migrantes y nacionales mediante el enfoque en las desigualdades estructurales entre migrantes y no migrantes; el reconocimiento de los derechos de migrantes mediante reformas legislativas y de políticas; la formación de percepciones positivas acerca de los migrantes y el apoyo a la cohabitación pacífica de migrantes y ciudadanos; y la promoción de la democracia, la buena gobernanza y la diversidad cultural.

La buena gobernanza, es decir, los esfuerzos conjuntos entre todos los grupos de interés pertinentes y entre Estados es necesaria para asegurar el éxito de las intervenciones para la consolidación de la paz en situaciones de conflictos relacionados con migración. Esto incluye gobiernos, agencias de la ONU, la sociedad civil, poblaciones locales y los propios migrantes.

En colaboración podemos mejorar los prospectos de los niños afectados por la migración, tanto en las comunidades que abandonan como en las que los han de acoger, así como facilitar su integración social y promover la cohesión social en los países de destino.

Compromiso de la OIT y las posibles políticas sobre migración internacional

Pierre Martinot-Lagarde
Consejero Especial para Asuntos Socio-Religiosos
Organización Internacional del Trabajo

En primer lugar, quisiera expresar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Director General, Juan Somavia, les agradecen profundamente a Leonir Chiarello y a la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) por la invitación a participar al Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz. No fue posible que el Señor Somavia participara en esta conferencia, pero permítanme asegurarles que presta todo su apoyo.

Antes de empezar, quisiera recordar que casi desde su fundación la OIT y la Iglesia Católica han establecido un dialogo constante. Los migrantes y la migración han sido una parte importante de ese diálogo.

En los primeros días de la Organización, los constituyentes tripartitos de la OIT – gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores – consideraron que era necesario que los estándares laborales abordaran los derechos de los migrantes. Desde esta perspectiva, se adoptaron dos grandes Convenios, que posteriormente fueron ratificados por varios países: la Convención relativa a la Migración para Empleo, de 1949, y el Convenio de la OIT sobre los Trabajadores Migrantes de 1975.

Estos dos Convenios siguen siendo de extrema importancia para la Organización. La OIT también contribuyó a la redacción de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y los Miembros de sus Familias de 1990.

En la actualidad, 82 Estados han ratificado por lo menos uno de estos tres instrumentos (una gran proporción de los 130 países para los cuales la migración es una realidad importante). Finalmente, el Marco Multilateral para las Migraciones Laborales, que incluye principios y directrices, puede ayudar a elaborar las políticas nacionales para las migraciones laborales.

El contexto de este encuentro

En este momento, nuestro mundo enfrenta una importante crisis económica y financiera que a su vez está demostrando ser una gran crisis de empleo. Es imposible abordar los asuntos migratorios fuera de este contexto.

Desde antes que surgiera esta crisis, la OIT había contribuido a crear conciencia sobre las amenazas para el empleo y para la protección social. Ya en agosto de 2008, el Señor Somavia predijo que antes de que terminara el año se perderían por lo menos 20 millones de empleos como resultado de la crisis. Esta cifra inicial tuvo que ser revisada y aumentada para más de 50 millones para junio de 2009.

En noviembre de 2008, el Consejo de Administración de la OIT le exigió a la Organización que respondiera con políticas coherentes. El proteccionismo y el unilateralismo amenazaban con empeorar lo que ya se había convertido en una gran recesión económica.

Esto llevó a la convocatoria de una Cumbre Mundial del Trabajo, llevada a cabo durante la Conferencia Internacional sobre el Trabajo, en Junio de 2009, y a la adopción del Pacto Mundial para el Empleo: Recuperando de la Crisis. El pacto consiste en un conjunto de políticas opcionales exitosas sobre trabajo digno que han sido puestas a prueba en varias regiones del mundo. Se les propusieron a los gobiernos y a los interlocutores sociales para ayudar a desarrollar una respuesta convergente a la crisis.

El Pacto Mundial para el Empleo retoma los cuatro pilares de la Agenda para el Trabajo Digno.

- Primero, no podemos restaurar la esperanza y la confianza en nuestras sociedades si no restauramos los empleos. No puede haber trabajos dignos sin empresas sostenibles. También debe expandirse la solidaridad.
- Segundo, la protección social debe convertirse en una prioridad. La OIT invita a los gobiernos a establecer un nivel mínimo de protección social que permita el acceso a la salud básica y que ayude a sacar a los niños de la pobreza.
- Tercero, somos muy conscientes del grave riesgo que corren los derechos en el lugar de trabajo. El respeto por los principios y los

derechos fundamentales en el trabajo es crítico para la dignidad humana y para la recuperación de las sociedades.

- Cuarto, en estos momentos de potenciales tensiones sociales, el diálogo fortalece el respeto y constituye una base fuerte para edificar el compromiso de los empleadores, los trabajadores y los movimientos sociales para actuar conjuntamente con los gobiernos.

Los migrantes en el contexto de la crisis

Los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables a las turbulencias del mercado económico y laboral. De hecho, por lo general ellos no disfrutan de los mismos derechos y protección que los ciudadanos del país de destino. Se pueden hacer cinco observaciones a partir del análisis de los datos disponibles hasta la fecha:

1. El impacto de la crisis global en los trabajadores migrantes es diferenciado. El impacto no es el mismo en todos los países o en cada sector de la economía. En Estados Unidos, Irlanda y España, por ejemplo, los trabajadores migrantes se vieron particularmente afectados en el sector de la construcción. Mientras tanto, en Malasia, Japón y la República de Corea se vieron afectados en el sector de manufactura. En contraste, varios sectores, por ejemplo en el sector de la salud, del servicio doméstico y de la educación, han experimentado un crecimiento. Este es el caso particular de Estado Unidos e Irlanda.
2. Hasta la fecha, no se han observado retornos en masa por parte de los trabajadores migrantes. Pero, para algunos de los países de origen, se ha observado una desaceleración de nuevos flujos hacia el exterior. Por ejemplo, el flujo de salida neto de los mexicanos disminuyó en más del 50 por ciento entre agosto de 2007 y agosto de 2008. Mientras tanto, los programas de retorno voluntario implementados por los países de destino están lejos de lograr los objetivos establecidos. A menudo los trabajadores migrantes eligen quedarse a pesar del deterioro de la condición económica con el fin de conservar sus subsidios de seguridad social. La desfavorable situación económica y de desempleo en el país de origen también los desanima a regresar.
3. Los flujos de las remesas han disminuido más que lo que el Banco Mundial había proyectado al principio de la crisis. En marzo de

2009, se estimaba que la disminución alcanzaría el ocho por ciento. Esto ha sido una realidad en América Latina y el Caribe, la región que recibe el mayor nivel de remesas. Esto también se ha verificado en el Sur y el Sudeste asiático. Sin embargo, la situación es más preocupante en la Comunidad de Estados Independientes, y probablemente el crecimiento de las remesas en África subsahariana se detendrá o incluso llegará a presentar niveles negativos. Es posible que la menor reducción se presente en el Medio Oriente y en África del Norte, mientras que el único crecimiento positivo puede presentarse en Bangladesh, India y Pakistán.

4. La crisis también incrementa la probabilidad de que surjan pleos precarios e irregulares. Los migrantes se ven afectados de forma desproporcional por los despidos cuando disminuye el empleo; también sufren de condiciones más severas cuando mantienen su empleo.
5. En varios países, la competencia generada por los escasos empleos, alojamiento y servicios públicos incrementa la xenofobia y las reacciones de discriminación por parte de los ciudadanos hacia los trabajadores migrantes.

Posibles políticas como respuesta

Es necesario adoptar políticas para proteger a los migrantes y el interés de los países en ambos lados del proceso de migración. En un documento publicado por la OIT se señala lo siguiente:

Las nuevas políticas de admisión y regreso voluntario adoptadas en los países de destino deben considerar la demanda de trabajo en sectores y ocupaciones específicos. Ignorar la demanda sectorial y ocupacional puede conducir a que se fomente la migración irregular.

Los paquetes de estímulo económico que ofrecen los países de destino deben beneficiar por igual y sin discriminación alguna a los trabajadores migrantes regulares.

Los países deben fortalecer las leyes sobre la no-discriminación y la protección a los trabajadores migrantes y a sus familias.

La hostilidad hacia los trabajadores migrantes y la xenofobia debilitan la cohesión social y la estabilidad política. Los países de

destino, sus gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil deben desalentar el discurso y las acciones xenofóbicos y anti-migrantes, y aplicar todo el peso de la ley sobre cualquier manifestación de violencia o abuso contra los extranjeros y otras minorías.

En tiempos de crisis, debe reforzarse la aplicación de leyes laborales a los trabajadores migrantes para así garantizar que se respetan las condiciones de trabajo legales y que se protejan los derechos sobre los frutos del trabajo ya realizado. Se debe prestar especial atención a las inspecciones laborales con el fin de que se implementen plenamente los estándares laborales para todos los trabajadores migrantes.

Se deben respetar estrictamente los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de los trabajadores migrantes, tal como están previstos en la legislación internacional de derechos humanos.

Los países de origen deben establecer políticas efectivas para el reintegro de los trabajadores migrantes que regresan; su reintegro puede facilitarse mediante políticas mejoradas y extendidas de empleo.

En conclusión, permítanme añadir una observación y un interés más personales. Tal y como señalé cuando estaba empezando estas anotaciones, en la actualidad el compromiso de la OIT con respecto a los derechos de los migrantes hace parte de una agenda más amplia de Trabajo Digno. De muchas maneras, podemos decir que es una agenda basada en los valores y que el diálogo con varias organizaciones basadas en los valores y en la fe siempre le ha dado forma a esta agenda. Ahora estamos tratando de establecer un diálogo interreligioso sobre el Trabajo Digno. Tuvimos nuestro primer seminario sobre este tema en Dakar y demostró ser muy provechoso. Esto se basa en la convicción de que la “cuestión religiosa” no es solamente una cuestión de no-discriminación o de aceptación de la religión en el sitio de trabajo. En la actualidad, las religiones tienen una función positiva al establecer una agenda basada en los valores.

En este sentido, si es posible, permítanme añadir una observación final. Creo que en la actualidad las redes católicas pueden, y quizás deben, asumir un papel protagónico poniendo la ética social en el centro del diálogo interreligioso. Nuestra ética social, la Doctrina Social de la Iglesia, se ha elaborado en un marco global de diálogo. En su alocución ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el Papa

Benedicto XVI reafirmó la responsabilidad que tienen las Iglesias y las instituciones religiosas de establecer un diálogo interreligioso.

En su última Encíclica también incorporó las perspectivas sobre el diálogo interreligioso en el contexto de la justicia social y la globalización. En este contexto, los asuntos migratorios deben ser parte, evidentemente, del diálogo interreligioso.

DECLARACION DE BOGOTÁ

Los participantes del Segundo Fórum Internacional sobre
Migración y Paz,

celebrado en Bogotá del 1 al 3 de septiembre de 2010:

su inspirador y organizador,

el *Scalabrini International Migration Network (SIMN)*,

junto con la Congregación de los Misioneros de San Carlos,
Scalabrinianos,

y la Secretaría General de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.,
su partner en la organización del Segundo Fórum en Colombia,

además, junto con los participantes de Segundo Fórum:

los Premios Nobel de la Paz

fundaciones e instituciones de la sociedad civil que colaboran en la
movilidad humana,

ONGs

como también los representantes gubernamentales
las Naciones Unidas y Organismos Internacionales,
representantes del mundo académico y de la investigación
los migrantes, refugiados, desplazados y deportados,

REUNIDOS

en el contexto del bicentenario de la independencia de algunos países de América Latina, todavía marcados por profundas injusticias, desigualdades y pobreza, y al mismo tiempo renovados en aquella esperanza cuyas razones nuestros pueblos siguen inventando día tras día;

en la continuación del proceso iniciado en el I Foro celebrado en Antigua, Guatemala, bajo el tema de “*Fronteras, ¿muros o puentes?*”, y en la búsqueda de “*nuevas perspectivas de ciudadanía y democracia*” en este segundo Fórum en Bogotá;

en una conjunción entre migración y violencia que mira al migrante como objeto y blanco de injusticia, corrupción, trata y contrabando mercantilista, y en la búsqueda de una visión del mismo

dentro de la dignidad humana, haciéndolo así sujeto y constructor de paz y de diálogo sobre fronteras que, de muros, se vuelvan puentes y plaza común de encuentro;

en el marco de los acontecimientos dramáticos de San Fernando, en México, donde 72 migrantes de América Latina han muerto de forma violenta, una tragedia que ha dado rostro y nombre a todos los cementerios invisibles y sin cruces de la migración de ayer y de hoy, migración que escribe seguido su camino de esperanza en surcos de heridas abiertas y de sangre.

El Fórum ha vivido así, una vez más, la actualidad de la violencia y la necesidad de hacer una pausa para desentrañar toda vinculación con la corrupción, el desprecio por la vida de indocumentados o de cualquier otra minoría.

Con la voluntad de incluir a los hombres y mujeres migrantes en el proceso de construcción de la convivencia pacífica como agentes, junto a las comunidades locales, de ese diálogo de paz, y en un marco de escucha y búsqueda común, hemos descubierto el aflorar de

NUEVAS REALIDADES QUE HAN TOMADO ROSTRO:

La multiculturalidad y la diversidad tienen que ser abordadas como fuerza de innovación, manantiales frescos que renuevan la sociedad y la herencia cultural, ampliando el horizonte de los Estados para animarles a evitar el atrincheramiento en un pasado que va muriéndose y hacer que la multiculturalidad, que ya es un hecho del mundo actual, pase a la interculturalidad como imperativo moral para nuestras naciones.

El muro que divide al migrante del no-migrante se irá agrietando al pasar de un “yo” a un “nosotros” que hable y se identifique con el diverso, con el otro, con el invisible o rechazado migrante y extranjero. De un yo en la individualidad, a un nosotros en la comunidad heterogénea e intercultural, construida conjuntamente.

El Fórum es consciente de que el migrante, antes de ser ciudadano, es persona, ser humano, y por tanto, una parte viva del tejido social, cultural, económico y político de nuestras sociedades. Un enfoque unilateral del término migrante implica el riesgo de extrapolarlo y desnudarlo de su humanidad.

“Migrante” es simplemente un adjetivo que viste a una persona, la misma que mañana puede ser llamado enfermo, anciano, ciudadano, o vecino, siendo la realidad substantiva de este “migrante” su humanidad.

La ciudadanía tendría que ser algo más que la posesión de un pasaporte o del derecho de voto. Incluso si el ser humano es invisible por falta de un documento en sus manos, ese ser humano existe y es raíz de la sociedad, para poder, en su imbricación con la democracia, ir hacia una ciudadanía universal.

El volumen de gasto militar de América Latina, y el incremento que del mismo se ha producido durante el año 2009, ascendiendo a US\$57.400 millones (www.sipri.org), parece confirmar la tesis preocupante de que la región ha entrado en una nueva carrera armamentista, a todas luces inconveniente e irracional, que desviará todavía más recursos económicos necesarios para el desarrollo social, económico y cultural de sus pueblos. No es con las armas que se vence a la pobreza, ni a la enfermedad y aún menos se abaten con ellas las causas de la migración, y de este éxodo obligado para muchos que sigue abriendo venas en nuestros países.

Se espera que Naciones Unidas, “foro” internacional que quiere actuar en consecuencia con las Declaraciones, Convenciones y Tratados firmados y ratificados, impulse la protección efectiva al derecho de cada persona a permanecer, salir y regresar a su país. Esto nos impulsa a planear la posibilidad de abrir caminos consensuados para una migración regular, ordenada, protegida y respetada, y una regulación de la migración honesta y basada en valores compartidos.

Cabe esperar que esta nueva actitud pueda influir en la disminución de la tendencia creciente a la criminalización de la migración. Identificar *a priori* al migrante con el terrorista o con el criminal es un delito gratuito de discriminación.

En esta línea el Fórum es consciente de la insuficiencia de las políticas basadas únicamente en la seguridad nacional.

Se observa un triste aumento de la industrialización de la migración en su sentido más negativo: las personas que sufren la trata o el contrabando, las trabas burocráticas que obligan al recurso a intermediarios y la potencialidad de la explotación subsiguiente,

existiendo el riesgo de transformar las remesas, fruto del sudor cotidiano del migrante, en especulaciones y ganancias indebidas.

Se insiste en la necesidad de proteger a estratos particulares de la población que sufren de una mayor y siempre creciente vulnerabilidad: la mujer, el niño, la niña, el ser humano con su caracterización étnica o indígena, que son, quizá más que cualquier otro, objeto de discriminación, esclavitud, explotación o chantaje.

El Fórum recuerda las responsabilidades de los Estados emisores de migración, quienes tienen el deber de garantizar las condiciones necesarias al derecho al desarrollo de cada persona permaneciendo en su país, así como a una reintegración socio-económica en el marco de retornos dignos que garanticen la permanencia del mismo.

El Fórum es consciente del carácter estratégico de las colectividades locales como agentes principales de la definición de políticas públicas y acciones concretas que favorezcan la construcción de la convivencia pacífica entre las comunidades locales y los migrantes

Habiendo evidenciado estos nuevos rostros de la migración, la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*), a través del Fórum Internacional sobre Migración y Paz que el propio SIMN organiza y anima como parte del proceso de construcción de una convivencia pacífica,

SE COMPROMETE

e invita a todos los participantes de este Segundo Fórum a:

- Animar a la comunidad internacional a continuar su discusión en la Organización de Naciones Unidas, en febrero de 2011, para la adopción de un tratado sobre comercio de armas que regule todos los aspectos de las transferencias de armas convencionales, en plena concordancia con los instrumentos adoptados y vigentes sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- Continuar la labor de denuncia, a nivel internacional, de leyes inconstitucionales y restrictivas que criminalizan *a priori* a la persona en movilidad.

- Promover el trabajo conjunto de acciones concretas con las colectividades locales, en la lucha por la erradicación de toda forma de violencia contra los migrantes.
- Impulsar a las colectividades locales a crear espacios que permitan el derecho a no-migrar tanto como al derecho a un retorno digno que tenga garantías de permanencia.
- Animar los procesos de capacitación de los agentes sociales y funcionarios públicos a nivel local que tenga efecto multiplicador en las instituciones regionales, nacionales e internacionales trabajando en el mundo de la movilidad, para construir una cultura de convivencia pacífica entre las comunidades locales y los migrantes que a ellas se integran.

**Textos selectos del Tercer Fórum Internacional
sobre Migración y Paz**

Migración Internacional Segura

Ciudad de México, 21 e 22 Octubre de 2011

Discurso de apertura del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz

Leonir Mario Chiarello

Director Ejecutivo

Scalabrini International Migration Network

Excelentísimo Señor Felipe Calderón, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Licenciada Margarita Zavala, Presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Excelentísimo doctor Oscar Arias, ex Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz; Licenciado José Francisco Blake Mora, Secretario de Gobernación; Embajador Julián Ventura Valero, Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; Embajador Rubén Beltrán, Subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; Licenciado Salvador Beltrán del Río Madrid, Comisionado del Instituto Nacional de Migración de México; Señor Thomas Weiss, Representante en México de la Organización Internacional para las Migraciones; Señor Antonio Mazzitelli, Representante en México de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Señora Esther Olavarría, Consejera del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América; doctor Rafael Fernández de Castro, Jefe del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México; Padre Flor María Rigoni, Director y Fundador de la Casa del Migrante en Tapachula, Chiapas; Representantes del Gobierno de México; Representantes de otros gobiernos; Representantes de organizaciones internacionales y regionales; Representantes de la sociedad civil y organizaciones religiosas; Señoras y Señores:

La vinculación entre violencia y migraciones es una realidad desde tiempos inmemoriales. Junto con la pobreza, la inequidad, la falta de cohesión social y los desastres naturales, la violencia es una de las principales causas de la emigración de millones de personas en todo el mundo. Y en los países de destino, la simple presencia de migrantes provoca tensiones en la convivencia social.

El avance del crimen organizado, el tráfico de armas, drogas, personas y otras actividades ilícitas y criminales, permite reconocer el avance de la sociedad *incivil* que, según el ex Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Anan, se está globalizando.

Aunque distintas, la violencia *directa*, provocada por el uso de armas o el crimen organizado, y la violencia *indirecta* o estructural, provocada por el proceso de globalización a través de un sistema económico inequitativo que condena a millones de personas a una muerte prematura a causa de la pobreza, están íntimamente relacionadas.

Investigadores de distintas disciplinas coinciden en que una de las causas de la violencia directa es la existencia endémica de violencia estructural indirecta, y que ciertas estructuras económico-político-sociales son propensas a generar o a mantener la violencia directa. La gran diferencia es que, mientras con mayor o menor dificultad se puede identificar y juzgar a los responsables de la violencia *directa*, las causas y agentes de la violencia *indirecta* no son fácilmente identificables y, en muchos casos, la violencia indirecta ni siquiera es reconocida como “violencia” o violación sistemática de los derechos humanos.

Podría así parecer que la violencia fuera un atributo normal e intrínseco a la vida humana.

La violencia es una de las principales causas del incremento de la migración internacional. No sólo obliga a migrar, sino que los migrantes son sus víctimas, tanto durante el viaje como a su llegada a destino, donde se convierten en sujetos de diferentes formas de discriminación, explotación y abusos que impiden que sus derechos básicos sean reconocidos.

En el actual contexto mundial, la migración, por sus múltiples factores e impactos en las sociedades de origen, tránsito y destino, requiere respuestas articuladas que integren la “corresponsabilidad” entre los Estados para garantizar una gobernabilidad efectiva de los flujos migratorios. Y también la “colaboración” entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos del Estado para garantizar una mayor legitimidad de las políticas y programas sobre migraciones. La corresponsabilidad entre los Estados y la colaboración entre estos últimos y los actores de la sociedad civil en pos de tales garantías requiere una participación concertada e inclusiva de todos

ellos, que solamente puede funcionar si está animada por principios democráticos.

Todo ello requiere la definición de una nueva gramática social y cultural inspirada en la realización del bien común para todos, incluyendo a los migrantes.

Con el objetivo de avanzar en la construcción de esta gramática y al mismo tiempo definir acciones concretas que garanticen tales objetivos, la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) ha implementado una campaña internacional de promoción de una cultura de convivencia pacífica entre las sociedades de origen, tránsito y destino de migrantes y los propios migrantes a través del Fórum Internacional de Migración y Paz.

Este debate de alto nivel se inició en 2009 en Guatemala, prosiguiendo en Colombia en 2010. Durante esta tercera convocatoria en México, consideraremos los impactos de la violencia sobre los flujos migratorios internacionales y cómo los actores gubernamentales y la sociedad civil pueden definir e implementar políticas y programas concretos que garanticen la seguridad humana de los migrantes y refugiados que diariamente cruzan las fronteras internacionales, y así construir nuevas relaciones civiles en pos de la coexistencia pacífica.

Agradecemos a todas las personas y organizaciones que hicieron posible este Fórum. Bienvenidos al III Fórum Internacional sobre Migración y Paz.

Palabras de apertura del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz

*Rafael Fernández de Castro
Director de Relaciones Internacionales
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)*

Sean muy bienvenidos a este Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz, que organiza la Red Scalabriniana Internacional de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*), en coordinación con el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Instituto Nacional de Migración de México.

Para mí es realmente un gran honor estar aquí. Antes que nada, quisiera decirles que el año pasado participé como invitado del Gobierno del Presidente Calderón en el Segundo Fórum organizado por la Red Scalabriniana, en Bogotá, Colombia. Allí, junto con Flor María Rigoni y Leonir Chiarello, decidimos traer el Tercer Fórum a México.

Quiero empezar diciéndoles que me da mucho orgullo, como mexicano, que nos acompañe el Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Gracias Presidente, por estar aquí con nosotros. Y también que esté con nosotros la licenciada Margarita Zavala, Presidente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). ¡Bienvenidos!

Gracias, Don Oscar Arias, Premio Nobel de la Paz y ex Presidente de Costa Rica, por estar aquí con nosotros. Gracias, Francisco Blake Mora, Secretario de Gobernación de México, por acompañarnos. Gracias, Julián Ventura, Subsecretario para América del Norte y gracias Rubén Beltrán, Subsecretario para América Latina, por recibirnos en la Cancillería y por hacernos sentirnos en casa. Este agradecimiento lo hacemos extensivo a la Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, Secretaria de Relaciones Exteriores de México. Muchas gracias a la Secretaría de Relaciones Exteriores por la acogida y colaboración.

Para los organizadores del Fórum, ha sido un privilegio trabajar con los Scalabrinianos. Tanto Salvador Beltrán, Comisionado del

Instituto Nacional de Migración de México, y los miembros del equipo organizador integrado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, no me dejarán mentir: es una maravilla trabajar con los Scalabrinianos, cuya misión es proteger al migrante. La verdad de las cosas es que es un enorme gusto trabajar con ellos. Quien conoce el protagonismo que tienen en la protección de los migrantes, la agenda política que promueven y quien ha tenido el gusto de verlos trabajando en terreno con los migrantes, como a Flor María y Leonir Chiarello, sabe perfectamente que es una maravilla trabajar con ellos. Muchas gracias a ustedes, Scalabrinianos.

Estimados amigos y amigas, ayer concluyó en esta misma sede la Semana Nacional de Migración, que es un evento que cada vez tiene más seguidores. Durante toda la semana este salón de la Cancillería estuvo lleno de representantes de entidades públicas y de la sociedad civil que trabajan con los migrantes, discutiendo sobre los desafíos y las respuestas a la emigración de mexicanos a Estados Unidos y sobre los flujos de transmigración por el territorio mexicano.

En uno de los paneles de la Semana Nacional de Migración, organizada por el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, se presentaron las principales estadísticas de las encuestas realizadas por investigadores mexicanos y estadounidenses, las cuales señalan una estabilización de los flujos de emigrantes mexicanos hacia Estados Unidos. Las investigaciones revelan que en 2007, por ejemplo, el stock de mexicanos en Estados Unidos llegó a 11.9 millones de personas. En los dos últimos años este stock no solo se estabilizó, sino que ha tenido una pequeña caída, llegando a 11.7 millones de personas en 2010. Mientras en los años anteriores a 2005 salían de México aproximadamente 500 mil personas, a partir de esta fecha las cifras empiezan a disminuir en forma pronunciada y sostenida, llegando a cerca de 200 mil personas en 2010. Confrontando estas cifras con el número de mexicanos que regresan voluntariamente al país o son deportados desde Estados Unidos, llegamos a una cifra neta de la migración mexicanos a Estados Unidos cercana a cero.

Por otro lado, las investigaciones revelan con claridad que también hay una caída muy pronunciada en el flujo de transmigración de centroamericanos por México. Estamos hablando de una reducción de 55 a 70 por ciento entre 2005 y 2010.

Esta estabilización de los flujos de emigración mexicana hacia Estados Unidos y de transmigración centroamericana hacia Estados Unidos tiene enormes implicaciones en las políticas públicas sobre migraciones, entre las cuales destacan las siguientes:

La primera, que me parece fundamental, se refiere a la necesidad de una perspectiva subregional para la gestión de los flujos migratorios, en la que podemos definir una subregión de migración en el Triángulo del Norte de Centroamérica, México y Estados Unidos. La actual caída en la emigración de centroamericanos y mexicanos hacia Estados Unidos requiere soluciones definidas subregionalmente. Este es un gran desafío porque Estados Unidos, siendo el principal receptor de esta migración, no está en la mesa de negociación y en los últimos 14 años ha adoptado una sola política, que es lo que en inglés se denomina *enforcement*, la aplicación rígida de la ley para obstaculizar la migración. Esta perspectiva restrictiva de Estados Unidos genera problemas en el diseño de nuevas políticas migratorias que respondan a las actuales demandas de los flujos migratorios en la subregión y de protección de los migrantes y *transmigrantes*.

En segundo lugar, la disminución de los flujos de los migrantes en tránsito es una ventana de oportunidad para tener un mejor diseño de políticas para la protección de los *transmigrantes*. Las transmigraciones, eventualmente, se van a incrementar en el futuro. Por ello, el contexto actual es el ideal para llegar a un entendimiento entre México, los países de Centroamérica y Estados Unidos, para tener un mejor diseño y definición de políticas públicas que protejan a los *transmigrantes*.

En tercer lugar, el incremento de los flujos de retorno, llegando a más de 200 mil mexicanos que regresan todos los años, ya sea expulsados, deportados o que vienen por propia iniciativa, tiene enormes implicaciones para el sistema educativo de México. En los últimos años se han sumado a los ciclos escolares decenas de miles de niños que se apellidan Sánchez, Fernández, Hinojosa, entre otros apellidos, que hablan inglés y no hablan español. Esta presión en el sistema escolar mexicano, equiparada a las dificultades que enfrentaron las escuelas en California y Texas para integrar a los niños mexicanos y centroamericanos que llegaron sin hablar inglés en décadas pasadas, nos hace pensar en la necesidad de trabajar en conjunto desde una perspectiva subregional, vinculando al Triángulo del Norte de Centroamérica, México y Estados Unidos.

Con relación a los factores que han provocado una disminución en los flujos de emigración mexicana hacia Estados Unidos y de transmigración desde América Central hacia Estados Unidos, existen cinco razones por las cuales los académicos aún no nos ponemos de acuerdo sobre su peso específico.

La primera razón es la disminución, y en algunos casos la desaparición, de lo que en inglés se conoce como *pull factors* – los factores de atracción – de la economía de Estados Unidos para los migrantes. La crisis económica de Estados Unidos ha provocado un incremento del desempleo que llegó al 9.2 por ciento a nivel nacional, repercutiendo en la falta de empleos para los mexicanos y los centroamericanos que buscaban oportunidades en Estados Unidos.

Por otro lado, los factores de expulsión, o *push factors*, también han cambiado. Las diferencias de salarios entre México y Estados Unidos ya no son abrumadoras. Antes de la crisis, lo que una persona ganaba en México al día era equivalente a lo que ganaba en una hora de trabajo en California. En la actualidad esta diferencia ha disminuido.

El tercer factor es que se ha mejorado el sistema de salud en México. Un campesino en Jalisco, Michoacán o en cualquier Estado de México, cuenta con un mejor acceso a los sistemas de salud que el que tendría en los Estados Unidos. La promoción del Seguro Popular ha transformado radicalmente el acceso a la salud pública de los mexicanos durante la presidencia de Felipe Calderón. Esta facilidad para acceder a la salud pública, evidentemente, repercute en la decisión del mexicano para regresar a su país.

El cuarto factor es la guerra que se libra en algunos Estados de la Unión Americana contra los migrantes. Esta situación, que preocupa enormemente a México y a los países centroamericanos, además de las implicaciones políticas, requiere un cambio en la práctica consular mexicana y centroamericana. Los Consulados de la región tendrán que unir esfuerzos con otros actores involucrados en la protección de los ciudadanos mexicanos y centroamericanos residentes en Estados Unidos, como las Iglesias, las clínicas de salud y otras entidades comunitarias.

El quinto factor está asociado a la disminución de la presión demográfica en México, provocada por la caída en las tasas de natalidad. Por otro lado, la falta de seguridad en el país está provocando una

emigración de mexicanos con muchos recursos, por ejemplo, de la ciudad de Monterrey hacia las ciudades de Houston o San Antonio, en Texas, lo cual, además, está provocando el incremento en los precios de cierto tipo de inmuebles en Houston.

La interconexión entre estos cinco factores, así como otros elementos involucrados en la reducción de las emigraciones mexicanas y de las transmigraciones a través del territorio mexicano, aún no están totalmente esclarecidos entre los académicos. Esta es una deuda que los académicos tenemos con quienes deben tomar las decisiones. Esperamos que este Fórum también nos ayude a explicar estos elementos.

Les invito a que aprovechemos esta oportunidad que nos brinda la Red Scalabriniana Internacional de Migración (SIMN) para reflexionar juntos, actores políticos y sociales, sobre las políticas y programas más adecuados para tener una migración ordenada y segura.

Muy buenos días, bienvenidos todos a este Tercer Fórum sobre Migración y Paz.

Inauguración del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz

*Felipe Calderón Hinojosa
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*

Muy estimado doctor Óscar Arias Sánchez, ex Presidente de la República de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz. Muchas gracias por estar aquí don Oscar. Nos enorgullece, nos emociona tenerlo en México nuevamente.

Padre Leonir Mario Chiarello, Director Ejecutivo de la Red Internacional Scalabriniana de Migración. Gracias por estar aquí.

Señor Antonio Luigi Mazzitelli, Representante para México, Centroamérica y el Caribe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Muchas gracias por su presencia.

Señor Thomas Weiss, Representante en México de la Organización Internacional para las Migraciones. Bienvenido.

Estimado doctor Rafael Fernández de Castro, Jefe del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM. Muchas gracias por la organización de este evento.

Querido padre Flor María Rigoni, Director y Fundador de la Casa del Migrante en Tapachula, Tijuana y en muchas partes de México.

Muy estimadas señoras y señores, servidores públicos de México, de Estados Unidos, de Guatemala, de Alemania, de Ecuador y de Brasil.

Muy estimados representantes de la sociedad civil. Muy estimados representantes de organismos internacionales. Muy estimados representantes de organizaciones religiosas. Empresarios, académicos, líderes de opinión comprometidos con el tema migratorio.

Señoras y señores:

Para mí es muy grato poder estar con ustedes el día de hoy, y poder inaugurar y hacer algunos comentarios desde luego, en éste Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz, que este año tiene como tema central: La Migración Internacional Segura.

Me da mucho gusto que a partir de hoy se reúnan en México expertos de todo el mundo para dialogar en torno a este fenómeno migratorio, sus implicaciones políticas, económicas y sociales y para discutir sobre los mecanismos de cooperación y las acciones que realizan o que deben realizar los gobiernos a fin de brindar seguridad a los migrantes.

Les doy la más cordial bienvenida, y espero que su estancia en México sea, verdaderamente fructífera y, además, por qué no, también muy placentera.

Quiero expresar mi reconocimiento a la Red Internacional Scalabriniana de Migración (SIMN) y también al Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en cierta parte también mi alma máter, por el importante esfuerzo para organizar este evento sobre migración.

Espacios como éste no solo nos permiten analizar el fenómeno migratorio, sino generar nuevas propuestas que incorporen la perspectiva de los gobiernos, de los legisladores y de la sociedad civil, con la finalidad de atender la problemática que enfrentan los migrantes, en particular aquella relacionada con la seguridad.

La migración, lo sabemos bien, es un fenómeno social que ha estado presente a lo largo de toda la historia de la humanidad. Es más, creo que el ser humano fue primero migrante, antes que ser estacionario. Primero fuimos nómadas.

La evolución de las sociedades ha estado ligada con este movimiento de personas entre distintas regiones. Muchas naciones, incluyendo las más desarrolladas del mundo actual, se han beneficiado y se han enriquecido a partir del intercambio con otras culturas y la integración de diferentes lenguas, conocimientos y tradiciones.

La globalización de la sociedad y, en particular, la globalización de las economías, fomentan aún más los flujos migratorios. La economía global estimula el amplio intercambio de todos los factores que inciden en la producción: el capital, la inversión y, por supuesto, el trabajo.

Igualmente, el acceso a la información y las expectativas de mejores condiciones u oportunidades económicas en otros países distintos al lugar de origen son también un motor importante de las migraciones. Así ha sido y así será siempre.

Es más, en una economía global como la que tenemos, de no existir las condiciones que permitan la integración adecuada de tales factores, se pierden verdaderas oportunidades para todos, tanto para el crecimiento, como para la generación de empleos y el aumento del ingreso de todos los pueblos.

Creo que uno de los temas fundamentales es poder entender este aspecto hasta ahora poco explorado, yo diría, de la parte muy positiva de la migración en términos económicos.

Todavía existen amplios sectores que no quieren reconocer esta realidad y que promueven no sólo leyes y prácticas restrictivas, sino también verdaderos odios y ánimos xenofóbicos que obstaculizan la migración.

Todavía en la actualidad vemos naciones que no sólo niegan los beneficios de la migración, sino que endurecen su legislación y criminalizan a los migrantes. Es una situación a todas luces injusta, que obliga a los migrantes a moverse en la clandestinidad y los coloca, precisamente, en una situación muy vulnerable.

Un factor clave por el cual la criminalidad se apodera del control de migrantes es, precisamente, por esta vulnerabilidad. El paso de redes clandestinas de polleros, de coyotes, a redes clandestinas de polleros y coyotes controlados por organizaciones internacionales del crimen, es un paso casi mecánico en esta sociedad que ahora vivimos. Estas organizaciones criminales internacionales tienen como estrategia vital para su éxito la expansión territorial y el dominio de todas las redes asociadas a su expansión territorial.

Como he insistido en definir, el crimen organizado es aquella organización criminal que busca apropiarse, a través de la violencia o de la amenaza, de las rentas lícitas o ilícitas de una comunidad.

Y si hay una renta, y particularmente una renta ilícita, proveniente del tráfico de personas, el crimen organizado ha buscado apoderarse de esa renta ilícita. Y lo ha logrado en buena manera, como busca apoderarse, en cualquier comunidad, de la renta ilícita de la venta de alcohol adulterado, de la trata de personas, de la prostitución, de la renta ilícita de venta de gasolina robada, de la venta ilícita de diversa producción o venta de piratería, por ejemplo, etcétera, etcétera.

La inseguridad, asociada a la presencia de grupos delictivos, está precisamente en toda la línea, en toda la cadena migratoria. La

inseguridad está en los lugares de origen, porque controlan a los reclutadores, a los colocadores, a los polleros. La falta de seguridad está en los lugares de tránsito, porque, precisamente, su red de corrupción le permite controlar las rutas del migrante. Y la inseguridad está, por supuesto, en los lugares de destino. Porque no nos vengan a decir que estas rutas de control de tráfico de drogas, de personas, de armas y de dinero, se acaban en el Río Bravo.

Yo creo que ahí apenas empieza lo verdaderamente rentable de esas rutas.

El verdadero negocio está a todo lo largo, pero creo que el verdadero negocio está donde se encuentra el ingreso mayor, que es del otro lado de la frontera.

Las leyes restrictivas, voy al punto, lo que hacen es obligar a millones de personas a vivir en una situación de irregularidad, a ser vulnerables y a ser presa fácil de esa expansión criminal.

Asimismo, la discriminación social de que son objeto, expone a los migrantes a una situación de explotación laboral, a la trata de personas y a la violación de los derechos humanos.

Además de estas condiciones de inseguridad, debemos sumar lo que tradicionalmente para mí ha constituido un factor de pérdida para los países que son de migrantes o que expulsamos migrantes. Siempre he sostenido en México y particularmente en Estados Unidos, que es falso que nos interese promover o estimular la migración. Al contrario, yo estoy convencido de ello: soy originario de un estado expulsor de migrantes, en Michoacán. Hay cuatro millones de michoacanos en territorio nacional y otros dos millones de michoacanos en Estados Unidos, la mayoría en Chicago y en California, en Texas muchos de ellos.

Y, la verdad, es que cada familia que pierde un migrante, lo pierde verdaderamente, se mutila. Cada comunidad que pierde un migrante pierde a su gente más brava, a sus líderes más carismáticos, a los muchachos más audaces y, desde luego, muchas veces a los más trabajadores.

La migración no es, ni remotamente, una alternativa deseable para ninguna familia y para ninguna comunidad. Es decir, la separación de familias enteras, de padres que pierden a sus hijos para no verlos quizá nunca más y viceversa, de hermanos, la angustia, la incertidumbre de quienes se quedan atrás.

Yo mencionaba que todos los mexicanos, o una buena parte al menos en mi tierra, todos tenemos un migrante lejos. Tengo primos, primas hermanas, tíos, gente muy, muy cercana. Yo comentaba que un hermano de Margarita, no hemos podido verlo hace 12 o 13 años por una situación que, verdaderamente, genera una problemática que duele, y que hay que enfrentar.

Ante esta realidad, amigas y amigos, los gobiernos no podemos apostar por la cerrazón y tratar de detener los flujos migratorios por decreto. No podemos negar esa realidad con políticas, con legislaciones, o con acciones xenofóbicas, represivas y, mucho menos, violatorias de derechos humanos.

Nuestro deber ético es articular respuestas políticas integrales, y contar con una legislación más humana y con instituciones que garanticen la seguridad, y sean respetuosas de la dignidad de los migrantes.

En México, tenemos la firme convicción que los movimientos migratorios no deben continuar siendo vistos como una amenaza para nuestras sociedades. El migrante enriquece nuestra sociedad, nuestra cultura, nuestra economía.

Estamos convencidos, además, de que la migración ordenada puede traer grandes ventajas, especialmente para las sociedades de destino, y también las trae, desde luego, para las sociedades de origen.

La responsabilidad del Gobierno es entender eso, entender cómo no sólo en el sentido económico, sino social y humano, el fenómeno de la migración tiene aristas que debemos abordar como una realidad, y a partir de ahí, diseñar políticas nacionales e internacionales que atiendan este fenómeno de manera pluridimensional.

Veán el caso de la migración entre México y Estados Unidos. Si revisan ustedes cualquier libro de texto de economía serio, distinto de los que sólo tienen pura ideología, —porque eso hemos padecido también mucho en América Latina—, cuando explican el fenómeno del crecimiento económico y de la producción, empiezan por decir que la producción deriva de una multiplicidad de factores. Pero empecemos por el caso más elemental, fundamentalmente dos factores, que son: capital y trabajo. Ambos factores se necesitan. Incluso, el ejemplo clásico de los economistas es decir que capital y trabajo son como el zapato izquierdo y el zapato derecho. Se necesitan. Y las funciones de producción, además, están diseñadas así.

Ahora, llevemos este caso a un caso de la vida real: una economía grande, –que también es uno de los modelos que usan los economistas–, y una economía pequeña. Una economía grande, intensiva en capital, como es la de Estados Unidos, y una economía pequeña, ya no tan pequeña, intensiva en mano de obra, como es México, o sí, pequeñas, como son las economías centroamericanas: ambos factores se necesitan. Y, por supuesto, nosotros quisiéramos resolver esta ecuación evitando que nuestra mano de obra se vaya para allá, sino más bien, atrayendo acá el capital que se requiere para generar una economía productiva.

Por eso hay que promover la inversión. Y por eso, hay que sacudir una serie de barreras, de mitos y de intereses. Porque hay intereses económicos y políticos que se oponen a que haya inversión en nuestros países.

Pero, de la misma manera, amigos, yo afirmo hoy, que el crecimiento y la competitividad económica de Estados Unidos, durante todo el Siglo XX, no se puede entender sin la migración de mano de obra mexicana y centroamericana. Estados Unidos no sería la potencia económica que es hoy sin esa migración. La complementariedad de nuestras economías es obvia, es un fenómeno social y económico.

Aún en términos diplomáticos, el fenómeno migratorio en su versión formal y más intensa, se origina en una invitación de los Estados Unidos. Estados Unidos invitó a trabajadores mexicanos y seguramente de otros países a trabajar en los campos, en las fábricas norteamericanas, mientras los jóvenes norteamericanos luchaban en la Segunda Guerra Mundial por la libertad de todos nosotros.

Y ese fenómeno, el Programa Bracero, empieza así de una invitación abierta, deliberada y formal que va originando una larga red de flujos migratorios, de familias que se enraízan, de contactos que se establecen.

El fenómeno económico tiene que ver con este fenómeno natural de integración y, advierto, en la medida en que se sigan exacerbando los frenos absurdos a la migración, en la medida que se siga persiguiendo a migrantes en Estados Unidos, –sobre todo, de esa manera irracional y en ocasiones violatoria de los derechos humanos–, en esa misma medida seguirá perdiendo la sociedad americana la competitividad que necesita para generarle trabajo a sus propias familias. En esa misma medida, los productos americanos seguirán

siendo más caros y más malos que los de otras regiones. En esa misma medida, el factor de producción en Estados Unidos será cada vez más deficiente, y es lo que está atrás, verdaderamente, de la crisis económica que están padeciendo.

Este fenómeno se asocia a algo que ha señalado ya el doctor Fernández de Castro. Lo que cada vez mayores estudios están afirmando, a pesar de la resistencia a reconocerlo se está teniendo que reconocer, es que la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, aunque siga presente, está llegando a un punto de estabilización. Además, como lo ha demostrado la Universidad de Princeton, la tasa neta de migración, es decir, la diferencia entre los migrantes que se van de México, menos los migrantes que regresan a México, está llegando a cero, después de haber estado en algunos puntos quizá en el siete, ocho por ciento de la población neta. Esta tasa está llegando a cero en el año 2010 y se explica por muchos factores.

Esta estabilización de la emigración de mexicanos a Estados Unidos, como lo comprueba la Universidad de Princeton, se explica por los factores de oportunidad. Efectivamente, México está llegando a la cobertura universal de salud y esto quiere decir que los excluidos de siempre, entre los cuales se encuentran los mexicanos emigrados y también los potenciales migrantes, tienen en México en materia de salud condiciones de vida y de protección que no tienen en Estados Unidos y que este es un factor muy relevante.

Me atrevo a decir que existen otras condiciones de exclusión en el caso específico de los migrantes mexicanos. Los jóvenes mexicanos están teniendo más oportunidades, no las suficientes desde luego, pero más oportunidades de estudio que los jóvenes migrantes mexicanos en Estados Unidos, porque en Estados Unidos se hacen más restrictivas las leyes, por ejemplo, dificultando el estudio de los jóvenes, mientras en México estamos ampliando las oportunidades educativas.

En cinco años hemos inaugurado en México 985, es decir, casi mil bachilleratos, la mayoría técnicos; 96 nuevas universidades, partiendo de cero, y la ampliación de los campus de otras 50 universidades, con lo cual estamos elevando la cobertura de educación en este sector crítico para nuestra sociedad.

Es muy importante un artículo del New York Times, en el que se habla no solo de las conclusiones de la Universidad de Princeton, sino también, –muy en el estilo periodístico norteamericano–, del ejemplo

de una familia de Los Altos de Jalisco, donde el bisabuelo, el abuelo, el papá, los tíos, los hermanos, todos se fueron, pero el bisnieto o los bisnietos, un par de muchachos de 16, 17 y 18 años deciden quedarse. Ellos deciden quedarse porque están en un curso preparatorio de la localidad, que les asegura un lugar en una Universidad Tecnológica que abrimos también en Los Altos y que, a su vez, les asegura un trabajo en una de las industrias de la Zona Metropolitana de Guadalajara que tiene una alta competitividad en el mundo internacional. Ahí, por ejemplo, se produce el 65 por ciento de los BlackBerry de todo el mundo.

Este factor de oportunidad es positivo, pero hay otros factores negativos, como la violencia que sufren los migrantes. En 2011, han aumentado los casos de violencia, de homicidio, para decirlo con todas sus letras, de migrantes por parte de autoridades migratorias y policíacas americanas.

A ello se suma la peligrosidad, y esto nos lleva al tema de este Fórum, que el crimen organizado ha inducido en los migrantes. Hay un fundado temor entre los migrantes, y lo que debemos hacer es avanzar para desmontar las redes de criminales que están, como un cáncer, metidas en los distintos nodos, en los distintos ganglios digamos así, de decisiones de autoridad. Por eso es muy importante combatir al crimen organizado. El crimen organizado no es un asunto que se reduce al narcotráfico y, yo diría, ni siquiera fundamentalmente se reduce al narcotráfico. La venta de narcóticos a Estados Unidos, podrá ser todavía la primera fuente de ingreso para los criminales, y por eso los americanos están obligados a reducir este flujo a como dé lugar, a ver a qué palo se suben como decimos los mexicanos, pero los americanos tienen que cortar ese flujo.

Sin embargo, ante la criminalidad, nuestro problema de política pública es más que solo el narcotráfico, es la inseguridad y el ataque a la sociedad civil que hacen en México, y el apoderamiento de las rentas de nuestras comunidades. En otras palabras, nos preocupa el apoderamiento de las rentas, de lo que tiene que pagar exorbitantemente el migrante para poder pasar por México, y que esa renta se quede con el criminal, que además va y lo secuestra y espera que sus familiares le paguen un rescate. Eso es lo que nos preocupa.

Como nos preocupa que extorsionen al ganadero, y nos preocupa que extorsionen al aguacatero, al abarrotero, y al gasolinero. Eso es lo que nos preocupa.

Por eso, ese crimen organizado es un cáncer que se debe erradicar. Y se debe erradicar de manera terminante, a riesgo de que siga simple y sencillamente expandiéndose, no sólo por México, sino metiendo sus garras en todas las cadenas productivas que pueda copar, desde los Andes, donde tiene su principal cadena de suministro, hasta los Estados Unidos.

Amigas y amigos, vuelvo a mi punto. En la medida en que nuestras economías aprovechen la presencia de inversión y de mano de obra suficiente y altamente calificada, todos seremos más competitivos y tendremos más oportunidades de crecer. Y en la medida en que integremos las ventajas de todos, que es dando libertad a que se puedan integrar factores de producción, tendremos economías más productivas. Esto es por la parte económica.

Por la parte social y por la parte humana, que es más importante que la económica, debemos entender que no tendremos sociedades humanas mientras sigamos fomentando sociedades excluyentes, sociedades incapaces de comprender la humanidad o el sentido humano de la vida y de la persona, mucho más allá de las fronteras, de las naciones, de las creencias y de las razas.

Por esa razón, amigas y amigos, en el Gobierno Federal estamos convencidos de la importancia de ordenar y dignificar la migración. Y eso explica el esfuerzo que hemos hecho, no sin dificultad, no sin errores, en esta Administración.

¿Qué hemos hecho?

Primero, en el ámbito legal, y empezando por la Administración Pública, México derogó del Código Penal la figura o el tipo de migración, y desde hace casi cuatro años en México, por primera vez, la migración dejó de ser un delito.

Segundo, también en el ámbito legal, decidimos establecer un marco jurídico, que algunos califican de vanguardia. Yo les pido que ustedes lo revisen y digan qué tal quedó. Es un marco jurídico muy avanzado a nivel internacional, como una base para una migración más segura, más ordenada, más respetuosa de los derechos humanos.

En mayo de 2011 promulgué la nueva Ley de Migración en México, que contempla muchas situaciones. Por ejemplo, todas las situaciones posibles para el migrante que está de paso, incluso, para el que va a otro país. Con ello queremos darle a los migrantes las

condiciones para que pase de manera segura y que dependa de un marco legal de certidumbre y no del negocio de los polleros o de los criminales.

La ley establece también el derecho de los migrantes a la educación y a la salud, con lo cual la migración queda descriminalizada y queda erradicada cualquier política sectaria, digámoslo así, en estas materias.

El migrante, como he dicho, no es visto como delincuente sino como una persona con derechos, lo que demuestra que se terminó ese proceso de criminalización.

También este año concretamos la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, con lo cual la Constitución Mexicana eleva al más alto rango, al rango constitucional, no sólo los derechos, ahora reconocidos en nuestra Constitución, sino todos los derechos humanos reconocidos en cualquier tratado internacional en la materia que haya signado nuestro país.

Esta reforma garantiza la protección de los derechos tanto de ciudadanos mexicanos como de cualquier persona que se encuentre en el territorio nacional, incluyendo a los migrantes.

Tercero, a fin de garantizar esos derechos y tal seguridad de migrantes, estamos realizando acciones importantes en el ámbito institucional. En particular, estamos llevando a cabo un proceso complejo, largo, difícil, pero un proceso decidido, de depuración y fortalecimiento del Instituto Nacional de Migración que, por desgracia, había sido presa, no sabemos desde cuándo, –yo creo que desde hace muchísimo tiempo– de corrupción, de malos manejos y de abuso.

Estamos decididos a erradicar toda arbitrariedad y todo abuso en esta Institución. Cualquier expresión de injusticia en ese Instituto es, simple y sencillamente, intolerable por el Gobierno de la República. Y lo mismo vale para cualquier policía: las policías Federales y también las estatales.

¿Qué hemos hecho para eso?

He instruido al Instituto para que se apliquen rigurosos exámenes de control de confianza a todos sus integrantes. Como consecuencia de esto, por ejemplo, el último año se han dado de baja más de 200 funcionarios del Instituto, sea por irregularidades, en cuyo caso se han

ido a la cárcel, o sea simplemente por no haber aprobado el examen de control de confianza, que nos da un indicador, no absoluto pero confiable, de quién puede ser un servidor honesto y quién está vinculado a redes de corrupción.

Y no vamos a parar, porque ese es nuestro deber, hasta que todos los servidores públicos que tienen que ver con migrantes sean confiables, profesionales, y brinden a los migrantes el trato digno que merecen.

Por último. También quiero mencionar que hemos puesto especial atención en las políticas preventivas y de atención, a través de una mesa de diálogo, que ha impulsado mucho Margarita Zavala, mi esposa, y que es una Mesa Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes.

Éste es una iniciativa fundamental, porque se dedica a la peor realidad que viven los menores y las mujeres en la migración: las mujeres, muchas veces, son obligadas a prostituirse (esa es, en muchas oportunidades, parte de la cuota que tienen que pagar), y las niñas y los niños que son, simplemente, dejados a su suerte en todo el trayecto.

La violencia que se vive en algunas ciudades fronterizas de México se debe a muchos factores, pero uno de ellos es porque las autoridades americanas deportan cada año, en ciudades como Ciudad Juárez o Tijuana, entre 60 y 70 mil migrantes. Dentro de esos 60 o 70 mil hay muchos que son, realmente, criminales, que han cometido algún delito y que, para las autoridades americanas, les sale más barato dejarlos del lado mexicano que iniciar un proceso legal, como debería ser, para establecer si son culpables o no. Y eso, evidentemente, se vincula rápidamente con redes criminales en la propia frontera.

Además de estas personas que son deportadas y abandonadas en la frontera, cada año llegan a México más de 10 mil niñas o niños menores de edad no acompañados. Imagínense la suerte de un chiquito que viene desde Oaxaca o desde Honduras: ha pasado todas las de Caín para llegar a Estados Unidos, lo atrapan y lo dejan en la frontera mexicana, sin su papá, sin su mamá, sin sus hermanos, sin nadie que se haga responsable de su suerte.

Creo que es el caso más aberrante de lo que se está cometiendo hoy en día, en materia de migración: el abandono y el abuso de los niños y las niñas no acompañados en este proceso.

Amigas y amigos, señoras y señores:

Sabemos que la migración es un tema muy complejo, un tema que exige mucha voluntad, mucho esfuerzo, mucha comprensión de toda la sociedad, para generar condiciones que permitan a los migrantes desarrollar su vida con seguridad, con dignidad y con la certeza de que sus derechos estén siempre protegidos.

La migración, además, será un fenómeno presente mientras haya carencias sociales y económicas de las personas en sus lugares de origen, particularmente en esta época en que hay una doble crisis internacional que está sacudiendo drásticamente a la gente más pobre: la crisis de la recesión mundial, que deja sin oportunidad a toda la economía, y la crisis de los precios de los alimentos, cuyo precio se ha elevado a su nivel más alto, más del doble del nivel previo, como en el caso de los precios del maíz, del trigo, del pan, de la tortilla y de otros alimentos.

Este golpe, sumado al de la violencia expulsora, se encuentra entre los factores principales que provocan la migración.

Es claro que los gobiernos debemos tener plena conciencia de este asunto, tomar seria responsabilidad en el tema y desarrollar, en consecuencia, políticas públicas, instituciones y legislaciones que abran paso a lo que exigimos para nosotros y que debemos dar para otros: una migración ordenada que potencie las bondades y las ventajas que los procesos migratorios tienen para los países, y que a través de la legalidad evite que millones de personas tengan que vivir el drama de la clandestinidad.

En esta tarea, sabemos, que la sociedad civil es indispensable. Y también me gustó mucho la expresión de la sociedad incivil, mencionada en la apertura de este Fórum, que es, precisamente, un obstáculo y un enemigo común para los gobiernos y la sociedad civil. La sociedad civil, que tiene que prevalecer sobre la incivil, tiene que seguir adelante en este esfuerzo.

Y por eso, finalmente, reconozco a todas las organizaciones de la sociedad que, con un profundo sentido humano y solidario, trabajan por el bien de los migrantes, en particular, aquellas que integran la Red Scalabriniana, que desde hace varias décadas trabaja en México, bajo el liderazgo decidido del Padre Flor María Rigoni, a quien le agradezco mucho la invitación a este encuentro, y le ofrezco la posibilidad de

poder seguir trabajando conjuntamente en las Casas del Migrante en Tijuana, en Juárez, en Tapachula, en Agua Prieta, y en todas las Casas donde se requiere el apoyo decidido de la sociedad civil y, también, del Gobierno de México.

Y si me permiten, les voy a pedir que me acompañen de pie para hacer la declaratoria solemne de inauguración del Fórum.

El día de hoy, 20 de octubre de 2011, siendo las 10 horas con cinco minutos, declaro formalmente inaugurados los trabajos del Tercer Foro Internacional sobre Migración y Paz, deseándoles a todos ustedes el mayor de los éxitos.

La migración no es una opción, sino una fuerza

*Oscar Arias Sánchez
Ex Presidente de la República de Costa Rica
Premio Nobel de la Paz 1987*

Uno de los hijos favoritos de esta tierra, el Premio Nobel de Literatura Octavio Paz, una vez escribió: “Hoy hablamos todos, si no la misma lengua, el mismo lenguaje universal. No hay un solo centro y el tiempo ha perdido su antigua coherencia: Este y Oeste, ayer y mañana existen como una confusa fusión en cada uno de nosotros. Diferentes tiempos y diferentes espacios se combinan en un aquí y ahora que está en todas partes al mismo tiempo”.

Siempre he creído que los poetas son científicos a su manera y que la sensibilidad que los caracteriza puede brindarnos un pronóstico muy cercano a lo que podrían decirnos estudios sociales o estadísticos. El mundo que nos describe Paz en sus versos es el mismo que nos describen en prosa los informes de gobiernos y organismos internacionales: vivimos en un mundo que ha perdido la rigidez de sus fronteras geográficas y de sus divisiones históricas. Vivimos en un mundo donde los límites cada vez importan menos y la unión de los pueblos cada vez importa más. Vivimos en un mundo donde es posible estar en más de 4 países y 3 continentes en un día, y en donde los husos horarios son retados diariamente por las tecnologías de la información. Vivimos en un mundo donde las ciudades más ricas son las ciudades cosmopolitas, en las que se habla más de 20 idiomas y conviven un sinnúmero de tradiciones religiosas y culturales.

El nombre de este Fórum que nos reúne es esperanzador, pero representa a la vez un desafío. Estoy seguro que la mayoría de las personas no identificarían, al menos no inmediatamente, la migración con la paz. No los culpo. Creo que la migración ha sido uno de los fenómenos sociales y globales más atacados y, sobre todo, incomprendidos, particularmente por parte de grupos acaudalados y conservadores.

La migración es un fenómeno que las cámaras de televisión y los periódicos asocian más con la guerra, con las hambrunas y con los desplazamientos civiles que con la paz, la cultura y el desarrollo.

Tenemos entonces, por delante, un gran reto: demostrarle al mundo que la migración no es una opción, sino una fuerza, y una fuerza que si es bien entendida y, más importante aún, que si es bien atendida, puede ser provechosa para los migrantes y para los países que los reciben. Para ello es importante no sólo entender y atender sus causas, sino también responsabilizarnos por ellas, más que responsabilizar a otros.

Cualquier país en el que los migrantes conformen una parte considerable de la población, incluido mi país, tiende naturalmente a enfocarse en las causas de la migración que afectan específicamente a su territorio. Lo mismo podemos decir de aquellos países, como México, donde diariamente cientos de familias viven la tragedia de partir al destierro, dejando atrás su historia y sus raíces.

Ciertamente, las causas y las características de los grupos migratorios no pueden resumirse en una única categoría. No es lo mismo un refugiado de Colombia que uno de Darfur, ni un migrante económico de Nicaragua que uno de la India. Sin embargo, no deja de ser importante discutir la migración como un problema global, más allá de las particularidades de cada nación o región. A fin de cuentas, no existe nación en el mundo, ni desarrollada ni en desarrollo, que no participe del fenómeno de la migración. La información que podemos recabar estudiando la migración desde una óptica general es sumamente valiosa, pues se trata de uno de los más grandes fenómenos de nuestra era, y con el que habremos de convivir, lo queramos o no.

A estas alturas, deberíamos estar convencidos de sobra, que no hay muro ni mar capaz de detener a los hambrientos y que la pobreza no necesita pasaporte para viajar y que la historia gira como una noria: quien hoy se encuentra arriba, en otro momento ha mojado su espalda en el agua para alcanzar la tierra prometida.

El tema de las migraciones nos exige plantear incómodas preguntas sobre nuestra propia peripecia histórica y sobre los factores que hacen que unos países expulsen personas mientras otros las atraen. Hay quienes argumentarían que la migración es exclusivamente un problema de los países en desarrollo, y que los países desarrollados no hacen más que lidiar con las irresponsabilidades de las naciones que expulsan migrantes. Quienes piensan así pueden tener razón, pero no toda la razón. Lo cierto es que las naciones desarrolladas tienen una gran responsabilidad en la cantidad de personas que emigran, una responsabilidad que no sólo es histórica, sino también presente. Hace

ya hace mucho tiempo, el ex Primer Ministro británico Clement Atlee, hizo una sombría advertencia a los países desarrollados: “no podemos sobrevivir si creamos un paraíso dentro de nuestras fronteras y toleramos el infierno fuera de ellas”.

Hasta ahora se ha hecho muy poco para revertir ese presagio. Pese a todos los discursos pronunciados en la Cumbre de Monterrey en el año 2002, tan sólo cinco países desarrollados – todos muy pequeños – dedican al menos el 0.7 por ciento de su Producto Interno Bruto a la ayuda al desarrollo, el modesto objetivo aprobado en esa cumbre. La realidad es que el total de la ayuda oficial al desarrollo que otorgan los países más desarrollados es una cuarta parte de la suma que dedican en subsidios para proteger a sus agricultores, y una décima parte de la inversión que hacen en sus fuerzas armadas. La realidad es que los países desarrollados continúan jugando a la ruleta rusa en la Ronda de Doha para la liberalización del comercio mundial; una ruleta rusa en la que quienes pondrán la sien serán los millones de productores de los países pobres, que tan sólo quieren una oportunidad para que sus productos vayan al mundo rico.

Al mismo tiempo, las naciones desarrolladas han caído en el conformismo de creer que el tema de la migración se puede resolver con muros y cercas. La inmigración es mucho más que un problema de seguridad, es un tema de desarrollo humano cuya solución compromete delicados aspectos de la relación entre países ricos y países pobres. Muchos países receptores de migrantes han fallado en aceptar el hecho obvio de que una solución permanente a la migración irregular debe involucrar la ayuda a las naciones en desarrollo, para mejorar sus servicios de educación, salud y vivienda, así como su infraestructura y su plataforma productiva.

La tarea es doble: se trata no sólo de brindar cooperación internacional en programas de inversión social, sino también cooperación técnica y oportunidades de comercio, con el fin de que los países más pobres puedan producir y competir. Después de las guerras civiles y las hambrunas, la migración es principalmente causada por la poca competitividad de los países en vías de desarrollo, que les impide crear empleos estables y bien remunerados. En esta tarea, es mucho lo que los países ricos pueden colaborar. Algunos dirán que esos esfuerzos son muy costosos, pero lo cierto es que no son más costosos que los gastos multimillonarios que se hacen actualmente en muros y armas.

Al norte de la frontera de este país tenemos el mejor ejemplo: el muro que divide la frontera entre Estados Unidos y México, cuyo costo por milla ha sido estimado en 3 millones de dólares. Si ustedes, como muchos de sus compatriotas, caminaran a lo largo de ese muro, cada paso que den sumará el equivalente a 1.500 dólares. Con cada paso que den se podría comprar computadoras MIT Media Lab XO para siete niños, con el fin de que puedan unirse al mundo globalizado, en lugar de quedarse fuera de él. Con cada paso que den, se podría financiar por más de un año un programa de becas de 100 dólares mensuales a estudiantes pobres, con el fin de que se mantengan estudiando y algún día puedan encontrar un trabajo digno en su país. Solo con el muro completo, se podría becar a 1 millón 750 mil jóvenes. Si las naciones más ricas cambiaran su percepción y su manera de actuar frente a la migración, aunque fuera tan solo un poco, podríamos cambiar radicalmente los efectos de la migración irregular a largo plazo, al tiempo que construimos un mundo más justo, más estable y más equilibrado.

Pero las respuestas incómodas en torno a la migración alcanzan también a las naciones en desarrollo, particularmente a aquellas que expulsan día a día personas de su territorio. A lo largo de mi carrera política he comprobado que, sin importar qué tan condenables sean las faltas o las acciones de otros, no podremos resolver nuestros problemas sin mirarnos también en el espejo. Para nadie es un secreto que América Latina, la tierra que Antonio Pigafetta, cronista de Magallanes, describiera azorado por la abundancia de sus prodigios, el destino predilecto durante siglos de millones de seres humanos en búsqueda de una tierra de promisión, ha dejado de atraer personas. Todo lo contrario: hoy expulsa seres humanos a una velocidad nunca antes vista en su historia. Es hora de que América Latina se pregunte, serenamente y sin prejuicios, qué debe hacer para que su primer producto de exportación no sea su gente. Las respuestas no son fáciles, pero tampoco son desconocidas.

Contener la emigración pasa, en primer lugar, porque América Latina decida si va a adherirse definitivamente a valores democráticos fundamentales o, por el contrario, seguirá cediendo a las tentaciones populistas y a los discursos demagógicos de quienes desprecian la democracia liberal y la consideran un lujo prescindible. En esto ha habido progresos considerables. Hoy, con la evidente excepción de un país, toda nuestra región habla más el lenguaje de la libertad que el de

la represión, más el de la esperanza que el del miedo, más el de la dignidad de los ciudadanos que el del poder absoluto de los gobernantes.

Sin embargo, los avances en materia democrática siguen siendo insuficientes. El autoritarismo y el desprecio por las normas constitucionales con que se está gobernando en algunos países de la región nos deben poner en alerta. Son cada vez más los latinoamericanos, civiles y empresarios, que emigran a otros países, huyendo por causas de persecución política. Esto es inadmisibile. Nos ha costado mucha sangre y mucho dolor alcanzar la libertad política y de asociación, para que vengan ahora autócratas renacidos a mancillar esas libertades en nombre de ideologías gastadas. No hay escrita en las estrellas una página donde se decrete la consolidación perpetua de las libertades políticas que hoy disfrutan los latinoamericanos, por lo que esa consolidación depende únicamente de nosotros. Depende de que seamos capaces de comprender la urgencia de preservar en nuestros países el Estado de Derecho y, en especial, la seguridad de las personas y de los bienes, sin la cual no hay competitividad, ni democracia, ni paz.

En segundo lugar, América Latina debe resolver cuál va a ser su relación con el mundo. Nuestros pueblos deben decidir si prevalecerá la visión de quienes nos proponen huir de la globalización y encerrarnos tras nuestras fronteras o, por el contrario, la de quienes creemos que la globalización, aunque no ofrece certezas, ofrece oportunidades que estarán vedadas a quienes escojan la ruta de la autarquía. Solo si abrimos nuestras economías seremos capaces de atraer los flujos de inversión extranjera directa que complementen y hagan más competitivos nuestros mercados internos. Solo si nos abrimos podremos acceder a los beneficios de la tecnología más avanzada y a procesos de aprendizaje productivo que terminan por beneficiar a nuestros empresarios y consumidores locales. Solo si nos abrimos podremos desarrollar sectores productivos dinámicos, capaces de competir a escala internacional. Pero, sobre todo, solo si nos abrimos podremos crear empleos suficientes y de calidad para nuestra juventud.

En tercer lugar, los países de América Latina deben decidir si están dispuestos a invertir en la creación de sociedades más equitativas y seguras o, por el contrario, prefieren resignarse a vivir entre los cíclicos estallidos de violencia fermentados en la injusticia social. Para

que la globalización sea una fuerza para el bien de los países en vías de desarrollo, es imprescindible que estos inviertan en desarrollo humano y, particularmente, en educación. Como lo plantean los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es primordial asegurar la plena equidad de género en el acceso a la educación. Como es ampliamente sabido, el acceso de las mujeres a la educación y los niveles de escolaridad de la población femenina se cuentan entre los más poderosos factores de predicción del desarrollo humano de cualquier sociedad.

El aumento de la inversión social precisa de más recursos, pero sobre todo, requiere voluntad política y claridad en las prioridades de la inversión pública. Tengo muy claro, en especial, que la lucha por una mejor educación está muy ligada a la lucha por la desmilitarización y el desarme. Es lamentable que los gobiernos de algunas de las naciones más pobres de nuestra región continúen pertrechando sus tropas, adquiriendo tanques y aviones para supuestamente proteger a una población que se consume en el hambre y la ignorancia. En el año 2010, los países latinoamericanos gastaron 63 mil millones de dólares en armas y soldados, al tiempo que continúa siendo una de las regiones más violentas y económicamente desiguales del mundo, con aproximadamente 200 millones de personas viviendo en la pobreza. América Latina ha iniciado una nueva carrera armamentista, pese a que nunca ha sido más democrática y a que prácticamente no ha visto conflictos militares entre países en el último siglo.

Por ello, en mi último gobierno propuse a la comunidad internacional que demos vida al Consenso de Costa Rica, mediante el cual se crean mecanismos para condonar deudas y apoyar con recursos financieros internacionales a los países en vías de desarrollo que inviertan cada vez más en educación, salud y vivienda para su pueblo, y cada vez menos en armas y soldados. Es hora de que la comunidad financiera internacional premie no sólo a quien gasta con orden, como hasta ahora, sino a quien gasta con ética.

Es tiempo de vernos al espejo y aceptar lo que ahí vemos. Es tiempo de que entendamos que América Latina solo dejará de exportar a su mejor gente si abraza la globalización y no huye de ella. Si hace un esfuerzo colosal por educar a sus niños y jóvenes. Si abandona definitivamente la sombra del militarismo y dedica más recursos al desarrollo humano. Y si abona, con ciencia y paciencia, la flor democrática que con trabajo y dolor ha germinado en la región.

Solamente así podremos volver a hacer de América Latina el jardín que recibe al que sufre y sueña, y no el páramo que le expulsa.

Amigas y amigos, ese es el debate al que hemos sido convocados. Hoy hemos venido a discutir sobre esos grupos de seres humanos sin símbolos nacionales ni pasaportes oficiales, que desafían cualquier calificación geográfica o étnica, cuyos límites son fijados por la necesidad y por la búsqueda de oportunidades, por la supervivencia y por la búsqueda de la felicidad.

Hoy hemos venido a discutir sobre el pueblo de la nación de los migrantes. Sobre ese pueblo sin un credo nacionalista o una constitución política, excepto por su derecho a perseguir una vida mejor. Sin líderes, pero con padres de familia valientes dispuestos a proteger contra quien sea y lo que sea la vida de sus hijos. No es simplemente un debate sobre las migraciones, sino un debate sobre la dignidad, sobre la integridad de las personas, sobre nuestro desarrollo, sobre nuestro futuro y sobre la capacidad de países ricos y pobres de interiorizar lecciones duramente aprendidas a través de la historia.

Les propongo que iniciemos esta discusión cuanto antes, pero sobre todo que la terminemos cuanto antes y actuemos. Nuestros pueblos – y el pueblo de la nación de los migrantes – no merecen esperar más.

Políticas migratorias en Chiapas

Juan Sabines Guerrero
Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas

En la frontera sur de México concebimos la migración desde un enfoque de atención y solidaridad con los migrantes.

Existen dos maneras de gobernar: o se gobierna exclusivamente para los simpatizantes a un partido político, a un credo religioso, para una sola cultura u origen cultural o nacional; o se gobierna para todos, incluyendo los más vulnerables, que en mi país no votan, y que son los migrantes.

En Chiapas hemos trabajado en estos 4 años en idear, generar y consolidar políticas públicas de un Estado sub-nacional como lo es Chiapas.

En esta frontera sur del país concebimos la migración desde un enfoque de atención, unidad y solidaridad en todas sus facetas. En cuatro años hemos sentado las bases para poder brindar atención con un enfoque hacia la protección, el trabajo, la educación, la familia y la salud, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos.

De esta forma, a pesar de la tensión generada por el tema migratorio con respecto a las políticas ejercidas en algunas regiones del mundo, en México y en Chiapas se buscan alternativas de protección con instituciones, sectores productivos y un pueblo hermano que ve en el trabajador migrante un rostro más humano y una persona cuyos derechos no pueden ser condicionados por su condición migratoria.

Las políticas para migrantes en el gobierno de Chiapas tienen un enfoque desde los ejes de protección, educación, salud, trabajo y respeto a los derechos humanos.

En Chiapas, las políticas públicas en el Estado son implementados con un eje transversal de atención y protección a los grupos vulnerables. De esta forma, el migrante en Chiapas, por mandato constitucional, goza de todas las atenciones y servicios de parte de las instituciones públicas, como cualquier ciudadano. Consecuentemente, la atención al migrante en Chiapas exige una agenda intensa que articule los esfuerzos de todos y reconozca a las organizaciones de la

sociedad civil como actores generadores de una cultura de dignidad y de respeto a los derechos humanos y a favor del desarrollo de nuestras regiones en común.

Con el objetivo de generar esa articulación, en Chiapas se ha creado la Secretaría de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional (SPDFS) con el objetivo de atender la agenda estratégica que requiere la frontera de México, una frontera de retos y oportunidades, de los vínculos de nuestros países bajo una lógica de integración humana hacia el desarrollo.

Esta coordinación refleja la necesidad de articular e institucionalizar la atención al migrante con la sociedad civil, reconociendo y coordinando con actores estratégicos como ONGs, dependencias de gobierno y Organismos Internacionales en un mismo nivel, lo que nos garantiza una atención focalizada con una visión interinstitucional.

Este gobierno ha buscado una permanente relación directa con los países vecinos. Para ello, hemos propiciado los elementos necesarios para fomentar la coordinación con las oficinas de los distintos cuerpos consulares y organismos internacionales acreditados en el Estado.

Para Chiapas y su Gobierno es un privilegio poder generar un trabajo coordinado con los países que han visto en Chiapas a un amigo en el trabajo de protección al migrante. Chiapas ve en la vinculación y la coordinación un pilar más en las Políticas Públicas para Migrantes que ha emprendido el Gobierno de Chiapas en coordinación con otros países y organismos internacionales. De esta forma, Chiapas se consolida como un Estado solidario al *transmigrante*, al inmigrante y al Chiapaneco que decide emprender. Chiapas ve en el migrante a un amigo que siempre tiene las puertas abiertas.

Sesionamos bimestralmente con los representantes consulares para poder tener una retroalimentación de las necesidades tan variables de la protección que efectúan a sus connacionales. Ellos nos brindan retroalimentación de los aciertos y los temas pendientes a seguir mejorando en distintas áreas de atención a los migrantes.

Con el objetivo de mejorar la coordinación, en Chiapas, hemos donado un edificio donde se instalaron todas las oficinas consulares, como también ACNUR, la SRE y la Oficina de Registro Civil para Migrantes. Los migrantes saben cuál es la zona en donde se les puede orientar sin tener que buscar ayuda en distintos lugares y oficinas.

Mediante un convenio marco con la OIM, hemos destinado la ubicación del organismo de Naciones Unidas en el mismo edificio donde se coordina la atención al migrante, en la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur, con el objetivo de orientar la atención al migrante de manera coordinada.

La coordinación entre actores es el elemento crucial en la ejecución de cualquier política de gobierno. En la migración en Chiapas se trabaja con amigos para brindarle la mano al vecino.

Nuestro gobierno siempre ha buscado la guía y orientación que han permitido el desarrollo de políticas públicas que propicien el desarrollo considerando la experiencia de buenas prácticas en otros países del mundo. El hecho de seguir las orientaciones y buenas prácticas de los organismos internacionales, primordialmente de los organismos de Naciones Unidas, nos han permitido guías de acción focalizadas a la consecución de logros concretos y puntuales.

A continuación, me permito mostrar los convenios de colaboración más relevantes que nuestra institución ha signado con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Los aliados con visiones en común, han creado el horizonte que forjamos día a día hoy en Chiapas con hechos tangibles a favor de las poblaciones vulnerables, sin distinción de la condición migratoria en la acción de mi gobierno.

Toda política pública e iniciativa en programas de gobierno estarían limitadas sin el alcance que nos permiten lograr los diferentes sectores de la social civil organizada. Es por eso que en Chiapas vemos a las organizaciones sociales como precursores en la vocación de atención al migrante. Son ellos los que mantienen el alcance de nuestras acciones de gobierno a favor del migrante en nuestras distintas regiones y comunidades.

En Chiapas mantenemos un esfuerzo simultáneo y coordinado, propiciando el fortalecimiento del sector social que trabaja para el migrante. Hemos asistido en ayuda emergente para las organizaciones civiles en todos los aspectos, desde insumos y víveres hasta la creación de infraestructura especializada y equipamiento de ella.

No creo en la temporalidad de un marco de pleno respeto a los derechos humanos en México. Los derechos humanos no pueden

limitarse a una vocación política, un sexenio de gobierno o a coyunturas políticas.

Las garantías de un Estado que tiene los instrumentos y mecanismos institucionales requieren de unidad en la propuesta y legislar para garantizar reformas con la creación de instituciones que permitan la acción focalizada a distintos temas de los ejes de trabajo en la migración.

Me permito mostrarles quince de estas reformas estratégicas en el gobierno de Chiapas que han articulado los resultados en el Estado.

Como parte de la creación de instituciones especializadas en la vocación específica mencionada anteriormente, me permitiré detallar algunas que han sido fundamentales en brindar servicios de manera especializada a la migración, dentro de los muchos rostros y facetas en las que se presenta.

Sabemos muy bien que muchas personas recurren a la migración para la reunificación familiar y para poder sostener a su familia en el país de origen. Vemos como en los últimos años ha habido un incremento de la llegada de madres en búsqueda de sus conyuges, o más alarmante aún, el alto flujo en incremento de los menores no acompañados.

Es por ello que decidimos crear el localmente conocido como “Albergue de Viva México”, con la vocación específica del programa estatal Desarrollo Integral de la Familia (DIF), para atender a las mujeres que en su tránsito por México han tenido que detener su caminar por alguna circunstancia fortuita. Aquí hemos alojado a una infinidad de casos e historias de mujeres y menores que nos hacen reflexionar con el paso de los años sobre la ausencia de una institución de este tipo en la frontera sur. Son muchísimos los años que la migración de los más vulnerables no contaba con apoyo en casos sensibles que hemos conocido y que atendemos con toda la vocación de nuestras instituciones.

Tan solo en el primer año cubrimos la atención de 159 madres o menores no acompañados, pero hemos alcanzado hasta 506 madres o menores por año, con un total de 2.136 historias de vida que hemos podido asistir a lo largo de esta administración.

Uno de los resultados de la visión-guía en la atención del migrante por parte de la OIM ha sido el cuidado a una de las problemáticas que

en otros años simplemente se había negado: la presencia de niños de la calle en Tapachula. Por su condición de ciudad fronteriza, Tapachula tiene presencia de niños, niñas y jóvenes migrantes que acompañan a sus padres, y muchas veces se encuentran en “situación de calle” durante el día. Hemos establecido, con la ayuda de la OIM y por medio de la canalización de recursos de cooperación internacional, un Centro que nos permite ser una extensión para atender durante el día de manera integral, por medio de la convivencia con estos niños, problemas de índole psicológico o familiar. Brindamos un espacio seguro donde se les da cuidado, comida y se canaliza la atención de cualquier necesidad detectada por los especialistas del Centro. Desde su creación, hace 2 años, hemos podido atender de manera regular a 452 menores migrantes que han hecho del Centro una lugar para estar mejor, por medio de sus políticas de puertas abiertas a todos los servicios.

Sin duda uno de los temas con mayor presencia mediática el último año ha sido la seguridad del migrante. Cuando empezamos con la estructuración de los ejes de nuestras acciones, hace 5 años, nuestra prioridad fue evitar el establecimiento de bandas delictivas que vean en el migrante un negocio. Contamos con una procuraduría efectiva, pero había la necesidad de contar con una fiscalía especializada en migrantes. Por ello, creamos una de las instituciones que ha generado los mejores resultados al permitirnos evitar una realidad similar a la que se vive en otros Estados de la ruta del migrante.

La realidad en Chiapas es la que queremos en todo México para los más de 900,000 *transmigrantes* y la innumerable cantidad de inmigrantes para los cuales Chiapas es su entrada y camino a otras oportunidades.

Tenemos una atención inmediata a cualquier aspecto de seguridad vulnerada, mantenemos operaciones por medio de las 6 oficinas en las distintas zonas de alto tránsito.

Ha habido operaciones exitosas como la de La Arrocera, donde se han desarticulado a las bandas que convertían el paso por esa región en un infierno para el migrante. También nuestro actuar en Arriaga, donde los migrantes emprenden su viaje en tren, ha requerido de medidas de presencia, tales como el patrullaje y el acompañamiento del tren hacia el norte con migrantes a bordo.

Nuestro gran éxito es la disminución de agravios y dos casos de secuestros masivos resueltos favorablemente. Contamos con un incremento en la confianza a la denuncia y el actuar de la fiscalía. Esta ha incrementado su volumen de denuncias año tras año, sumando 2.633 denuncias a la fecha, con la desarticulación de 33 bandas de asaltantes y un registro de 270 delincuentes arrestados, desde su creación en el 2008.

La implementación de nuestras políticas públicas en Chiapas siempre tiene un componente comunitario de participación. La mejor manera de tener un pulso en tiempo real de los acontecimientos del flujo migratorio es mediante nuestras redes municipales de atención al migrante.

Con una vocación orientada a la seguridad, creamos los “Comités de Seguridad Estratégica para los Puntos de Transito y Albergue de Migrantes”, que propician la retroalimentación de los distintos ejes de la migración. Estos Comités contemplan la participación de todas las dependencias que operan a nivel comunitario. Esto ha permitido afinar constantemente las acciones a favor del migrante. Nunca damos por establecida alguna línea de acción, puesto que siempre son monitoreadas y medidas en cuanto a sus resultados.

Siempre hay un quehacer nuevo en cada sesión, pues así es el tema de la migración, con tantas facetas y tantas necesidades imprevistas que cambian día a día.

La participación inclusiva en estas reuniones nos permite contar con información actualizada, desde la armonía social en las colonias que ubican albergues, hasta reportes minuto a minuto de las salidas de trenes y sus distintas necesidades.

En mi gobierno se planifica y se trabaja con las comunidades. Ellas son quienes saben las carencias, pues conviven día a día con la migración en sus caminos.

Existe un fenómeno que se tiene que reconocer para combatirlo. Mi gobierno, a diferencia de otros, asume la responsabilidad del fenómeno de la trata de personas y ha emprendido un combate sin igual en México contra este delito.

Este año se ha logrado la consolidación en el rescate de víctimas de trata de personas que emprende el Gobierno de Chiapas. Nuestro gobierno trabaja para fortalecer los mecanismos de coordinación para

la protección a víctimas, a través del combate frontal al fenómeno, por medio de la Comisión Interinstitucional para el Combate de la Trata de Personas en Chiapas. Nuestro gobierno reconoce que la trata de personas es el tercer negocio ilícito más rentable para la delincuencia internacional después de las drogas y armas.

En Chiapas se ha trabajado en nuevos modelos de atención para afrontar el combate, rescate y reinserción social de las víctimas de la trata de personas. Uno de ellos se logró al concretar un convenio único con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a través del cual Chiapas garantiza albergue por el tiempo necesario que conlleve su proceso a los solicitantes de refugio que residan en el Estado.

En Chiapas también contamos con una coordinación para dar respuesta inmediata a la atención de víctimas y solicitantes de refugio. En nuestro Estado tenemos todos los elementos requeridos para hacer frente al tema: contamos con una de las primeras leyes de las cuatro legislaciones estatales vigentes en México; nuestra procuraduría cuenta con una Fiscalía Especializada en Migrantes con un grupo especial de agentes para el rescate de víctimas, redes de coordinación entre sociedad civil y gobierno así como con organismos internacionales, como OIM, ACNUR, UNODC.

Los resultados de esta lucha son tangibles en la atención que brinda a solicitantes de refugio el Gobierno de Chiapas en materia de albergues. Con el convenio firmado con ACNUR, que permite articular los albergues estatales y los albergues de la sociedad civil, se cubren los costos de estancia de cualquier solicitante que esté llevando su proceso de refugio.

A partir de la puesta en marcha de la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Chiapas, aprobada en 2009, se cuenta con 46 procesos penales y ocho personas sentenciadas por este delito.

De los 143 detenidos, 79 son hombres y 64 mujeres, de los cuales 120 son de origen mexicano, cinco guatemaltecos, siete hondureños y 11 de diversas nacionalidades. Entre las 137 víctimas rescatadas se encuentran 131 mujeres y seis hombres, 76 de ellos de origen mexicano, 27 hondureños, 14 guatemaltecos, tres salvadoreños y 17 de otras nacionalidades. De estas víctimas, 70 son menores, con edades que oscilan entre los 12 y 17 años.

El énfasis y atención que logra Chiapas es el de garantizar que las víctimas cuenten con las opciones para iniciar su reinserción social. Este tema se consolida este año con la construcción del Centro de Atención a Víctimas de Trata en Tapachula, Chiapas. Con la construcción de este Centro, Chiapas se mantiene a la vanguardia, al implementar por primera vez en Mesoamérica un proyecto para contar con un centro multidisciplinario para la atención de víctimas de países en la región, así como un centro especializado de investigación. En el combate a la trata y el secuestro de migrantes Chiapas no espera ni un día más, reconoce y actúa.

La migración es una realidad que lejos de combatirla hay que atender con acciones concretas, brindando un trato humano y amigable a los migrantes que vienen a trabajar en tierras mexicanas.

En Chiapas predicamos con el ejemplo al brindar las condiciones necesarias para el respeto a los migrantes, tal como este país lo exige en la Frontera Norte para los mexicanos que emigran hacia Estados Unidos. Nuestro Estado creó el Comité Intersecretarial de Asuntos de Trabajadores Migrantes Agrícolas, un órgano colegiado que contribuye al fortalecimiento del trabajador migrante en el Estado.

Este Comité está dividido en cinco grupos temáticos: Certeza Jurídica y Seguridad, que promoverá la conciliación ante los conflictos laborales; Seguridad y Previsión Social, que promueve servicios de atención médica; Educación, que ejecuta acciones para proporcionar servicios educativos; Promoción del Desarrollo, que establece mecanismos para mejorar las condiciones de los centros de trabajo; e Integración de la Información, que recaba la información de los diversos programas dirigidos a los jornaleros agrícolas.

La Secretaría del Trabajo es la entidad encargada de la supervisión de los centros de trabajo y las condiciones que ofrecen a los trabajadores migrantes. La Secretaría ha efectuado 1.097 inspecciones a centros laborales, desde su creación en el 2008.

Chiapas cuenta con una Procuraduría de la Defensa del Trabajo, instalada en el principal cruce fronterizo de *transmigrantes*, en Talismán, donde hemos orientado y atendido a 34.598 trabajadores migrantes.

Nuestro gobierno ha redoblado esfuerzos en el programa PRONIM, como una estrategia para la erradicación del trabajo infantil en una de

las labores que por tradición cultural se realiza con la presencia de menores, como en el caso de la cosecha del grano del café. Este esfuerzo interinstitucional tiene como objetivo atender a esta población infantil, que enfrenta serias dificultades para acceder y permanecer en los servicios educativos básicos debido a su permanente tránsito desde sus comunidades de origen a los mercados de trabajo agrícola en periodos que son distintos al calendario escolar. Desde su creación en el 2007, contamos ya con 20 escuelas PRONIM, en las cuales se ha invertido este año \$2.8 millones de pesos para dar clases en aulas móviles, temporales o en fincas, en los 6 municipios de alta producción cafetalera.

Estamos convencidos que los migrantes buscan estar sanos al tomar la decisión de migrar, para soportar su largo viaje. Sin embargo, en este camino, su salud se pone en riesgo, por esto en la entidad se les proporciona la atención de salud a la que tienen derecho. Nuestros sistemas de salud han registrado el paso de migrantes de 25 nacionalidades, entre los que destacan personas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Cuba y Bolivia. El abordaje de la atención a la salud se realiza de forma interinstitucional, participando en ello instituciones públicas y organismos no gubernamentales.

Los ejes principales de atención a la salud de los migrantes son los siguientes: atención médica, promoción de la salud, nutrición, vacunación, detección y control de enfermedades, orientación en salud reproductiva. Basados en estos ejes se ha incrementado en forma significativa la atención a la salud. En el año 2007, cuando este gobierno entró en funciones, se realizaron 270 consultas, lo cual ha crecido paulatinamente, de tal forma que en el 2010 ya fueron 10.738, lo que equivale a un incremento de 845 por ciento. En 2010, a la fecha, se realizaron 9.969 consultas, lo que significa que al final del año rebasaremos el número de atenciones médicas que se otorgaron en el año anterior. Cabe destacar que todas estas atenciones son totalmente gratuitas.

Además de estas atenciones en materia preventiva, se otorgan consultas no médicas, proporcionadas por enfermeras y Técnicos en Atención Primaria a la Salud. En el presente año se han proporcionado casi 7.500 preservativos; 1.128 pláticas y talleres para prevención de enfermedades, con más de 16.000 asistentes. Se han distribuido 12.328 trípticos o folletos informativos. Se han tomado 160 muestras para detección de paludismo. Se han aplicado vacunas contra el virus de la

influenza A H1N1, contra el tétanos, entre otras. Se han realizado exámenes para detección de diabetes, hipertensión arterial, pruebas rápidas para detección del virus de la inmunodeficiencia adquirida y dotación de medicamentos antiparasitarios.

El viaje que realizan desde su lugar de origen con el objetivo de llegar a los Estados Unidos, les ocasiona una serie de alteraciones psicológicas, por lo que en los albergues que están establecidos y en la estación migratoria, se proporciona a los hermanos migrantes pláticas con psicólogos de la Secretaría de Salud. Y cuando se hace necesario se proporciona consulta individual. De esta forma, se abordan los temas de autoestima, asertividad, violencia intrafamiliar, prevención y control de adicciones, embarazo y anticoncepción.

En cuanto a la atención hospitalaria, la principal causa de demanda de atención son los embarazos y partos, traumatismos por accidentes y las enfermedades diarreicas. Durante el 2010, se atendieron en los hospitales de Tapachula, Huixtla, Comitán, Palenque, Tonalá y Arriaga a 365 personas migrantes, mientras que en 2011 hemos atendido ya 188 hasta la fecha.

En Chiapas hemos diseñado una cartilla de salud del migrante que contiene datos generales y personales, el registro de las pláticas de salud que recibieron, la detección de enfermedades crónicas y transmisibles, así como su esquema de vacunación, entre otros.

En la actualidad, a los niños nacidos en Chiapas que se les proporciona una identidad mediante su registro de nacimiento, los estamos afiliando al seguro médico para una nueva generación del seguro popular para garantizarle la atención a su salud. Toda persona migrante que habita o transita por el territorio chiapaneco, recibe una atención digna, gratuita y sin distinciones. Ellos son nuestros vecinos y merecen la atención a su salud.

Además de plural, Chiapas es complejo y su Gobierno está obligado a reconocer esta realidad. Pareciera obvio, pero no siempre lo es. En otros tiempos existió la tentación gubernamental de ocultar la realidad o simplemente ser indiferente ante ella. Por eso, se requieren políticas públicas que atiendan estos fenómenos. Y se requiere también que sea con un enfoque de respeto a los derechos humanos. Es por ello que nuestra nueva Constitución es la única del país que incorpora los 33 preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como obligatorios.

Mientras en Arizona se aprobaba una ley que vulnera los derechos humanos de los migrantes, el 23 de abril de 2010 realizamos en Tapachula el Fórum Internacional para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, con la participación de ONGs, diplomáticos, académicos y legisladores de México, Centroamérica y Estados Unidos.

El Fórum dio como resultado la creación de la Comisión para los Derechos Humanos de los Migrantes, cuyas funciones y atribuciones quedaron integradas al recién creado Consejo Estatal de los Derechos Humanos. Por iniciativa ante el Congreso Estatal, se oficializó lo que antes era la Comisión Estatal de Derechos Humanos, convertida ahora en un Consejo, integrado por 5 consejeros, quienes son electos sin la intervención del Poder Ejecutivo.

Desde el inicio de la administración se reconoció que había personas presas injustamente y por eso se creó la Mesa de Reconciliación con el Movimiento Social de Chiapas, un mecanismo que aborda con sensibilidad cada caso. Esta mesa está integrada por los tres poderes del Estado y el Consejo Estatal de los Derechos Humanos. A la fecha, la Mesa ha excarcelado a 1.230 personas. De ellas, 71 son mujeres y 58 extranjeros, casi todos centroamericanos.

En cuanto a la migración, este gobierno la reconoce como un derecho inalienable y por eso ofrece a los migrantes y sus familias educación, salud, procuración e impartición de justicia. Y les reconoce aptitud para presentar quejas en materia de derechos humanos, además de reconocer plenamente su derecho a la identidad (recomendado por UNICEF), con el cual todo infante que nazca en territorio chiapaneco podrá ser registrado sin que los padres tengan que demostrar su condición migratoria.

En cuanto a la discriminación, el 3 de abril de 2009 se promulgó la Ley que Previene y Combate la Discriminación por causas de edad, sexo, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, raza, color, nacionalidad, idioma o discapacidad.

Este gobierno, si bien ha tenido resultados exitosos en cambiar la realidad para el migrante en su entrada a México, también reconoce que estos mismos resultados nos impulsan a continuar nuestro quehacer diario.

Cuando los migrantes caminan por nuestro territorio no los sentimos ajenos, pues desde mucho tiempo atrás unos y otros hemos viajado de norte a sur y de sur norte para ser lo que somos y para buscar nuestro destino.

Como sostiene el Presidente Funes, del El Salvador, si las fronteras no existieran no habría migrantes y es que las fronteras, antes que espacios de conflicto y diferencias, antes que tierra de nadie, deben ser puntos de encuentro, de entendimiento. Y hoy también espacios para abordar uno de los mayores retos de nuestro tiempo: la responsabilidad universal de formular y poner en práctica políticas públicas que asuman a la migración como factor de cambio y desarrollo. Los derechos humanos no tienen fronteras.

Desde mi punto de vista, y a título personal, restringir la entrada, con documentos o trámites complicados para lograr una visa, no detiene el flujo migratorio, solo lleva a los migrantes a buscar rutas de extravío, de la mano de traficantes de personas. Si el migrante no tiene acceso por la puerta, buscará entrar por otros medios, que aumentan su vulnerabilidad y la delincuencia.

La solución de fondo al problema de seguridad y vulnerabilidad que tiene el migrante en México es la eliminación de la visa a Centroamérica. Soy de la frontera y vivo en la frontera, conozco lo poroso que es el paso. Crear un muro con documentos es querer detener la migración con una cortina de humo. La pasión y valor de un migrante por su familia no puede ser contenida por una visa, porque emprenderá otro camino y caminará aun poniendo en riesgo su propia vida, en las manos del negocio en el que es tan fácil desaparecer, el tráfico de migrantes.

Es este valor y esta pasión que conozco en nuestra frontera sur. Y es por ello que caminamos juntos en los retos por lograr más recursos en la atención a los migrantes, continuar con el combate a la trata de personas, pero sobre todo trabajar en la rehabilitación de las víctimas, continuar y ampliar el trabajo de regularización, que tan buenos resultados nos ha mostrado, y la prevención del secuestro y delito. Pero sobre todo, como he comentado, esperamos caminar juntos para lograr, en unidad en México, una solución de fondo para la seguridad de nuestros vecinos migrantes que residen y transitan por nuestro territorio.

Es así como en Chiapas apoyamos el proceso de dignificación y humanización de nuestros vecinos y reconocemos la importancia del migrante como agente de progreso y desarrollo de las ciudades y campos del Estado.

En Chiapas sabemos y conocemos bien las condiciones que orientan la decisión de emigrar. Es por eso que asumimos la corresponsabilidad en el trato digno al migrante. En Chiapas las políticas públicas para migrantes ponen a disposición todos los mecanismos que deseamos algún día que nuestros Chiapanecos y Mexicanos puedan tener en la unión americana. Damos la mano que esperamos pronto pueda ser estrechada a nuestros mexicanos en otras tierras.

Esto es un impulso para redoblar esfuerzos por el pueblo Chiapaneco por seguir brindando la mano al migrante con hechos y acciones contundentes para todo aquel que hace de Chiapas su camino o su hogar.

La soberanía al servicio de la seguridad humana

*Donald Kerwin
Director Ejecutivo
Centro de Estudios Migratorios (CMS) de Nueva York*

El concepto de “soberanía” domina el debate estadounidense sobre la migración. Mostrar “debilidad en cuanto a la soberanía”, como lo formuló recientemente un candidato a la presidencia de los Estados Unidos, se ha convertido en sinónimo de no tomarse en serio las preocupaciones de seguridad nacional y del Estado de derecho. Sin embargo, la soberanía es mucho más que la defensa de la nación o la protección física de los ciudadanos. La soberanía requiere que los Estados, como parte del desarrollo de su finalidad misma, protejan los derechos, promuevan el bien común y se ocupen de la seguridad humana.

Los Estados Unidos, un país en el que residen 73 millones de personas que han nacido en el extranjero o son hijos de extranjeros, y que representan en total 25 por ciento de la población, no le ha cerrado las puertas a las personas de otros países. Sin embargo, en los últimos tiempos el gobierno federal ha emprendido efectivamente reformas migratorias que consisten en “hacer cumplir la ley” y muchos Estados y localidades han aprobado legislaciones orientadas a la “deportación por desgaste”, que busca negarles derechos fundamentales a las personas sin perspectivas de obtener estatus legal, con el fin de forzarlos a que se auto-deporten. En este artículo se analizan estas estrategias y se critican, desde la perspectiva de las familias, las comunidades de acogida y la nación misma.

El debate de la reforma migratoria en los Estados Unidos: la visión de “solo hacer cumplir la ley”

Una reforma integral de la legislación migratoria busca transformar el sistema legal de inmigración de los Estados Unidos, permitiendo a los inmigrantes legalizar su condición y haciendo cumplir de manera más efectiva las leyes de inmigración del país. Sin embargo, las leyes que se han propuesto en este sentido no han logrado ser aprobadas en sucesivas sesiones del Congreso y no tienen una gran probabilidad de ser sancionadas en un futuro cercano.

Algunas propuestas de ley más concretas también han fracasado. La *DREAM Act*, una ley diseñada para legalizar la condición de personas jóvenes llegadas a los Estados Unidos durante la infancia con sus padres, no obtuvo suficientes votos para derrotar tácticas obstruccionistas en el Senado, en las últimas sesiones del Congreso 111. Tampoco se ha podido aprobar en varias sesiones del Congreso el proyecto de Ley de Oportunidades de Empleo, Beneficios y Seguridad para los Trabajadores Agrícolas de 2009 (AgJobs) que tiene como objetivo brindar una vía para regularizar el estatus migratorio en los Estados Unidos de ciertos trabajadores agrícolas y trabajadores temporales, junto con sus cónyuges e hijos menores de edad.¹

Una encuesta realizada por el *Public Religion Research Institute* (Instituto Público de Investigaciones sobre Religión) indicó que el 62 por ciento de los estadounidenses está a favor de una reforma integral de la legislación migratoria que supere el enfoque de solo “hacer cumplir la ley”.² Sin embargo, hay que tener cuidado con los resultados de las encuestas. Las encuestas pueden articular de manera muy sutil lo que son opciones políticas prefijadas. Mientras los términos del debate sobre la inmigración en tiempo real se desplazan constantemente, los partidarios de políticas específicas caracterizan sus posiciones de manera que favorezcan los resultados que desean, y rara vez prevalece el análisis imparcial.

Consecuentemente, no es de sorprender que la sociedad estadounidense mantenga posiciones que son a la vez muy diversas e incoherentes respecto a la inmigración. Esa misma encuesta estableció, por ejemplo, que la mayoría de los estadounidenses considera que los Estados Unidos deberían intentar expulsar a todos los inmigrantes no autorizados.³ En una encuesta transatlántica sobre la inmigración y la integración de inmigrantes, el *German Marshall Fund* encontró que

¹ US Senate, Agricultural Job Opportunities, Benefits, and Security Act of 2009, 111th Cong., 1st session, www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s111-1038; US House of Representatives, Agricultural Job Opportunities, Benefits, and Security Act of 2009, 111th Cong., 1st session, www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-2414

² Robert P. Jones, Daniel Cox, William A. Galston, and E.J. Dionne, Jr., *What it Means to Be American: Attitudes in an Increasingly Diverse America Ten Years after 9/11* (Washington, DC: Brookings Institute and Public Religion Research Institute, 2011), 24, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2011/0906_american_attitudes/0906_american_attitudes.pdf

³ *Ibid.*, 23.

había un empate entre los estadounidenses que consideraban que los inmigrantes irregulares deberían ser devueltos a sus países de origen (47 por ciento) y los que consideraban que se les debería legalizar su situación (45 por ciento).⁴

Cincuenta y cinco por ciento es del parecer de que se debe brindar más opciones de inmigración legal como una manera de reducir la inmigración irregular.⁵ Una coalición bien organizada de grupos que se oponen a los niveles actuales de inmigración y apoyan las estrategias de “deportación por desgaste” ha contribuido a la formación de lo que la Liga Antidifamación (ADL, por su sigla en inglés) caracteriza como “un ambiente tóxico en el que se ha vuelto habitual utilizar una retórica de odio contra los inmigrantes”.⁶ Las siguientes son algunas de las tácticas que usan estos grupos:

- Caracterizar a los inmigrantes, especialmente a los de piel oscura, como “invasores tercermundistas” y “hordas” que solo buscan destruir la cultura y la sociedad estadounidenses;
- Describir a los inmigrantes como criminales, terroristas y amenazas a la salud pública;
- Difundir teorías conspirativas acerca de un complot secreto de los inmigrantes mexicanos para retomar a los siete Estados que perdieron en el siglo XIX y crear un “gran México”; y
- Acusar a los inmigrantes de estar “socavando la cultura, las instituciones y la calidad de vida de los estadounidenses” y de degradar el medio ambiente.⁷

Estos grupos también cuestionan el patriotismo de las personas que brindan ayuda humanitaria a los migrantes, les prestan apoyo a voces “religiosas” alternativas que imputan a los inmigrantes el ser codiciosos y envidiosos de la riqueza de los Estados Unidos, les atribuyen a los

⁴ The German Marshall Fund of the United States, “Transatlantic Trends Immigration: Key Findings 2010” (Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States, 2010), 24-25, http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010_English_Key.pdf

⁵ *Ibid.*, 26.

⁶ Anti-Defamation League, “Immigrants Targeted: Extremist Rhetoric Moves into the Mainstream” (Anti-Defamation League, 2008), http://www.adl.org/civil_rights/anti-immigrant/Immigrants_Targeted_UPDATE_2008.pdf

⁷ *Ibid.*, 2.

inmigrantes una serie de graves problemas sociales. Culpan a todos los inmigrantes por los crímenes que cometa un inmigrante indocumentado y promueven ideas eugenésicas, tales como condicionar el ingreso de los inmigrantes a un compromiso de no tener hijos.

Los activistas a favor de las políticas de “solo hacer cumplir la ley” no ofrecen soluciones practicables, mucho menos dignas, para resolver el problema de la inmigración irregular. Si fuera posible, incluso desde un punto de vista logístico, la deportación de 11 millones de personas tendría gravísimas consecuencias: habría zonas geográficas que quedarían completamente desiertas y en barrios importantes no habría más que edificios abandonados. Se desocuparían las iglesias y, una a una, tendrían que cerrar a medida que sus feligreses salieran deportados. Muchas familias de condición inmigrante mixta perderían una fuente de sustento. Cinco millones y medio de niños, entre los que se cuentan 4,5 millones que son ciudadanos estadounidenses, tendrían que sufrir el trauma de verse separados de uno de sus progenitores.⁸ Una cantidad de familias tendría que renunciar a su casa y pasarse a vivir con otros. Se saldrían muchos niños de las escuelas.⁹ Sería necesario buscar guardianes para decenas de miles de niños y esto constituiría para muchos padres el primer paso en el proceso de perder permanentemente la custodia de sus hijos.¹⁰

La economía estadounidense perdería 5,2 por ciento de su fuerza de trabajo y sería muy difícil superar la disrupción que esto causaría en muchas industrias que dependen de los inmigrantes.¹¹ Se desplomarían innumerables negocios que dependen de inmigrantes indocumentados, como trabajadores y como consumidores. Las cosechas se descompondrían en los campos, los agricultores sembrarían menos cultivos que requirieren mucha mano de obra, y se incrementaría la

⁸ Jeffrey S. Passel and D’Vera Cohn, “Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010,” (Washington, DC: Pew Hispanic Center, February 1, 2011), 13, <http://pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>

⁹ Campbell Robertson, “After Ruling, Hispanics Flee an Alabama Town,” *New York Times* (October 3, 2011), <http://www.nytimes.com/2011/10/04/us/after-ruling-hispanics-flee-an-alabama-town.html?pagewanted=all>

¹⁰ Seth Freed Wessler, “Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System” (New York, NY: Applied Research Center, November 2011), <http://arc.org/shatteredfamilies>

¹¹ Passel and Cohn, “Unauthorized Immigrant Population,” 17.

importación de alimentos. Aumentaría el precio de los bienes y servicios¹². Se violarían inevitablemente los derechos civiles de muchas personas. Se deportaría ciudadanos estadounidenses por error. Se verían afectadas las relaciones internacionales, entre otras, la cooperación de naciones de origen de migrantes, para controlar la inmigración irregular. Las comunidades de inmigrantes no denunciarían delitos ni colaborarían en iniciativas de vigilancia comunal, lo cual contribuiría a entusiasmar a los delincuentes y amenazaría la seguridad pública. Los Estados Unidos perderían la potencial y futura productividad de gente joven que ha sido criada y educada en este país. Perdería además la estabilidad de residentes de largo plazo: 53 por ciento de los inmigrantes no autorizados han vivido en los Estados Unidos durante 10 o más años y 13 por ciento llevan en el país por lo menos 20 años.¹³

El Gobierno Federal no ha adoptado una política de tolerancia cero con respecto a la deportación. Sin embargo, ha emprendido reformas de “solo hacer cumplir la ley”, mediante una legislación restrictiva y la adjudicación de partidas presupuestarias cada vez mayores. Para dar solo un ejemplo del crecimiento y el alcance del sistema, enumeramos algunos datos relevantes:

- Las expulsiones (deportaciones) de los Estados Unidos aumentaron de 30.039 en 1990 a 396.906 en 2011.
- Con base en las tendencias actuales, el número de no ciudadanos que habrá sido expulsado en el primer periodo del gobierno de Obama será del orden de 1,5 millones, comparado con los 2,3 millones que fueron expulsados durante los 20 años de los gobiernos de Reagan, George H.W. Bush y George W. Bush.¹⁴

¹² Harry Holzer, “Immigration Policy and Less-Skilled Workers in the United States: Reflections on Future Directions for Reform” (Washington, DC: Migration Policy Institute, January 2011), 9, <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Holzer-January2011.pdf>

¹³ Jeffrey S. Passel and D’Vera Cohn, “US Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade” (Washington, DC: Migration Policy Institute, September 1, 2010), 5, <http://pewhispanic.org/files/reports/126.pdf>

¹⁴ US Department of Homeland Security (DHS), *DHS Yearbook of Immigration Statistics: 2007*, (Washington, DC: DHS, September 2008), 95, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2007/ois_2007_yearbook.pdf; DHS, *Immigration Enforcement Actions: 2010* (Washington, DC: DHS, June 2011), 4, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/enforcement-ar-2010.pdf>

- Entre 1990 y 2002, el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS, por su sigla en inglés) aumentó de \$1.200 a \$6.200 millones de dólares.¹⁵
- Para 2011, los presupuestos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por su sigla en inglés) y del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por su sigla en inglés), las dos agencias del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por su sigla en inglés), encargadas de hacer cumplir la ley, superó los \$17.200 millones de dólares.¹⁶
- En el año fiscal 2011, los niveles de financiamiento y de personal empleado de la CBP y el ICE superaron los niveles combinados de la fuerza pública que maneja el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ, por su sigla en inglés).¹⁷
- En el año fiscal 2010, los Estados Unidos enjuiciaron a cerca de 90.000 personas por infracciones relacionadas con cuestiones migratorias.¹⁸
- Los procesos relacionados con asuntos migratorios representan en la actualidad más de 50 por ciento de los procesos criminales que manejan los tribunales federales.¹⁹
- El ICE administra el sistema de detención más grande del país, más grande que el de cualquier otro sistema federal, estatal o local.

¹⁵ Doris Meissner and Donald Kerwin, *DHS and Immigration: Taking Stock and Correcting Course* (Washington, DC: Migration Policy Institute (MPI), February 2009), 100, http://www.migrationpolicy.org/pubs/DHS_Feb09.pdf

¹⁶ DHS, *FY 2012 Budget in Brief* (Washington, DC, DHS, 2011), 70, 83, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget-bib-fy2012.pdf>

¹⁷ US Department of Justice (DOJ), “Summary of Budget Authority by Appropriation,” <http://www.justice.gov/jmd/2012summary/pdf/budget-authority-appropriation.pdf>

¹⁸ Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), “Federal Criminal Prosecutions Filed by Selected Program Areas” (Syracuse, NY: TRAC, 2007), http://trac.syr.edu/tracreports/crim/184/include/table_1.html; TRAC, “FY 2009 Federal Prosecutions Sharply Higher” (Syracuse, NY: TRAC, 2009), <http://trac.syr.edu/tracreports/crim/223/>; TRAC, “Immigration Prosecutions for 2010” (Syracuse, NY: TRAC, 2011), <http://tracfed.syr.edu/results/9x6d4d5e9671da.html>

¹⁹ Los Estados Federales procesan muchos menos delitos que el Gobierno Federal de los Estados Unidos.

- El ICE arresta a cerca de 34.000 personas cada mes y unas 400.000 por año,²⁰ incluyendo detención obligatoria de personas que no presentan riesgo de fugarse si se les deja sueltas, con la condición de que se reporten y se sometan a supervisiones.
- En los últimos tres años, el ICE ha realizado la auditoría, multado y descalificado a un número sin precedentes de empleadores por violación de los requisitos de verificación que se les exigen.²¹
- Más de 280.000 empleadores ahora participan en *E-Verify*, el programa electrónico del Gobierno Federal para la verificación de elegibilidad de trabajadores extranjeros para el empleo.²²
- En ocho Estados se exige que los empleadores privados y públicos participen en el programa *E-Verify*.
- Para el año 2013, el programa de Comunidades Seguras investigará prácticamente a toda persona que sea arrestada en los Estados Unidos para establecer si ha cometido delitos migratorios.²³

Además de adjudicar partidas presupuestarias, las leyes que se aprobaron en 1996 y después del 11 de septiembre de 2001 posibilitaron lo siguiente:

²⁰ Immigration and Customs Enforcement (ICE), “Average Daily Population as of 08/15/2011,” <http://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/ero-removals.pdf>

²¹ DHS, “Secretary Napolitano Announces Record-breaking Immigration Enforcement Statistics Achieved under the Obama Administration” (Washington, DC: DHS, October 6, 2010), http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1286389936778.shtm

²² DHS, “What is E-Verify” (last update, September 15, 2011), <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=e94888e60a405110VgnVCM1000004718190aRCRD&vgnnextchannel=e94888e60a405110VgnVCM1000004718190aRCRD>

²³ Esto no implica que el DHS vaya a ocuparse de cada persona detenida por una violación migratoria. El gobierno de Obama ha establecido prioridades para el tipo de violadores de la legislación migratoria (sobre todo, criminales) que se considera que deben procesarse para ser deportados. Sin embargo, puede ser que estas prioridades no se mantengan si asume otra persona la presidencia. Además, a pesar de las prioridades establecidas, los ciudadanos sin condenas o con condenas por delitos menores representan 56 por ciento de las deportaciones del programa Comunidades Seguras en el año fiscal de 2010. Adicionalmente, el programa de Comunidades Seguras no se limita a examinar a las personas que hayan sido condenadas, sino que toma en cuenta a todas las que hayan sido arrestadas. En ese sentido, el programa no contribuye a evitar que la policía aplique perfiles raciales cuando establecen a quién deben arrestar.

- Ampliar el listado de crímenes que ameritan expulsión automática y detención obligatoria y limitar la discreción de los Jueces de Inmigración para permitir que se queden en el país individuos sin ciudadanía que tengan familia.²⁴
- Permitir la expulsión (deportación) de residentes permanentes legales (LPRs, por su sigla en inglés) y otros residentes de largo plazo sobre la base de delitos que hayan cometido muchos años antes.²⁵
- Crear acuerdos bajo la Sección 287(g) entre el Gobierno Federal, los Estados y las localidades para hacer cumplir la legislación migratoria.²⁶
- Impedir que se les conceda permiso de conducción a los inmigrantes irregulares mediante un requisito según el cual los Estados deben verificar si la condición de los solicitantes es legal o si está en proceso de legalizarse.²⁷
- Ampliar la inelegibilidad por “actividades terroristas” hasta el punto de que personas que hayan sido activistas a favor de la democracia o hayan sido obligados a apoyar organizaciones terroristas no pueden solicitar la condición de refugiado o asilado.²⁸

²⁴ *The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*, Public Law 104-208, US Statutes at Large 110 (1996): 3009.

²⁵ Catholic Legal Immigration Network, Inc. (CLINIC), *The Impact of Our Laws on American Families* (Washington, DC: CLINIC, 2000), <http://www.cliniclegal.org/Publications/AtRisk/atrisk1.pdf>; American Bar Association (ABA), Commission on Immigration, *American Justice Through Immigrants' Eyes* (Chicago, Ill.: ABA, 2004), 23-44, 59-71, http://www.proteccivilrights.org/pdf/reports/american-justice/american_justice.pdf

²⁶ Estas alianzas se llaman “Sección 287 (g)” porque se rigen por esa sección de la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

²⁷ *The REAL ID Act of 2005*, Public Law 109-13, US Statutes at Large 119 (2005): 231-323.

²⁸ *The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001*, Public Law 107-56, US Statutes at Large 115 (2001): 272; Human Rights First (HRF), *Denial and Delay: The Impact of the Immigration Law's "Terrorism Bars" on Asylum Seekers and Refugees in the United States* (New York, NY: HRF, 2009), 19-20, www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/RPP-DenialandDelay-FULL-111009-web.pdf (Estas leyes ahora cubren “prácticamente cualquier uso de fuerza por las armas por parte de

Algunos miembros del Congreso y activistas alegan que el Gobierno Federal no está desempeñando adecuadamente su tarea de hacer cumplir la legislación migratoria. Sin embargo, de cualquier manera que se le mire, es evidente que se han dedicado ingentes esfuerzos para implementar las leyes relacionadas con la inmigración, y ya se cuenta con los mecanismos financieros, la infraestructura legal y los sistemas operativos para asegurar que a nivel federal se aplique toda la fuerza de la ley por muchos años.

Leyes migratorias de los Estados y estrategias de deportación por desgaste

El Gobierno Federal es la principal autoridad en la labor de hacer cumplir las leyes migratorias federales. Tradicionalmente, los Estados y las localidades han desempeñado el papel de apoyo en esta tarea. Sin embargo, en los últimos seis años, ha aumentado de manera muy pronunciada la actividad de los Estados y las localidades, un fenómeno que se puede atribuir, por lo menos parcialmente, a que el Congreso no ha realizado una reforma de la legislación migratoria.

Entre 2005 y 2010, el número de leyes estatales relacionadas con asuntos migratorios pasó de 300 a 1.400.²⁹ En la primera mitad de 2011, los legisladores estatales presentaron un total de 1.592 proyectos de ley y resoluciones relacionadas con inmigrantes y refugiados, de las cuales 257 fueron aprobadas.³⁰ En consecuencia, los inmigrantes no autorizados ahora enfrentan una serie de programas federales muy agresivos enfocados a hacer cumplir la ley y que cuentan con amplia financiación, y al mismo tiempo, medidas que provienen de la legislación estatal y local que han sido diseñadas para forzarlos a “auto-deportarse”.

No todas las medidas estatales y municipales buscan castigar a los inmigrantes no autorizados. Por ejemplo, algunos Estados han aprobado

un actor no estatal, que vaya dirigido a cualquier persona o cosa, por cualquier motivo, salvo el del enriquecimiento personal”).)

²⁹ National Conference of States Legislatures (NCSL), “2010 Immigration-Related Laws and Resolutions in the States: January 1-December 31, 2010” (Washington, DC: NCSL, 2010), <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=21857>

³⁰ NCSL, “2011 Immigration-Related Laws Bills,” <http://www.ncsl.org/Default.aspx?TabID=756&tabs=951,119,851#95>

leyes para financiar programas de naturalización, apoyar centros de acogida, fortalecer los estándares laborales, conceder el derecho de pagar matrículas como residentes del Estado a estudiantes en condición irregular y permitirles a los estudiantes en condición no autorizada que soliciten ciertas asignaciones y becas. Por su parte, algunas municipalidades han aprobado decretos que promueven la integración de los inmigrantes, prohíben que la policía local pregunte cuál es la condición migratoria y apoyan una reforma integral de la legislación.

Ciertas técnicas tradicionales de implementación de la legislación migratoria, como los controles fronterizos, los requisitos de visa y las deportaciones, han sido diseñadas, de una manera u otra, para que se apliquen bajo la autoridad que le cabe al Gobierno Federal de regular la inmigración. En cambio, las estrategias estatales y locales de “deportación por desgaste” han impactado a los inmigrantes y les han negado derechos a los residentes no autorizados en aspectos que no estaban sometidos tradicionalmente a controles migratorios, tales como la vivienda, el trabajo, la educación, la protección policial e incluso los servicios públicos.³¹

Este tipo de restricciones socavan el bienestar de la comunidad y el “bien común” de sus miembros. Al mismo tiempo, niegan los derechos como un medio hacia cierto fin y criminalizan el ejercicio de los derechos. Además, plantean problemas que son de carácter constitucional en las áreas de ciudadanía, el derecho a igual protección, las garantías procesales y la supremacía de la legislación laboral en el campo de la inmigración. De acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, estas medidas, además, desvían recursos de programas encaminados a combatir el terrorismo, las bandas transnacionales, las organizaciones de trata de personas y el narcotráfico.

En esta sección me ocuparé de discutir varias leyes generales de implementación de la legislación migratoria a nivel estatal y dos resoluciones locales, todas ellas notorias, porque han servido de modelo para otras localidades.

³¹ Donald Kerwin, “Crossing the Line: From Enforcing the Law to Targeting People” *Huffington Post* (posted Nov. 3, 2011), http://www.huffingtonpost.com/donald-kerwin/crossing-the-line-from-en_b_1072981.html

En 2007, Oklahoma aprobó la *Ley de Protección de los Ciudadanos y los Contribuyentes*, SB 1804, que incluye las siguientes medidas:

- Es un delito transportar o albergar a un inmigrante irregular si se tiene conocimiento, o deliberadamente se hace caso omiso, del hecho de que el ingreso del inmigrante al país o su presencia es irregular.³²
- Exigirles a los solicitantes de tarjetas de identidad que presenten evidencia de que su condición es regular.
- Exigirles a los empleadores públicos y a contratistas del sector público que utilicen el sistema electrónico federal de verificación de empleo, “*E-Verify*”, para confirmar la elegibilidad de las personas que quieran contratar.
- Si los empleadores despiden a ciudadanos estadounidenses pero retienen inmigrantes no autorizados se considera que están incurriendo en prácticas discriminatorias.
- Se prohíbe a la mayoría de los inmigrantes no autorizados hacer uso del derecho a no pagar matrículas universitarias o de recibir apoyos financieros en las instituciones de educación superior estatales.
- Los inmigrantes irregulares no tienen derecho a obtener permiso de conducción, asistencia para pagar el alquiler ni otros subsidios del Estado.
- Para una gran mayoría de los subsidios estatales, se requiere verificar la condición migratoria de todas las personas de 14 años de edad y mayores que los soliciten.³³

Desde que se aprobó esta ley, se han adoptado cláusulas similares en varios Estados. Por ejemplo, en el momento de escribir este texto, 19 Estados les exigen a ciertos empleadores – especialmente a las agencias del Estado y a los contratistas con el Estado – que participen

³² Los delitos de ayudar, transportar, albergar u ocultar inmigrantes no autorizados generalmente requieren que haya conocimiento o que se haga caso omiso deliberado de la condición migratoria irregular de la persona.

³³ SB 1804, 51st Leg., 1st Sess. (OK. 2007).

en el programa *E-Verify*.³⁴ Ocho de estos Estados – Alabama, Arizona, Georgia, Mississippi, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Tennessee y Utah – les exigen a casi todos los empleadores, públicos y privados, que usen el sistema *E-Verify*.³⁵

En 2010, Arizona aprobó la ley SB 1070, la *Ley de Apoyo a las Fuerzas del Orden Público y Vecindarios Seguros*, y su enmienda HB 2162, que se basó en la ley de Oklahoma y la amplió significativamente.³⁶ Si logra pasar el análisis jurídico, Arizona estaría aplicando las siguientes leyes:

- Exigirles a los funcionarios del orden público que realicen “esfuerzos razonables” (con base en la “sospecha razonable” de presencia no autorizada) para establecer la condición migratoria de una persona cuando se le registre, detenga o arreste.
- Exigirles a los funcionarios del Estado que verifiquen la condición migratoria de las personas que estén arrestadas antes de su liberación.
- Ordenar la transferencia de ciertos inmigrantes a la custodia de las autoridades federales cuando sean liberados de una prisión o después de la evaluación de una multa o penalidad.
- Permitir que se arreste sin orden judicial a una persona cuando los agentes de la policía tengan una causa razonable de que dicha persona ha cometido un delito que amerita deportación.
- Prohibir que una sub-división del Estado limite o restrinja la implementación de la legislación migratoria federal y adoptar las acciones necesarias para hacer cumplir esta cláusula.

Esta ley también establecería que es un delito estatal transportar, albergar o esconder a un inmigrante irregular o incitarlo a que resida en el Estado; detenerse en la calle para recoger a un trabajador o que un trabajador se suba a un automóvil que esté deteniendo el tráfico, al igual que se consideraría un crimen estatal que un inmigrante no

³⁴ National Immigration Law Center (NILC), “State Laws Concerning E-Verify” (Los Angeles, CA: NILC, update July 21, 2011), <http://www.nilc.org/immseplymmt/ircaempverif/e-verify-state-laws-summary-tbl-2011-07-21.pdf>

³⁵ Ibid.

³⁶ SB 1070, 49th Leg., 2nd Reg. Sess. (Ariz. 2009), http://azgovernor.gov/dms/upload/SB_1070_Signed.pdf

autorizado trabajo, no tenga regularizada su condición o no porte su documento de registro federal como “extranjero”. Se puede procesar legalmente a los inmigrantes por haber cruzado la frontera irregularmente y los empleadores deben verificar la identidad y la elegibilidad de toda persona que quieran contratar por primera vez. En cambio, desde el punto de vista federal, trabajar o sencillamente “estar” sin condición migratoria regular no se considera un delito.

En 2011, Alabama, Georgia, Indiana, Carolina del Sur y Utah aprobaron leyes generales de implementación de la legislación que se basaron en la ley de Arizona, pero con medidas que van más allá.³⁷ En junio de 2011, Alabama aprobó la *Ley de Protección de los Contribuyentes y los Ciudadanos*, HB 56, tal vez la más draconiana de todas las leyes migratorias estatales hasta la fecha.³⁸ De acuerdo con HB 56, los siguientes pasarían a tratarse como delitos:

- No portar documentos de registro federal;
- El trabajo de inmigrantes no autorizados, y los empleadores de tales trabajadores tendrían que pagar multas y estarían sujetos a procesos judiciales privados;
- Transportar y albergar inmigrantes irregulares;
- Firmar un contrato de arrendamiento con un inmigrante no autorizado;
- Alentar o inducir a inmigrantes no autorizados a que residan en el Estado; y
- Que los inmigrantes no autorizados realicen transacciones comerciales (incluso el pago de un servicio público) con el Estado o con cualquiera de sus subdivisiones políticas.

³⁷ *Illegal Immigration Reform and Enforcement Act of 2011* , HB 87, Gen. Assemb., 2011 Leg. Sess. (Georgia 2011), http://www1.legis.ga.gov/legis/2011_12/fulltext/hb87.htm; SB 590, 117th Gen. Assemb., 1st Reg. Sess. (Indiana 2011), <http://www.in.gov/legislative/bills/2011/PDF/IN/IN0590.1.pdf>; South Carolina, S 20, 119th Sess. (South Carolina 2011), http://www.scstatehouse.gov/sess119_2011-2012/bills/20.htm; *Guest Worker Program Act*, HB 116, 2011 Gen. Sess. (Utah 2011), <http://le.utah.gov/~2011/htmdoc/hbillhtm/HB0116.htm>

³⁸ *Alabama Taxpayer and Citizen Protection Act* , HB 56, Gen. Assemb., Reg. Sess. (Alabama 2011), <http://e-lobbyist.com/gaits/AL/HB56>

HB 56 además incluye procedimientos de implementación de la legislación similares a los de SB 1070 que requieren que la policía estatal y local examine y verifique la condición migratoria de aquellos a quienes requisen, detengan o arresten. Adicionalmente, los agentes de la fuerza pública tendrán que establecer la nacionalidad de las personas que arresten por conducir sin permiso de conducción, verificar su condición migratoria y detener a las personas no autorizadas hasta que se les pueda seguir proceso o transferirlas a ICE.

La ley de Alabama también prohíbe que los empleadores deduzcan como gastos los salarios o las compensaciones que le paguen a inmigrantes no autorizados y la infracción estará sujeta a penalidades hasta 10 veces la suma que se ha deducido. Prohíbe asimismo que se firmen contratos entre un inmigrante no autorizado y otras partes. También le prohíbe a las cortes tener en consideración la evidencia para probar su condición migratoria legal que presenten acusados a quienes se les haya imputado (por parte de funcionarios de inmigración) que su condición migratoria en los Estados Unidos es irregular.

Por último, la ley le exigiría a las escuelas públicas que establezcan si un estudiante que se va a registrar nació en el extranjero o alguno de sus progenitores es un inmigrante no autorizado; que identifiquen y reporten a los niños no autorizados que asistan a sus colegios; y que analicen los costos financieros y otros costos de educar a esos niños. La ley les prohíbe a los inmigrantes no autorizados que se inscriban o estudien en instituciones públicas de educación superior.

Las leyes generales de Georgia, Indiana, Carolina del Sur y Utah incluyen disposiciones similares en lo referente a la verificación de la condición migratoria por parte de la fuerza pública; que se verifique la condición de los solicitantes si desean hacerse acreedores de subsidios públicos; se establecen alianzas con el gobierno federal para implementar la legislación migratoria; se prohíbe que se deduzcan de los impuestos los gastos relacionados con emplear inmigrantes no autorizados; se criminalizan el trabajo de los inmigrantes irregulares, el hecho de no portar documentos de identificación, y las acciones de transportar y albergar inmigrantes.

Estas leyes también incluyen variaciones de las disposiciones de Arizona y Alabama, así como nuevas disposiciones. Por ejemplo, Georgia (HB 87) criminalizaría el transporte de inmigrantes no autorizados mientras se comete otro delito y el uso de identificación

falsa o falsificada para conseguir trabajo. También crearía requisitos de documentación – un documento seguro y verificable y una declaración de presencia legal – para obtener subsidios públicos. Carolina del Sur (S 20/Ley No. 69) exigiría que las personas porten carnés de identidad federales, estatales o tribales para demostrar “presencia legal”. Indiana (SB 590), por su parte:

- Requeriría verificación de la condición de los no ciudadanos y no nacionales que soliciten seguro de desempleo;
- Permitiría que la policía estatal y local arreste a alguien solo con base en “causa razonable” para creer que ha sido acusado o condenado por un delito grave;
- Podría ordenar un estudio del costo que implica la inmigración irregular para el Estado, con el fin de reclamar un reembolso federal;
- Requeriría que la fuerza pública les informe a cada uno de sus oficiales que deben cooperar en hacer cumplir la legislación migratoria;
- Consideraría que es un delito aceptar o registrar identificación consular para “cualquier fin público” o aceptar números personales de identificación tributaria como forma válida de identificación para “cualquier fin público o privado”; y
- Exigiría a los jueces que tengan en cuenta la presencia irregular del individuo como un criterio al establecer una fianza,

La ley H 116 de Utah es la única que reconoce que el Estado necesita la fuerza de trabajo de inmigrantes y busca establecer un programa estatal para otorgar visas de trabajadores invitados a los indocumentados junto con su familia más cercana. Para participar en este programa, los migrantes necesitan tener una oferta de trabajo, pagar una cuantiosa multa y reunir otros criterios. El Estado solicitó una dispensa federal para implementar este programa. La ley H 469 de Utah habría creado un programa piloto bajo el cual un ciudadano estadounidense podría servir de garante a un extranjero como inmigrante residente. Por último, el Estado (H 466) creó una comisión asesora de alto nivel sobre inmigración y migración y le asignaron la tarea de revisar el impacto de la inmigración irregular en Utah y de desarrollar un plan de integración de la inmigración para el Estado. Otra

ley de Utah (H 497) incluye amplias disposiciones de implementación de la legislación migratoria.

Otras leyes relacionadas con inmigración en ese Estado requieren que se presente prueba de ser residente permanente legal (LPR) o de presencia legal para obtener credenciales para trabajar en una gran cantidad de profesiones, prohíbe que los extranjeros sin permiso reciban entrenamiento de trabajo, les niega subsidios de desempleo a los extranjeros que estuvieran en condición de irregulares durante el tiempo en el que trabajaron y exige la ciudadanía estadounidense o condición de LPR para que un estudiante tenga derecho a recibir ciertas becas de estudio.

Decretos locales

Las municipalidades también han tomado acción respecto a la inmigración. Si bien algunas medidas locales apoyan a los inmigrantes, la gran mayoría está pensada para ejercer presión contra los inmigrantes con el fin de que abandonen la jurisdicción. Los decretos que se aprobaron en Hazelton, Pennsylvania, en septiembre de 2006, y en Prince William County, Virginia, en julio de 2007, con modificaciones en abril de 2008, han sido de los más influyentes. El *Decreto Ley de Alivio en lo referente a la Inmigración Ilegal* (Decreto 2006-18) de Hazelton, Pennsylvania tenía como objetivo “garantizar a los que tienen presencia legal [...] el derecho de vivir en paz, libres de toda amenaza de crimen, a disfrutar los servicios públicos que ofrece la ciudad sin la carga adicional del costo de brindar bienes, asistencia y servicios a extranjeros que se encuentran ilegalmente en los Estados Unidos, y libres de los efectos debilitantes en su bienestar económico y social que impone el influjo de extranjeros ilegales”. Esta ley establece que es un delito local emplear o contratar trabajadores no autorizados en la ciudad. Además, le permitía a cualquier funcionario, entidad comercial o residente de la ciudad denunciar violaciones, un proceso que puede llevar en última instancia a que se suspenda o revoque la licencia de funcionamiento comercial.

Este decreto le exigía a todas las entidades municipales y a los contratistas con dichas entidades que se inscribiesen en el Programa Piloto Básico, un predecesor del sistema *E-Verify*. También establecía como delito que una persona o una empresa le “alquilen o arrienden una unidad de vivienda” a un “extranjero ilegal”. La restricción de

arriendos estaba pensada para ser implementada mediante un proceso de denuncias que llevaría en último término al pago de penalidades y a la suspensión o revocación de licencias de arriendo.

En 2006, el Consejo de Supervisores del Condado (BOCS: *Board of County Supervisors*) del Condado Prince William, Virginia, ordenó (Directiva 06-236 del BOCS) que se calculara el costo total de brindar servicios del Condado a inmigrantes no autorizados. En julio 2007, aprobó la resolución 07-609 que,

- Le ordenaba a la policía local que revisara la condición migratoria en casos en los que hubiera “causa razonable” para pensar que una persona estaba violando la legislación migratoria federal;
- Le exigía al personal del condado que les negara ciertos beneficios a quienes no pudieran probar que tenían residencia legal;
- Le ordenaba a la policía local que estableciera una alianza 287(g) con el ICE para implementar legislación migratoria.

En el Condado Prince William, el Consejo de Supervisores del Condado aprobó en abril de 2008 una resolución (Res. No. 08-500) que modificaba la resolución anterior, exigiendo que la policía local “indague acerca de la condición de ciudadano o inmigrante” de las personas que hayan sido *arrestadas legalmente* con base en una causa razonable y estipulaba que los agentes de la policía ya no estaban obligados a preguntar acerca de la condición migratoria antes del arresto.

Cuestionamientos a la ciudadanía por nacimiento y al derecho a la educación pública para los niños sin condición migratoria

El éxito que ha tenido los Estados Unidos en integrar a los inmigrantes gira, en parte, alrededor de dos pilares de la Constitución: el derecho a la ciudadanía por nacimiento y el derecho a la educación pública para todos los niños. Sin embargo, algunos congresistas y legisladores de los Estados de la unión han atacado estos principios pues consideran que constituye una laguna jurídica.

La decimocuarta enmienda a la Constitución establece que “todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de esta nación” son ciudadanas de los Estados Unidos y de los Estados en los que residen. Esta enmienda revocó los tristemente

célebres casos *Dred Scott* que alegaban que las personas de ascendencia africana no podrían ser jamás ciudadanos norteamericanos.³⁹ Los legisladores que establecieron el marco de esta enmienda buscaron otorgarle carácter constitucional al derecho a la ciudadanía por nacimiento (*jus soli*), de tal manera que los diferentes poderes políticos del gobierno no tuvieran la potestad de negarles la ciudadanía a grupos menos favorecidos, se tratara de los hijos de esclavos emancipados o cualquier otro.⁴⁰ En 1898, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en el caso *los Estados Unidos v. Wong Kim Ark* sostuvo que la enmienda catorce aplicaba de igual manera a los hijos de inmigrantes: “Todo ciudadano o súbdito de otro país, mientras resida en este país, se encuentra sujeto a la lealtad y a la protección, y por lo tanto a la jurisdicción, de los Estados Unidos”.⁴¹

Tanto la legislación federal como la estatal quieren evitar el difícil proceso de enmendar la Constitución de los Estados Unidos y prefieren apelar a una definición de “sujeto a la jurisdicción” que les permita excluir a los niños de (dos) progenitores irregulares. La ley S.898 de Oklahoma, por ejemplo, le habría negado la ciudadanía a los hijos de inmigrantes nacidos en el Estado mediante una interpretación de esta frase para que signifique que “la persona sea el hijo/la hija de por lo menos un progenitor que no le deba lealtad a otra soberanía nacional”.⁴² Bajo esta propuesta, entre las personas con una sola lealtad nacional se contarían los ciudadanos o nacionales estadounidenses, los residentes permanentes legales y los apátridas. Tal como lo afirma la enmienda 14 de la Constitución en lenguaje sencillo y lo ha establecido una larga jurisprudencia, la frase “sujeto a la jurisdicción” significa sujeto a la ley o bajo la obligación de obedecer las leyes de los Estados Unidos. Las personas sin condición migratoria no podrían considerarse “no autorizadas” o “ilegales” si no estuvieran ya “sujetas a” la legislación de los Estados Unidos. Los inmigrantes no quedan fuera de la ley por el solo hecho de haber entrado irregularmente o haberse quedado por más tiempo del que les autoriza una visa temporal. La

³⁹ 60 US 393 (1857).

⁴⁰ Elizabeth Wydra, “Born Under the Constitution: Why Recent Attacks on Birthright Citizenship are Unfounded” (Washington, DC: American Constitution Society, March 2011), 8-9, http://www.acslaw.org/sites/default/files/Wydra_Birthright_Citizenship2.pdf

⁴¹ 169 US 649, 692 (1898).

⁴²SB 898, 53rd Leg., 1st Reg. Sess. (Oklahoma 2011), <http://e-lobbyist.com/gaits/OK/SB898>

cláusula de ciudadanía excluía a los hijos de diplomáticos y a los soldados enemigos, quienes se consideraban como personas no sujetas a las leyes de los Estados Unidos en el momento en que se adoptó esta enmienda.⁴³

La decimocuarta enmienda también estipula que un Estado no le puede negar la misma protección bajo la ley “a ninguna persona bajo su jurisdicción”. La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en su decisión de 1982 en el caso *Plyler vs. Doe*, sostuvo que negarles a los niños irregulares el derecho a la educación pública secundaria violaba la cláusula de igual protección contenida en la enmienda.⁴⁴ La corte cuestionó si una ley del Estado de Texas, que negaba los fondos a los distritos escolares que tuvieran estudiantes irregulares y permitía a los distritos negarles la admisión de estos estudiantes, realmente producía el beneficio de los objetivos que se hubiera propuesto el Estado. La Corte misma concluyó:

“Cuesta entender qué es lo que pretende lograr el Estado promoviendo la creación y perpetuando una subclase de analfabetas en el interior de sus fronteras, con lo cual ciertamente contribuye a los problemas y costos del desempleo, la dependencia de los subsidios estatales y el crimen. Así, es obvio que lo que se economice con negarles a esos niños una educación es totalmente insignificante si se compara con los costos que esto conllevará a esos niños, al Estado y a la Nación”.⁴⁵

Ciertas leyes estatales, como es el caso de HB 56 de Alabama, requieren de los distritos escolares que recojan información sobre “los extranjeros ilegales y los estudiantes que no puedan demostrar que tienen la ciudadanía” y que documente el número de niños irregulares y los costos que conlleva educarlos con el fin de allanar el camino para impugnar judicialmente *Plyer v. Doe*. Quienes promueven estas medidas las consideran herramientas potencialmente efectivas para hacer cumplir la legislación migratoria. Sin embargo, gracias a ellas se crearía una subclase de personas nacidas en los Estados Unidos que no tendrían ni seguridad ni perspectivas.

⁴³ James C. Ho, “Defining ‘American’: Birthright Citizenship and the Original Understanding of the 14th Amendment” *The Green Bag*, 9, no. 4 (2006): 366-378, 369, <http://www.gibsondunn.com/publications/Documents/Ho-DefiningAmerican.pdf>

⁴⁴ 457 US 202 (1982).

⁴⁵ *Ibid.*, 230.

Impugnaciones judiciales a las leyes migratorias estatales y municipales

El gobierno de Obama ha emprendido el valiente paso de impugnar la constitucionalidad de las leyes aprobadas en Arizona, Alabama y Carolina del Sur.⁴⁶ De acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, la legislación federal es “la ley suprema de la nación”.⁴⁷ La impugnación a las leyes estatales y locales que está emprendiendo el Gobierno Federal y los grupos de defensa de los inmigrantes se basa principalmente en el argumento de que el programa integral de regulación migratoria del gobierno prevalece por encima de las medidas adoptadas por los Estados y las localidades. El Congreso puede expresamente invalidar leyes estatales o locales o éstas pueden invalidarse porque entran en contradicción con el programa federal, sea porque la regulación federal prevalece o porque es imposible cumplir a la vez con la ley federal y la ley estatal/local.⁴⁸

La moción de Departamento de Justicia para evitar que se haga efectiva la ley HB 56 de Arizona presenta el argumento de prevalencia y nulidad de manera sucinta:

En nuestro sistema constitucional, prevalece la autoridad del Gobierno Federal en la regulación de asuntos migratorios. Esta autoridad se deriva de la Constitución de los Estados Unidos y de numerosas leyes aprobadas por el Congreso. La legislación migratoria de la nación refleja un equilibrio cuidadoso y considerado de la implementación de la ley tanto a nivel nacional como en lo referente a las relaciones exteriores y los intereses humanitarios. [...] En la aplicación de estas leyes, las agencias del Gobierno Federal establecen un equilibrio entre los diferentes objetivos que inspiran la legislación y las políticas migratorias, muchas veces complejos y que con frecuencia entran en conflicto. Si bien un Estado puede ejercer su poder policial de manera tal que puede tener un efecto accesorio o indirecto sobre los extranjeros, no puede establecer sus propias políticas migratorias o imponer leyes estatales que interfieran con la legislación federal. La Constitución y la legislación migratoria federal no permiten que se desarrolle una colcha

⁴⁶ También hay agrupaciones religiosas, en defensa de los derechos civiles y otros grupos que han buscado que se bloquee la implementación de estas y otras leyes estatales y locales.

⁴⁷ US Constit., Article VI, clause 2.

⁴⁸ *Gade v. National Solid Waste Management Association*, 505 US 88, 98 (1992).

*de retazos con políticas migratorias estatales y locales por todo el país.*⁴⁹

La impugnación judicial de estas leyes se encuentra en diferentes etapas del proceso en diferentes tribunales. Su constitucionalidad la resolverá muy probablemente la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. En el momento en que se escribe esto, el Tribunal de Apelación del 9° Circuito ha confirmado la impugnación contra las disposiciones de la ley SB 1070 de Arizona que,

- Exigen que los funcionarios del orden público realicen “esfuerzos razonables” para establecer la condición migratoria de una persona cuando se le registre, detenga o arreste judicialmente, con base en una “sospecha razonable” de que la persona no tiene una condición migratoria irregular;
- Exigen que la policía y los funcionarios carcelarios verifiquen la condición migratoria de las personas que estén arrestadas antes de su liberación;
- Exigen que los no ciudadanos porten documentos de registro como extranjeros;
- Criminalizan el trabajo;
- Autorizan el arresto sin orden judicial, siempre y cuando la policía tenga una causa razonable para creer que un no ciudadano ha cometido un delito que amerita deportación.⁵⁰

Una ley anterior en Arizona, la *Ley de Trabajadores Legales de Arizona (LAWA*, por su sigla en inglés) de 2007, exige que todos los empleadores en el Estado utilicen el sistema *E-Verify* y permite que el Estado suspenda o rescinda licencias de funcionamiento de quienes empleen a sabiendas a trabajadores no autorizados⁵¹. En 2011, la Corte Suprema ratificó esta medida en el proceso de la *Cámara de Comercio vs. Whiting*.⁵² Sin embargo, esta decisión se apoya en una estrecha

⁴⁹ Pls’ Mot. for Prelim. Inj.,1, *United States v. State of Alabama*, No. 11-J-2746-S (N.D. Ala. filed Aug. 1, 2011) <http://www.justice.gov/opa/documents/motion-preliminary-injunction.pdf>

⁵⁰ *United States v. State of Arizona*, No. 10-16645 (9th Cir., April 11, 2011), http://www.ca9.uscourts.gov/datastore/general/2011/04/11/10-16645_opinion.pdf

⁵¹ Ariz. Rev. Ann. § 24-214(A).

⁵² 563 US, 131 S. Ct. 1968 (2011), <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-115.pdf>

excepción que se encuentra en la *Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986* que permite que los Estados y las localidades sancionen a los empleadores por contratar irregularmente mediante la aplicación de “leyes de licencia y similares”.⁵³ Así, la decisión no ha aclarado lo suficientemente el alcance de la autoridad de los Estados en la implementación de la legislación migratoria.

En septiembre de 2010, un juez de distrito federal revocó los decretos de Hazelton y el Tribunal de Apelación del Tercer Circuito ratificó esta decisión. En junio de 2011, la Corte Suprema de los Estados Unidos anuló la decisión del Tercer Circuito y ordenó que se revisara nuevamente el caso, con base en su decisión en el caso *Cámara de Comercio vs. Whiting*.⁵⁴

A finales de septiembre de 2011, un juez de distrito federal en Alabama vetó las disposiciones de HB 56 que:

- Negaban el acceso a la educación superior a ciudadanos y residentes regulares;
- Impedían que las cortes aceptaran evidencia de condición migratoria regular que fuera presentada por procesados de quienes se sospechara (por parte de funcionarios de inmigración) que su presencia en los Estados Unidos era irregular;
- Impedían que los inmigrantes no autorizados buscaran trabajo y a los potenciales empleadores recogerlos en la calle;
- Criminalizaban el hecho de ocultar o transportar a un inmigrante irregular o alquilarle un lugar de residencia a un irregular;
- Prohibían deducciones tributaria de salarios pagados a empleados no autorizados; y
- Creaban causal de demanda para los trabajadores autorizados que hubieran sido despedidos o no hubieran sido contratados a causa de la presencia irregular de no ciudadanos.⁵⁵

⁵³ 8 USC sec. 1324a(h)(2).

⁵⁴ *Lozano v. City of Hazelton*, 496 F. Supp. 2d 477 (M.D. PA 2007), *aff'd* 620 F. 3rd 170 (3d Cir. 2010), *cert. granted, vacated and remanded*, *Hazelton v. Lozano*, No. 10-772, 563 US __ (2011).

⁵⁵ *United States v. Alabama*, No. 11-2746 (ND Ala., filed Aug. 1, 2011); *Hispanic Interests Coalition of Alabama v. Bentley*, No. 11-2484 (ND Ala., filed July 8, 2011); *Parsley v. Bentley*, No. 11-2736 (ND Ala., filed Aug. 1, 2011).

Sin embargo, la corte permitió que la mayor parte de la ley HB 56 entrara en vigor, incluidas ciertas disposiciones similares a las ya vetadas por el 9° Circuito y otros tribunales. En octubre de 2011, el Tribunal de Apelación del 11° Circuito, además, bloqueó la implementación del requerimiento de HB 56, según el cual los no ciudadanos deben portar documentos de registro como extranjeros y del requisito de verificar la condición migratoria de los estudiantes en los colegios públicos y reportar sobre los costos de educar a estudiantes no autorizados.⁵⁶

Algunas investigaciones acerca de los impactos de las medidas de cumplimiento de la ley

El impacto de las políticas de implementación de la legislación migratoria de los Estados Unidos sobre las familias, la seguridad pública, los negocios y las poblaciones vulnerables ha sido reportado en informes de organizaciones de derechos humanos y en la prensa.

En estos informes y artículos de prensa se observa claramente que ciertas medidas de orden público muy visibles, tales como barridas, redadas en lugares de trabajo, arrestos por infracciones de tráfico, bloqueos de carreteras y acciones frente a iglesias, centros comunitarios y clínicas médicas, pueden tener el efecto de que los inmigrantes eviten ciertos lugares a los que irían por cuestiones de bienestar o buena conciencia. En los días después de que se aprobara la ley HB 56, los padres inmigrantes sacaron a sus hijos de los colegios y se apresuraron a firmar poderes otorgando a parientes y amigos el derecho de tomar decisiones con respecto a sus hijos en caso de que ellos, los padres, fueran deportados.⁵⁷

Los pocos estudios formales que se han realizado recientemente acerca del impacto de la aplicación de la legislación migratoria han llegado a la conclusión que:

⁵⁶ *United States v. State of Alabama*, No. 11-14532-CC (11th Cir., Oct. 14, 2011).

⁵⁷ “The grim reality of life under Alabama’s brutal immigration law,” *The Guardian* (Oct. 14, 2011), <http://www.guardian.co.uk/world/2011/oct/14/alabama-immigration-law-families-trapped>; “The tightening noose, the lightening wallet,” *The Economist. Com* (Oct. 17, 2011), <http://www.economist.com/node/21533159>

- Las redadas en el sitio de trabajo dividen, desestabilizan y empobrecen a las familias y producen serios problemas de comportamiento en los niños;
- Las estrategias de deportación por desgaste han causado que un número significativo de migrantes de origen hispánico, tanto regulares como irregulares, abandonen las zonas donde se aplican;
- En algunas alianzas entre los Estados y el Gobierno Federal, han regido las prioridades estatales y locales (y no las federales) en la aplicación de la ley; y
- Las leyes que obligan a los empleadores a realizar verificaciones electrónicas han llevado a muchos trabajadores a emplearse en la economía informal.

En 2010, *el Urban Institute* publicó un estudio acerca de los impactos que han producido el arresto, la detención y la deportación de los padres en 190 niños pertenecientes a 85 familias en seis localidades.⁵⁸ Un porcentaje significativo de niños presentaba dificultades para comer y dormir, pesadillas, sonambulismo, llanto excesivo, miedo y ansiedad por encima de lo normal, apego excesivo, señales de retraimiento, agresión, cambio en los patrones del habla, ausentismo escolar, dificultad para concentrarse en los estudios y problemas de rendimiento académico.⁵⁹ La pérdida de una fuente de sustento también ha generado privaciones e inestabilidad en las familias, condiciones que se manifiestan en mudanzas frecuentes, hacinamiento en las viviendas y dificultades para pagar los costos de los servicios y comprar comida. Además, muchos padres detenidos o deportados han perdido la custodia de sus hijos y sus familias han sido de hecho disueltas legalmente.⁶⁰

En 2010, el *Center for Survey Research* (Centro de Investigación mediante Encuestas) publicó los resultados de una análisis integral, realizado con la colaboración del *Police Executive Research Forum*

⁵⁸ Ajay Chaudry, Randy Capps, Juan Manuel Pedroza, Rosa Maria Castañeda, Robert Santos and Molly M. Scott, *Facing Our Future: Children in the Aftermath of Immigration Enforcement* (Washington, DC: The Urban Institute, February 2010), http://www.urban.org/UploadedPDF/412020_FacingOurFuture_final.pdf

⁵⁹ *Ibid.*, 41-53.

⁶⁰ Wessler, "Shattered Families."

(Foro Ejecutivo de Investigación de la Policía), para establecer si la resolución No. 08-500 del Condado de Prince William había sido exitosa en sus propios términos.⁶¹ La resolución autorizaba a la policía a verificar la condición migratoria de personas “arrestadas legalmente” y también exigía que los funcionarios del Condado verificaran esta condición en los solicitantes de ciertos subsidios públicos. El estudio halló que la resolución:

- Al comienzo produjo mucho temor entre la comunidad de inmigrantes y disrupción en las relaciones entre la comunidad y la policía, aun cuando un trabajo intenso de comunicación por parte de la policía mitigó estos efectos;
- Produjo un impacto negativo en la visión que tenían los migrantes de origen hispano de la vida en el Condado, su deseo de seguir viviendo allí y la confianza en el Gobierno del Condado, aun cuando la calificación que le asignaron los hispanos a la calidad de vida en el Condado y su deseo de vivir allí mejoraron posteriormente;
- Produjo una reducción significativa en la población de no ciudadanos en el Condado (7400) y de no autorizados (entre 2000 y 6000) en el curso de dos años;⁶²
- Reconfiguró la población hispana: los hombres jóvenes sin lazos familiares fueron remplazados en gran parte por parejas, adultos mayores, familias con hijos pequeños y angloparlantes;
- No afectó la tasa de arresto para la gran mayoría de crímenes, salvo embriaguez pública, conducir bajo los efectos del alcohol o drogas,

⁶¹ Thomas Guterbock, Milton Vickerman, Karen Walker, Christopher Koper Bruce Taylor, and Timothy Carter, *Evaluation Study of Prince William County's Illegal Immigration Enforcement Policy* (Prince Williams, VA: Center for Survey Research and Police Executive Research Forum, November 2010).

⁶² Otros informes señalan que las leyes generales de los Estados han tenido éxito en su propósito de sacar a los inmigrantes del lugar y que los acuerdos que se realizan bajo la Sección 287(g) han generado una reducción significativa de la población de hispanos sin ciudadanía en ciertas jurisdicciones. Capps, et. al., *Delegation and Divergence*, 38-43; Pamela Constable, “A tough new Alabama law targets illegal immigrants and sends families fleeing,” *Washington Post*, October 8, 2011, http://www.washingtonpost.com/local/a-tough-new-alabama-law-targets-illegal-immigrants-and-sends-families-fleeing/2011/10/07/gIQAtZuPWL_story.html?hpid=z2

conducir sin permiso de conducción, agresiones graves e incidentes de choques en los que alguno de los implicados se dio a la fuga;

- Se vaciaron viviendas en las que habitaba anteriormente un exceso de personas y algunas pasaron a ser ocupadas por menos personas;
- Se redujo el número de personas merodeando en los lugares de solicitud de jornaleo; y
- No le produjo al Condado un ahorro significativo en el costo de suministrar servicios.

En 2011, el *Migration Policy Institute* (Instituto de Políticas Migratorias) publicó un informe sobre el impacto de los acuerdos establecidos entre el gobierno federal y los gobiernos locales bajo la Sección 287(g) en siete jurisdicciones.⁶³ Estos acuerdos les permiten a los funcionarios de la policía y del sistema carcelario estatal y local verificar la condición migratoria de las personas, detener a los inmigrantes mientras el ICE asume su custodia e iniciar el procedimiento de deportación. El ICE y el DHS han establecido una serie de prioridades para el tipo de pobladores (en su mayor parte delincuentes) que quiere identificar y procesar para deportar mediante este tipo de acuerdos.

El estudio llegó a la conclusión de que ciertas jurisdicciones centraban su acción en los casos de prioridad federal, mientras que en otras se deportaba sobre todo a personas que habían cometido infracciones de tráfico, delitos menores y transgresiones menores de la legislación migratoria.⁶⁴ También estableció lo siguiente:

- La mayor tasa de deportaciones por infracciones de tráfico se produjo en las jurisdicciones del Sudeste de los Estados Unidos, donde es más pronunciada la presión política para que se haga cumplir la legislación migratoria;
- Se redujo de manera notoria la población hispánica sin ciudadanía en tres de los siete condados que fueron objeto del estudio en el

⁶³ Randy Capps, Marc R. Rosenblum, Cristina Rodríguez, and Muzaffar Chishti, "Delegation and Divergence: A Study of 287(g) State and Local Immigration Enforcement" (Washington, DC: Migration Policy Institute, January 2011), <http://www.migrationpolicy.org/pubs/287g-divergence.pdf>

⁶⁴ *Ibid.*, 18-22.

curso de dos a tres años desde que se comenzaron a implementar los acuerdos, en comparación con los condados adyacentes en los que no hubo cambio o incluso aumentó ese sector demográfico;

- Se redujo la matrícula escolar de la población hispana (en las mismas tres jurisdicciones) en el año después de que entrara en vigor el acuerdo, pero luego subió nuevamente.⁶⁵

Muchas fuerzas del orden público alegan que su habilidad de proteger y ayudar se vería afectada si se les exigiera que verificaran la condición migratoria de las personas con las que tienen que lidiar a diario, las que paran, detienen o, incluso, las que arrestan. Las fuerzas del orden público sostienen que los inmigrantes no llamarían a la policía ni cooperarían con la policía en iniciativas de vigilancia si eso pudiera conllevar que los deportaran a ellos o a algún miembro de su familia⁶⁶. En un informe de 2006, la Asociación de Jefes de la Policía de las Ciudades Principales explicaba:

“Si dejáramos de brindarle a la comunidad de inmigrantes la garantía de que su contacto con la policía no le acarrea acciones de implementación de la legislación migratoria, desaparecerían la confianza, la comunicación y la cooperación que tanto trabajo ha costado construir. Una divisoria de ese orden entre la policía local y los grupos de inmigrantes produciría un aumento del crimen tanto contra los inmigrantes como contra la comunidad en general, crearía una clase de víctimas silenciosas y eliminaría la ayuda potencial que pueden prestar los inmigrantes en la resolución de los casos criminales y en la prevención de futuros actos terroristas”.⁶⁷

En 2009, el ICE no renovó su acuerdo de “destacamento especial” bajo la Sección 287(g) con la oficina del Sheriff del Condado de Maricopa (MCSO, por su sigla en inglés). El acuerdo cubría operaciones policiales normales, pero no la verificación de la condición migratoria en las cárceles. La MCSO ha realizado rutinariamente

⁶⁵ Ibid., 23-25, 38-42.

⁶⁶ Marc R. Rosenblum and William A. Kandel, “Interior Immigration Enforcement: Programs Targeting Criminal Aliens” (Washington, DC: Congressional Research Service, October 21, 2011), 32-33.

⁶⁷ Major Cities Chiefs (MCC) Association, “MCC Immigration Committee Recommendations for Enforcement of Immigration Laws by Local Police Agencies” (June 2006), 5-6, http://www.houstontx.gov/police/pdfs/mcc_position.pdf

amplias redadas en las comunidades de inmigrantes, ha arrestado numerosos violadores corrientes de la condición migratoria y ha dado un trato denigrante a las personas bajo su custodia. Un informe del *Goldwater Institute* criticó las tácticas de la MCSO y estableció una relación entre sus actividades en la implementación de la legislación migratoria y su bajo rendimiento en el cumplimiento de sus deberes centrales de orden público.⁶⁸ El informe estableció que:

Bajo su mando, han aumentado en tiempos recientes las tasas de crimen violento, tanto en términos absolutos como relativos, en comparación con otras jurisdicciones. La MCSO ha desviado recursos destinados a funciones básicas de orden público hacia redadas de inmigrantes que atraen gran publicidad pero no son efectivas en el control de la inmigración ilegal ni en la reducción del crimen en general. [...] La MCSO ha permitido que se acumulen gran cantidad de órdenes de arresto pendientes y ha puesto en seria desventaja a los departamentos de policía locales, pues les cerró instalaciones satélites de fichaje. Los centros de detención de la MCSO están sujetos a costosos procesos judiciales por uso excesivo de la fuerza e inadecuada prestación de cuidados médicos. A estos serios problemas se les suman un crónico mal manejo de los registros, ineficiencia en reportar las estadísticas y resistencia a revelar públicamente sus actividades.

Un estudio del *Public Policy Institute* (Instituto de Políticas Públicas) de California indica que las medidas de implementación de la legislación pueden llevar a los trabajadores irregulares a ocuparse en la economía informal, quedando así sin la protección del sistema de control de estándares laborales de los Estados y del Gobierno Federal. Este estudio analizó el impacto de *LAWA*, que (como ya se señaló) ordena que los negocios de Arizona que tengan licencia comercial utilicen el sistema *E-Verify*. Halló que, a causa de esta ley, Arizona presentaba tasas de empleo formal inferiores a las de los Estados con los que se comparó entre 2007 y 2009, pero había generado un aumento del 8 por ciento (equivalente a 25.000 personas) en el número de posibles trabajadores no autorizados que figuraban como trabajadores independientes (a quienes no se les aplica la obligación de

⁶⁸ Clint Bolick, *Mission Unaccomplished: The Misplaced Priorities of the Maricopa County Sheriff's Office* (Phoenix, AZ: Goldwater Institute, Policy Report 229, December 2, 2008), <http://www.goldwaterinstitute.org/Common/Img/Mission%20Unaccomplished.pdf>

verificación en el sistema *E-Verify*), un aumento muchísimo mayor que en los Estados con los que se comparó.⁶⁹

Conclusiones

En el presente escrito se reconoce la responsabilidad de los Estados soberanos de regular los cruces de fronteras y de proteger a los habitantes de la nación contra el terrorismo, la criminalidad y las presiones indebidas que se producen a causa de la migración irregular no controlada. Sin embargo, las políticas federales centradas en “solo hacer cumplir la ley” y las estrategias estatales y locales de “deportación por desgaste” afectan a las familias, a las comunidades y a la nación.

Además, estas políticas y medidas no pueden tener éxito, incluso en sus propios términos, por dos razones. Primero, ellos no inspiran o comprometen a los países de origen y tránsito de migrantes. Los países de acogida no pueden crear políticas en un vacío. Ellos dependen de la cooperación y del establecimiento de alianzas para abordar las causas mismas de la migración, regular el flujo legal de migrantes y desarrollar estrategias efectivas de implementación de la legislación.⁷⁰ Segundo, las políticas de implementación rígida de la ley no pueden ser un sustituto de un programa de legalización, la reforma del sistema migratorio y un compromiso de integrar a los migrantes en forma adecuada a sus necesidades.

Si bien tal vez no es políticamente viable a corto plazo establecer un programa amplio de legalización, una legislación más enfocada a

⁶⁹ Magnus Lofstrom, Sarah Bohn, and Steven Raphael, *Lessons from the 2007 Legal Arizona Workers Act* (San Francisco, CA: Public Policy Institute of California, 2011), 24-25, www.ppic.org/content/pubs/report/R_311MLR.pdf. Con el fin de evaluar los cambios en el empleo, el informe usó hombres hispanos sin ciudadanía estadounidense entre las edades de 16 y 60 años de edad que tuvieran escolaridad hasta bachillerato como tipificación para el trabajador no autorizado.

⁷⁰ La responsabilidad de una nación de proteger los derechos, el bien común y la seguridad humana se aplica sobre todo en el interior de sus fronteras, pero no únicamente a sus ciudadanos. Además, en ciertas circunstancias, las naciones pueden decidir acudir más allá de sus fronteras para tratar de enfrentar las condiciones que subyacen a la migración – guerras, globalización económica, desastres naturales, calentamiento global y pobreza – que los países de origen de las migraciones no pueden manejar por sí solos.

legalizar a las personas que se encuentren en posición de reclamar derechos de pertenencia sobre una base humanitaria, familiar o de equidad puede tener mejores perspectivas de ser aprobada. Entre estos grupos poblacionales se cuentan los residentes de vieja data, las personas que fueron traídas a Estados Unidos en su niñez, los beneficiarios de visas de miembro de familia aprobadas, los trabajadores que se necesiten y los grupos que han gozado durante años de estatus temporal en los Estados Unidos a causa de conflictos internos, desastres naturales u otras causas en sus países de origen.

Desde que se impusieron las primeras restricciones sistémicas a la migración, en la década de 1920, el Congreso ha aprobado una legislación para legalizar a muchos grupos indebidamente excluidos de su derecho a pertenecer legalmente, incluyendo trabajadores, estudiantes, grupos de refugiados o similares y residentes de largo plazo.⁷¹ Muchos inmigrantes no autorizados en los Estados Unidos tienen derecho a permanecer, al igual que lo tuvieron los grupos que fueron legalizados en el pasado.

Todavía más importante que un programa de legalización es la reforma que debe emprender los Estados Unidos a su desactualizado sistema legal en materia de inmigración, con el fin de cubrir de manera más idónea las necesidades del mercado laboral estadounidense, tanto en tiempos de expansión como de crisis.⁷² El país también necesita reformar su sistema de inmigración para los miembros de la familia, con el fin de reducir las demoras y las barreras procesales que dilatan durante años la otorgación de visas a los miembros de la familia de ciudadanos estadounidenses y de residentes permanentes legales que reúnen las condiciones, demoras que han llevado a muchas familias a darse por vencidas y abandonar el proceso.

Será imposible desarrollar una solución satisfactoria a largo plazo para el problema de la inmigración irregular si no se reestructura el sistema que rige el ingreso regular al país.

⁷¹ Donald Kerwin, "More Than IRCA: US Legalization Programs and the Current Policy Debate" (Washington, DC: Migration Policy Institute, December 2010), <http://www.migrationpolicy.org/pubs/legalization-historical.pdf>

⁷² El sistema legal de inmigración de los Estados Unidos fue modificado en 1990, pero no ha sido completamente revisado y actualizado desde 1965.

Una política bien coordinada de integración de inmigrantes para los 73 millones de residentes en los Estados Unidos que han nacido en el extranjero tendría que desarrollar, evaluar y modificar continuamente estrategias para promover el dominio de la lengua inglesa, el éxito en los estudios, empleos que permitan asensos, la condición migratoria regular y la plena participación de los inmigrantes en la sociedad estadounidense.

Esa política tendría además que identificar iniciativas y alianzas de integración que hayan sido exitosas, establecer vínculos entre ellas, darlas a conocer y utilizarlas como base para construir otras. Debería remplazar la visión de emplear la deportación como única solución por una visión inclusiva de los inmigrantes como personas que aportan y contribuyen a sus nuevas comunidades. Esta reforma fomentaría la seguridad humana, fortalecería las comunidades y reflejaría los ideales rectores de la nación.

Las migraciones en el contexto geoestratégico y legislativo de América Central

*Mauro Guzman
Presidente de la Comisión de Migraciones
Congreso de Guatemala*

Es de vital importancia enfocar las migraciones desde un contexto geoestratégico y legislativo, toda vez que dicho término, en un mundo globalizado, no sólo se sigue empleando para denominar las grandes concepciones en el campo militar, sino que, se considera en el campo político, social, cultural económico, de seguridad, entre otros, o bien dentro de una concepción más amplia e integral que comprenda orgánicamente a todos estos niveles, con una visión global, sin dejar de priorizar los temas regionales, que son los que nos afectan e interesan. La geo-estrategia implica el planeamiento comprensivo, asignando los medios para alcanzar metas nacionales o regionales, asegurando activos de importancia política, social cultural, económica, de seguridad, etc.

Mi ponencia se encuentra dividida en dos partes: en la primera, presentaré el fenómeno de las migraciones desde una perspectiva geoestratégica, y, en la segunda, presentaré las migraciones desde la perspectiva legislativa asumida por los países de América Central.

Desde una perspectiva geoestratégica, las migraciones han tenido un rol fundamental en distintos ámbitos de la historia de la humanidad, entre los cuales quisiera destacar algunos.

- En primer lugar, las migraciones son inherentes a la humanidad.
- En segundo lugar, la migración de los seres humanos es una realidad social mundial, la cual ha estado presente en todas las épocas de la historia y en todas partes de nuestro planeta.
- En tercer lugar, la importancia de los flujos migratorios en la región centroamericana radica en que ya no se puede abordar un tema tan sensible como la migración desde un punto de vista individual (de un Estado), sino que es menester abordarlo como conjunto de Estados (como Región).

- En cuarto lugar, los flujos migratorios de guatemaltecos y centroamericanos hacia Estados Unidos es un fenómeno que revela la dualidad entre un país desarrollado y otros en vías de desarrollo, quedando reflejado muy claramente en la distribución y los destinos de los flujos migratorios a escala mundial.
- En quinto lugar, la presencia de los migrantes centroamericanos, que llegaron a los Estados Unidos entre 1960 y 2009, repercute en forma significativa en la vida social y política del país.
- En sexto lugar, el incremento en los últimos 30 años del ingreso de divisas en los países centroamericanos por las remesas de emigrantes a sus familiares, y su disminución a partir de la crisis económica mundial del 2008, ha tenido un impacto determinante en la economía de la región centroamericana.
- En séptimo lugar, las migraciones están intrínsecamente conectadas con el desarrollo, porque, desde sus distintas modalidades, trae consigo aspectos culturales, sociales, religiosos, humanos y económicos positivos para los territorios de origen, tránsito y destino.

Estas dinámicas representan un potencial geoestratégico para el progreso y el desarrollo de los países, pero este punto demanda específicamente la articulación de esfuerzos conjuntos de los Estados para administrar el tema bajo políticas públicas de Estado que permitan su adecuado tratamiento. Como, por ejemplo, la adecuada asignación de recursos a la inversión pública, no solo para atender las consecuencias de las migraciones, sino también las causas que las originan. Pudiendo así implementarse, como en el caso de Guatemala, el Proyecto de la Franja Transversal del Norte, que posee varios ejes de acción como: a) inversión social; b) desarrollo rural; c) desarrollo urbano; d) desarrollo arqueológico y cultural; e) desarrollo institucional, entre otros.

Desde la perspectiva legislativa, como en otras áreas de políticas públicas, las migraciones requieren de la coordinación interinstitucional de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tanto a nivel nacional como a nivel regional.

A nivel ejecutivo, por ejemplo, en Guatemala existe una institución denominada Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala, más conocida como (CONAMIGUA), ente gubernamental

que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado tendentes a proteger, atender, brindar asistencia y auxilio a los migrantes y sus familias en Guatemala, así como a los migrantes guatemaltecos que se encuentran en el exterior. Actualmente nos encontramos en la segunda ronda de reformas a la actual ley de CONAMIGUA, en la cual se pretende armonizar la normativa con los tratados internacionales aceptados y ratificados por Guatemala, específicamente sobre los derechos humanos, en el apartado de los principios que inspiran la ley.

A nivel legislativo, se presentó ante el Pleno del Congreso de la República de Guatemala, el 18 de febrero de 2010, la iniciativa de Ley 4126, “Ley Nacional de Migración”, la cual fue formulada a partir de la contribución y participación de varias instituciones interesadas y comprometidas en abordar el tema, tales como:

- a) la Mesa Nacional para las Migraciones (MENAMIG);
- b) la Dirección General de Migración y
- c) la Universidad Rafael Landívar.

Instituciones de la sociedad civil, en coordinación con organismos internacionales, también presentaron y expusieron sus anteproyectos de ley, que fueron consolidados en un proyecto único, consensuado durante tres talleres para acordar los temas en dicho proceso. Las principales instituciones que participaron en elaboración y presentación del anteproyecto fueron las siguientes: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia de los Obispos Católicos de Guatemala, los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, y la Iglesia Evangélica.

La referida iniciativa se encuentra integrada por 248 artículos y XIII títulos, con parte considerativa, glosario y cuerpo de la ley. En ella se propone la creación de un Instituto Guatemalteco de Migración, como entidad estatal descentralizada, con autonomía financiera, funcional, económica, técnica y administrativa.

El Instituto contará con un Directorio, un Comité Ejecutivo y 17 subdirecciones, como la de seguridad, estudios y políticas migratorias,

responsabilidad profesional, de planificación, de documentos de identificación internacional, de desarrollo humano, entre otras.

En la nueva Ley se incorporan categorías especiales, como los trabajadores migratorios temporales y transfronterizos, entre otros.

El Instituto Guatemalteco de Migración, para el cumplimiento de sus funciones y la debida ejecución de sus actividades, tendrá asignados los recursos financieros provenientes de sus fondos privativos.

Se promueve la creación de Centros de Aseguramiento, para las personas que se encuentren en una condición migratoria irregular, incluyéndose la modalidad de medidas alternativas no privativas de libertad y respetando los derechos humanos de los migrantes.

Se regula de manera detalla y separada los medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, así como las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento en sus funciones. Se introducen nuevas figuras penales para sancionar el tráfico ilícito de migrantes. Se propone el otorgamiento de una amnistía para que todas aquellas personas que residen en Guatemala de manera irregular puedan resolver su situación legal.

Por decisión del Pleno del Congreso de la República se encomendó que la Comisión de Migrantes y de Gobernación emitiera dictamen conjunto sobre la referida Ley, que se presentó el 26 de julio de 2010. Actualmente la Ley se encuentra pendiente de ser conocida por el Pleno del Congreso en su primer debate.

Otra iniciativa pionera a nivel legislativo en la región centroamericana es el Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM), instancia creada en 2009 que reúne a legisladores de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y El PARLACEN. El Consejo, desde su concepción, aborda las migraciones desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo. Y en ese sentido ha desarrollado varios mecanismos para la comprensión y abordaje de las migraciones de origen, tránsito, destino y retorno. Desde esta perspectiva, cabe destacar los siguientes avances:

- a) Armonización de las legislaciones en materia migratoria: durante el año 2009-2010 se realizaron estudios en materia de legislación migratoria en cada uno de los países centroamericanos, México y

República Dominicana, con la finalidad de comprender los distintos marcos con la perspectiva estratégica de avanzar en la discusión de mecanismos políticos y legales que permitan la armonización de las legislaciones.

- b) Invitación a otros países a sumarse al esfuerzo: en la actualidad se realizan acercamientos a los Parlamentos de Belice y Haití con la finalidad de que se involucren en este esfuerzo parlamentario.
- c) Abordaje de las migraciones intrarregionales a través del entendimiento de los trabajadores migrantes temporales.
- d) Definición de la estructura, integrantes y mecanismos de toma de decisiones del Consejo.
- e) Acercamientos y mecanismos de diálogo con la sociedad civil y otros actores involucrados.

Por otro lado, a nivel de región centroamericana, existe una instancia denominada Encuentro Interparlamentario Guatemala-México, que fue instituida mediante una Declaración Conjunta entre Guatemala y México, en la Ciudad de Antigua Guatemala, el 18 de noviembre de 2009, para abordar temas comunes entre ambos países, tales como: agua, derechos humanos, derechos de la mujer y temas migratorios. La Declaración tiene como objetivo lograr una cooperación entre los dos Estados para poder tomar medidas de corto mediano y largo plazo para solventar los problemas que se deriven de los referidos temas.

Cabe mencionar la loable labor del PARLACEN, que es el órgano de representación democrática y política de los pueblos centroamericanos, ejerciendo las funciones parlamentarias del Sistema Comunitario de la Integración Regional. A la fecha, el PARLACEN ha sostenido reuniones con legisladores de Estados Unidos y Centroamérica para abordar el tema de la reforma migratoria y estrategias políticas a seguir. El PARLACEN ha planificado visitas a los Cerezos y Tabasco, en México, para definir una estrategia de colaboración entre México y Centroamérica en la gestión de los flujos migratorios. Estas iniciativas, entre otras, son promovidas por la Comisión de Relaciones Internacionales del PARLACEN, que reemplazó la antigua Comisión de Migrantes.

La integración de los inmigrantes en la sociedad alemana

Thomas Kufen

Ministro y Coordinador de Migración e Integración

Renania del Norte, Westfalia, Alemania

El tema de discusión de hoy se centra en la inmigración y la integración. Se puede decir que la integración de inmigrantes es uno de los retos más importantes que enfrentan nuestras sociedades actuales.

Estoy convencido que Alemania representa un ejemplo interesante, pues el país ha realizado en años recientes una serie de reformas políticas y legislativas en lo referente a inmigración e integración, que muchos observadores internacionales no habrían creído que fuera capaz de implementar.

Alemania está cambiando. La vida diaria en el país es inseparable de la preocupación por integrar a los inmigrantes a la sociedad. Más que nunca, esta se caracteriza por una gran variedad étnica, cultural, social y religiosa. En la actualidad, uno de cuatro alemanes proviene de una familia de inmigrantes y esta condición es parte fundamental de su identidad.

Todas las generaciones requieren que se les brinde apoyo para poder contribuir con su potencial y sus habilidades a la sociedad. Siempre que se consideren parte de la comunidad, siempre que sus actividades sean valoradas y apreciadas, crecerá en los migrantes la motivación para acomodarse y apreciar el país que los ha acogido. Solo entonces se sentirán aceptados, solo entonces se sentirán en casa. Lo que necesitamos es plantear políticas de integración “con” los inmigrantes, en lugar de proponerlas “para” ellos.

El diseño de una política de integración es una tarea que se extiende a todos los niveles de gobierno y que involucra todas las actividades políticas. El objetivo es promover exitosamente la integración de inmigrantes en todas las áreas, desde las etapas tempranas, en la educación, hasta el cuidado de los ancianos. Cabe destacar que las políticas de integración no se limitan de manera alguna a las minorías. Compartimos el futuro y por esta razón debemos compartir la tarea de su creación.

La República Federal de Alemania es un país densamente poblado: allí viven aproximadamente 82 millones de personas.

En 2010, en Alemania, el 26 por ciento de las personas de origen inmigrante estaba en riesgo de pobreza. Este era el doble del que puede sufrir la población que no es de origen inmigrante (12 por ciento).

Recordemos los siguientes datos: a pesar de la inmigración de millones de los llamados trabajadores invitados (o *Gästarbeiter*, como se les llamó por mucho tiempo) y de miembros de sus familias, y a pesar de la repatriación tardía de los alemanes étnicos, de reasentados y refugiados, desde la década de 1950 la élite política del país insiste en forma desafiante en que Alemania no es un país de inmigrantes.

Una y otra vez se ha enfatizado que los extranjeros en Alemania no deben ser contemplados de ninguna manera como inmigrantes y las políticas de reclutamiento que se implementaron desde la década de 1950 hasta la década de 1970 no deben considerarse como políticas de inmigración, pues se diseñaron con la idea de que estos extranjeros solo permanecerían en el país por un periodo de tiempo limitado.

También se argumentaba que los alemanes étnicos que se repatriaban, así como los que se reasentaban en el país, provenientes de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética, no cabían en la definición de inmigrantes, porque eran de hecho alemanes, por lo que no podrían considerarse inmigrantes en su propio país.

Por lo tanto, no es una exageración afirmar que ahora Alemania se ha reinventado, en gran medida, gracias a sus políticas de inmigración e integración.

Efectivamente, ha ocurrido un verdadero “cambio, producido por las políticas”. Se superaron las barreras al pensamiento crítico y se han creado nuevas coaliciones políticas.

Se han superado las viejas diferencias entre una ideología de mantener una “política del *laissez faire* multicultural”, por un lado, y una ideología que niega el hecho mismo de que exista la inmigración, por otro.

En la actualidad es posible discutir de manera diferenciada las ventajas y desventajas de la inmigración en los distintos campos políticos. Tan solo los extremistas de izquierda y de derecha constituyen una excepción.

Este discurso de la moderación, tanto en el tono como en el tema mismo, constituye el prerrequisito para lograr soluciones políticas que integren a toda la sociedad.

Para no extendernos demasiado, se puede decir que se ha dado un giro pragmático en las políticas de inmigración e integración en Alemania. Me gustaría ilustrar esta situación con algunos ejemplos:

1) El 1º de enero de 2000 entró en vigencia una ley que terminó con las viejas y obsoletas ideas etno-nacionales a las que se había adherido el país por mucho tiempo.

En esta ley se incluyeron elementos centrales del “*ius soli*”. De esta forma, respecto a su política de ciudadanía y de naturalización, se puede decir que Alemania se ha acercado al modelo “clásico” de los países de inmigrantes.

Esta ley tiene consecuencias de largo alcance. En la actualidad casi no hay niños que nazcan como ciudadanos extranjeros: 19 de 20 niños nacidos en Alemania son ciudadanos alemanes.

La gran mayoría de los hijos de familias de origen inmigrante puede ahora ejercer sus derechos civiles y cumplir con sus obligaciones cívicas como ciudadanos alemanes desde el día de su nacimiento. Tan solo hace 20 años, ¿quién se habría imaginado que esto algún día sería posible?

Necesitamos crear en Alemania una cultura de la acogida. Las personas que se sientan en casa en nuestro país deberían tener derecho a residir y a convertirse en ciudadanos alemanes.

2) Desde el 1º de enero de 2005, Alemania es, por ley y no solo de hecho, un país de inmigrantes.

La nueva ley de inmigración contiene por primera vez regulaciones respecto a la contratación de empresarios y profesionales altamente calificados.

Se he tomado conciencia del hecho indiscutido de que hay en Alemania una importante demanda de fuerza de trabajo calificada y altamente calificada, dada la orientación de la economía hacia la exportación. La expansión del empleo calificado es clave para asegurar tanto la productividad (efectividad) y la capacidad innovadora de la economía nacional.

Sin embargo, es casi una ironía que ahora que Alemania se define como un país de inmigrantes, no haya casi inmigración. En el país, está declinando la inmigración familiar, la inmigración de alemanes étnicos prácticamente se ha estancado y solo se registra un número reducido de solicitantes de asilo. La época de los altos excedentes de inmigración, propia de las décadas de 1980 y 1990, es una realidad del pasado.

3) Ya no se abandona a los nuevos inmigrantes después de que ingresan al país, como se solía hacer en el pasado, sino que reciben apoyo con cursos de lengua y de orientación.

Quien ingrese a Alemania por primera vez como inmigrante y no domine la lengua alemana tiene derecho a un curso de capacitación de 900 horas, junto con un curso de orientación de 45 horas.

El curso de orientación tiene por objetivo brindar un conocimiento básico sobre el sistema jurídico alemán, así como sobre la historia y la cultura.

La intención subyacente de estas medidas es que las personas que tengan un origen inmigrante se familiaricen lo suficientemente con las condiciones de vida en Alemania como para poder actuar con independencia y para poder manejar los asuntos y las actividades de la vida diaria sin tener que acudir a la ayuda o a requerir la intervención de terceros.

Si hubiera existido un programa de integración de este tipo en los años 1960 y 1970, no habrían surgido varios de los problemas sociales que se generaron y persisten en la actualidad. Pero es mejor tarde que nunca.

4) Se han realizado grandes esfuerzos para promover la educación preescolar y primaria desde una edad temprana.

Por mucho tiempo, el sistema escolar y educativo de Alemania no reconoció las realidades de la inmigración. En muchas instituciones de preescolar (*Kindergarten*) y en los colegios se operaba sin tener en cuenta que había alumnos que estaban creciendo con una segunda lengua, aparte del alemán.

Sin embargo, la composición social y cultural de los alumnos es hoy en día mucho más heterogénea de lo que solía ser en los años 1960 y 1970. Esto ha generado la necesidad de nuevas concepciones educativas.

Pero también en este sentido se han producido cambios positivos. Un nuevo estudio, realizado a solicitud de los ministros de integración de los Estados federales, revela que en la actualidad se evalúan las habilidades lingüísticas de todos los niños antes de que entren al colegio y se establece si tienen un dominio de la lengua alemana que corresponda a su edad. Si los niños tienen dificultades, reciben apoyo especial. Lo que yo espero de esas medidas es que se rompa completamente el círculo vicioso conformado por un deficiente dominio de la lengua alemana, los problemas para completar el ciclo escolar y la consecuente exclusión profesional.

De acuerdo con los resultados de algunos estudios, todavía hay cerca del siete por ciento (58.400 personas) en situación de deserción escolar en Alemania, lo cual representa un alto número de personas que no tiene certificaciones ni calificaciones.

Un 15 por ciento de las personas de origen inmigrante abandonan los estudios escolares sin certificación o calificación. La proporción de varones de origen italiano o turco que abandona los estudios sin una certificación es el doble que la de mujeres.

Es muy importante para estos jóvenes y para sus familias que mejoren sus perspectivas educativas. Sin embargo, también debe ser de interés primordial para una sociedad que quiere tomarse en serio sus perspectivas de futuro. Estos niños y jóvenes son también nuestro futuro. Todos debemos contribuir a asegurar que podamos beneficiarnos del potencial de estos jóvenes mucho más de lo que lo hemos hecho hasta ahora.

La integración se puede implementar exitosamente por medio de la lengua y la educación. Por lo tanto, uno de los objetivos principales del gobierno es que todos los niños que van al colegio tengan suficiente dominio de la lengua alemana.

Sobre la base de la pregunta sobre cómo cambiar la percepción popular sobre las familias de origen inmigrante, las cuales estarían menos orientadas hacia la educación, se lanzó la “Red de Padres de Familia”. El objetivo de esta campaña es alentar a los padres de familia a que participen activamente para mejorar la situación educativa de sus hijos. De esta forma, el gobierno comenzó a expandir una red amplia, con el fin de fortalecer la “función de formación de enlaces” de las organizaciones de auto-ayuda de las comunidades de inmigrantes.

Los padres de familia de origen inmigrante se pueden reunir en la red de padres de familia y comprometerse para apoyar a sus hijos en la realización de sus estudios escolares. Los padres de familia de origen inmigrante no son un problema, sino la solución para lograr mayores oportunidades, mayor participación en la educación y más integración. La Red de Padres de Familia también cambia las percepciones en el siguiente sentido: los padres de familia de origen inmigrante se interesan por el éxito y el progreso de la educación de sus hijos. Ellos no solo demuestran su interés, sino que se comprometen proactivamente en esta tarea, además de brindarles apoyo a otros padres de familia.

5) Finalmente, se ha logrado que los políticos y los inmigrantes se encuentren para conversar, en lugar de que cada cual hable sobre el otro.

Estoy convencido de que el diálogo entre las partes involucradas es el primer paso hacia la integración exitosa.

Las cuatro Cumbres Nacionales para la Integración, que se han realizado por invitación de la Canciller Federal, Angela Merkel, son un buen ejemplo de estas posibilidades de diálogo.

Este diálogo es necesario y es de lamentar que no lo hayamos iniciado mucho antes. Por demasiado tiempo, los políticos en Alemania han ignorado las necesidades y los intereses de las personas con un origen inmigrante. En ocasiones ni siquiera se les ha tenido en cuenta. Los inmigrantes son personas que han estado llegando a nuestro país durante los últimos cincuenta años y han vivido entre nosotros, en nuestra sociedad, han pagado sus impuestos, han trabajado y probablemente quieren construir una casa y formar una familia.

6) Se están realizando debates al más alto nivel administrativo con las organizaciones musulmanas.

En Alemania viven entre 3,8 y 4,3 millones de musulmanes, según un estudio realizado por la Oficina Federal para los Migrantes y los Refugiados (BAMF, por sus siglas en alemán). Con una población total de 82 millones, los musulmanes representan entre 4,6 y 5,2 por ciento. Entre 2,5 y 2,7 millones tiene raíces turcas. Cerca de 45 por ciento de los inmigrantes musulmanes que residen en el país son nacionales alemanes. En su calidad de ciudadanos, tienen derecho a votar y a postularse para ser elegidos en cargos públicos.

Los debates entre los representantes administrativos nacionales y las organizaciones musulmanas, similares a los diálogos que se mantienen con las Iglesias cristianas, solo comenzaron hace unos pocos años. Ha sido un error demorarse tanto en iniciarlos, pues el Islam es una realidad en nuestras ciudades, es una parte integrante de nuestra sociedad.

En la actualidad existe un diálogo permanente, organizado entre altos representantes del gobierno alemán y de las administraciones locales, con los voceros de las cinco asociaciones musulmanas más numerosas (incluida Alevi). Estos diálogos contribuyen a que se reduzca la desconfianza de ambos lados. Hace solo pocos años, también estos diálogos habrían sido impensables.

Recapitulación

La cohesión social de varias generaciones y la integración exitosa son de crucial importancia para el futuro de nuestra sociedad. Sin embargo, la apreciación y el reconocimiento de la diversidad cultural no pueden someterse a una arbitrariedad cultural. Durante muchos años se asoció una cierta tolerancia cultural mal entendida con el término artificial de “multicultural”, pero cuando se presentaban conflictos, esta idea de multiculturalidad era ignorada por muchos, que le daban la espalda.

Esta forma de ignorar la diversidad cultural ha generado una situación en la que una proporción de inmigrantes, que no debe ser subvalorada, ahora vive en sus colonias étnicas, en algunos casos sin tener que hacer uso de la lengua alemana.

La integración también se caracteriza por dos requisitos: que los inmigrantes quieran formar parte de nuestra sociedad y que estén decididos a progresar y avanzar dentro de ella.

Señoras y señores: la coexistencia no es suficiente para que progrese. Sin un mínimo de comunidad y cohesión, una sociedad no puede enfrentar exitosamente la diversidad. Los fundamentos de nuestra convivencia social deben contemplar el dominio de la lengua alemana y una base común de valores, fundamentados en el Estado de derecho liberal democrático. Esta debe ser una obligación vinculante para todos los residentes en nuestro país.

Migración internacional segura

*Esther Olavarría
Consejera del Departamento de Seguridad Nacional
Estados Unidos*

Hace cerca de tres años, cuando Barak Obama asumió la presidencia y nominó a Janet Napolitano como Secretaria del Departamento de Seguridad Nacional, el nuevo gobierno heredó un sistema de inmigración obsoleto, con una cobertura de retazos de leyes y requerimientos desactualizados, que exigían una consecuente actualización.

El Presidente y la Secretaria Napolitano siguen profundamente comprometidos en la tarea de corregir nuestras leyes migratorias. Ellos saben que únicamente con la aprobación de una reforma integral de la legislación migratoria los Estados Unidos podrán contar con un sistema de inmigración que ofrezca seguridad y vías legales a las personas que viajan a los Estados Unidos para trabajar, o de visita y para reunirse con miembros de sus familias. Solo a través de dicha legislación, las personas que se encuentran trabajando irregularmente en los Estados Unidos podrán legalizar su condición y dejar de vivir con miedo.

Hemos estado abocados a la búsqueda de aliados en el Congreso de los Estados Unidos que estén dispuestos a trabajar con nosotros para la aprobación de una nueva ley. El Gobierno le ha proporcionado ideas sobre la reforma al Congreso y está dispuesto a trabajar en conjunto, pero el Congreso no ha actuado.

Entretanto, hemos visto que algunos Estados, como Arizona y Alabama, han aprobado sus propias leyes implacables, en un intento de subsanar carencias. Estas leyes afectan prácticamente cada aspecto de la vida diaria de un inmigrante no autorizado, desde el empleo, pasando por la vivienda y el transporte, hasta la posibilidad de que sus hijos puedan ir a la escuela.

El Departamento de Justicia ha estado impugnando estas leyes en las cortes federales. Además de desviar recursos destinados a la seguridad pública, estas leyes infunden miedo en las comunidades de inmigrantes y socavan la confianza en entidades públicas de los gobiernos locales, como la policía y los bomberos.

Mientras hacemos todo cuanto podemos para alentar al Congreso a que emprenda la reforma migratoria, a la vez que impugnar las leyes estatales inconstitucionales, el Gobierno Obama ha realizado un esfuerzo histórico para hacer cumplir la legislación migratoria de forma sensata, efectiva y que maximice nuestros recursos. Bajo la dirección del Presidente, el Gobierno ha desarrollado una estrategia para asegurar el uso de esos recursos de manera que la seguridad pública y la seguridad nacional estén en primer lugar.

En 2010, John Morton, el Director del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) emitió un memorando enunciando las prioridades de la agencia en relación a la aplicación civil de las leyes sobre arresto, detención y expulsión de personas. Como se detalla en este memorando, nuestra principal prioridad son los individuos que supongan una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos o un riesgo para la seguridad pública, seguido de aquellas personas que han entrado recientemente de forma irregular y los fugitivos. Como resultado, por primera vez, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) le ha dado prioridad a la expulsión de personas que han sido condenadas por delitos en los Estados Unidos.

Sin embargo, el hecho que el DHS haya establecido estas prioridades no significa que se dejará de aplicar las leyes de inmigración. El DHS tiene la obligación de hacer cumplir estas leyes. Y en los últimos dos años el Departamento ha logrado niveles sin precedentes en este sentido. No obstante, las características de quienes están siendo deportados están cambiando fundamentalmente. Cada vez más, este grupo está conformado por criminales convictos, personas que han cruzado en forma irregular la frontera recientemente, personas que han cometido graves infracciones contra las leyes de inmigración y personas que evaden el cumplimiento de una orden de deportación, en ocasiones como prófugos.

Existen aproximadamente diez millones de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos. Si bien todas estas personas están en nuestro país de forma ilícita, sus historias individuales pueden diferir dramáticamente. Algunos de ellos fueron traídos aquí cuando eran niños y han pasado casi toda su vida en los Estados Unidos. Otros han venido a trabajar y ahora los miembros de sus familias son ciudadanos norteamericanos.

Sin legislación, el Presidente y la Secretaria no pueden legalizar la situación de muchas de estas personas, como los estudiantes, miembros del programa *DREAM Act*, o residentes que tienen largo tiempo en el país con hijos que tienen la ciudadanía norteamericana. Sin embargo, existen herramientas administrativas que el Presidente y su Gobierno pueden emplear y emplearán para evaluar los casos sobre una base individual, y conceder cierta prioridad a individuos para que permanezcan en los Estados Unidos bajo un estatus provisional. Incluso en algunos casos, con permisos de trabajo.

Bajo la dirección del Presidente, el DHS ha anunciado recientemente varias políticas y procedimientos que fortalecerán la capacidad del Gobierno para priorizar los casos mediante el ejercicio de facultades discrecionales.

La primera política está contenida en un memorando emitido en junio de 2011 por el Director de ICE, dirigido a todo el personal de ICE acerca del ejercicio de facultades discrecionales. El memorando contiene directrices de sentido común para que los oficiales las empleen en la evaluación de los casos y puedan decidir si arrestan, detienen o expulsan a un individuo. Por ejemplo, los individuos que sean menores de edad, de edad avanzada, o hayan vivido en Estados Unidos desde su niñez, son candidatos para ser favorecidos por un ejercicio discrecional, mientras que los criminales que hayan cometido delitos graves, delincuentes reincidentes y miembros de pandillas, generalmente se les someterá a un ejercicio discrecional negativo. Los oficiales igualmente son instruidos para considerar cuidadosamente otros factores, como los lazos de la persona con la comunidad y sus contribuciones a ésta, sus relaciones familiares, historia médica y registro de servicio militar.

Esta política es consistente con la implementación de la ley en todas partes del mundo, que busca perseguir primero a los que causan el mayor daño. Nuestro trabajo de aplicación de la ley de inmigración sigue el mismo camino.

Tiene sentido destinar recursos que son finitos a expulsar a una persona que se busca por asesinato en su país de origen, en lugar de gastarlos en una persona que es el único proveedor de su esposa e hijos, cuando ellos son ciudadanos americanos. Tiene más sentido expulsar a una persona condenada por un delito de violación que deportar a una madre y devolverla a un esposo abusivo, separándola de

sus hijos nacidos en los Estados Unidos. Finalmente, tiene sentido darle prioridad a la expulsión de una persona condenada por asalto agravado y ofensas de porte de armas antes que expulsar a un estudiante de secundaria que fue traído a este país cuando era niño.

Existen buenos ejemplos de uso reciente de la discreción. Ellos reflejan el uso sensato e inteligente de recursos, el sentido común y la priorización.

En agosto de 2011, la Secretaria Napolitano anunció que la Administración estaría implementando un proceso para identificar de forma más sistemática los casos de baja prioridad que deberían ser considerados para un favorable ejercicio de las facultades discrecionales en cuanto a levantar cargos y adelantar procesos. Como parte de esta medida, el DHS y el Departamento de Justicia ha formado un grupo de trabajo interinstitucional que examina nuevos casos y casos pendientes. Este Departamento planea revisar algunos de los 300.000 casos existentes en el sistema de los tribunales de inmigración para asegurarse que estos corresponden con nuestras prioridades establecidas. Casos que son de baja prioridad, como los descritos anteriormente, serán cerrados administrativamente, permitiéndole a la corte concentrarse en los individuos de alta prioridad. Igualmente, el DHS adoptará medidas para que los casos de baja prioridad dejen de estar en primer lugar. Los oficiales del DHS serán entrenados para examinar cuidadosamente los casos nuevos, siguiendo directrices de sentido común. Por ejemplo, personas que hayan cometido ofensas menores, como manejar sin permiso de conducción, no tendrán el mismo grado de atención que aquellos que han cometido delitos graves. Adicionalmente, este grupo de trabajo también revisará los casos de personas con órdenes finales de deportación, para identificar casos humanitarios imperiosos que no entran dentro del ámbito de nuestras prioridades de implementación de la ley.

Mediante el ejercicio de las facultades discrecionales estaremos aplicando las leyes migratorias donde más importa, y menos donde no es prioritario. Esa es la forma más inteligente de ceñirnos a la ley. Al mismo tiempo, seguiremos empeñados en trabajar con el Congreso para corregirla.

Seguridad pública en Brasil: dilemas y perspectivas

Luiz Eduardo Soares

Ex-Secretario Nacional de Seguridad Pública de Brasil

Profesor de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro

La transición de la dictadura a la democracia en la sociedad brasileña fue un proceso lento y gradual de negociaciones, cuyo resultado fue consagrado por la Constitución de 1988, que mereció el adjetivo de “ciudadana”, por haber tenido los primeros cambios efectivamente democráticos de la Carta Magna en la historia nacional. La prudencia de los principales líderes políticos, que se tradujo en acuerdos entre las élites militares y civiles, evitó rupturas e hizo posible una derogación gradual del régimen autoritario establecido por el golpe militar de 1964.

A lo largo de la transición democrática, especialmente desde 1988, las instituciones han sufrido profundas transformaciones, adaptándose a los nuevos marcos jurídicos. Estos cambios se han intensificado a medida que la economía se complejizó y globalizó, especialmente durante la década de 1990, provocando profundas modificaciones en las relaciones sociales.

Estos importantes cambios se extendieron a la cultura y, por lo tanto, a las relaciones inter-subjetivas y sociales, a los valores y a modelos de comportamiento, a las estructuras familiares y a las adhesiones religiosas. Sin embargo, a pesar de este contexto dinámico, la arquitectura institucional de la seguridad pública se mantuvo sin variaciones, el modelo policial fue preservado, la policía y otras instituciones en el campo de la seguridad no fueron afectadas, o lo fueron solo tangencialmente. A pesar de los cambios en las leyes y la afirmación constitucional de los derechos humanos, las posturas de los agentes policiales, la cultura corporativa, los valores considerados por estos profesionales no han sufrido transformaciones en el grado correspondiente a la magnitud histórica de la transición política legal.

La sociedad brasileña, por lo tanto, sigue conviviendo con un enclave autoritario aún en la época democrática contemporánea. De hecho, no es la dictadura la que inventó la tortura y el tamiz selectivo en la aplicación de la ley por criterios de clase, color, territorialidad, género y edad, comúnmente refractada en Brasil, antes, durante y

después de la dictadura, como lo demuestran las investigaciones. Pero la tradición racista, clasista, promotora de la desigualdad en el acceso a la justicia, cultora de preconcepciones y violadora de los derechos recibió un nuevo impulso en el período dictatorial. La redemocratización de Brasil, a pesar de sus méritos y sus prodigios conciliadores, no ha sido capaz de bloquear la herencia de iniquidades, concentrada en el ámbito institucional de la seguridad pública.

Las razones de la incapacidad se refieren, por un lado, al temor de los conservadores que el nuevo orden traería consigo amenazas y desorden. Por ello, sus representantes han luchado para preservar el *status quo* institucional en el área de la seguridad. Además, los líderes de las fuerzas armadas, especialmente del ejército, no aceptaron la disolución del modelo policial porque requerían el mantenimiento de su autoridad sobre la policía militar, a la que consideraban fuerzas auxiliares del Ejército, como se define en la Constitución de 1988.

Por otro lado, las oposiciones al régimen autoritario, que se unieron para impulsar la transición, han sido negligentes, con raras excepciones, a la problemática de la seguridad pública y aceptaron sin resistencia las presiones militares y aquellas oriundas de los *lobbies* policiales corporativos. Las izquierdas denunciaban los abusos y violaciones, pero no presentaban (salvo excepciones) propuestas organizativas o políticas de seguridad alternativas – por ignorar el asunto, por creer que la violencia sería mecánicamente reducida por reformas socio-económicas (o con la revolución socialista idealizada).

De esta forma, la ineptitud propositiva de las izquierdas se unió, voluntaria y paradójicamente, al corporativismo policial y a los conservadores, que defendían el *status quo* institucional en el espacio de la seguridad pública. Sobre la base de esta sorprendente convergencia, triunfó un arreglo organizacional que se centra en la seguridad del Estado, sacrificando los derechos fundamentales de la ciudadanía, principalmente de los más pobres y los negros.

El acuerdo institucional heredado de la dictadura incluye, entre otros, los siguientes componentes:

(1) Con la excepción de la Policía Federal Civil, responsable de la investigación de delitos que podrían caracterizarse como pertinentes al ámbito federal y de la Policía Federal de Carreteras, a la que incumbe supervisar las carreteras federales, las policías son estatales, y están sometidas a la autoridad de los gobernadores de cada uno de los

Estados de la federación. En cada Estado hay una Policía Civil y una Policía Militar.

(2) El ciclo de trabajo de la policía se divide en dos partes, cada una de las cuales se asigna a una institución: a la policía militar, uniformada, le corresponden las actividades ostensivas (definidas por la ley como preventivas); a las fuerzas de policía civil le competen las actividades de investigación criminal.

(3) Cada policía estadual se divide en dos categorías separadas jerárquicamente: oficial y no oficial, en las policías militares; y delegados y no-delegados, en las policías civiles. Las diferencias de poder, remuneración y prestigio crean, en efecto, cuatro realidades profundamente distintas: sociales, profesionales, corporativas e de identidad.

Las principales consecuencias de tales arreglos son bien conocidas: la rivalidad entre las policías y en su interior, en lugar de una articulación sistémica y de la cooperación operativa. En una palabra: ineficiencia.

El modelo policial bipartido está fuertemente concentrado en los Estados, ausente en el nivel municipal,⁷³ y frágil en términos de la Unión.⁷⁴ Tiene su irracionalidad agravada por otros aspectos de la arquitectura institucional: las policías civiles son un archipiélago de unidades locales desarticuladas, a menudo no integradas con la pericia técnica científica; la policía militar se organiza a imagen y semejanza del Ejército, lo que es una contradicción, en la medida que este está estructurado de forma rígidamente jerárquica y vertical, porque su función lo requiere (el empleo adecuado de la fuerza depende de la

⁷³ Los municipios reciben servicios policiales proveídos por los Estados, pero no tienen ninguna incidencia sobre ellos ni poder para influir en la política de seguridad vigente en su área, lo que contrasta con la creciente municipalización de las políticas sociales, urbanas, salud y educación.

⁷⁴ La Unión tiene, relativamente, participación limitada en la seguridad. Sus instrumentos institucionales, salvo en situaciones excepcionales, se reducen a la Policía Federal, a la Policía Federal de Carreteras y a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, que, en la práctica, se limita a administrar un fondo modesto para las fuerzas de policía de los Estados y para iniciativas preventivas de los Estados y los municipios. Otros órganos podrían ser mencionados, en las áreas de inteligencia, sistema penitenciario, servicio de rentas internas, identificación de delitos financieros, entre otros, pero no se inscriben de modo precipuo y pleno en el campo al que nos referimos.

concentración de comando, control e información). Este no es el caso de las policías militares, para las cuales menos del 1 por ciento de las acciones corresponde a enfrentamientos regidos por principios operativos similares a los de la guerra. En otras palabras, más del 99 por ciento de su trabajo prescinde de las condiciones típicas de combates militares.

Las otras tareas, en particular las preventivas, requieren justamente lo contrario de lo que proporciona la estructura organizativa a sus profesionales: descentralización decisoria, valorización de la autonomía en las acciones locales, flexibilidad gerencial, más supervisión y menos comando militar, comunicación con la comunidad, capacidad para diagnosticar situaciones complejas, aptitud y agilidad para interactuar con los otros niveles de Gobierno, con diversas instituciones y con grupos sociales, y a colaborar con políticas inter-sectoriales.

Con el resultado conservador, corporativista y continuista en el área de seguridad, del proceso de transición democrática, se han visto afectados todos los brasileños, porque solo hay seguridad para algunos, y solo habrá seguridad para todos cuando sea percibida y aplicada para la garantía substantiva de los derechos y libertades, en particular el derecho a la vida y la dignidad.

En la actualidad, la sociedad y la propia policía están insatisfechas. Las policías civiles y militares, como regla general, pese a las variaciones regionales, son ineficientes, desvalorizadas, mal pagadas, sin preparación, fuertemente atravesadas por la corrupción, intensamente marcadas por prácticas ilegales, abusivas y hasta por brutalidad letal. Existen islas de excelencia, pero son excepciones, por lo tanto, islas. Entre los 770 mil profesionales de la seguridad pública brasileña, 70 por ciento quiere cambiar el modelo actual de policía, según una encuesta realizada en 2009, con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Justicia.⁷⁵

Dos ejemplos de deficiencias institucionales: (1) Sólo el 8 por ciento de los homicidios dolosos son investigados con éxito en Brasil, generando acusaciones consideradas fundadas por el poder judicial. El

⁷⁵ “O que pensam os profissionais da segurança pública?”, coordinado por Luiz Eduardo Soares, Silvia Ramos y Marcos Rolim.

92 por ciento, por lo tanto, permanecen impunes y solamente el 2 por ciento de los homicidas son identificados y condenados. (2) Tomando el caso especial del Estado de Río de Janeiro, cuyos datos han sido acompañados con especial interés por los investigadores, se verifica que, entre 2003 y 2010, ocurrieron 8.708 muertes provocadas por acciones de la policía. No se sabe cuántos casos se podrían clasificar como ejecuciones extrajudiciales y cuántos han sido legítima defensa ante resistencia armada a órdenes legalmente emitidas. Los estudiosos estiman que los asesinatos llegan al 65 por ciento del total de casos. El número de casos investigados y aclarados es mínimo.

Otro punto grave, sintomático de las políticas de seguridad orientadas por el *sesgo* social que criminaliza la pobreza, es que en contraste con la impunidad de los asesinos, las tasas de encarcelamiento se han multiplicado rápidamente: de 140.000 a mediados de la década de 1990 llegamos a casi 500 mil detenidos en 2011. La mayoría de los presos ha cometido delitos no violentos, sin armas. El tipo penal que se ha constituido en el principal responsable por el aumento de la población carcelaria es el tráfico de drogas, sin uso de armas o la violencia. Los detenidos, en su gran mayoría, tienen muy poca educación, son jóvenes, pobres y de sexo masculino.

Es la misma categoría social que concentra la victimización letal causada por homicidios o acciones policiales (criminales o no). No es necesario decir que, desde que los presos dejaron de ser políticos y que la clase media dejó de frecuentar las cárceles, el sistema penitenciario fue abandonado y olvidado (salvo habituales excepciones). La consecuencia ha sido la sistemática falta de cumplimiento de la Ley de Ejecuciones Penales (LEP) y la imposición de excedentes de pena a los condenados, por medio de las condiciones inhumanas a las que son sometidos en las cárceles.

En Brasil, en los últimos 29 años, un millón de personas fueron víctimas de homicidio doloso (es decir, fueron asesinados intencionalmente), según información oficial del sistema nacional de salud (DATASUS). Estos datos corresponden a un aumento del 124 por ciento, si se compara con el mismo periodo anterior. En 2009, hubo 50.252 casos, lo que convierte Brasil en el segundo país más violento del mundo, desde el punto de vista de la violencia letal, calculada en términos absolutos. En términos relativos, son 26 homicidios por 100 mil habitantes. El 90 por ciento de ellos son de sexo masculino; 54 por ciento tienen entre 19 y 29 años; 75 por ciento

son asesinados por arma de fuego; 65 por ciento son negros o pardos; 80 por ciento de los casos ocurren en 400 ciudades (el Brasil tiene unos 5.500 ciudades). Para decirlo más exactamente: 79,17 por ciento de los homicidios ocurrieron en 7,18 por ciento de los municipios.

El “Mapa de la Violencia”, publicado en 2011,⁷⁶ revela que, entre 2002 y 2008, el número de negros asesinados ascendió a 20,2 por ciento, mientras disminuyó en 22,3 por ciento en el número de víctimas blancas de ese tipo de delito. El censo del 2010 muestra que el 70 por ciento de los brasileños extremadamente pobres son negros. No hay duda de que los negros y los pobres son las principales víctimas del crimen más grave: el homicidio doloso.

Un fenómeno antiguo que se transformó en los últimos años, es el de los grupos de policiales que se organizan para fines delictivos. En el pasado eran famosos y temidos los grupos de exterminio y las *scuderies*. Actualmente, se tornaron mayores, más poderosos y más organizados. Incluso, suficientemente audaces para emprender vuelos políticos. Bajo la forma de mafias o milicias, controlan territorios y comunidades, se imponen por la fuerza y establecen su propia ley salvaje.⁷⁷ Ninguna fuente de ingresos se escapa a su voracidad depredadora. La fuente principal, como puede verse claramente en la historia de Rio de Janeiro, donde la policía de mafias recibió el apodo de “milicias”, para la seguridad privada informal e ilegal.

El guion es conocido: los policías reciben a menudo salarios ridículos. Por eso, buscan trabajos paralelos para complementar la renta. Y lo hacen en el área de su experiencia profesional, la seguridad. Como la participación en la seguridad privada es ilegal, lo hacen de manera informal, es decir, actúan solo en empresas dispuestas a operar en la ilegalidad, o arman su propio negocio clandestino con sus colegas.

Hay quienes siguen por esta ruta con buenas intenciones, buscando nada más que ofrecer las condiciones mínimas de dignidad a sus familias. Incluso estos afectan la seguridad pública y arriesgan la

⁷⁶ Investigación coordinada por Julio Jacobo Waiselfisz, con el apoyo del Ministerio de Justicia.

⁷⁷ Las milicias han sido objeto de un libro, “*Elite da Tropa 2*” (por Luiz Eduardo Soares, Claudio Ferraz, André Batista y Rodrigo Pimentel. Editora Nova Fronteira, 2010) y de una película muy popular en Brasil, “*Tropa de Elite 2*” (dirigida por José Padilha).

vida, degradando la salud, llegando exhaustos a sus puestos de trabajo oficial y sometiendo las órdenes superiores a criterios privados. En las rondas de vigilancia, por ejemplo, desvían de la ruta prevista y se detienen frente de las residencias o negocios de sus clientes. No por casualidad, los policías asesinados en Brasil son víctimas, en la mayoría de los casos, mientras están fuera del tiempo de servicio, es decir, cuando están al servicio de la seguridad privada. En este ámbito, faltan protección legal, cobertura de seguros, equipos y condiciones materiales adecuadas.

Hay también mal intencionados. En primer lugar, provocan inseguridad para vender seguridad. Como resultado, se organizan como mafias y, aliados a criminosos no-policiales, subyugan favelas y sus poblaciones. El enriquecimiento es de tal orden que sus líderes proyectan proyectos políticos. Varios de ellos han sido elegidos.

¿Por qué prosperaron estas mafias policiales? Porque las autoridades decidieron no reprimir el vínculo ilegal de los policías con la seguridad privada informal para evitar que sus demandas salariales llevasen al colapso el presupuesto público. La seguridad privada ilegal ha funcionado en la práctica como un dispositivo de apoyo o una especie de fuente clandestina de financiación del presupuesto público, produciendo una promiscuidad perjudicial entre lo público y lo privado.

Resulta que la ausencia de represión beneficia tanto al policía bien intencionado – cuyas intenciones son respetables y legítimas, incluso cuando los medios son ilegales – como a los demás, que cuentan con el manto protector de la calculada negligencia oficial para perpetrar sus crímenes.

La represión necesaria fue iniciada hace poco tiempo y opera en condiciones extremadamente difíciles. Ha tenido un éxito relativo, pero está lejos de haber logrado revertir completamente el cuadro, que ya se extiende por todo el país.

Además de los problemas identificables en las instituciones y en su funcionamiento, hay toda una red de factores extraordinariamente compleja, que contribuye a fomentar la adhesión a las prácticas criminales y violentas. Son factores sociales, económicos, culturales, psicológicos, demográficos, institucionales, urbanos y aquellos derivados de las políticas criminales.

Aquí no se trata de explorar este ámbito de reflexión e investigación. Pero es necesario reconocer su importancia. Ningún diagnóstico podría ignorarlo. Junto a los problemas institucionales relacionados con la organización y el desempeño y a las cuestiones relativas a las políticas de seguridad pública y a las políticas criminales, debe ser considerada la trama multidimensional de factores como elemento clave para la comprensión de lo que sucede y para la formulación de intervenciones capaces de revertir la realidad que se desea transformar, en beneficio de la vida, de la dignidad humana, de los derechos fundamentales y de la paz cooperativa.

Considerando que la inseguridad, en la diversidad de sus manifestaciones, deriva de problemas institucionales combinados con procesos multidimensionales que implican diferentes factores de diversa índole, es fundamental reconocer que las políticas de seguridad consistentes y ciudadanas – comprometidas con la ciudadanía, con la agenda de los derechos humanos fundamentales y los derechos civiles, políticos y sociales – tienen que contemplar esta complejidad y, por ello, tienen que ser intersectoriales, involucrando tanto reformas institucionales como políticas públicas convergentes, sometidas a una coordinación integradora.

Para reducir el crimen y la violencia, Brasil tendrá que establecer mecanismos y procedimientos capaces de subordinar las acciones de la policía a la legalidad constitucional y a los derechos humanos, porque este es el requisito del Estado democrático de derecho. Y también porque el respeto de estos marcos de valores regulatorios son una condición *sine qua non* para que las policías y las demás instituciones de seguridad y justicia criminal alcancen una plataforma por lo menos razonable de eficiencia, tanto en la investigación como en la prevención y en la represión calificada.

No es suficiente prevenir y actuar contra el crimen en la sociedad si el Estado, en sus diversas instancias, acepta convivir con dispositivos institucionales que, a pesar de hacer parte de su propia estructura, perpetran crímenes y promueven la inseguridad.

Por lo tanto, la tarea prioritaria es hacer gobernables estos dispositivos y reorientarlos, en particular las policías. Esto requiere la implementación de transformaciones que extienden, aunque tardíamente, la transición democrática al campo de la seguridad. Los cambios deberán referirse, gradualmente, en forma equilibrada, a los

componentes fundamentales de la arquitectura institucional de la seguridad pública, que incluye pero no se agota en el modelo policial.

Paralelamente, será necesario aplicar políticas inter-sectoriales preventivas, inspiradas en las mejores prácticas en curso en Brasil y en otros países, articulando a todos los niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y movilizandoo a la sociedad para la construcción de una cultura de paz, en lugar del perverso populismo penal, que ha llenado las cárceles de jóvenes pobres y negros, condenándolos a carreras criminales y precipitando al país en el círculo vicioso de la violencia y de la venganza.

Los derechos humanos de los migrantes bajo la Convención Internacional de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Noemy Barrita Chagoya

Secretaria de la Comisión de Trabajadores Migrantes

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Vulnerabilidad de los trabajadores migratorios y de sus familiares

Tuvieron que pasar muchos años para que la comunidad internacional tomara conciencia en la necesidad de proteger a los trabajadores migratorios, a pesar de que el fenómeno de la migración ha acompañado a la humanidad desde siempre. Esta toma de conciencia surgió al observar la vulnerabilidad palpable y específica de un grupo de seres humanos que deciden emigrar, a veces por cuestiones de supervivencia, o movidos por el sentimiento legítimo de ofrecer mejores condiciones de vida y oportunidades a su familia.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo el Comité para los Trabajadores Migratorios, al monitorear la situación de derechos humanos en los diversos países, ha observado que los trabajadores migratorios, especialmente aquellos en situación irregular son objeto de exclusión, racismo, explotación y abusos, en todas las etapas del proceso de migración: Incluso en ocasiones son asesinados.

Ellos son discriminados de múltiples formas por las instituciones del país de destino, a través de sus leyes, o por su población. A veces suelen enfrentar períodos prolongados de privación de libertad o de malos tratos. Además, hemos visto que, debido a su situación de vulnerabilidad, que se agrava con las barreras lingüísticas o culturales, los migrantes sienten temor de acudir ante las autoridades de los distintos países para pedir protección y ayuda.

Adopción de la Convención

La adopción de la Convención Internacional de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares corresponde a esta toma de conciencia. Es el fruto de más de 30 años de debates sobre el contenido de los derechos de los migrantes y de las obligaciones de los países, basados en estudios, conclusiones y recomendaciones de numerosos expertos. La Convención fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990. El 2008 festejamos su vigésimo aniversario, lo que dio pie a una serie de eventos alrededor del mundo para promoverla.

La Convención es uno de los 10 tratados internacionales de base en materia de derechos humanos. Contiene más de 70 artículos sustantivos y establece, por primera vez, de forma holística, los estándares de protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. Impone obligaciones a los países tanto de origen, de tránsito como de destino para proteger esos derechos.

Al adherirse a ella, los países se comprometen a armonizar sus leyes con las normas y principios establecidos en la Convención. Y a tomar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar en la práctica los derechos de los migrantes. También se comprometen a velar para que los trabajadores migratorios cuyos derechos hayan sido menoscabados puedan tener acceso a reparaciones efectivas.

Hasta el día de hoy, 45 países han ratificado la Convención o se han adherido a ella y 33 la han firmado.

Contenido de la Convención

La Convención es un instrumento tan completo que si se pusiera plenamente en práctica la relación entre migración y paz estaría totalmente garantizada. Se compone de nueve partes, entre las que quisiera resaltar la parte II, en la que se establece el principio de no-discriminación, conforme al cual los derechos reconocidos deben garantizarse a todos los migrantes, independientemente del grupo étnico al que pertenecen, color, idioma, religión, nacionalidad, etc.

En la parte III, además de una serie de derechos que son reconocidos a todas las personas por otros tratados internacionales, tales como el derecho a la vida, a no ser torturado, a profesar una religión de su elección y el derecho de opinión, se protege también a

los trabajadores migratorios independientemente de su situación migratoria. Por ejemplo, de la confiscación o destrucción de sus documentos de identidad (artículo 21) y de la expulsión colectiva (artículo 22), y se les garantiza el derecho a la asistencia por parte de las autoridades consulares o diplomáticas de su país (arts. 23; 16.7); el derecho atención médica de urgencia (art. 28); el derecho de los hijos de los trabajadores migratorios a la educación (art.30) y el derecho de transferir sus ingresos y ahorros (art.32), entre otros.

La parte IV de la Convención reconoce derechos específicos a los trabajadores en situación regular, tales como el derecho a crear sindicatos (art. 40); el derecho a participar en los asuntos públicos de su país de origen a través del voto (artículo 41) y la protección contra los despidos (artículo 54. A).

La parte V se aplica a algunas categorías particulares de trabajadores migratorios, tales como los trabajadores fronterizos, de temporada o itinerantes. La parte VI fija un marco de cooperación internacional para prevenir la migración irregular, ya que esta pone en situación de mucho riesgo a los seres humanos que emigran. Y para promover condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas con relación con la migración internacional. De esta manera encontramos, por ejemplo, la obligación de los gobiernos de suministrar información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios relacionada con cada una de las etapas del proceso migratorio, así como sobre las condiciones de trabajo y de vida en el Estado de empleo y, de controlar estrechamente el reclutamiento de migrantes, precisamente para evitar abusos.

Obstáculos para el goce efectivo de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares

La efectiva puesta en práctica de la Convención se ve afectada por la falta de ratificación, no solo por los países occidentales que reciben a los migrantes, sino también por muchos del Sur que aún no la han ratificado. En la actualidad nadie pone en tela de juicio los derechos de las mujeres – pese a que en la práctica haya aún una serie de desafíos – o de las personas con discapacidades. Sin embargo, los derechos de los migrantes no son universalmente aceptados. Por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño cuenta con 193 Estados parte, mientras la Convención para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y los Miembros de sus Familias solo con una cuarta parte.

Otro de los motivos de la falta de ratificación de la Convención reside en malos entendidos con relación a su contenido. Sin embargo, hemos observado que la falta de ratificación se debe en gran parte a obstáculos políticos, tales como el temor a la opinión pública y por consiguiente a perder electorado, ya que, lamentablemente, el migrante suele ser visto como peligroso por la sociedad que lo recibe.

La falta de implementación, es decir la falta de medidas adecuadas y necesarias por parte de los países que la han ratificado, aunadas a los desafíos que actualmente caracterizan a la migración, es evidentemente un obstáculo mayor al ejercicio de los derechos de los migrantes.

El Comité de la ONU para los Trabajadores Migratorios

Conforme al artículo 73 de la Convención, los Estados parte tienen la obligación de presentar cada 5 años informes periódicos al Comité para los Trabajadores Migratorios sobre las medidas que han tomado para garantizar los derechos de los migrantes en la práctica.

Este Comité está compuesto por 14 expertos independientes que son elegidos sobre la base de una distribución geográfica equitativa, por su experiencia y por su pericia en temas de migración y derechos humanos. Ellos actúan a título individual, es decir, no representan a los intereses de los países de donde provienen, y se reúnen durante tres semanas al año en Ginebra.

El examen de los informes se lleva a cabo a través de un diálogo que tiene lugar en Ginebra con autoridades del Estado parte y para hacer su evaluación el Comité toma en cuenta también informaciones alternativas provenientes de otras agencias de las Naciones Unidas y de la sociedad civil. Después del diálogo, el Comité reconoce aspectos positivos, expresa sus preocupaciones sobre la situación de los trabajadores migratorios en el país y formula recomendaciones a los países para mejorar la protección de esos derechos.

En 2010, el Comité adoptó también el Comentario General No.1 sobre los trabajadores migratorios en el servicio doméstico, con la intención de dar directrices a los países sobre la protección específica que merece este grupo de trabajadores migratorios particularmente vulnerables.

Conclusión

La Convención internacional de la que hemos venido hablando sienta el marco normativo para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y puede constituir un instrumento para que estos exijan el respeto de los mismos. Es por ello que las actividades de promoción y concientización – como los Fóruns sobre Migración y Paz – adquieren suma relevancia. Sin embargo, el goce efectivo de los derechos en ella estipulados encuentra como principales obstáculos la falta de ratificación y de implementación. De ahí la necesidad de un compromiso genuino de los Estados partes para cooperar y realizar acciones coordinadas tendientes a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios, así como su determinación de establecer el reconocimiento de estos derechos como valores universales.

Lograr una sociedad armoniosa y pacífica también implica promover la tolerancia y crear conciencia entre la población del gran aporte que realizan los migrantes al país en el que viven, de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y de los derechos de los que gozan.

Falta mucho por hacer para que los derechos establecidos en la Convención sean una realidad. Los invito a que no escatimemos esfuerzos por continuar promoviéndolos y fomentando así una cultura de paz y de respeto del Estado de derecho.

Western Union: creando valores compartidos

Victoria López-Negrete
Vice-presidente e Directora General para América del Norte
Western Union

Valor Compartido

Western Union genera valor tanto para los accionistas como para la sociedad a través de sus productos y servicios.

La actividad principal de *Western Union* es la transferencia de dinero, que beneficia a los clientes y a las comunidades en las que viven.

Las remesas constituyen más del 10 por ciento del PIB en 47 naciones y más de 20 por ciento del PIB en más de 20 países. El dinero que nuestros clientes envían a los países en vías de desarrollo es más de lo que ofrecen todas las fuentes de ayuda internacional combinadas.

Las remesas son un salvavidas económico – 57 por ciento de quienes las reciben, utilizan las remesas para financiar productos esenciales, tales como alimentos, pago de recibos de servicios, matrículas escolares y asistencia médica.

En Brasil y en muchos otros mercados, nuestros servicios se están expandiendo más allá de las transferencias de dinero efectivo-por-efectivo. Las nuevas soluciones electrónicas permiten que la gente pague sus facturas a tiempo, evitando los cargos por mora y las sanciones.

Los servicios móviles de transferencia de dinero están en constante expansión, y ofrecen a los clientes en muchos mercados la conveniencia y la seguridad para enviar fondos a amigos y familiares a través de un dispositivo móvil.

Las tarjetas prepago de *Western Union* ayudan a que los clientes no acumulen deudas y brindan la flexibilidad del comercio electrónico y online.

Promovemos y demostramos responsabilidad corporativa al regirnos por los estándares éticos más exigentes en nuestras relaciones comerciales.

Responsabilidad corporativa

Western Union demuestra una responsabilidad corporativa al asegurar que nuestras operaciones comerciales principales – las prácticas de los consumidores y de los empleadores, la gobernabilidad corporativa, las operaciones y la cadena de suministro, la gestión medioambiental – también sirven para proteger y promover a nuestros clientes, a nuestros empleados y a nuestros agentes.

Nos empeñamos en entregar valor a nuestros clientes, trabajamos de cerca con el gobierno y con los entes reguladores para asegurar el cumplimiento de estándares legales sustanciales. Y ofrecemos un gran programa de protección al consumidor.

Western Union genera empleo pues más de 2,5 millones de personas trabajan tras sus mostradores en todo el mundo. Sus salarios alimentan a sus familias, compran sus medicinas y educan a sus hijos. Nos adherimos a los derechos humanos internacionales y a los estándares laborales. Ofrecemos compromiso por parte de los empleados y programas de reconocimiento que hacen de *Western Union* un gran sitio para trabajar.

Nos preocupamos de reducir el impacto ambiental de nuestros negocios, disminuyendo nuestro uso de papel, actualizando la tecnología y los sistemas telefónicos para que sean más eficientes frente al medio ambiente, reciclando y aplicando otras medidas para reducir nuestra huella de carbono.

Western Union retribuye a través de la filantropía, apoyando el trabajo de sus voluntarios y generando oportunidades para contratar Agentes.

Estas medidas son particularmente relevantes en Brasil, donde las compañías globales están estableciendo nuevos estándares para las operaciones.

Comunidad y compromiso

Western Union está comprometido a apoyar la causa global de la oportunidad económica a través de nuestra filantropía y de nuestros programas de voluntariado.

Con el programa *Our World, Our Family*TM (Nuestro Mundo, Nuestra Familia) – ganador de premios por cinco años, un compromiso de 50 millones de dólares para crear oportunidades económicas – *Western Union* ha hecho una diferencia en la vida de más de 2,5 millones de personas desde septiembre de 2007.

Western Union ha asumido una posición de liderazgo y posteriormente ha sido reconocido como un líder global en las problemáticas sociales, tales como la migración y el desarrollo económico global, en coordinación con organizaciones entre las cuales se encuentran la Iniciativa Global Clinton, el Centro Empresarial de Liderazgo Civil, el Consejo de Fundaciones y el Comité Fomentador de la Filantropía Corporativa y muchas otras ONGs. Utilizamos nuestra voz corporativa para abogar por nuestros clientes, por los propietarios de pequeños negocios y por las comunidades de diásporas.

A través de la Fundación *Western Unión*, continuaremos formando nuestro sólido historial de una comunidad que aporta.

Garantizamos beneficios a las comunidades en las que operamos: 71,7 millones de dólares han sido distribuidos a 2.010 ONGs en 104 países desde 2004.

Los programas de voluntariado y de aportes crean oportunidades para contratar agentes y empleados: 459 agentes y el 46 por ciento de nuestros más de 6.000 empleados aportan o son voluntarios, acrecentando el impacto de nuestros esfuerzos.

Maximizamos el impacto enfocándonos en apoyar las oportunidades económicas, la educación, las ayudas en caso de desastre y la recuperación.

Externalizaciones frente al reto de la migración: el caso de México

Padre Flor María Rigoni

Director

Casa del Migrante, Albergue Belén, Tapachula

En el marco de este Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz, cuyo tema es “*Migración Internacional Segura*”, podría aparecer como fuera de lugar mi ponencia, en la que abro un debate sobre una posible ruta de colisión allá donde tácitamente todos pensamos estar de acuerdo.

Los últimos años han visto nacer sobre la temática migratoria toda una serie de instituciones, unas oficiales, otras privadas y otras como expresión de distintas ONGs, que han visualizado y concientizado a la opinión pública, instituciones humanitarias y los mismos gobiernos.

Si por un lado no puedo sino elogiar este viento que ha roto el desierto de indiferencia y silencio que muchas veces envolvía el mundo migratorio, por el otro no puedo callarme sobre un rumbo peligroso que percibo en mí caminar a lo largo de 40 años con migraciones de varios continentes.

Usaré el término *externalización* para indicar la estrategia de llevar la problemática lejos o afuera del territorio y del contexto, para que, de este modo, todo tipo de guerra o recriminación se lleve a cabo al otro lado de mi casa. Con este proceder la migración resulta aún más vulnerable.

Mi presentación se concentra en cuatro grados de externalización.

Externalización de la defensa del derecho desde la persona hacia la frontera de la política: caída del dialogo

Toda institución que se proponga defender derechos fundamentales o adquiridos por la persona ofrece un servicio de dignificación a la sociedad y a la misma humanidad. En mi concepción, sin ser un jurista, más que de una profesión tendríamos que hablar de una misión. Reconozco que el campo migratorio se ha transformado hoy, por lo menos en este continente norte americano, en el tema mediático del día. Ha subido a la tarima de las grandes noticias, bajo los reflectores

de la prensa y la televisión, hasta llegar en unos momentos a embriagar a muchedumbres, como en los conciertos multitudinarios.

Esta prioridad repentina y exagerada es falaz y tiene todos los componentes para volverse bomba de tiempo. Es lo que veo, desde mi lectura. La defensa de los derechos humanos se ha vuelto en poco tiempo la gran arena social, cultural y política donde incursionaron expertos, pero también improvisados compañeros de desdichas. La defensa del derecho del migrante y su dignificación tendría que crear una plataforma donde se construya el dialogo entre la persona objeto de violación y toda institución pública o privada llamada a cumplir con el respeto y el otorgamiento del derecho.

Mi lectura apunta hoy sobre una desviación de esta misión hacia una plataforma política y marcada por una creciente agresividad, donde el litigio ha dejado lugar a una confrontación a veces vehemente, ofensiva y que se niega a operar en un contexto más general y anclado a la realidad colectiva de una sociedad y de una nación entera.

La tendencia que percibo hoy y de forma creciente, se realiza cuando se pasa del campo jurídico de la garantía de la dignidad humana al campo político de la reivindicación. La persona objeto del abuso o de la violación se transforma en arma en contra del sistema y se torna instrumento de imposición por intereses propios, disimulados y ajenos, en nuestro caso, al migrante.

Es un paso peligroso que puede desvirtuar el perfil del defensor de derechos humanos. Hago esta afirmación analizando toda una serie de slogans, consignas, tonos agresivos y de clara destitución de la credibilidad de instituciones como el Instituto Nacional de Migración (INM) de México, las distintas corporaciones policiacas y el gobierno.

Pienso que puedo afirmar haber sido el primero en denunciar hace ya más de 10 años la *frontera vertical* de México, que corre desde el Suchiate hacia el Río Bravo, convertida en un *cementerio sin cruces* y en guerrilla de caminos de extravío, como titulaba, citándome, el *The Economist* en un artículo que molestó a la Gobernación.

Sin embargo, la incapacidad y una cierta mala voluntad por parte de activistas de última hora, sin una verdadera experiencia en campo migratorio, impiden reconocer hoy avances y puntos positivos de México en la protección de los migrantes y de sus derechos. Esta actitud se convierte en una clausura al diálogo con instituciones,

incluyendo el gobierno, y con alguien como yo, activo en primera línea con la migración en México desde hace 27 años. Esta clausura el diálogo hace caer la credibilidad a esa franja de activistas y ONGs, que han transformado el servicio a la migración y a la protección de sus derechos y su dignidad en una simple plataforma de reivindicaciones políticas.

Se repiten, aquí en México como en Centro América, axiomas gratuitos, exigencias contradictorias de liberalización de la migración, donde se quiere eximir al Estado de cualquier tipo de control migratorio y al mismo tiempo se grita al escándalo porque se dan agresiones, asaltos y muertes por parte de extranjeros o paisanos infiltrados en estos flujos. En unos casos diría que se trata de personas o grupos que tienen el poder de la palabra, todo el aparato exterior para impresionar, avientan juicios y soluciones que cambian al día siguiente, como condenar a los Zetas y luego pedirles disculpa. Es un populismo demagógico, alimentado por los medios de comunicación, por las entrevistas que pueden cosquillar a cada uno de nosotros, pero el servicio a la verdad y a la libertad, fundamental en todo defensor de los derechos humanos, nos pide a veces amarrar nuestra palabra, dejar las plazas y meternos allá donde nadie ve, nadie nos reconoce para escuchar el gemido de los oprimidos y quedarnos con ellos para poder realmente ayudarlos.

Me da la impresión que esta noble, difícil y solitaria misión de la defensa de los derechos humanos se ha vuelto clamor de la plaza, donde se vuelcan los autores del populismo y paternalismo, pasando de los políticos a los activistas.

Hago esta afirmación destacando que demasiados *incursionistas* o *safaristas* (término que desarrollo del concepto de *safari*) en el campo del derecho migratorio no han reconocido el cambio profundo de la tipología del migrante hoy en tránsito por nuestro país. Hablo de los *flujos erráticos*, donde al lado del migrante clásico,— que México y Estados Unidos habían conocido por décadas—, se han asociado chalanes del crimen organizado, bandidos, narcotraficantes y tal vez unos terroristas que se mezclan con la invasión pacífica de una humanidad trabajadora. El río de la migración está hoy revuelto y una falta de discernimiento y de lectura adecuada de la nueva realidad nos puede llevar a consecuencias sociales y jurídicas muy peligrosas. Hace falta, creo, una *lectura sapiencial* de nuestro *aquí y ahora*.

Este primer análisis trae como corolario la clausura a construir un puente de colaboración con responsables institucionales y con la sociedad civil, añadiendo un anillo más de violencia a una situación que, como veremos en el tercer punto de mi exposición, es ya explosiva.

Externalización de la problemática interna hacia la culpabilidad externa de otro país

La segunda externalización ve a México en el banquillo de los acusados por parte de países situados al Norte y al Sur del mismo.

Por un lado, el Norte acusa y condena a México por ser culpable de expulsar a sus migrantes hacia Estados Unidos y por el otro lado, el Sur, principalmente Centro América y a veces otros pocos países de América del Sur, han usado tonos muy duros en contra de México por las agresiones, violaciones y muertes en contra de sus migrantes. Son certeras las acusaciones de ambos lados y al mismo tiempo hay en mi evaluación una hipocresía disfrazada, en la que se aplica la estrategia militar parecida a la de Napoleón, consistente en que la mejor defensa es el ataque. Acusando y culpando a otro, alejo la posibilidad de ser yo blanco de la crítica y traslado la atención y la condena hacia otro sujeto.

Concretamente, en Estados Unidos la criminalización de la migración con campañas racistas y discriminatorias ha sido más bien fruto de un entorno artificial creado e inflamado por los distintos *talk shows*, documentales y prejuicios creados por los medios de comunicación y amplificados por políticos o *lobbistas* de interés.

Me impacta aun la expresión de un migrante salvadoreño que decidió regresar voluntariamente a su tierra y me dijo: “*Mire padrecito, hoy en Estados Unidos no mueres por una bala, sino por la tristeza de la discriminación y del rechazo*”. Detrás de mucha retórica hay la imagen de un México corrupto, violento y sede de grandes carteles y redes criminales. También todo esto es cierto y tampoco queremos negar las muertes de estos años. Pero, lanzo una pregunta que me inquieta desde hace años y que comparto con esta asamblea: *¿Es corrupción y violencia tan solo la del narcotráfico y de las guerras civiles? ¿Por qué no se llama corrupción y violencia la de los millones de personas tiradas a la calle, sin empleo, con la hipoteca de casas cuyos precios se fueron al cielo sin poderlas ya rescatar, fruto de la*

burbuja financiera que se preparó en Estados Unidos desde hace años y explotó sin haberse todavía resuelto en nuestros días? ¿No la definimos como violencia y corrupción tan solo porque no hay sangre o cadáveres en las calles? Tampoco se toman en cuenta los suicidios como consecuencia de deudas que aplastaron a miles de personas, calificándolos como crisis depresiva y compulsiva del sujeto o porque los sin casa y el drama de las familias quedan detrás del velo de una dignidad callada.

Quien ha detenido la migración hacia Estados Unidos hoy es fundamentalmente la crisis de su mercado laboral, que se quiere esconder detrás de la *brown tide* (o *marea café*).

La escena es distinta en el contexto socio político y económico de Centro América, donde, sin ofensas, podemos decir que se sigue en guerra civil sin declararla y donde el migrante económico es hoy tan solo un porcentaje del migrante que huye por la violencia desatada en todo el territorio nacional. Al punto, lo he afirmado en varios congresos y conferencias, de justificar de vuelta las condiciones de la Convención de Cartagena. ¡Qué coincidencia de la historia!, México pidió en 1985 la protección de Centro América.

No niego con eso la gran problemática de México, que voy a tocar ya en el próximo punto. Sin embargo, ciertos tonos acusatorios, ciertas protestas diplomáticas de países expulsores de migrantes en Centro América, que salen de sus países ya como ovejas al matadero y, según la expresión de uno de ellos, – *si tengo que morir de hambre y vergüenza en mi país, prefiero hacerlo dando un paso hacia el horizonte* – podría más bien transformarse en un dialogo donde juntos asumimos nuestras responsabilidades y tratamos de dar desde nuestra pobreza.

Externalización del migrante del contexto actual de México

La tercera externalización se ha dado de forma sorpresiva e irracional cuando en los medios de comunicación, en el choque institucional y en unas marchas se han *extrapolado* a los migrantes en tránsito por México del contexto social que vive el país desde hace unos años y específicamente desde la guerra declarada por el Gobierno a la criminalidad organizada.

Tenemos que ser sinceros y honestos, porque una cualidad del derecho es la *honradez con lo real*, como decía Ellacuría en los años de la guerra civil en el Salvador. Hoy en México casi todo ciudadano puede ser víctima de asalto, robo, secuestro y muerte. El mismo migrante mexicano, con las fosas clandestinas de Durango y Tamaulipas ha mostrado ser blanco de la criminalidad. Sostengo también que en unas partes de México estamos en una guerra civil no declarada y por ello no podemos exigir un trato preferencial para el migrante de paso, mientras estamos librando una guerra en un frente que pone a cada uno en una posible línea de fuego.

Puede caer muy fuerte mi afirmación, que definiendo por la experiencia de las innumerables misiones a Centro América durante las guerras civiles, cuando teníamos que aceptar el riesgo de estar en un tiroteo, de ser secuestrado, de pasar como sospechoso. El migrante sabe ser solidario con los vulnerables, porque conoce, usando una frase de Dante, “cuánto sabe a sal el pan ajeno”.

Esta externalización de la migración de tránsito por México lleva a una *extra-territorialidad virtual*, desanclada de la realidad de nuestro aquí y hoy y donde ya se juega sin reglas. Es una movida prohibida, porque mueve el tapete a nivel social, político y en parte jurídico. Se pretende aplicar unos derechos santos y universales sobre una autopista, que en el caso de México se ha vuelto a veces una cuerda floja a punto de romperse a cada instante.

Tenemos que reconocer estar heridos y estar luchando en contra de la corriente, para construir una sociedad de paz y convivencia, donde al fin también el extranjero asentado, de paso o de visita pueda sentirse, según la larga tradición mexicana: *aquí tienes tu casa*.

Externalización de la sociedad

El último aspecto y peligro hacia condiciones de una migración segura ha sido, en el caso de México, la *externalización de la sociedad civil* en el debate migratorio.

En las confrontaciones que he tocado con unas pocas pinceladas al comienzo de mi exposición, se ha ignorado la sociedad civil. Por parte del Gobierno se consultan los así llamados expertos, académicos, representantes de ONGs, a veces la empresa privada, que a final de cuentas es la que abre o cierra las válvulas de la migración.

Por la otra parte, las ONGs se han atribuido el monopolio de representar la sociedad civil en la defensa de los derechos del migrante, defensa que ha asumido tonos de barricada: han escarbado una zanja donde se dan *los buenos* (activistas, organizadores de marchas y manifestaciones) y *los malos*: gobierno y sus instituciones junto con los criminales y bandidos que asaltan y secuestran. La sociedad queda como un espectador neutral, casi sentada en las gradas de este nuevo Coliseo, mirando a los nuevos gladiadores.

Este es, en mi percepción, el último anillo de una cadena rota en varios tramos. La sociedad es igualmente responsable de haber formado, desde sus instituciones religiosas, educativas y de redes sociales, a los actores de este proceso en los servidores públicos, en las fuerzas de seguridad, así como en los criminales que siguen saliendo de nuestras instituciones religiosas católicas o evangélicas u otras, que han estado en nuestros barrios, escuelas y familias y piden poder, dinero fácil y droga.

Esta externalización es tal vez la más peligrosa porque rompe definitivamente un tejido ya lacerado e impide reanudar aquella red social que permita reconstruir puentes caídos, sanar sospechas, miedos y desaliento.

Unas iniciativas están tratando de rebasar esta zanja con manifestaciones masivas que se dirigen a toda la sociedad y que se enfocan a categorías específicas, como la mujer, el niño, la corrupción, el indígena y a veces el migrante. Es la señal de una sociedad que rompe la resignación, deja de estar mirando desde las gradas y baja a la arena. La tentación es siempre la de volverse movimiento político o perseguir intereses particulares. En nuestro caso, el migrante pasa de ser objeto de servicio y defensa a objeto de disputa y propiedad.

Por último un aspecto muy personal y evangélico. El defensor de derechos de otros no pide apoyo o defensa para sí mismo. No sé si lograré estar firme en la frontera más avanzada de la denuncia, de la defensa y del diálogo, para construir una convivencia de dignidad: la cobardía probablemente me tumbará, pero hoy aquí, delante de esta asamblea, quisiera quedar fiel a mi misión de hombre centinela y hombre puente, y caer de pie.

DECLARACIÓN DE MÉXICO

Los participantes del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz, celebrado en México, D.F., los días 20 y 21 de octubre de 2011:

su inspirador y organizador
Scalabrini International Migration Network (SIMN)

sus coorganizadores en México
la Red de Casas del Migrante Scalabrini,
el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y
el Instituto Nacional de Migración de México (INM)

con la colaboración de
la Secretaría de Relaciones Exteriores de México,
el Instituto de los Mexicanos en el Exterior,
el Gobierno del Estado de Chiapas,
la Fundación BBVA Bancomer,
la Konrad Adenauer Stiftung,
la Fundación Western Union,
la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano,
el Centro Scalabriniano de Comunicação de Brasil,

junto con
la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, y
las instituciones de Gobierno, fundaciones e instituciones de la
sociedad civil que colaboran en la organización del mismo

así como
Premios Nobel de la Paz,
las organizaciones no gubernamentales,
los representantes gubernamentales,
los representantes de organizaciones civiles y religiosas,
las Naciones Unidas y Organismos Internacionales,
los representantes del mundo académico y de la investigación
los representantes de medios de comunicación,
los migrantes, refugiados, desplazados y deportados,

REUNIDOS en México, D.F., en la continuación del proceso iniciado en Antigua, Guatemala, bajo el tema de *Fronteras, ¿muros o*

puentes? y continuado en Bogotá, Colombia, en la búsqueda de *Nuevas perspectivas de ciudadanía y democracia*, hemos debatido, buscando soluciones concretas, sobre *Migración Internacional Segura*.

SOMOS CONSCIENTES QUE:

1. La vinculación entre migración y violencia presenta lazos intrínsecos inmemoriales: si la *violencia* es una de las principales causas de migración y su acompañante durante todo el proceso migratorio, la *migración* es percibida, en muchos casos, como fuente de conflicto social.
2. La violencia, directa e indirecta o estructural, tiene significados plurales y múltiples manifestaciones que se interrelacionan. Esta relación inmanente lleva al reconocimiento de expresiones de dimensión *incivil* presente en las sociedades actuales, con un claro impacto en la migración, en todas sus etapas.
3. Estando especialmente identificada la violencia directa con la guerra y el crimen organizado, no es posible ignorar la influencia de tal violencia en el gasto en armas y militarización. Al mismo tiempo, la identificación entre los flujos migratorios y los flujos de violencia ligados al crimen organizado está permitiendo, sobre la base de la seguridad pública, justificar la consolidación de la militarización de la región latinoamericana, con desmesurados incrementos constantes del gasto público militar en una región que presenta los mayores niveles de inequidad, desigualdad y pobreza a nivel mundial.
4. Una de las causas de violencia directa, que más cuesta erradicar, se encuentra en la existencia endémica de violencia indirecta o estructural, cuyas expresiones no son reconocidas en la mayoría de los casos como “violencia” o violación sistemática de los derechos humanos, y cuyos autores son difícilmente identificables, lo que lleva a su impunidad.
5. La violencia indirecta es provocada por algunos efectos no deseados de los procesos de globalización, particularmente los efectos perversos de un sistema económico inequitativo y de comercio injusto entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Este sistema económico inequitativo agrava las condiciones de pobreza y marginación, condena a millones de

personas a una muerte prematura y obliga a las personas a migrar en pos de la realización de su derecho al desarrollo y a construirse una vida mejor.

6. La violencia contra la dignidad humana también genera violencia indirecta, siendo una de sus principales manifestaciones la producción social de la invisibilidad del “otro”, el distinto, el diferente, originada en sentimientos xenófobos o de miedo, bien de forma indirecta, a través del desprecio o la indiferencia que el otro causa, o de forma directa, al proyectar sobre este “otro” la imagen de un prejuicio y de la intolerancia, convirtiéndolo en sujeto de discriminación. La desvalorización y la falta de reconocimiento de la dignidad de *ser humano*, fruto de tal violencia, se convierten a su vez en fuente de potencial violencia en retorno. Nunca tendremos sociedades *humanas y pacíficas* mientras tengamos sociedades *excluyentes*. Sin embargo, estos mecanismos están presentes en casi todas las sociedades y, de forma particular, en todas aquellas que reciben migrantes.
7. Tanto en las sociedades de destino como en las de origen y tránsito se asiste hoy a una profunda fractura social en cuanto a la percepción de la migración y el sentimiento contradictorio que genera, sentimiento que fluctúa entre su aceptación abierta, el reconocimiento de su necesidad, y su rechazo basado en prejuicios y argumentos nacionalistas o patrióticos, justificados en la seguridad pública. Esto manifiesta la necesidad de evitar estereotipos, generalizaciones y análisis simplistas.
8. La migración ha generado el “*pueblo de la nación de los migrantes*”, un pueblo sin bandera, nación o constitución, sin límites geográficos, que ejerce su derecho a la movilidad y a encontrar y construir una vida mejor.
9. La migración es un proceso inclusivo de todo el camino del migrante, desde su origen, tránsito, destino y, a veces, retorno. De ahí que las soluciones para las políticas migratorias hayan de tener carácter global, cubriendo todo el proceso, que ha de ser integral, transversal y continuo y ser definidas de forma conjunta desde un punto de vista regional y global.
10. La migración es un fenómeno inherente a la dignidad al desarrollo humano, en muchos casos, se halla generado principalmente por la falta de competitividad de los países en vías de desarrollo. La

emigración no puede ser concebida como una alternativa deseable, ni para familias ni para comunidades, siendo el deber ético de los gobiernos el tomar consciencia de su responsabilidad e implementar respuestas y políticas integrales para garantizar el desarrollo humano de todas las personas, incluyendo las políticas de migración segura, que sean respetuosas de los derechos humanos de los migrantes.

11. Tales políticas precisan un cambio de perspectiva en el discurso sobre la seguridad, con la necesidad de anteponer la seguridad humana en el ejercicio de una soberanía, entendida no sólo como protectora de la seguridad nacional, sino también y principalmente, como garante y protectora de los derechos de todo ser humano, incluidos los migrantes.
12. Es necesario reconocer la migración como una fuente de enriquecimiento social, cultural y económico, que aporta al desarrollo nacional no únicamente de los países de origen, sino también de los de tránsito y destino.
13. Las políticas públicas sobre migración han de prevenir la violencia en los flujos migratorios y fomentar la seguridad humana, evitando que las personas se hallen en situación de vulnerabilidad y desprotegidas por el hecho de no estar documentadas.
14. Tales políticas deben prestar una atención especial a la consecución de una protección efectiva de las personas en especial situación de vulnerabilidad, como son los niños, las niñas y los adolescentes no acompañados y las mujeres, principales objetos de trata de personas y violencia sexual, y promover una reagrupación familiar efectiva.
15. Es necesario implementar políticas públicas sobre migración más efectivas en un marco de legitimación y profundizar la corresponsabilidad entre gobiernos y la colaboración coordinada entre estos y la sociedad civil, para lograr una migración ordenada y segura para todos. La irregularidad migratoria, la discriminación y las leyes restrictivas contra la migración exponen al migrante a una mayor vulnerabilidad y son el caldo de cultivo del crimen organizado. Esto llama a insistir sobre las ventajas de una migración segura, frente a tales obstáculos, que sólo pueden ser causa de una mayor criminalidad internacional y violencia.

16. Toda política migratoria basada de forma exclusiva en la aplicación de la ley de criminalización del migrante genera violencia e inseguridad humana, erosionando (o eliminando) el principio de confianza de las comunidades en los agentes encargados de tal aplicación y en los Estados que la potencian.
17. Se asiste, sin embargo, a un incremento de procesos judiciales por violaciones ligadas a las leyes migratorias en los principales países receptores de migrantes, lo que es muestra de la urgencia en llevar a cabo reformas migratorias en los mismos, con una nueva definición de la tipificación de las infracciones para evitar criminalizar el mero hecho de ser inmigrante.
18. Ante el aumento de la tendencia a la criminalización de la migración, el reto es el de promover su abolición de los textos legales y conseguir rechazar la identificación “migrante = criminal”. La criminalización también conlleva un proceso que culpabiliza el “otro” para justificar cuanto no funciona, sea en el país de llegada como en el de origen. La criminalización de la migración supone un atentado fundamental al derecho universal a la movilidad inherente a todo ser humano.
19. Las políticas de migración precisan lograr que el migrante deje de ser identificado como fuente de peligro y delincuencia, y distinguir, entre los propios migrantes (como entre los que no lo son) los que sí son criminales de los que no. Este principio de distinción, de puro sentido común, debería ser la base de un criterio de aplicación discrecional que distinga el tratamiento de los criminales por una parte, de las deportaciones vinculadas con violaciones a la legislación migratoria.
20. Se constata, no obstante, un aumento exponencial en las deportaciones desde Estados Unidos, con una especial preocupación por la expulsión de personas con antecedentes penales, que quedan libres en la frontera mexicana. Esto genera un incremento de la criminalidad y la inseguridad en las comunidades fronterizas, donde estas personas se ponen en contacto con grupos delictivos locales y vuelven a caer en la criminalidad. El tratamiento de las personas expulsadas con antecedentes penales debe ser abordado conjuntamente por los Estados fronterizos afectados (Estados Unidos y México) para así dar una solución global en aras de la protección de las comunidades, impedir la

agudización de la vulnerabilidad de los migrantes en la frontera, conseguir la reinserción efectiva de los deportados y evitar la actual externalización de la frontera hacia México, buscando soluciones regionales integradas e integrales.

21. En la región latinoamericana se asiste, asimismo, a un descenso de los flujos emigratorios y un incremento de retornos, debido, fundamentalmente, a la crisis económica y la pérdida de la atracción que ejercían los Estados Unidos como “el sueño americano” (o los europeos), junto con ciertas mejoras en las infraestructuras de salud y educación en México y otros países de América Latina. Uno de los principales retos que afrontan las políticas públicas migratorias para una migración segura en las sociedades de retorno es la reinserción digna y segura de las personas retornadas y sus familias.
22. La definición de las políticas públicas de migración no puede hacerse sin los migrantes considerados como sujetos de derecho, y sin obtener el compromiso de los gobiernos de ser garantes de tales derechos. Toda política pública de migración ha de ser inspirada por y promover los principios de cohesión social, de tolerancia y no-discriminación, incluyendo elementos de protección, asistencia, inserción o reinserción digna en la sociedad.
23. Los Estados deben establecer políticas migratorias que reflejen hacia los inmigrantes el trato que estos desean para sus nacionales en los países de destino.
24. A nivel internacional, se continúa constatando la falta de ratificación de la “Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” de 1990, tanto en países de origen como de destino, y la falta de implementación de medidas adecuadas por parte de los países que la han ratificado.
25. Los medios de comunicación son llamados a jugar un rol principal en la educación en una cultura de convivencia harmónica y pacífica, en la promoción de una migración sin violencia, en dar voz a los migrantes y en denunciar las situaciones de arbitrariedad o de abuso que sufren. Se constata con preocupación la polarización con que a menudo el tema migratorio es tratado por los medios de comunicación. Es preciso evitar que estos se

- conviertan en instrumentos al servicio de diferentes agendas políticas.
26. Ciertas iniciativas de coordinación y colaboración con la sociedad civil han dado frutos, pero se precisa una mayor profundización de tal colaboración entre gobiernos y organizaciones civiles y religiosas actuando con plena corresponsabilidad.
 27. Latinoamérica tiene que enfrentar sus principales retos: adherir plenamente a los principios democráticos, renunciando al populismo, reforzar sus instituciones y la credibilidad en las mismas por parte de sus sociedades, abrirse responsablemente a los procesos de globalización para evitar la autarquía, y modificar su concepción del gasto, para invertir con preferencia en lo social frenando el proceso de militarización que experimenta la región, con especial mención en la región centroamericana.
 28. Es preciso un compromiso con un gasto público ético que permita la protección de la seguridad humana y evite la migración en busca de asilo político o refugio, o por motivos económicos. El gasto público ha de centrarse en la inversión social, la lucha contra la pobreza, poniendo especial énfasis en la educación, la formación, la salud y la creación de trabajo, bases del desarrollo integral de un país.
 29. Es necesario definir una nueva gramática social y cultural, inspirada en la realización del bien común para todos, que incluya a los migrantes, y que sea inspiradora de la definición de nuevas políticas públicas sobre migración.

SE COMPROMETE

y anima a los Participantes del Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz a comprometerse a:

- Promover acciones concretas en el trabajo conjunto y corresponsable entre actores políticos y sociales en la erradicación de toda forma de violencia directa e indirecta, que genera migración, y de violencia directa contra los migrantes.
- Promover el control social del gasto público para garantizar que éste sea definido sobre la base de criterios éticos, de legitimidad y

defensa de los derechos humanos y de desarrollo humano: la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la seguridad social.

- Unir nuestros esfuerzos para frenar el proceso de militarización en Centroamérica y el aumento del gasto militar en toda América Latina, que pretende justificarse en el marco de la lucha contra el crimen organizado.
- Promover y definir programas de educación, formación y trabajo que erradiquen la “invisibilidad” social, forma adicional y causa de violencia, y definan una nueva gramática social que permita percibir la migración de forma adecuada como fuerza para el desarrollo de los países y de los propios migrantes, y puente para la convivencia pacífica internacional.
- Promover el compromiso de los gobiernos en la definición e implementación de políticas públicas y programas sobre migraciones basadas en principios de protección de la dignidad y los derechos de los migrantes y sus familiares y que garanticen la seguridad de los migrantes.
- Definir y animar procesos de capacitación y acciones coordinadas y de apoyo entre gobiernos y sociedad civil para que las entidades competentes eviten la deportación, el tráfico y la trata de personas, especialmente de niños, niñas y adolescentes no acompañados.

Apéndice I

Segundo Fórum Internacional sobre Migración y Paz

Migración, Convivencia Pacífica e Independencia: *Hacia Nuevas Perspectivas de Ciudadanía y Democracia*

Bogotá – Colombia, 1 a 3 de Septiembre de 2010

PROGRAMA

Apertura del Fórum

Moderador: P. Leonir Chiarello, *Director Ejecutivo, Scalabrini International Migration Network – SIMN*

Dr. Angelino Garzón, *Vicepresidente de Colombia*

Mons. Aldo Cavalli, *Nuncio Apostólico en Colombia*

Dr. Samuel Moreno Rojas, *Alcalde Mayor de Bogotá D.C.*

Mons. Nel Betrán Santamaría, *Obispo de Sincelejo e Miembro de la Sección de Movilidad Humana, Conferencia dos Obispos de Colombia*

Sr. Diego Beltrand, *Consejero Regional para las Américas, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra*

Dr. Gerhard Wahlers, *Director Ejecutivo, Fundación Konrad Adenauer*

Prof. Juan Esteban Belderrain, *Coordinador de Programas para América Latina, Fundación Porticus*

P. Matteo Didoné, *Superior Provincial, Provincia San Carlos, Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos*

Panel: Los bicentenarios de la independencia de las Repúblicas Iberoamericanas: el rol de la migración y la democracia en la promoción de la convivencia pacífica

Moderador: Dr. Luis Alberto Cordero Arias, *Director Ejecutivo, Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, Costa Rica*

Sra. Araceli Azuara Ferreiro, *Coordinadora del Programa de Desarrollo Integral y Migración, Organización de los Estados Americanos (OEA)*

Sr. Francisco Osuna, *Gerente de la Comisión del Bicentenario, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.*

Dr. Rafael Fernández de Castro, *Asesor de Asuntos Internacionales y Competitividad, Presidencia de la República de México*

Dr. Raúl Andrés Sanhueza Carvajal, *Director para las Comunidades de Chilenos en el Exterior, Ministerio de Relaciones de Exteriores de Chile*

Panel: Democracia, desarrollo y migración: el rol de la economía en la construcción de democracias inclusivas y de desarrollo sostenible

Moderador: Dr. Joseph Chamie, *Director de Investigación del Centro de Estudios Migratorios (CMS) de Nueva York*

Dr. Stephen Castles, *Director de Investigación en Sociología, Universidad de Sídney, Australia, y Director Asociado del Instituto Internacional de Migración, Universidad de Oxford, Inglaterra*

Dr. Álvaro Calderón, *Director del Programa “Colombia nos Une”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*

Dr. Raúl Delgado Wise, *Presidente de la Red Internacional de Migración y Desarrollo y Director del Doctorado de Economía, Universidad de Zacatecas, México*

Dr. Bela Hovy, *Jefe de División, Sección de Migraciones, División de Población de Naciones Unidas, Nueva York*

Conferencia: Los desafíos económicos y sociales en un mundo globalizado y su influencia sobre la migración internacional

Dr. Stephen Castles, *Director de Investigación en Sociología, Universidad de Sídney, Australia, y Director Asociado del Instituto Internacional de Migración, Universidad de Oxford, Inglaterra*

Panel: Acciones internacionales en el ámbito de la violencia y la migración internacional: las migraciones como consecuencia y factor de conflictos en la historia reciente de las democracias

Moderador: Lic. María Isabel Sanza Gutiérrez, *Asesora Jurídica, Scalabrini International Migration Network (SIMN)*

Dr. Pierre Martinot-Lagarde, *Consejero Especial para Asuntos Socioreligiosos, Oficina de Relaciones Exteriores, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra*

Sr. Fernando Puerto, *Jefe de Evaluación de Proyectos, Desplazados Internos, Oficina de Colombia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*

Sr. Juan Carlos Murillo, *Asesor Jurídico Regional, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el Continente Americano, San José, Costa Rica*

Sr. Christophe Beney, *Jefe de Delegación de la Cruz Roja Internacional en Colombia*

Sra. Miriam de Figueroa, *Representante en Colombia del Fondo las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*

Panel: Nuevas perspectivas político-jurídicas de la ciudadanía en el ámbito de las migraciones internacionales y la convivencia pacífica

Moderador: Sr. Olaf Jacob, *Director del Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA), Fundación Konrad Adenauer, Rio de Janeiro*

Emb. Johnny Young, *Director Ejecutivo del Servicio de Migración y Refugio (MRS), Conferencia de los Obispos Católicos de los Estados Unidos, Washington, DC*

Dr. Thomas Uthup, *Director de Investigación y Educación, Proyecto Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas, Nueva York*

Dr. Lelio Mármorea, *Director de la Maestría de Políticas de Migraciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires*

Panel: Diversidad entre naciones y migración: hacia nuevas perspectivas de liderazgo, democracia y ciudadanía

Moderador: Sr. Einardo Bingemer, *Consultor para América Latina, Obra Kolping*

Dr. Barry Mirkin, *Ex-Director de la Sección Política, División de Población de Naciones Unidas, Nueva York*

Dr. William Ospina, *Presidente de la Comisión Distrital para el Bicentenario, Bogotá*

Sr. Alfonso Hinojosa Gordonava, *Director General del Régimen Consular, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia*

Sr. Chris Lowney, *Ex-Director Ejecutivo de J.P. Morgan & Co., Nueva York*

Panel: Trata de personas y tráfico de migrantes: tendencias y desafíos

Moderador: Sra. Angela Sofía Garzón, *Subdirectora de Proyección Internacional, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.*

Dra. Adriana Ruiz-Restrepo, *Experta en Tráfico de Migrantes, Colombia*

P. Flor María Rigoni, *Director de la Casa del Migrante, Tapachula, México*

Sra. Ana Hidalgo, *Oficial del Programa de Tráfico Humano, Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones, San José, Costa Rica*

Dr. Oscar Gómez Díez, *Director Ejecutivo, Fundación Esperanza, Colombia*

Panel: Políticas y programas de los gobiernos locales en la promoción de los derechos de los migrantes y de la coexistencia pacífica

Moderador: Sra. Angela Sofía Garzón, *Subdirectora de Proyección Internacional, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.*

Dr. Álvaro Calderón, *Director del Programa “Colombia nos Une”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*

Sr. Ron Serpico, *Alcalde de Melrose Park, Illinois*

Grupos de Trabajo: Actores estratégicos en la promoción de la convivencia pacífica en el ámbito de las migraciones internacionales

Afro-descendientes

P. Emigdio Cuestas, *Director de la Pastoral Afro-colombiana, Bogotá*

P. Víctor Torres, *Director de la Pastoral Afro-peruana, Lima*

Sr. Jattan Mazzot, *Vicepresidente de la Asociación de Afro-colombianos Desplazados (AFRODES), Colombia*

P. Lubin Josnel, *Misionero Oblato de Maria Inmaculada, Haití*

Pueblos Originarios

P. Carlos Rodríguez, *Director de la Pastoral Indígena de Colombia*

Dra. Esperanza Hernández, *Investigadora y Consultora sobre Temas de Paz, Colombia*

Hna. Ernestina López Bac, *Secretaria de la Pastoral Indígena de la Conferencia Episcopal de Guatemala*

Hna. Ana María Palomino, *Coordinadora de Pastoral Indígena de Apurímac, Perú*

Género

Dra. Gabriela Rodríguez, *Ex-Relatora de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, Costa Rica*

Dra. Margarita Bueso, *Directora del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Colombia*

Hna. Emilse Gutiérrez, *Administradora de la Casa Betania, Callao, Perú*

Lic. Marisol Suárez, *Estudiante de Maestría en Transformación de Conflictos, Universidad Jaume II, España*

Educación, arte y comunicación

Lic. Silvia Villa, *Directora de los Centros de Migrantes de Chicago, Illinois*

Lic. Leni Chiarello Zilotto, *Fundadora y Directora, Escola Brancca Maria, Brazil*

P. Francesco Bortignon, *Director del Centro de Migraciones de Cúcuta y de la Corporación Scalabrini de Colombia*

P. Daniel Saldarriaga, *Director Ejecutivo del Banco de Alimentos de la Arquidiócesis de Bogotá*

Sr. Luis Argueta, *Director de Cinema, Guatemala*

Buenas prácticas

P. Leonel Narváez, *Director Ejecutivo, Fundación para la Reconciliación, Colombia*

P. Dario Echeverri, *Secretario Nacional de la Comisión de Conciliación, Colombia*

Emb. Johnny Young, *Director Ejecutivo del Servicio de Migración y Refugio, Conferencia de los Obispos Católicos de los Estados Unidos, Washington DC*

Hna. Martha Inés Díaz, *Directora del Centro de Atención al Migrante (CAMIG), Bogotá*

Presentación de la política pública migratoria de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Dra. Silvana Moncada, *Asistente de la Directora Distrital de Relaciones Internacionales, Alcaldía Mayor de Bogotá*

Presentación de la Corporación Scalabrini en Colombia

P. Maurizio Pontin, *Director del Centro Scalabrini de Migraciones (CESCAMI), Bogotá*

Presentación de la Declaración Final de Bogotá y cierre del Fórum

Moderador: P. Leonir Chiarello, *Director Ejecutivo, Scalabrini International Migration Network (SIMN)*

Dra. María Angela Holguín, *Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia*

Prof. Juan Esteban Belderrain, *Coordinador de Programas para América Latina, Fundación Porticus*

Sr. Olaf Jacob, *Director del Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA), Fundación Konrad Adenauer*

Apéndice II

Tercer Fórum Internacional sobre Migración y Paz

Migración Internacional Segura

Ciudad de México, 20 y 21 de Octubre de 2011

PROGRAMA

Apertura del Fórum

Moderador: P. Leonir Chiarello, *Director Ejecutivo, Scalabrini International Migration Network – SIMN*

Dr. Felipe Calderón Hinojosa, *Presidente Constitucional de México*

Dr. Oscar Arias Sánchez, *Ex-Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz 1987*

Conferencia Magistral: Migración internacional segura y convivencia pacífica

Dr. Oscar Arias Sánchez, *Ex-Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz 1987*

Panel: El papel del Estado como protector de los derechos de los migrantes

Moderador: Dr. Rafael Fernández de Castro, *Director de Relaciones Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)*

Dra. Patricia Espinosa Cantellano, *Secretaria de Relaciones Exteriores de México*

Sr. Hernán Holguín, *Subsecretario de Política Internacional Migratoria, Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), Ecuador*

Sr. Juan José Sabines Guerrero, *Gobernador de Chiapas*

Conferencia Magistral: Soberanía a servicio de la seguridad humana

Sr. Donald Kerwin, *Director Ejecutivo del Centro de Estudios Migratorios (CMS) de Nueva York, Estados Unidos*

Panel: Acciones legislativas para prevenir la violencia en los flujos migratorios y para fomentar la seguridad humana

Moderador: Salvador Beltrán del Río, *Comisionado del Instituto Nacional de Migración de México*

Sr. Beatriz Paredes, *Presidente de la Comisión Especial sobre Migración, Cámara de Diputados, México*

Sra. Norma Leticia Salazar, *Presidente de la Comisión de Población, Frontera y Asuntos Migratorios, Cámara de Diputados, México*

Sra. Elizabeth Hernández, *Representante a la Asamblea General de Illinois, Estados Unidos*

Sr. Carlos Navarrete Ruiz, *Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PRD en el Senado de la República, México*

Sr. Mauro Guzmán, *Presidente de la Comisión de Migración del Congreso de la República, Guatemala*

Panel: Sector privado y migración: una relación mutuamente benéfica

Moderador: Sra. Isabel Cruz, *Directora de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS)*

Sra. Victoria López-Negrete, *Vice Presidente y Directora General para América del Norte, Western Union*

Ignacio Deschamps, *Director General de BBVA Bancomer México*

Art DeFehr, *Director General de Palliser Furniture, LTD*

Andrew Martin, *Fundador y Presidente de CommonKindness*

Lanzamiento de la publicación “Políticas Migratorias en América Latina: el caso de Argentina, Brasil, Colombia y México”

Moderador: Juan Esteban Belderrain, *Director Porticus Latinoamérica*

Dr. Lelio Mármora, *Director de la Maestría de Políticas de Migraciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires*

Dr. Duval Magalhães, *Profesor de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais y Miembro del Consejo Nacional de Inmigración de Brasil*

Dra. Cecilia Imaz Bayona, *Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, y Presidente del Consejo Nacional de Migración de México*

Dr. Roberto Vidal, *Director del Departamento de Filosofía e Historia del Derecho, de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá*

Dra. Beatriz Eugenia Sánchez, *Profesora de Derecho Internacional, Universidad de los Andes, Bogotá*

Panel: Seguridad y flujos migratorios internacionales

Moderador: Sr. Javier Hernández Valencia, *Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Dr. Luis Alberto Cordero Arias, *Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica*

Dra. Esther Olavarría, *Consejera, Departamento de Seguridad Nacional, Estados Unidos*

Dr. Thomas Kufen, *Ministro Coordinador de Integración y Migración, Renania del Norte, Alemania*

Sr. Gustavo Mohar, *Secretario General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), México*

Dr. Luiz Eduardo Soares, *Ex-Secretario Nacional de Seguridad Pública de Brasil*

Panel: Los derechos humanos de los migrantes

Moderador: Sr. Raúl Plascencia Villanueva, *Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*

Sra. Noemy Barrita-Chagoya, *Oficial de Derechos Humanos, Secretaría del Comité para los Trabajadores Migratorios, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

P. Flor María Rigoni, *Director de la Casa del Migrante de Tapachula, México*

Panel: Los medios de comunicación en la promoción de una cultura de la migración segura

Moderador: Sr. León Krauze, *Columnista en Milenio. Conductor en W Radio y Foro TV, México*

Sr. Chaim Litewski, *Jefe de la Sección de Televisión de Naciones Unidas, Estados Unidos*

Sra. Eny Hansen, *Fundadora y Directora de BrazVideo, Estados Unidos*

Sr. Oscar Martínez, *Periodista de El Faro, El Salvador*

Sr. Sergio Suárez, *Director Periódico Las Últimas Noticias, Chicago-Estados Unidos*

Conferencia magistral y clausura del Fórum

Lic. Margarita Zavala, *Presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*