

IV DOCUMENTOS DE APOYO

“PERSPECTIVA DE LA IGLESIA, DOCTRINAL Y PASTORAL, EN TORNO AL TEMA DE MIGRACIÓN Y REFUGIO”

MONSEÑOR GREGORIO ROSA CHÁVEZ
Obispo Auxiliar de San Salvador

“...Deseo agradecer el entusiasmo y la determinación de la Sra. María Virginia Trimarco, Jefe de Misión del ACNUR, en realizar este Encuentro, y darle le cordial bienvenida a ella y a todos ustedes, participantes por las Organizaciones de la Sociedad Civil, representantes de las Conferencias Episcopales de América Central e invitados especiales.

La complejidad del mundo actual nos presenta, entre otros problemas, el fenómeno de la movilidad humana. Para establecer el propósito de este Encuentro debemos ver-juzgar-actuar. Debemos preguntarnos: ¿Quiénes somos, qué hacemos aquí, qué nos une, qué desafíos encontramos, cómo categorizar el problema del migrante y refugiado, qué entendemos por esta terminología? Debemos revisar criterios, definiciones y plantearnos desafíos, realizar un diagnóstico,

intercambiar puntos de vista al respecto, definir líneas de acción, y evaluar qué espacio ocupa cada una de las organizaciones e instituciones que representamos.

Como materia prima de este Encuentro debemos poner sobre la mesa las expectativas que cada uno trae consigo a este evento. Debemos examinar esos desafíos bajo el punto de vista humanitario y de Derechos Humanos para alcanzar un verdadero desarrollo humano sostenible. Existe una fundamental vinculación entre Derechos Humanos —intolerancia— refugiados. Los refugiados son siempre consecuencia de la intolerante violación de los Derechos Humanos.

Si bien los gobiernos abren espacios de seguridad, debemos conseguir paralelamente los espacios humanitarios y de derechos humanos para brindar la seguridad que los migrantes necesitan. Es imperativo concientizar a la población, a la sociedad civil, a los gobiernos y a la opinión pública en general de las dimensiones de este fenómeno, pues se ha perdido sensibilidad acerca de esta problemática. Debemos encontrar la forma de globalizar la solidaridad.

Se trata de una ardua tarea, pues hombres y sociedades se caracterizan por la tendencia a rechazar lo que les resulta como extraño. Nace así la desconfianza ante lo que no es propio, ante lo extraño, que se realiza visiblemente en "el extranjero". Tal desconfianza se convierte con facilidad en animosidad, hostilidad y odio. Así se completa la cadena que explica la aparición de una sociedad con ese sentimiento que se conoce con el nombre de xenofobia, de tan nefastas consecuencias.

La xenofobia es una forma clara de intolerancia que amenaza a la paz. La intolerancia puede insinuarse en toda forma de vida social, manifestándose en la marginación u opresión de las personas o minorías, que tratan de seguir la propia conciencia en lo que se refiere a sus legítimos modos de vivir. La intolerancia en la vida pública no deja espacio a la pluralidad de las opciones políticas o sociales.

Posibilidad de intolerancia, riesgo de violación de la libertad de conciencia, peligro de perder la vida o la libertad,

búsqueda de protección internacional, necesidad del refugio: todo ello forma un discurso unitario que expresa una lacerante realidad.

La intolerancia por parte de las autoridades de un país frente a realidades "objetivas", como la raza, la nacionalidad o la pertenencia a determinado grupo social, o frente a posturas "subjetivas" en los terrenos religioso o político, son las causas que explican la aparición de esa especial protección a la que se denomina "refugio".

Todo esto sin olvidar que el concepto más reciente de refugiado sirve para proteger igualmente a quienes se han visto obligados a huir de su país de origen a causa de la violación masiva de Derechos Humanos, guerra civil, agresión extranjera o cualquier otra causa que haya alterado gravemente el orden público. La consecuencia de ello suelen ser movimientos masivos de poblaciones que carecen de la protección que su país les debería prestar.

La Iglesia parte de la supremacía de la dignidad humana. El Santo Papa ha expresado que los refugiados son "una llaga vergonzosa de nuestra época", siempre fruto de la falta de solidaridad, más en concreto, de la intolerancia, del no respeto a los Derechos Humanos, del ultraje que sufre el ser humano, imagen viviente de Dios; la mayor tragedia de todos los tiempos. El reto para nosotros es cómo lograr globalizar la solidaridad y evitar la xenofobia, desde el marco de la Ética, desde la óptica de los Derechos Humanos. En la perspectiva cristiana, los derechos de los migrantes abarcan cuatro dimensiones: individualidad, sociabilidad, localidad y religiosidad.

La movilidad humana no es un fenómeno nuevo, pero en la actualidad se presenta con una situación muy compleja y cambiante. Verdad-justicia-misericordia (solidaridad) y paz son los cuatro pilares en los que debemos apoyarnos al estudiar esta situación, recordando que estamos tratando con seres humanos.

Al drama de los refugiados se ha aunado el de los llamados "desplazados internos" que se distinguen de los primeros

por el solo hecho de no haber abandonado —o de un haber podido hacerlo—, el país de origen. Se calcula que hoy día el número de estos últimos supera al de los refugiados.

El 90% de los refugiados están en el tercer mundo y los muchos centroamericanos desplazados internos y externos, víctimas del retorno obligatorio y los migrantes extraregionales, agravan la situación de este problema en esta región. El Salvador y otros países del área, no obstante haber firmado acuerdos de paz, no han alcanzado la reconciliación interna. Sigue imperando en estos países la injusticia estructural. Una sociedad que viola impunemente los derechos humanos seguirá generando refugiados. Se evidencia una gran manipulación política de esta gente necesitada. La mujer migrante, —mujer, pobre y sola— encara este problema desde una perspectiva aún más dura.

El mismo Cristo está encarnado en cada uno de los rostros de los necesitados. Dentro de esos necesitados nos preocupan mayormente los migrantes pobres, los desplazados internos y externos que huyen de sus hogares por razones económicas. Este "migrante económico" no es considerado refugiado bajo las definiciones internacionales definidas. Por lo tanto existe la urgencia de que ellos sean reconocidos por las autoridades regionales pertinentes ya que sin duda alguna son la porción de migrantes más necesitada de atención en Centro América. Hay un grupo denominado por la Iglesia como "refugiados de facto", que son aquellos que no califican dentro de la categoría de refugiados legítimos. Cuando estos migrantes cruzan las fronteras, la comunidad internacional debe ser responsable de al menos poder brindar los principios básicos de la ley del refugiado. En la actualidad los principios humanitarios y los derechos humanos de estos grupos son cada vez más erosionados.

Si bien el exilio y las migraciones no son algo nuevo en la historia de la humanidad, éste es el siglo de los refugiados. Los refugiados no son un producto peculiar de nuestra época. Nuestro Señor Jesucristo conoció el drama del refugio —y así recibe éste su divina y poderosa significación— al

ser perseguido por Herodes el Grande y haber tenido que ser llevado a Egipto, en donde permaneció hasta la muerte del tirano. (Mt.2,15)

Cuando un país necesita mano de obra barata, por razones económicas, el migrante es bien recibido. Pero cuando ésto ya no es así, la tendencia de las políticas Estatales es a fortalecer los sistemas de control en fronteras, endurecer las leyes migratorias y rechazar solicitudes, de conformidad con el sentimiento generalizado —manipulación política— de que los migrantes son dañinos para la economía del país receptor y su estabilidad social. Entonces los migrantes ya no son vistos como colaboradores del desarrollo económico-social, sino como maleantes, trato que conlleva daños psicológicos, morales y hasta físicos. ¡No a la devolución forzosa, no al rechazo y la deportación! Estas personas tienen dignidad humana y derechos inalienables: el derecho a la vida, el derecho a la individualidad, el derecho a su propia cultura y, derechos jurídicos, sociales y económicos...”

En el *Mensaje para la Cuaresma de 1990*, dedicado al serio problema de los refugiados, cuyo enorme creciente número constituye una dolorosa realidad en el mundo en el cual vivimos, que se ha extendido ahora casi a todos los continentes. El mensaje recuerda que Jesús se ha querido identificar y reconocer en cada uno de los refugiados, quienes han llegado a ser verdaderamente nuestros prójimos más cercanos. La solicitud para con los refugiados debe estimular a reafirmar y subrayar los Derechos Humanos, universalmente reconocidos, y a pedir que también para ellos sean efectivamente aplicados. Es interesante señalar que en este mensaje Juan Pablo II hace referencia al esfuerzo conjunto que deben realizar la Iglesia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a fin de atender y tratar de encontrar soluciones al problema de los refugiados.

En julio de 1990, Juan Pablo II se dirigió a los miembros de la *Comisión Católica Internacional para las Migraciones* y se refirió ampliamente al problema de los refugiados, representado por millones de personas que viven esta realidad

con frecuencia dramática. Las dificultades que encuentran han llevado a la Iglesia a tomar nuevas iniciativas para contribuir a su asistencia, al tiempo que recuerda a los países mas favorecidos que no pueden desinteresarse ni olvidar la parte de responsabilidad que les corresponde. La Iglesia manifiesta su preocupación al constatar que ante los refugiados las fronteras se cierran y "las legislaciones se endurecen hasta tal punto que originan formas de rechazo sumamente dolorosas, tienden a separar a las familias y crean auténticos apátridas". Con gran vigor el Pontífice señala que la ayuda efectiva a los refugiados requiere ocuparse de su propia integración en los países que los han acogido y, cuando sea posible, preparar el retorno a sus países de origen.

Los refugiados, auténtico reto para la comunidad internacional, interpelan a la conciencia del mundo, y la Iglesia hace explícito su amor hacia ellos.

El problema que nos tiene reunidos en este Encuentro requiere, para ser resuelto, de la decidida actuación de todos los presentes, hombres y mujeres de buena voluntad.

MIGRACIÓN Y DESARRAIGO: UNA VISIÓN BÍBLICA, ÉTICA Y ESPIRITUAL

PABLO RICHARD
Presbítero

I. EN LA TRADICIÓN DE LA BIBLIA

EN LA TRADICIÓN DE LA BIBLIA HEBREA (A.T.)

En el Antiguo Testamento hay tres categorías para designar a los más pobres: el huérfano, la viuda y el extranjero. Lo común a las tres categorías: no poseen nada, ni pueden poseer; no hay nadie que los defienda en la sociedad y ante los tribunales; no son reconocidos como sujetos. Al huérfano no lo defiende nadie, pues perdió a sus padres. A la viuda no la defiende nadie, pues perdió a su marido (así en una sociedad patriarcal). Al migrante no lo defiende nadie, pues nadie lo conoce y no es reconocido como sujeto de derechos.

Dios mismo es quien se ocupa de los migrantes que hay en Israel, así como de las viudas y de los huérfanos. Dios es su protector y ordena a su pueblo que no los oprima, sino que los ame: "Cuando un forastero (un hebreo "ger") resida junto a ti, en tu tierra, no lo molesten. Al forastero que reside junto a ustedes lo mirarán como a uno de vuestro pueblo y lo amarás como a ti mismo; pues forasteros fueron ustedes en la tierra de Egipto. Yo Yahveh vuestro Dios". (Lev. 19, 33-34) "Yahveh vuestro Dios... que hace justicia al huérfa-

no y a la viuda, ama al forastero, a quien da pan y vestido. Amen ustedes al forastero, porque forasteros fueron ustedes en el país de Egipto". (Dt. 10, 17-19)

Israel recuerda que Jacob (padre de las 12 tribus) fue un arameo errante y forastero: "Tu pronunciarás estas palabras ante Yahveh tu Dios: mi Padre era un arameo errante que bajó a Egipto y residió allí como inmigrante siendo pocos aún, pero se hizo una nación grande, fuerte y numerosa". (Det.26, 5)

Dt. 26, 5-9 es una profesión de fe, donde la migración de Israel, al igual que la de Abraham (Gn.23,4), juega un rol paradigmático.

Otra idea fundante: la tierra pertenece a Yahveh y todos somos migrantes:

"Tu tierra me pertenece; ustedes son forasteros y huéspedes míos". (Lev. 25, 23) "Yo soy huésped tuyo, forastero ante ti, como lo fueron todos nuestros padres". (Sal. 39,13)
Idem Sal 119, 9 y 1 Cron. 29,15.

Esta idea de ser todos migrantes no es una espiritualización del término, sino una radicalización, que nos recuerda que la condición básica de todo ser humano es la de ser migrante en este mundo.

En general en la Biblia se define al migrante así: "el migrante (en hebreo "ger", solo o en grupo, ha abandonado su patria debido a circunstancias políticas, económicas o por otros motivos y *busca protección en otra comunidad*" (en: Diccionario de Teología Manual del A.T.: E. Jenni / C. Westermann, art. "gur").

Ejemplos:

Abrahám en Hebrón (Gn. 23, 4)

Moisés en Madián (Ex. 2, 22)

Elimelec en Belén y su familia en Moab (Rut 1,1)

Un efraimita en la región de Benjamín (Jue 19, 16)

Los israelitas en Egipto (Ex. 22, 20 / Dt. 10, 19)

En síntesis: El migrante ("ger") no posee tierra, es pobre, no tiene derechos, pero por eso mismo, está bajo la protección divina directa. Atentar contra el migrante es atentar directamente contra Dios. Nadie debe explotarlos. Poseen los mismos derechos que los ciudadanos. En la vida cotidiana no debe existir ninguna diferencia con el resto de los Israelitas.

II. EN LA TRADICIÓN DEL NUEVO TESTAMENTO

JESÚS COMO EXILIADO

(Mt. 2, 13-15): "Levántate, toma contigo al niño y a su madre y huye a Egipto... porque Herodes va a buscar al niño para matarle..."

(Mt. 2, 22): José no quiere vivir en Judea, por miedo al hijo de Herodes Arquelao, y "se retira a la región de Galilea". Jesús sufre así, ya como niño, un doble exilio, en Egipto y en Galilea. La casa de Jesús estaba en Belén, tiene que ir a Galilea como exiliado y migrante, donde vivirá más de 30 años.

En Mateo cuatro veces aparece migrante o extranjero en (25, 31-46): "era migrante y me acogieron". Cristo se identifica con el migrante. Acoger al migrante es acoger a Cristo.

Hospitalidad: es una virtud que se recomienda a los cristianos:

(1 Pd. 4, 9): "sean hospitalarios unos con otros sin murmurar", (cf. Rom. 12, 13).

(Heb. 13, 1-2): "Permanezcan en el amor fraterno. No se olviden de la hospitalidad; gracias a ella algunos hospedaron, sin saberlo, a ángeles".

LOS CRISTIANOS COMO EXTRANJEROS EN LA TIERRA

(Heb. 11, 8-10): los patriarcas del A.T. son presentados como modelos de migrantes en esta tierra, en espera de la ciudad definitiva.

(Filp. 3, 20-21): "nosotros somos ciudadanos del cielo..."

(1 Pd. 2, 11): "los exhorto, como extranjeros y forasteros, que se abstengan de las tendencias de muerte que combaten contra el espíritu..."

LOS QUE ERAN EXTRAÑOS Y EXTRANJEROS, EN LA IGLESIA YA NO LO SON:

(Ef. 2, 11-22): los gentiles, que estaban excluidos de la ciudadanía...", ya no son extraños ni forasteros..."

(1 Pd. 1, 1): "Pedro apóstol de Jesucristo, a los elegidos, extranjeros (migrantes) de la diáspora del Ponto, Galacia, Capadocia, Asia y Bitinia..."

Toda la Primera Carta de Pedro es una carta dirigida a migrantes, que viven como tales, desplazados y desarraigados, en el Ponto (norte de Asia menor), o que son del Ponto y viven ahora como migrantes en los barrios de Roma.

(1 Pd. 2, 1-10): "entren en la construcción de una casa espiritual..."

"Ustedes que en un tiempo no eran pueblo y que ahora son el Pueblo de Dios..."

Pedro dignifica a estos migrantes y les ofrece la comunidad (la Iglesia) como espacio: una casa para los sin-casa. La Iglesia ofrece a los migrantes la posibilidad de formar una comunidad, donde estén incluidos, valorizados y organizados.

III. UNA REFLEXIÓN ÉTICA Y ESPIRITUAL

1. DEFINIR Y DEFENDER LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Juan Pablo II ha insistido sobre la primacía del trabajo sobre el capital. Esto tiene muchas consecuencias sobre los migrantes.

Las naciones que concentran toda la riqueza del mundo y que invaden el mundo con sus riquezas, no pueden impedir la migración en su territorio. Los pueblos y las personas emigran, con derecho y con razón, ahí donde se concentra la prosperidad. Si las Compañías Transnacionales migran al Tercer Mundo, el Tercer Mundo tiene derecho a emigrar a los países donde nacen las Transnacionales y desde donde se expanden.

Si aceptamos la movilidad del capital, ¿por qué no aceptamos la movilidad de la fuerza de trabajo? El capital se mueve donde puede asegurar su ganancia, ¿por qué los trabajadores(as) no pueden imigrar donde puedan asegurar su salario? Si el Norte rico invade al Sur con su capital, el Sur pobre puede invadir al Norte con su fuerza de trabajo. Las fronteras se abren para los mercados y se cierran para los pobres.

2. EL MIGRANTE COMO UN SUJETO CREADOR, QUE OPTA POR LA VIDA

El migrante no debe ser visto como "un problema", sino como un signo de vida y esperanza. El migrante no es sólo fuerza de trabajo, sino un sujeto histórico que aporta cultura, esperanza y alternativas de vida.

El migrante es un testimonio vivo de la opción por la vida: es un ser humano que no acepta ser excluido y condenado a muerte. El migrante opta por la vida, aunque sea más allá de sus fronteras.

Una vez escuché a un joven salvadoreño decir lo siguiente: "Yo tenía dos alternativas: o delinquir o emigrar. Elegí emigrar, pues rechazo la violencia y opto por la vida".

3. LA ESPIRITUALIDAD DEL MIGRANTE

El migrante tiene una impresionante capacidad de desarrollar una vida espiritual. No se trata de un espiritualismo alienante, sino de una auténtica fuerza espiritual liberadora y reestructuradora de vida.

El migrante al ser invisible (por ser indocumentado), aprende a descubrir la dimensión invisible y trascendente de las cosas y personas. El migrante descubre la fuerza del Espíritu, la fuerza de la Palabra de Dios y de la Solidaridad, que son las tres fuerzas que están hoy en día renovando al Pueblo de Dios. Es la fuerza que necesitan para sobrevivir y mantener viva la esperanza.

La resistencia y sobrevivencia adquiere una fuerte dimensión cultural, ética y espiritual. El migrante entiende que no sólo lo oprime *el sistema*, sino sobre todo *el espíritu*, del sistema: una cultura, una ética y una espiritualidad dominante, que es más de muerte que de vida. El migrante descubre, antes que otros pobres, la urgencia de la resistencia cultural, ética y espiritual. Si todavía no se vislumbra una alternativa global al sistema, la resistencia al espíritu del sistema nos da la fuerza y la luz para seguir buscando y construyendo alternativas.

4. NUESTRO COMPROMISO ÉTICO

El trabajo con los y las migrantes, no puede tener sólo un "marco teórico" o "político", sino también y sobre todo una profunda inspiración ética. No podemos dejar a los migrantes atrapados en las estadísticas o condenados en los análisis pesimistas y fatalistas. Muchos estudiosos aplastan a los migrantes con categorías tales como excluidos, desechables o condenados a muerte. El compromiso ético exige identificarse con la dignidad y esperanza de los migrantes, lo que tiene que reflejarse en el lenguaje y en los escritos donde hablamos sobre ellos. El compromiso ético con los migrantes nos exige trabajar y pensar con ellos, para poder analizar y escribir sobre ellos, con el mismo espíritu con que ellos crean alternativas y esperanzas.

PERSPECTIVA REGIONAL DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA Y SU IMPACTO EN EL REFUGIO

ROBERTO CUÉLLAR M.*

*“Algunas ideas de derechos humanos para una nueva
política de acción integral ante las migraciones”*

INTRODUCCIÓN

Las crecientes dificultades que se presentan por las migraciones hacia el norte de América y las devoluciones recientes hacia los países de Centroamérica; el impacto de estas corrientes migratorias en la política y en la economía del incipiente desarrollo regional y, a raíz de que se ha comprobado que ambas tendencias no van a decrecer, hacen del debate sobre la situación de los migrantes y, a la vez, de sus derechos humanos, uno de los test de la política regional integracionista y, a la vez, una de las cuestiones alidas en las relaciones entre el centro y el norte de América.

* Director de Investigación y Desarrollo, y del Área de Sociedad Civil del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

En primer lugar, planteamos el marco de referencia a través del desarrollo del Derecho de Refugiados. Ahí se muestra que, pese a las convulsiones políticas de América en general, y de Centroamérica en particular, las fortalezas y las oportunidades en la protección de las poblaciones vulnerables fueron uno de los avances en la resolución pacífica de los conflictos y con la intervención de la comunidad internacional uno de los aportes regionales más fértiles para alentar la progresividad del derecho internacional de los derechos humanos.

Pero esa crisis fue temporal. Ahora enfatizamos en la necesidad de un profundo ajuste conceptual y de un acoplamiento de la ley a la realidad de las migraciones bajo una óptica de derechos humanos. Y eso no es fácil. La historia de las migraciones no es nueva, pero como se ha venido señalando insistentemente, son muchas las herramientas prácticas y el conocimiento que se han acumulado en la región para poder entender y atender las corrientes actuales. En nuestra opinión, son imprescindibles las acciones que los gobiernos emprendan para humanizar el derecho de protección consular y el de extradición; y por decir más, se hacen necesarias las atenciones humanitarias a los flujos de refugiados que provienen de otras regiones a Centroamérica. Pero la sociedad civil también debe tomar previsiones y generar nuevas ideas.

De hecho, los pronósticos prevén un crecimiento de las inmigraciones interregionales en ambas vías —hacia afuera y hacia adentro, es decir, de aquellos grupos asiáticos, africanos, o del sur de América, que ven a esta región como “corredor o lugar seguro—, y los países de la región deben adoptar las medidas legales y humanitarias necesarias para que tal crecimiento no cause más traumas a la observancia de los derechos humanos de los migrantes indocumentados y de las poblaciones refugiadas. Sea cual fuera la causa de las migraciones actuales, es inconmensurable la responsabilidad que cabe a los gobiernos y a sus diseñadores de la política económica y social. Pero, como se ha dicho, también

es responsabilidad de las organizaciones civiles a contribuir a minimizar sus efectos. Esta es sólo una parte del nuevo marco para el trabajo en derechos humanos en una región distinta y poco preparada para el cambio. Es también parte de la coresponsabilidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil por comprometerse con los derechos humanos de todos: nacionales y extranjeros; y con los derechos de sus conciudadanos en el exterior.

PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN

Desde hace más de cuarenta años, el Derecho de Refugiados fue adquiriendo una importancia tal, hasta considerársele como una de las especialidades más relevantes del derecho internacional. Desde hace veinte años, esta rama jurídica se desarrolló de forma que sus conceptos de asilo y protección aplicados a situaciones límite –entre la guerra y la paz– le colocaron como una de las vertientes entre el campo del derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Hace quince y diez años, respectivamente en México y Cartagena, con los auspicios de las Naciones Unidas, nuestra región planteó la necesidad de adecuar “la valiosa tradición del asilo a los problemas actuales, caracterizados –en aquella difícil etapa política–, por la masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de personas en busca de asilo”. (Coloquio sobre el asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina). Después vino CIREFCA en Guatemala y, a partir de 1989, sobrevinieron una serie de consultas y de mecanismos cuyos resultados se reflejaron en los “principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados” en América Latina¹.

1. Hay que recordar que el propio ACNUR ha juzgado necesario considerar la ampliación del concepto de refugiado: fue lo que realizó la

Y todo esto viene de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 14) que proclamó el derecho de todas las personas a buscar refugio, protección y asistencia contra la persecución, las situaciones de hambruna y de calamidad pública, los desastres naturales y las violaciones a los derechos humanos. Según el derecho internacional, de acuerdo con el principio de no devolución (*non-refoulement*) los gobiernos no pueden obligarles a los refugiados, ni a estas poblaciones que carecen de medios de subsistencia y de protección a regresar a sus países donde peligra su vida, su libertad o sobrevivencia.

Sin embargo, ahora, en América Latina está emergiendo un nuevo tipo de "inmigración silenciosa e intermitente", pero vasta y sistemática que sumada a cualquier evento de violencia, desastre o calamidad pública, provoque flujos súbitos o mayor cantidad de inmigrantes que, de manera irregular, superen los tradicionales mecanismos de asilo, asistencia y de tratamiento humanitario.

Resultado de la "desprotección" en que se encuentra una considerable cantidad de latinoamericanos, y de las insuficiencias democráticas, este fenómeno social –más parecido a un cuenta gotas que de pronto rebalsa el recipiente humanitario–, crea un reto sin precedentes y ahora presenta una

Declaración de Cartagena de Indias de 1984, resultante de un Coloquio convocado por el ACNUR. Según los documentos de 1987 y 1989 respectivamente, preparados por un Comité de Expertos Jurídicos para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos CIREFCA), el problema de refugiados en la región se ubica en un contexto más amplio de desplazamiento poblacional, y la Declaración de Cartagena, como una expresión regional del derecho de los refugiados, amplió el concepto de refugiado: la expresión "otras circunstancias" (a generar la condición de refugiados) debía cubrir el "resultado de actos del hombre", de modo amplio. Cabía, además, coordinar la protección de refugiados y desplazados con los mecanismos de protección de los derechos humanos. Cançado Trindade, Antonio Augusto, "La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe", p. 278.

buena oportunidad para diseñar nuevas políticas migratorias y consulares y estar preparados para hacerles frente y aprender a manejarlas con ideas de derechos humanos, en la doble vía: hacia afuera y hacia adentro de la región. De otra manera, estos flujos migratorios "irregulares o sistemáticos" que no se presentan sólo como refugio y asilo tradicional, pueden debilitar aun más la presencia y la influencia de América Latina en las relaciones internacionales, y amenazar el nivel y la calidad de vida democrática que tanto ha costado levantar sobre la base del núcleo irreductible de derechos humanos.

Muchos de estos hombres y mujeres, especialmente niños y gente en situación vulnerable, han perdido todo, o viven con la angustia de que súbitamente lo perderán. Algunos cayeron víctimas de luchas intestinas o de resabios insurgentes, y no menos por la acción de grupos paramilitares. Los más silenciosos han salido por los reajustes macroeconómicos de la miseria o porque la justicia no llegó a tiempo. En dos palabras, perdieron identidad y valores, lo que en la Declaración Universal de Derechos Humanos todavía hacen parte de la dignidad humana. Estas bajas humanas cuentan la historia completa de los éxodos y las tendencias actuales nos terminan remitiendo a una región de flujos y desplazamientos acumulados que constreñen el ejercicio de varios de los principales derechos humanos. Lo sorprendente es que no provienen sólo de las guerras, sino que vienen de las insuficiencias democráticas y sociales que aún no se ajustan a los términos de la dignidad y de derechos humanos.

Para hacer frente a esta nueva fenomenología de las migraciones, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en diciembre de 1990, la "Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares". A pesar de que la idea básica subyacente en la Convención es la de que todos los trabajadores —clasificados como migrantes bajo sus disposiciones— deben disfrutar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica; el hecho es que

ocho años después la Convención ha recibido muy pocas ratificaciones y aún no ha entrado en vigor.²

JUSTIFICACIÓN PARA UNA "NUEVA POLÍTICA" DE ATENCIÓN

Aunque los movimientos poblacionales en búsqueda de refugio y, en general, los flujos y éxodos migratorios no son nuevos, en América Latina los patrones clásicos han cambiado considerablemente en estos últimos cinco años. Algunos movimientos operan con tal rapidez y sorpresivamente que tienen lugar en el mar y en las montañas, en las barcazas y entre las barricadas migratorias. Unos se quedan rezagados en las mismas zonas fronterizas y los otros pasan a ocupar los barrios hacinados en los cordones de la miseria urbana, o en la larga lista de indocumentados encarcelados. Los que llegan a "lugar seguro", con frecuencia se ven sometidos a abusos y malos tratos. Algunos de ellos causan trastornos en el orden social y cultural de las sociedades receptoras.

2 "Sin embargo, el Sistema Interamericano, por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha ido más allá de la propia Asamblea General al crear un grupo de trabajo para el estudio de los Trabajadores Migrantes y sus familias. En un informe de 1996, cita: "12. La información preliminar que recibió el Grupo de Trabajo pareciera indicar que a los trabajadores migrantes se les adjudica calificativos y son rotulados como "indocumentados", "regulares" e "irregulares". La información indica, asimismo, el desplazamiento de trabajadores migrantes que se trasladan con o sin sus familias, a países de las Américas en busca de empleo y de un mejor nivel de vida. A continuación se ofrece un resumen, que no pretende ser exhaustivo, de los desplazamientos de trabajadores migrantes en el hemisferio: de México a los Estados Unidos; de Guatemala a México y luego a los Estados Unidos; de Haití a la República Dominicana; de Haití y la República Dominicana a Puerto Rico, a fin de obtener ingreso a los Estados Unidos; de Haití a Las Bahamas; de El Salvador y Guatemala a Belice; de Cuba a los Estados Unidos; de Cuba a Las Bahamas y Jamaica; de Bolivia y Perú a la Argentina; de Nicaragua a Costa Rica; y de Colombia a Venezuela y Panamá. Informe Anual de la CIDH 1996, p 794,795.

Los dramáticos cambios en el ambiente político y en el intercambio comercial han acelerado un nuevo tipo de alianzas exclusivas en América Latina, pero nadie está completamente seguro que las causas de los éxodos recién pasados se hayan resuelto, al menos parcialmente. Las políticas nacionalistas de algunos gobiernos no son suficientes para proponer soluciones globales a la desprotección ciudadana, y esta nueva fenomenología de personas que buscan resguardo y alivio en otros países, de repente –o de forma irregular–, pueden “tomar por sorpresa” a los sistemas establecidos en nuestras democracias. Nadie está convencido de que la solución será equitativa y más humanitaria cuando poblaciones asediadas por las guerras locales o por enfrentamientos entre verdaderos ejércitos de “narcos”, o por calamidades y miserias brutales –llámese a los “sin tierra”, balseros o “boat people”, o los fracasos de la reinserción centroamericana– encuentren las nuevas rutas e irrumpen por encima de las barreras y las leyes proteccionistas.

Ya no es suficiente escoger selectivamente y calificar a las personas que cruzaron la frontera y se lanzaron a la búsqueda de “un lugar seguro” por los criterios de los convenios multilaterales, o por las ampliaciones de los coloquios de México, Cartagena, Guatemala y San José. Hace falta evaluar las potencialidades de los sistemas democráticos y de la sociedad civil organizada, y valorar la dimensión de derechos humanos que tienen algunos postulados del derecho consular clásico o en materia de extradición.

Ello no solamente por razones de seguridad o de asistencia humanitaria, sino también por el bienestar de nuestros Estados de Derecho que, sin duda, están en vías de querer hacerse más democráticos y necesitan de políticas creativas y alentadoras en la prevención y en el tratamiento de los movimientos migratorios y desplazamientos forzados de aquellas personas y grupos humanos en busca de alivio o de resguardo; de calidad de vida o de dignidad. Es ahora el momento de evaluar las redes legales y los mecanismos internacionales de tratamiento y de protección de refugiados,

y de migrantes, y de establecer alianzas que combinen estratégicamente el "pensamiento y la práctica propia" de las democracias en la región, con miras a prepararse y prevenir la nueva fenomenología de los éxodos humanos.

El "refugio y las migraciones" requieren de un cambio de mentalidad por parte de la sociedad y por parte de los operadores administrativos que contribuya a eliminar prejuicios contra los extranjeros "sean de donde sean"; y estimule al desarrollo de nuevas formas de cooperación horizontal entre las instituciones y la sociedad. Pueden ser necesarias nuevas leyes que permitan esas acciones combinadas entre estado y sociedad civil para dar facilidades a estudios y acciones concentradas en políticas de migración y de refugio. Tal vez tengan que revisarse esa legislación para adecuarla a lo dicho internacionalmente o para fortalecer sus alcances internos. Sin embargo, hoy por hoy, existen algunas ventajas para pensar en una nueva política de protección y de atención integral a la situación de los derechos humanos de los refugiados y de los inmigrantes, desde Centroamérica.

Para ello:

1. Los países afectados y concernidos pueden asociar su pensamiento y combinar la práctica legal de sus instituciones policiales, migratorias y judiciales para generar confianza mutua en la región y nuevas modalidades de protección y de asistencia. De esa forma, las ideas pragmáticas superan los prejuicios y las contradicciones por las corrientes migratorias y de nuevos refugiados. A ello se suma la necesidad de desagregar las principales situaciones conflictivas ya citadas en el Informe de la CIDH, y tratarlas binacionalmente con la participación civil: Nicaragua-Costa Rica, por ejemplo.
2. Los países pueden poner las bases humanitarias para pensar en el manejo compartido de responsabilida-

des que tienen los Estados ante las tendencias "hacia afuera" –por la vía del acompañamiento y de la protección de nacionales en el extranjero, como se ha iniciado con la práctica de "consulados itinerantes"³ y "hacia adentro", en las que cabe, principalmente en las obligaciones internacionales acerca de la protección de los derechos de refugiados y en la reinserción de "nacionales deportados" que provienen del exterior.

3. La sociedad civil organizada debe ayudar a preservar el punto de partida humanitario. Este punto de partida reside en el reconocimiento de que todo migrante, como todo refugiado, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos fundamentales, así como de los derechos especiales derivados de esa calidad.

La realidad histórica del derecho de asilo y de refugiados es sólida en Centroamérica. Y en ello tienen su cuota parte de contribución, en primer lugar, las poblaciones afectadas, las entidades civiles organizadas para atenderles, y los gobiernos.⁴

3 En Centroamérica, tanto en las Cancillerías (para el trato a sus ciudadanos en el extranjero) como en los servicios de migración (para mejorar el trato de extranjeros en su territorio) se están desarrollando gran cantidad de propuestas y acciones, tales como la estandarización de formas y boletas migratorias, la orientación a sus diferentes representaciones consulares para acercarse más proteger mejor a los connacionales fuera del país sea cual fuere su condición migratoria, y otros ejes de trabajo similares que bien pueden ser vistos como avances en la eficacia y modernización de la gestión gubernamental, y un aporte especializado a la gestión democrática del Estado-Nación. Salvadó, Luis Raúl, Balance y Perspectivas del Fenómeno Migratorio en América Latina: punto de aproximación desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos (Estudio conjunto ACNUR-IIDH), 15 de mayo de 1998, p10.

4 Para estas notas, vale la pena recordar el papel jugado por ONG en países como Colombia, Perú, México, El Salvador, Venezuela y otros, con los migrantes por violencia, fuesen desplazados, refugiados o

Sin embargo, después de pasadas las dos décadas de violencia política, sabemos mejor que nunca que ningún país solamente, ni mucho menos una política de atención a la nueva fenomenología migratoria puede funcionar aisladamente. Y es que debemos promover la tolerancia y alentar la democracia más estrechamente con la modernidad y ante la globalización de las relaciones, lo cual no está reñido con los ideales de los derechos humanos aceptados por los países de Centroamérica.

refugiados aún no identificados, durante la década anterior y parte de la actual. Como se sabe, y con muy pocas excepciones, las acciones de protección informal provinieron de ONG's "clásicas" (de desarrollo, de educación, de derechos humanos, etc.), que durante la implementación de su trabajo cotidiano se encontraron con la presencia cada vez mayor de refugiados o desplazados. Es decir, no se trató, en la inmensa mayoría de los casos, de ONG's especializadas en el trabajo con poblaciones migrantes, sino de organismos que, sobre la marcha, tuvieron que atender una problemática para la cual no estaban preparados (como no lo estaban tampoco los gobiernos receptores, los gobiernos expulsores y la comunidad internacional) desarrollando frecuentemente su trabajo en zonas de enfrentamientos armados, altamente militarizadas y con pocas o nulas garantías para el trabajo humanitario. A pesar de esto, la fuerza de los derechos humanos quedó demostrada y su aporte a la par del proveniente de otras perspectivas, debe ser señalado. *Idem* 3, p. 12.

Ir a Contenido

APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN

GABRIELA RODRÍGUEZ

Psicóloga

Vengo de una organización no gubernamental, que inicia sus actividades en 1982. Desde el inicio se planteó la necesidad de generar propuestas alternativas, no asistencialistas, como salida digna, constructiva y terapéutica para la población refugiada y migrante. Es así como acompañamos a la población migrante forzada en la región, desde una perspectiva psicosocial.

Somos un equipo interdisciplinario, que hemos centrado nuestra acción en el trabajo con la población desarraigada desde la década de los ochenta en nuestra región. Desde los primeros años de trabajo con los refugiados y migrantes, hemos considerado que las personas no pueden ser objetos de ayuda ni sujetos dependientes. Desde que iniciamos nuestro trabajo consideramos a los y las refugiadas como personas dignas de ser tratadas como tales. En este sentido, vivimos muy de cerca cómo se aplicó la política del asistencialismo con las personas refugiadas, vimos también cómo se ideologizó la problemática de las víctimas de violencia en nuestra región.

En nuestra organización, hemos trabajado en una lectura diferente de la realidad del refugio en la región desde los años 83 y 84. En esos años, fuimos duramente criticados porque atendíamos refugiados nicaragüenses en Costa Rica, supuestamente éstos eran “contras”, y los refugiados salvadoreños eran “simpatizantes de la guerrilla”. En ese mundo dicotómico de los ochenta, nos atrevimos a decir no, los refugiados de nuestros países centroamericanos en su mayoría eran personas pobres, de origen rural, mujeres, ancianos, niños y niñas, todos víctimas de la violencia, de la injusticia económica y social, y de la falta de equidad.

Ya por los años 89-90, se logra firmar la paz política en nuestra región y se producen los retornos y las repatriaciones esperadas por todos.

Siempre en nuestro equipo se mantuvo la inquietud y la preocupación de que el status, o la categoría legal que se lograba por parte de algunos era casi un privilegio, porque la mayoría de ellos y ellas quedaban por fuera de los estatus legales. Se les denominó refugiados dispersos en México, desplazados externos en Costa Rica, pero en realidad las grandes masas de personas que se desplazaron fuera de las fronteras y dentro de los países a otras zonas más seguras, quedaron fuera de la categoría del status de refugiado.

Es en este sentido que deseo hacer un humilde aporte en esta importante reunión, en donde a final de la década de los noventa, estamos hoy aquí, analizando con ACNUR y las autoridades de la Iglesia Católica el tema de: ¿CÓMO IDENTIFICAR A LOS REFUGIADOS QUE VIENEN INMERSOS ENTRE LOS CIENTOS DE MILES DE MIGRANTES EN LA REGIÓN?

Cuando en la década pasada decíamos migrantes, era un concepto que inmediatamente excluía de la protección internacional, y decía relación con personas que por motivos puramente económicos dejaban su lugar de origen, supuestamente para buscar mejor vida en otro lugar.

También en la década pasada, fuimos parte, como latinoamericanos, de producir la Declaración de Cartagena, que incluía a miles y miles de personas víctimas de violencia,

pobreza extrema y conflicto generalizado, como personas con derecho a la protección humanitaria. En fin, creo que hay más expertos que yo para analizar estos convenios y convenciones internacionales, que los gobiernos latino-americanos en su mayoría firmaron.

La complejidad de las situaciones actuales hacen que estemos hoy en día ante un problema masivo de migraciones forzadas de cientos de miles de personas, que descategorizadas por los sistemas internacionales, se movilizan de un lugar a otro, pasando fronteras, muchas veces huyendo del hambre, de la injusticia social y económica y de enfrentamientos de intereses de los grupos poderosos. Hemos vivido en la región los procesos de paz, sin llegar al desarrollo tan deseado por todos. Desgraciadamente estamos generando cada vez más migraciones por sobrevivencia, migraciones en busca de alimento para los hijos, migraciones para encontrar un humilde trabajo, migraciones que tienen un trasfondo de violencia profundo, que es la violencia del no ser reconocidos y menos de ser protegidos. Migraciones del pueblo de Dios, en busca de pan para el sustento digno, migraciones de madres jefas de familia, en busca de comida y estudio para sus hijos.

En este contexto sabemos los que hemos trabajado en esta región con los refugiados y migrantes, que no se les quiere reconocer un estatus legal a estas personas, que no conviene para las políticas actuales y que no hay mandatos para los excluidos, porque lo que no se reconoce, no existe, y las personas refugiadas de la violencia de la exclusión, no existen para las leyes.

El espacio humanitario en nuestra región, se fragilizó de tal manera que se ha reducido a la más mínima expresión. Hoy tenemos que hacer esfuerzos, analizar y justificar entre muchos que, efectivamente, hay personas que se merecen el estatus de refugiados entre tantos migrantes forzados.

Hoy estamos aquí, en este espacio, reflexionando, buscando juntos soluciones y líneas de acción para encontrar estos espacios humanitarios que hemos ido perdiendo, y que

fundamentalmente la población con necesidad de protección humanitaria nos lo demanda.

No es el ACNUR en soledad al que le corresponde hoy en día encontrar los caminos que se cerraron para los refugiados y las personas con necesidad de protección. Es evidente que hoy en 1998, nos corresponde a todos los sectores de la sociedad civil, Iglesias, comunidad internacional y gobiernos, el encontrar soluciones concertadas a la crisis de migraciones forzadas de cientos de miles de desarraigados en la región.

No es cuestión de mandatos o de categorías, es una cuestión ética de todos y todas los que estamos aquí, el ver como podemos caminar juntos para recomponer, reconstruir, y hacer posibles los espacios humanitarios, de vida, de esperanza y de justicia para todas las poblaciones que lo demandan.

El mandato humanitario es propiedad de toda la humanidad, la desideologización del momento actual, es algo positivo, pero así como se ha debido desideologizar las intervenciones en los años ochenta a favor de los que más lo necesitan, en los años noventa, debemos abrir espacios humanitarios con mandatos reales, que respondan a la realidad de hoy y no a la realidad de un pasado dicotómico. El mundo de hoy requiere de la solidaridad globalizada.

Generar redes de atención concreta, operativa, interdisciplinaria, multisectorial, es el mandato para la región centroamericana de hoy. Entre los Estados Unidos de Norteamérica y Colombia, tenemos cientos de miles de personas en espera de protección, de cumplimiento de los tratados que nuestros gobiernos se han apresurado a firmar, pero que no se han apresurado a cumplir con los compromisos adquiridos.

La opción preferencial por los pobres, los desposeídos y los maltratados, es la opción de nuestro equipo que, desde hace ya más de quince años se dedica a acompañar a la población migrante y refugiada.

Hemos tenido la oportunidad de participar en coordinaciones y redes de ONG, miembros de la Asociación Regional

para las Migraciones Forzadas, hemos tejido esperanzas desde espacios nacionales y regionales. Hemos participado también propositivamente en PARINAC, convocados por ACNUR hace unos años. Lo que quiero decir, es que estamos abiertos y activamente positivos en el aporte que debemos continuar dando, desde donde nos encontremos.

En este nuevo momento de movimientos migratorios masivos y de nuevas soluciones y mecanismos, debemos enfrentarnos a atender las situaciones que se están presentando, enfatizando en la protección, la concertación con los gobiernos y la negociación; es algo necesario en la Centroamérica de hoy. El rol de protección es algo que compete al ACNUR, a otras agencias del sistema de Naciones Unidas, como también a otras Organizaciones Internacionales, la Comunidad Internacional en sí, a la Iglesia y a las ONG's. La situación de muchos demandantes de refugio, migrantes y personas que no han pasado frontera, pero que sí deben abandonar sus lugares de origen, sigue siendo frágil y vulnerable.

Todas las personas que sufren las consecuencias de la violencia en Latinoamérica se merecen el respeto a sus Derechos Humanos, y el compromiso no sólo de los gobiernos, sino también de las instancias que trabajamos con población desarraigada, migrante y refugiada, de pensar en la inclusión de las mayorías de desarraigados que hoy huyen por pobreza extrema.

La tarea que tenemos hoy en día, es buscar las líneas de trabajo que en conjunto hagan visible una red de soluciones para los migrantes y refugiados en la región. No podemos permitir que se siga abandonando a la gente a su suerte; desgraciadamente la suerte de las personas con necesidad de protección humanitaria es frágil. Ellos dependen de las leyes que levantan muros para las personas y bajan los muros para los objetos. El mandato para nosotros, miembros de las ONG, la Iglesia y los organismos todos de la sociedad civil, es un mandato amplio, de humanidad, esperanza y vida. El compromiso es la ética de la vida, construir juntos soluciones, tejer redes de solidaridad y seguir acompañando a

los y las migrantes y refugiados en la región. Las líneas de trabajo que logremos construir aquí todos juntos, serán la nueva semilla del espacio humanitario que debemos recuperar en nuestra región.

Los acuerdos de paz políticos en la región fueron muy necesarios e importantes para el cese del fuego. Hoy necesitamos además del cese del fuego, el cese de la injusticia y la violencia contra los más pobres y oprimidos. Hemos visto que no es con deseos de arreglos políticos que se ha solucionado el desarraigo del pueblo pobre centroamericano. Buscar las salidas, las nuevas formas de protección, las nuevas organizaciones de apoyo, las nuevas líneas de trabajo, es la tarea de hoy. Los migrantes y refugiados de hoy, son las mismas personas de siempre, que por motivos externos a ellos, han debido dejar su lugar de origen para recomenzar la vida en busca de seguridad y esperanza.

Ir a Contenido

LOS NUEVOS RETOS DE LA MIGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

GIOCONDA UBEDA RIVERA*
Consultora Experta

INTRODUCCIÓN

La subregión centroamericana presenta hoy, una realidad distinta en el flujo de la migración internacional. Las causas apuntadas en las dos décadas anteriores ya no son los conflictos internos armados, aunque las actuales no están divorciadas de los efectos de esas. La firma de acuerdos de paz por sí mismos, no son suficientes, aunque sí necesarios,

* En su condición de funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, ha ocupado diversos cargos y representaciones vinculados con el tema : Directora Jurídica con rango de Embajadora, miembro del Consejo Nacional de Migración, responsable del tema migración en los foros internacionales (1996- junio1998), delegada a las reuniones ministeriales de Tuxtla II, en las II y III Conferencia Viceministerial sobre Migración, coordinadora de la III Reunión Técnica de esa Conferencia y presidenta-coordinadora de la primer Reunión Gubernamental sobre Migración y Refugio en Centroamérica.

para hacer administrables los movimientos migratorios en esta área del continente.

La migración intraregión tiene otras causas que confabulan en su incremento: la situación económica se ha visto agudizada por el crecimiento demográfico, el decrecimiento de empleo y las formas de distribuir los ingresos nacionales no ha variado en las incipientes democracias. Los efectos del cambio climático, inundaciones y sequías, han golpeado las economías rurales. La migración campo-ciudad sigue aumentando considerablemente, más allá de las fronteras.

A lo anterior, tenemos que sumarle la migración extra-regional, que contribuye constantemente con el flujo migratorio hacia la subregión y desde ésta hacia países del Norte de América.

La facilidad en los medios de comunicación y transporte han hecho que con mayor soltura se incrementen las migraciones de otros continentes. Contribuye con esto, en mucho, la participación de redes internacionales para el tráfico ilegal de personas. Ante este complejo panorama, aparecen inevitablemente nuevas situaciones que resolver y nuevas interrogantes. El número de preguntas es mayor que el de posibles respuestas. Mientrás, tenemos que avocarnos a proteger los espacios ya ganados en el campo de la protección internacional, entre ellos el de los refugiados.

¿Estas nuevas causas y formas de migrar, significan que han desaparecido los refugiados en este lado del mundo? ¿Cómo identificar, en este nuevo contexto, a un refugiado? Su número no es el principal contribuyente a identificarlos, por lo que debemos buscar su esencia. ¿Por qué hay personas en diversas partes del mundo que requieren de la protección internacional? ¿Subsisten las obligaciones de los Estados de brindar esa protección internacional, ya sea por obligación jurídica o también por razones humanitarias? ¿Cómo detectar en el gran flujo diverso de la migración internacional el migrante necesitado de esa protección?

Quizá, la primer tarea es revisar la respuesta de nuestros países y de la comunidad internacional a las preguntas

más esenciales. Dentro de este espíritu, tiene primordial importancia la identificación del refugiado, sin ello, hablar de protección es referirse a un universo indeterminado. Localizarlo desde un primer momento es lo que define su tratamiento. Una vez que los gobiernos han establecido y garantizado los mecanismos y procedimientos de identificación podemos empezar a hablar de los derechos que le asisten al solicitante de refugio.

Lo primero que se debe garantizar al solicitante de refugio es la no devolución a su país de origen o al país donde es perseguido. Esto conlleva, la no expulsión por parte del país receptor. Aquí debemos detenernos para aclarar que no podemos hablar de la no devolución o expulsión como un principio aplicable a favor de todos los migrantes indiscriminadamente, sólo en pro de quien lo necesita para protegerse de la persecución de su país de origen o ante la incapacidad de éste para protegerlo de otros sectores.

Es importante resaltar que al tratar el tema de la migración en Centroamérica, no es conveniente hacerlo sin distinguir los tipos de migración. De lo contrario, estaríamos ayudando a cerrar el espacio humanitario a quien realmente necesita la protección internacional.

Los principios aplicables a los refugiados no son los mismos para todos los migrantes, no hacer la diferencia sería entrar en franca e innecesaria oposición con los gobiernos y su derecho a determinar a quien admiten dentro de sus territorios, en el tanto que cumplan con sus obligaciones internacionales.

El rechazo en frontera es incuestionable entre los Estados. Es en este momento que surge las primeras preguntas pragmáticas: ¿Cómo garantizar que un refugiado no sea rechazado en frontera? ¿Qué mecanismos se deben implementar para que se le permita el ingreso, su entrevista y su determinación, acompañado de la seguridad de la no devolución?

Para abordar estas interrogantes es fundamental la confluencia y coordinación de las distintas instancias de gobierno, Iglesia, organismos internacionales, ONG y demás organiza-

ciones de la sociedad civil, cuyas acciones están dirigidas a garantizar la protección internacional a quienes lo necesiten.

En ésto, lo primero es la conciencia de preservar ese espacio humanitario de protección internacional para quienes sean refugiados, no importando el número de casos por día, mes o año. Donde exista un refugiado en cualquier parte del mundo, necesitará de la protección internacional del ACNUR, de un gobierno responsable de sus obligaciones internacionales y de la sociedad civil comprometida. Para ello se debe estar preparado.

Las reflexiones en este escrito, pretenden entregar simples puntos de vista y consideraciones sobre el tema de la migración en centroamérica y el refugio, como un aporte a reflexiones mayores, que tendrán ustedes en este encuentro sobre "Migrante y Refugiado".

Abordaré ahora algunos tópicos de la migración en Centroamérica, sus nuevos retos y el rol de los Estados ante esta nueva realidad, de la que es parte el Refugiado.

I. TIPOLOGÍAS DE LA MIGRACIÓN CONTEMPORÁNEA

En el desarrollo de este título, he incorporado comentarios e interrogantes que van reflejando lo dinámico de la migración, en contraste con los conceptos y la respuesta de los gobiernos de la subregión. Los ejemplos anotados tienen por objeto reflejar la necesidad de abordar con formas nuevas, un fenómeno tan antiguo como la sociedad misma.

Existe una gran variedad de términos para calificar las migraciones, por lo que me limitaré a enunciar las que están más relacionadas con el tema ahora tratado, sin pretender agotarlas todas. Entre los tipos de la migración podemos encontrar conceptos usados tradicionalmente y otros que aunque en el estricto sentido no lo son, califican con más persistencia la migración contemporánea a falta de nuevas figuras de protección internacional.

1. TIPOLOGÍAS TRADICIONALES

Estos tipos han sido los de mayor uso tradicional. Solamente algunos corresponde a categorías migratorias, como lo son las de refugiado, asilado o la gama de migrantes regulares. Una categoría es la que otorga una condición migratoria a un extranjero, mediante un proceso de calificación del estado receptor.

Los otros tipos califican un espacio de movilidad (interna, internacional, campo-ciudad, etc.) o su legalidad o ilegalidad (regular, irregular, documentada e indocumentada).

a. Migración Interna - Migración Internacional

La primera se da dentro de las fronteras de un Estado, el cambio de residencia es administrativo. Lo que la hace compleja son los motivos y la forma de emigrar. Actualmente es uno de los tipos de migración que no tiene una figura jurídica que permita proteger a los migrantes que se movilizan por razones de violencia interna y que aunque no salgan de territorio nacional, no reciben la protección de su país. El claro ejemplo lo encontramos en los desplazados internos en Colombia.

Por extensión de su mandato, el ACNUR ha asistido este tipo de migraciones en estado de urgencia. No obstante, el tema sigue ausente en las discusiones de la comunidad internacional.

La migración internacional es la que traspasa fronteras, la que se da entre países. Esta puede ser legal, ilegal, documentada, indocumentada, masiva o individual, etc.

b. Migración de Refugiados, de Asilados y Migración Regular

La migración regular es la que se da cuando un Estado receptor otorga a un no nacional, autorización para el ingreso y/o permanencia en su territorio. En un sentido lato, las categorías de Asilado y Refugiado son migración regular, por el estatuto especial que se les otorga, me inclino a considerarlos tipos autónomos. Un ejemplo de migrante regular

es el no nacional que ingresa con estatus de residente, permanente o temporal. Otro ejemplo, el turista que ingresa cumpliendo los requisitos de ley.

Refugiado es el que ha sido reconocido por el estado receptor conforme a la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967, o por aplicación del concepto ampliado de la Declaración de Cartagena de 1984. Universalmente el concepto de asilado territorial es equivalente al de refugiado. En América Latina debemos marcar la diferencia.

Asilo diplomático o territorial, es el que se otorga a personas no nacionales del estado protector, por razones de persecución política o por la comisión de delitos políticos o comunes conexos con lo político. La calificación de delito político la hace el Estado asilante, su apreciación es circunstancial por lo que no existe una definición universal de lo que es delito político. El acto de otorgamiento es de gobierno. En otras palabras, es un derecho del Estado.

El acto que reconoce el refugio en un Estado de derecho, es de carácter administrativo. Los motivos por los que se otorga son además de políticos, razones fundadas de persecución étnica, religiosa, de nacionalidad, pertenencia a grupo social (Convención de 1951 y su Protocolo de 1967). Si el Estado aplica el concepto ampliado de la Declaración de Cartagena, acogida por los Estados centroamericanas en 1984, puede reconocer también como tal, "...a las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".¹ Lo dicho sobre el refugio solamente son generalidades, no es mi intención ahondar en ese instituto, toda vez que es un tema

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

que requiere de un mayor espacio para su tratamiento. Sí me interesa, ir señalando las dificultades de captar en frontera a quien es un refugiado y para esto es determinante no sólo los mecanismos que ha establecido un Estado, sino el concepto que aplica para su reconocimiento.

c. Migración Regular y Migración Irregular

Contrario a la regular, que se da cumpliendo los requisitos de ley, la irregular es toda aquella migración que ingresa y permanece en un Estado sin cumplir los requisitos que las normas de ese país exigen. Un gran porcentaje de esta migración es indocumentada, lo que tiende a dificultar su regularización. Se puede ser, irregular por el ingreso, por la estadía o la actividad que se realiza sin los permisos de ley. Administrar este tipo de migración es el gran reto de los países que tradicionalmente son de atracción de inmigrantes. Costa Rica, con una población extranjera en situación irregular estimada en 400.000 personas, se enfrenta a ese gran reto.

Los refugiados de hecho, por las razones y forma en que abandonan su país, son susceptibles de ingresar indocumentados o irregularmente al país receptor. Esto es de suma importancia tenerlo presente para que su tratamiento no sea similar al de la población migrante en general, que ingresa en iguales condiciones pero que no es destinatario de la protección del Estado receptor. Esta diferencia, es lo que permite que un Estado no devuelva a un refugiado al país de donde huye.

d. Migración Campo-Ciudad, Ciudad-Ciudad, Campo-Campo y Ciudad-Campo

Como su nomenclatura lo indica es la que se da de las zonas rurales a la ciudad, entre ciudades, entre zonas rurales y de la ciudad al campo. La más común es la que se moviliza del campo a la ciudad. Cuando estos desplazamientos son masivos conllevan serios efectos sociales, culturales, sicológicos y de infraestructura atencional. Estos tipos pueden ser migración interna o internacional.

e. Migración documentada y Migración indocumetada

El primer tipo es la que emigra con un documento idóneo que lo identifique, pasaporte si está fuera de fronteras, o algún documento administrativo si es interna. Antes se tendía a pensar que para la migración interna no importaba el documento de identidad. La situación a cambiado, existen desplazamientos masivos y súbitos que migran de una provincia a otra sin el menor documento que los identifiquen, con el agravante que atrás han dejado un pueblo destruido, incluido los registros civiles. ¿Cómo acreditan su identidad y nacionalidad estos migrantes, aún dentro de su propio país? Este es uno de los problemas actuales que viven miles de desplazados internos. Son apátridas en su propia patria?

2. OTRAS TERMINOLOGÍAS QUE CALIFICAN LA MIGRACIÓN

En realidad, más que tipologías son nuevos calificativos que se usan para denominar a esa migración que no tiene nomenclatura en la comunidad internacional, que no tiene un estatuto jurídico propio y que desborda los actuales. Se califican los movimientos contemporáneos más por las causas, la forma y la procedencia que por la calificación que reciben de los Estados y la comunidad internacional.

Aunque estos términos son utilizados con mucha frecuencia para calificar la migración contemporánea, es adecuado mencionar que estos flujos migratorios no son nuevos. Por ejemplo, entre 1815 y 1914, unos 20 millones de ingleses emigraron hacia América, Australia y Africa Meridional; una migración masiva si se considera que la población total de Inglaterra en 1900 era de 41 millones de personas; una migración forzada considerando que la razón fue la búsqueda de mejores condiciones ante la presión que ejercía el número de pobladores sobre los recursos que disponía el

país y la concentración de riqueza; y por supuesto, una migración extracontinental.²

Veamos ahora, los términos más usados para calificar la migración actual, que no corresponden a una categoría migratoria en el sentido antes señalado.

a. Migración intraregional y extraregional, también llamada migración intercontinental y extracontinental

El uso de uno u otro concepto dependerá si la movilidad del migrante se da de una región a otra o de un continente a otro. Presenta problemas prácticos el uso de la primera acepción, cuando no se ha definido que constituye una región. Por ejemplo, en la Conferencia Regional sobre Migración, formada por los países de Centroamérica, Panamá, Belice y América del Norte, cuando se utiliza el concepto de migrantes extraregionales, para definir un área de cooperación para la deportación, se refiere a los extracontinentales y a los nacionales de países de los restantes países de América que no son parte de la Conferencia, como Perú, Colombia y Ecuador.

b. Migración forzosa o migración forzada. Esta puede ser también súbita

Normalmente se le denomina a este tipo de migrantes como desplazados. Los desplazados internos por causas no voluntarias y los desplazamientos externos por motivos más allá de las que contiene la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena son los nuevos desafíos que piden nuevas formas de protección. Los desplazados abandonan sus países y regiones por razones de violencia interna, enfrentamientos armados, violación sistemática de los derechos humanos, alteración grave del orden público, incapacidad de los gobiernos de garantizar seguridad a sus ciudadanos ante la violencia armada de otros sectores. Se caracteriza por la falta de voluntad del migrante para abandonar su país o su región dentro de un país.

2. Cifras tomadas de Kennedy, Paul, "Hacia el Siglo XXI". España, Plaza & Janes Editores, 1996, pag. 19.

¿Cómo erradicar efectivamente las razones que provocan estos movimientos?. ¿Qué protección reciben los desplazados internos, por causas similares a las de los refugiados, en sus conceptos amplio o restringido, cuando hasta a su propio gobierno le es imposible garantizar la seguridad de ellos? ¿Son estos desplazados internos refugiados dentro de su país?. Los conceptos tradicionales se empiezan a desdibujar en la realidad, sin aparecer a la vista soluciones nuevas. ¿Cuándo asumirá la comunidad internacional este reto?

La Declaración de San José sobre Refugiados y Desplazados, celebrada en esa capital en 1994, diez años después del Coloquio de Cartagena, abordó con gran preocupación este problema, afirmando en sus conclusiones "...que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de temas de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. En tal sentido se debe garantizar a las personas que se encuentren en esta situación: el acceso a la protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y la asistencia indispensable, contando con el apoyo internacional..."³

c. Migrantes económicos, ambientales, por discriminación de género, etc.

Estos calificativos evidencia algunas de las causas de la migración. No pocas veces se denomina a los migrantes económicos como refugiados económicos, presentando ésto un serio problema porque los refugiados económicos no existen como tipos reconocidos y la migración económica no es reconocida en Centroamérica como población necesitada de protección, ni por los gobiernos, ni por los organismos inter-

3. Declaración de San José, del Coloquio Internacional en Conmemoración del X Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, San José, 5-7 de diciembre de 1994, Decimosexta Conclusión.

nacionales. ¿Qué sucede entonces, con lo refugiados que se confunden con esos flujos masivos, bajo una nominación que no refleja su realidad ni necesidad? ¿Cómo detectar esa población refugiada en el grueso de la migración que no lo es?

d. Migración transfronteriza

La que se realiza entre migrantes de dos países limítrofes, dentro de un radio fronterizo normalmente definido por actos de rutina y convivencia, más allá de las delimitaciones político-jurídico. En esta convivencia existe una trascultura propia de esa población, que la caracteriza como un subcultura en los dos países.

En estas zonas existen habitantes que no han sido inscritos ni en uno u otro país, que al alcanzar mayoría de edad tienen graves problemas para identificarse al carecer de nacionalidad. Esta situación tiende a generar también apátridas.

Las poblaciones transfronterizas en ocasiones presentan claras asimetrías socio-económicas, por eso son focos ideales para la implementación de políticas de desarrollo. Cuando en doctrina se habla de la dificultad para definir el vínculo entre migración y desarrollo, éste es un ejemplo de lo que podría ser ese vínculo si se implementarán políticas para el desarrollo en ambos lados de la frontera.

Esta migración debe distinguirse de la migración circular, que es la que ingresa a un país con permiso para realizar labores temporales y con el compromiso de regresar a su comunidad de origen, una vez que el trabajo se termine. Algunos de estos migrantes no regresan y tienden a constituirse en migrantes irregulares en el país receptor.

Abordaré ahora, las respuestas de los gobiernos de la subregión a esta nueva realidad de la migración en Centroamérica. Es mi interés mencionar los principales temas que se tratan en los foros multilaterales de la agenda migratoria, no así de las agendas bilaterales que son conformadas por intereses muy particulares de los gobiernos partes.

II. LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS EN EL NUEVO ESCENARIO DE LA MIGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA

En la década de los 80', en Centroamérica se necesitó adaptar los instrumentos de protección y asistencia para el refugiado⁴, ante las nuevas circunstancias humanitarias que reclamaban un tratamiento distinto al éxodo de migrantes que huían, por otras causas no incluidas en la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967. Se tuvo que definir, a finales de esa década, soluciones duraderas para esa población. El desarraigo no podía ser permanente, se hacía imperativo abordar el problema del refugiado de una manera integral, desde su origen hasta el retorno voluntario o su inserción socio-económica en el país receptor o en un tercer país. El Coloquio de Cartagena, celebrado en la ciudad del mismo nombre en 1984, y la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada en en la ciudad de Guatemala en 1989, fueron los instrumentos que permitieron dar respuesta a las necesidades de protección, asistencia y soluciones duraderas a los refugiados en la región.

La faceta dinámica de la migración, sus causas y las necesidades de protección que genera para las personas movilizadas, vuelve hoy a retar los instrumentos que poseen los Estados para el tratamiento adecuado del tema. El reto de cumplir con el respeto de los derechos humanos de los migrantes en este contexto, no es sólo de los gobiernos, es también de la comunidad internacional y de la sociedad civil. Para ello, se hace indispensable revisar las figuras de protección en relación a los nuevos flujos de las migraciones y las causas de su movilidad. Se hace también imprescindible el fortalecimiento de las redes de atención al migrante, potencializando los recursos de que se dispone. Para ello, los go-

4. Recordemos que, a finales de la década de los 70 y durante la siguiente, la migración centroamericana era fundamentalmente de refugiados, reconocidos o de hecho.

biernos deben propiciar una relación de diálogo y cooperación con los sectores Iglesia, ONG y los Organismos Internacionales vinculados al tema, a nivel nacional y regional.

Actualmente, el tema migración es parte de las agendas nacionales y un tema primordial de su política exterior de los gobiernos centroamericanos. Las razones son diversas, según los intereses en juego, que son desde las divisas que reciben del exterior, la protección consular de sus nacionales en procesos de deportación, combatir el tráfico ilegal de personas, hasta la dificultad para gobernar la migración irregular y atenuar sus efectos negativos para todos los sectores involucrados. El tema de la protección al refugiado, en las agendas nacionales no ha sido ajeno a los gobiernos, aunque en los foros multilaterales no es prioritario, salvo en las reuniones especializadas. Todavía en la agenda multilateral, no se ha planteado la esencia del problema para garantizar la protección al refugiado, solamente se han reafirmado los principios de esa institución universal y las necesidades de armonizar las normas y procedimientos en y entre los Estados. Buscar la forma de individualizar al refugiado en los flujos migratorios causados por el desmejoramiento económico de los países expulsores, no ha sido objeto de diálogo, tampoco la situación de los desplazados internos no voluntarios.⁵ Hay que dar tiempo a la agenda que está en proceso de desarrollo. Pero ese tiempo necesita acompañamiento. Considero que el rol de la sociedad civil, que cada vez participa más junto a los gobiernos, es determinante en la configuración de esa agenda, que no es estática sino dinámica, muy dinámica.

La perspectiva con que las organizaciones de la sociedad civil, abordan la migración es sumamente enriquecedo-

5. Lo dicho, no significa que los movimientos forzados de personas, sean internos o externos, o los migrantes necesitados originados por causas distintas a la de refugiados, deban ser tratados con estatus de refugiado. Al contrario, por eso estamos en el plano de las interrogantes frente a los nuevos dilemas.

ra en el diálogo con los gobiernos. La multidimensionalidad de la migración tiene sed de esos espacios permanentes. En los foros oficiales, la agenda está determinada por lo posible entre los gobiernos participantes. En la agenda regional, ha prevalecido la preocupación por las masivas deportaciones de migrantes indocumentados o en situación irregular en Estados Unidos; tal es el caso de El Salvador, Honduras y Nicaragua. Asimismo, la defensa de los derechos humanos de los migrantes por parte de los Estados, mediante la protección consular a sus nacionales en terceros países, en especial la garantía del debido proceso en casos de deportación. Otra cara de esa agenda es el compromiso firme de los gobiernos para combatir el tráfico ilegal de personas.

Que en esa agenda se incorporen otros temas, en algunos casos sólo se necesitaría que se desarrollen, para el tratamiento integral de la migración, es responsabilidad de todos, en el tanto que los gobiernos establezcan los mecanismos de participación efectiva para la sociedad civil. La gobernabilidad de la migración y la garantía de respeto a los derechos humanos del migrante, requiere la participación de todos los sectores involucrados.

Como lo mencione antes, en las agendas nacionales el tema refugiados sigue activo, están en revisión las instituciones, normas y procedimientos que se originaron en la década anterior, para la atención urgente de la población refugiada. Hoy, los gobiernos pretenden capitalizar la experiencia adquirida, aprendiendo de los errores y reafirmando institucionalmente lo positivo para la atención de casos individuales y ante eventuales emergencias. Esta tarea no es fácil ni esta concluida, coadyuva a ello, el no ser significativa en números la migración de refugiados en la región. Consolidar ese paso, significa preservar el espacio humanitario para el refugiado.

LA MIGRACIÓN EN LOS FOROS REGIONALES

De estos foros que cubren diversa geografía, según su integración, pretendo destacar lo más relevante de la agen-

da migratoria, poniendo de manifiesto los procesos vigentes, que constituyen parte de la dinámica hacia el tratamiento de la migración en Centroamérica, de sus formas, dimensiones y causas nuevas. Esos procesos están construyéndose, tener la habilidad para encontrar el espacio que interesa a cada sector o país, es lo que hace la diferencia. Para ello es necesario tener presente que en ese gigantesco fenómeno de la migración, el tema de refugiados y desplazados es sólo un pequeño, aunque importante, componente.

COMISIÓN CENTROAMERICANA DE DIRECTORES DE MIGRACIÓN (OCAM)

Es una instancia regional permanente, constituida por los Directores de Migración de los países centroamericanos. "Su propósito fundamental es el de potencializar su capacidad de trabajo conjunto que les permita un adecuado manejo de la variable migratoria como elemento dinámico del proceso de desarrollo. Asimismo, identificar, analizar, discutir, y adoptar decisiones y acciones de carácter regional, tendientes a buscar adecuadas soluciones".⁶

Entre sus objetivos básicos están:

- Tecnificación y armonización de los sistemas automatizados de control migratorio en Centroamérica.
- La coordinación regional para el perfeccionamiento de la legislación migratoria en cada país.
- La capacitación profesional y técnica del personal de las Direcciones de Migración. En la Cumbre de Puntarenas, celebrada en Costa Rica del 15 al 17 de diciembre de 1990, los Presidentes Centroamericanos acordaron otorgarle el siguiente mandato a las autoridades nacionales que atienden la migración:

6. Tomado de Documento Informativo preparado por la OCAM para los participantes en la Reunión Técnica de la Conferencia regional sobre Migración, celebrada en México, D.F. en Octubre de 1996.

- a. Armonizar la legislación y sistemas migratorios regionales.
- b. Eliminar las visas múltiples en pasaportes oficiales y diplomáticos, y establecer una visa múltiple para comerciantes, empresarios, profesionales y otras categorías.
- c. Establecer un formato común para los pasaportes y documentos de control migratorio.
- d. Diseñar un proyecto centroamericano de informática para control migratorio.⁷

El brazo operativo de OCAM es el PROCAM, Programa que ha sido financiado por la Comunidad Europea a gestión de los Gobiernos Centroamericanos, en el marco de la cooperación del Foro de San José. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es su organismo asesor y brinda el apoyo técnico en la ejecución de los Programas y Proyectos que aprueba el OCAM.

En conclusión, las Direcciones de Migración tienen en conjunto una agenda importante que cubrir. Su diversidad temática permitirá a la OCAM, profundizar en los nuevos retos de la migración en centroamérica, entre ellos los que requieren los procesos de integración y apertura de mercados.

MECANISMO DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN DE TUXTLA

Tuxtla, no es un organismo, es como su nombre lo dice, un mecanismo de diálogo y concertación. Diálogo político para la cooperación y las relaciones económicas y comerciales. Participan los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Belice y Panamá. Su máxima instancia es la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno.

7. *Idem*

El 17 de julio del presente año se celebró en San Salvador, la III Reunión de Presidentes. En la Declaración Conjunta dedican seis párrafos a la migración que se refieren a los temas:

1. Lo positivo de la perspectiva integral de la migración.
2. La reiteración de apoyo al plan de acción de la Conferencia Regional sobre Migración y Tuxtla como mecanismo de concertación de posiciones.
3. La promoción de soluciones adecuadas y permanentes para garantizar los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, con énfasis en la protección consular de sus nacionales en terceros países, incluyendo los casos de pena de muerte.
4. Manifiestar la satisfacción por los avances en la tipificación del delito del tráfico ilegal de migrantes y;
5. Promover la gradual simplificación de los procedimientos y trámites migratorios para facilitar el flujo de personas.

La agenda migratoria en este foro, continúa profundizando en los mismos puntos y se consolidan alrededor de éstos, posiciones convergentes de la región. Esta agenda también permite ahondar en los temas que hoy nos ocupan.

LA CONFERENCIA VICEMINISTERIAL SOBRE MIGRACIÓN (PROCESO PUEBLA)

La I Conferencia Regional sobre Migración se celebró en Puebla en marzo de 1996, la III en febrero de 1998, en Canadá, Ottawa. Entre ésta y la primera marcó un hito la participación de las ONG's en un diálogo con los Viceministros. Fue un encuentro de agendas, un espacio constructivo e innovador en ese foro. De ahí, han continuado las participaciones conjuntas en Seminarios: Migración y Desa-

rollo (mayo en México, D.F.) y Derechos Humanos de los Migrantes (abril en Washington).

La Conferencia en su nivel superior, esta constituida por los Viceministros de Relaciones Exteriores y los Viceministros que tienen a cargo la migración en sus países. Esto refleja la naturaleza política de ese foro, caracterizado por el diálogo y la cooperación. Por supuesto refleja la importancia que los gobiernos de la región le dan al tema migración en su agenda interna y en su política exterior. Todas las instancias de la Conferencia reflejan esa composición. Es más, en el Grupo Regional de Consulta, que es la instancia técnica superior, según los temas a tratar, pueden ser convocados funcionarios de Gobierno de otros Ministerios o instituciones; por ejemplo de Planificación, Trabajo o Seguridad Social.

El Plan de Acción esta constituido por seis temas:

1. Políticas Migratorias;
2. Vinculación entre Desarrollo y Migración;
3. Derechos Humanos de los Migrantes;
4. Cooperación Internacional para el retorno de migrantes extraregionales;
5. Combate al Tráfico Ilegal de Migrantes y;
6. Cooperación Técnica para la modernización de las instituciones migratorias y el reasentamiento de repatriados.

Participan en este foro, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Belice, Canadá, Guatemala, Panamá, Estados Unidos de América y México.

En el Plan de Acción aprobado en la Segunda Conferencia Viceministerial, celebrada en Panamá los días 13 y 14 de marzo de 1997, bajo el título Derechos Humanos de los Migrantes, se incluyó el tema 2. "Asegurar la Protección Internacional del Refugiado" y dentro de las acciones a desarrollar destacar la diferencia fundamental entre la protección que, de conformidad con el Derecho Internacional, se

otorga por un lado a los refugiados y por otro al resto de los migrantes. En la Tercer Conferencia, se agregó a lo anterior en la columna de actividades los siguientes párrafos:

1. "Considerar la posibilidad de establecer normas jurídicas y procedimientos a nivel nacional en materia de refugiados"
2. "Considerar la posibilidad de establecer un Comité Nacional para la determinación de la condición de refugiado", y
3. "Con el apoyo de ACNUR, realizar sesiones de capacitación para funcionarios de migración y policía sobre legislación nacional y derechos de los refugiados".

El acápite de los Derechos Humanos es un espacio que todavía no se ha desarrollado en su contenido, en todas las facetas que el tema permite. La agenda de las migraciones es compleja, ubicar el tema de interés en los distintos foros, es difícil. El posicionamiento de los temas lo definen los intereses de los Estados Partes, lo que se puede enriquecer a través del diálogo con la sociedad civil. En la Conferencia, ese diálogo ha iniciado, la propuesta que construyamos puede ser viable en ese lugar y en otros.

OTRAS REUNIONES REGIONALES

Entre las importantes en los últimos dos años, que no constituyen Foros Regionales, fue la celebrada por los Presidentes de Centroamérica con el Presidente de los Estados Unidos de América, el 8 de mayo de 1997, en San José, Costa Rica. En la Declaración Conjunta se dedicó un subtítulo al tema de la migración, conteniendo dos tópicos: la no deportación masiva de centroamericanos en EE.UU. y, el compromiso de combatir el tráfico ilegal de personas.

Por último, debo mencionar la primer Reunión Centroamericana sobre Migración y Refugio, en la que funcionarios gubernamentales de alto nivel técnico, dialogaron sobre la

experiencia en los procesos migratorios de los 80; la migración de refugiados; los procesos de revisión de las instituciones, normas y procedimientos de esta institución; y la revisión de los intereses comunes en la agenda de la Conferencia Regional sobre Migración, especialmente sobre Migración y Desarrollo y los Derechos Humanos de los Migrantes.

Esta reunión fue organizada por el Gobierno de Costa Rica, los días 6, 7 y 8 de octubre de 1997. Se distinguió por el diálogo constructivo y franco con que abordaron los temas los participantes. El seguimiento a dicha reunión, fue el Seminario Regional: "Protección de las Personas Refugiadas en la Realidad Centroamericana", celebrado en San Salvador los días 9 y 10 de julio de 1998.

Este encuentro Centroamericano de Movilidad Humana, con sectores de la Iglesia, ONG y expertos en el tema, nos hace pensar que la próxima convocatoria debería juntar estos sectores con gobiernos y organismos internacionales vinculados con el tema de la migración en Centroamérica. Contribuir en la construcción de ese espacio de diálogo e intercambio de experiencias entre los sectores involucrados con la temática, es el propósito de este documento.

III. CONCLUSIONES

En la presente década la migración intraregional no es mayoritariamente de refugiados, como lo fue en la década anterior. La firma de los acuerdos de paz, no ha sido suficiente para evitar el éxodo masivo de centroamericanos. Las causas de esta migración apuntan a la búsqueda de mejores condiciones de vida, no de mejores oportunidades.

Por su parte, la migración extraregional contribuye a aumentar la migración hacia Centroamérica, convirtiéndolos, en algunos casos, en países de tránsito. En este contexto, se hace urgente garantizar la protección del refugiado, estableciendo los mecanismos adecuados para su identificación, dentro de ese flujo diverso.

Los desplazamientos forzados, internos e internacionales, es un tema pendiente en la agenda de los gobiernos en la región, lo mismo que en la comunidad internacional. No hay figura jurídica que brinde protección a esa población. No hay mandato a un organismos internacional para atender los desplazados internos, salvo los mandatos específicos para atender situaciones de grave urgencia.

El dinamismo de la migración, al igual que en los años 80's, vuelve hoy a retar los instrumentos que tienen los Estados para dar respuesta a las necesidades de protección de la población migrante que abandona su país, o su provincia, buscando seguridad ante conflictos armados o violación sistemática de los derechos humanos.

El reto de los gobiernos, es garantizar los derechos humanos de los migrantes en general y garantizar la protección al refugiado, para ello se debe preservar ese espacio humanitario. Esta tarea requiere la participación activa de todos los sectores involucrados: Iglesia, ONG y demás sectores de la sociedad civil. Para ello los gobiernos deben propiciar una relación de diálogo y cooperación con estos sectores y los organismos internacionales vinculados al tema.

A nivel interno, los Estados están en proceso de revisión de instituciones, normas y procedimientos para la determinación y protección del refugiado. A nivel regional, está planteada la armonización de esas normas y procedimientos, como también, la necesidad de formación y capacitación. La situación de los desplazados, de las migraciones forzadas, sigue ausente. El rol de la sociedad civil es determinante en la inclusión de este tema en la agenda de los gobiernos.

En los foros regionales de gobierno, han estado presente otros temas migratorios: las deportaciones masivas de sus ciudadanos de terceros países, concretamente de centroamericanos en Estados Unidos de Norteamérica; la protección consular de sus nacionales en el exterior, particularmente en procesos de deportación; combate al tráfico ilegal de personas; la modernización de las direcciones de migración. En

las agendas de esos foros hay espacio para los derechos humanos, su contenido dependerá de los actores en esos procesos, que en algunos no sólo son los gobiernos. Para el tratamiento integral de la migración, cada vez se hace más necesario, construir los espacios de diálogo y cooperación entre los diversos sectores.

En función de avanzar hacia los nuevos dilemas, se requieren constantes cuestionamientos, por lo que concluir es más bien seguir preguntando. ¿Podemos sostener que con la firma de instrumentos para la paz ha cesado la violación de los derechos humanos en Centroamérica? ¿Qué la construcción de la paz en democracia y la democracia para la paz es un sistema político-social que se construye en meses? ¿Qué en Centroamérica no se da ningún tipo de persecución política? ¿Qué es improbable que a Costa Rica y Panamá ingresen refugiados de Colombia o de Cuba a los países de Centroamérica? ¿Qué la migración extraregional es sólo económica? Los grandes retos de la migración en Centroamérica, son retos de toda la humanidad.

Quiero cerrar este modesto aporte al Encuentro Centroamericano de Movilidad Humana, con palabras no ajenas a nuestra realidad:

"Aunque son pocos los dirigentes políticos —en caso de que haya alguno— que parecen dispuestos a enfrentarse a este hecho, la mayor prueba a la que se verá sometida la sociedad humana en el siglo XXI, consistirá en el modo de utilizar el poder de la tecnología para satisfacer las demandas planteadas por el 'poder de la población'; esto es, cómo encontrar soluciones globales eficaces con el fin de librar a las tres cuartas partes más pobres de la humanidad de la creciente trampa malthusiana de la malnutrición, la hambruna, el agotamiento de los recursos, la agitación social, la migración forzosa y los conflictos armados; consecuencias que aunque menos directamente, también pondrán en peligro a los países más ricos." Paul Kennedy, *op.cit.*, pag. 26.

PERSPECTIVA REGIONAL DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA Y SU IMPACTO EN EL REFUGIO

RAFAEL MIRANDA
Consultor

INTRODUCCIÓN

La era del postconflicto en América Central no ha traído consigo un proceso de consolidación plena del estado de derecho. Simultáneamente los movimientos migratorios se complejizan y hacen inaplazable la tarea de diseñar una estrategia para abordarlos de modo integral. Dicha estrategia tendría que garantizar el respeto pleno de los derechos fundamentales sociales y económicos de los migrantes, en general y en particular del derecho a la protección internacional y a la no devolución para solicitantes calificados del estatus de refugiado, que han sido víctimas de violación a sus derechos humanos de primera generación.¹

1. Recientemente la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados reconoció que a este respecto es necesario un abordaje más abierto. "La realidad", opinó es que los movimientos contemporáneos de refugiados se están llevando a cabo en un contexto de extendidos y

La situación del fenómeno migratorio requiere, en una perspectiva de consolidación del estado de derecho, del traslado de un marco jurídico a las legislaciones nacionales y del fortalecimiento de las instancias civiles que han hecho suyo el mandato humanitario y que están llamadas hoy, a protagonizar una acción decisiva por la consolidación de la democracia en la región.

El fortalecimiento de las instancias civiles al que se alude se verifica en la medida de la creación de capacidad de atención, incidencia y cabildeo por parte de estos establecimientos, así como gracias a la promoción de legislación incluyente, que responda en particular a la complejidad y a la diversidad del fenómeno migratorio. Será gracias a una estrategia de esta naturaleza que se estará en condiciones de garantizar, consistentemente, el respeto de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional.

En las líneas que siguen se desarrollarán las ideas contenidas en los párrafos anteriores. Se hará gracias a un orden que incluye, primero una descripción breve de las características que hoy hacen que, para enfrentar en su complejidad el fenómeno migratorio en la región, sea necesaria una estrategia compleja. En segundo lugar se expondrán los dos contenidos que se considera tendrían que ser priorizados en dicha estrategia, particularmente en lo que se refiere a la protección de migrantes que, con base a los términos de la legislación internacional sobre *refugiado*, pudieran calificar. Dichos contenidos son:

- La incorporación a la legislación nacional de los acuerdos vigentes para esa materia y,
- La consolidación de una red de atención que, aún en condiciones de ausencia de legislación nacional, esté en grado de garantizar el respeto a los derechos de asistir a esos sectores de la población migrante en América Central.

complejos flujos migratorios, haciendo complicando las distinciones entre refugiados y migrantes (UNHCR, : The State of ...1995).

A este respecto se hará un énfasis particular en el modelo de Movilidad Humana –operado por la Iglesia Católica en la región– y en la urgencia, ante el no reconocimiento de los conflictos armados por algunos gobiernos de la región y ante legislaciones nacionales y acuerdos binacionales no compatibles con el derecho internacional, de garantizar el acceso a la protección a potenciales solicitantes. Lo anterior será completado por un balance de las estrategias presentes –tratamiento que se hará igualmente con base en la identificación coyuntural de modelos– y por una propuesta de estrategia de intervención.

Por último se harán algunas proposiciones respecto a aquellos criterios que permitirían valorar el impacto de las iniciativas o los modelos en curso y de aquellos que se pusieran a funcionar en el futuro inmediato. Dicha valoración se haría mediante un análisis de los requerimientos de los procesos de fortalecimiento institucional y gracias al modelo de auditoría social para que los derechos de estas poblaciones en tránsito sean hoy respetados y sean –en el futuro inmediato– plenamente incorporados a las legislaciones nacionales.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

Las características del fenómeno migratorio en la región centroamericana del postconflicto tiene como efecto el hecho de que, bajo la categoría general de migrantes, encontremos refugiados susceptibles de ser reconocidos, desplazados internos, desmovilizados o refugiados ambientales. Este fenómeno, característico del fin de siglo a nivel mundial, se ha dado en llamar “migraciones mixtas”.

Como lo señala el ACNUR (The State of...1995), “el reconocimiento necesario de la distinción entre migrantes y refugiados por cada gobierno, depende de la lectura que cada uno de ellos hace de los términos de la Convención del 51”. Esta describe a un refugiado como una “persona que tiene temor bien fundado de ser objeto de persecución en su país de origen”. No obstante lo anterior muchos Estados Africa-

nos y Latino Americanos², habrían extendido esta definición a personas que "han huído de sus países porque su vida, seguridad o libertad, han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público" (Declaración de Cartagena, 1984).

La definición apuntada es clara que debe leerse a la luz de las características del fenómeno migratorio en Centro América, si se quiere hacer una configuración abarcativa. Lógicamente dicha lectura se debe hacer inspirándose en un deseo de llegar al mayor número de personas calificadas y no con la intención de excluirlas³.

Las características complejas del fenómeno se presentan hoy en un contexto mundial caracterizado por una tendencia a la multicitada globalización en lo económico y en lo comercial, no así en lo político. Lo anterior pondría de manifiesto que, de modo simultáneo, se practiquen políticas económicas abiertas, siempre según los preceptos que erigen las leyes del mercado, como criterio normativo último de la vida social y paralelamente, se cierren los cauces para liberar la política y lo político.

En consecuencia actualmente es frecuente encontrar en el discurso de los gobiernos de los países de la región, posturas abiertas respecto a la entrada en las fronteras de capitales y mercancías y, simultáneamente, posturas cerradas en especial en lo que se refiere a la soberanía de los estados y a la gobernabilidad. Fundamento de los actos de gobierno, estas posturas están claramente inspiradas en la doctrina de la seguridad nacional. Casos extremos en donde, deliberadamente, al tiempo que se entrega la economía se fomenta

2. Todos los Centroamericanos en la declaración de Cartagena p.ej.

3. A lo largo de las páginas que siguen, en el animo de evitar confusiones cuando se hable de migrantes se incluirá a refugiados. Es decir todos los refugiados son migrantes, aún cuando no todos los migrantes son refugiados.

Cuadro I: Modelo Convención del 51

Artículo 1. — Definición del término «refugiado»

A?? A los efectos de la presente Convención, el término «refugiado» se aplicará a toda persona:

(...) 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión «del país de su nacionalidad» se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

Convención del 51 Art. 33 , No devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

A lo que el protocolo de 67 añade:

Artículo 1. — Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término «refugiado» denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas (...) las palabras «... a consecuencia de tales acontecimientos», que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; (...)

el nacionalismo, son hoy no solo focos potenciales y actuales de conflicto, sino también bastiones de la exclusión, de diversas violaciones a los derechos humanos y terrenos fértiles para la xenofobia (Miranda, R.1998).

Paralelamente a esos procesos de integración económica y comercial los orígenes de las economías en nuestra región, orígenes fuertemente ligados a los monocultivos así como a una tradicional distribución de la riqueza fuertemente inequitativa, determinan que la integración económica y comercial se traduzca en un perfil demográfico, que nos habla de la región como una región expulsora de migrantes. Estos migrantes serían originarios de los sectores rurales que no han logrado reunir los requisitos que dicho movimiento concentrador y globalizador de la economía exige⁴.

Son en particular los sectores del campo y muy especialmente aquellos provenientes de las regiones en las que se practica la agricultura tradicional –léase en particular las regiones indígenas– las más golpeadas por esta tendencia. La tradicional exclusión económica de estos sectores se profundiza drásticamente, no obstante gracias a la contención que ejerce todavía la vida comunitaria, la migración en las zonas indígenas es a menudo sólo estacional. Se consolidan paralelamente los rezagos estructurales que han caracterizado a la región en materia de combate a la pobreza, expulsando a aquellos pocos que, en el pasado reciente, se habrían beneficiado de la asistencia, por parte de programas ligados a la fase emergente y posterior inmediata al conflicto armado⁵. Esas iniquidades continúan siendo una amenaza contra la estabilidad de la región.

En el plano de lo institucional el cese de fuego no ha logrado traducirse significativamente en una consolidación de la paz; la violencia *común* va en aumento en las capitales

4. Con esto no quiero decir que la relación pobreza-migración es una relación lineal y unifactorial.

5. Entre 1989 y 1994 US \$ 535 millones habrían sido gastados en proyectos de CIREFCA.

particularmente. Menos aún han logrado traducirse los Acuerdos de Paz en el estado de derecho, mínimo indispensable, para emprender una era de desarrollo sostenible. Una cultura política poco familiarizada con la participación civil de amplios sectores, en los procesos de toma de decisiones, dificultaría igualmente la consolidación de la democracia hoy incipiente, al tiempo que un sistema obsoleto de administración de justicia fertilizaría la impunidad. Esta situación se traduce en un vacío legal y jurídico a nivel nacional y regional que hoy limita profundamente el desarrollo de la región.

En virtud de una transformación del mercado de trabajo que es planetaria, pero que cobra dimensiones particularmente dramáticas en la región centroamericana, las características arriba expuestas se traducen en un aumento vertiginoso de los hogares que dependen de madres trabajadoras, *jefas de hogar*. La exigencia de competitividad hacia estas mujeres hace que ellas estén adquiriendo recursos técnicos y habilidades laborales superiores –no así mejores salarios–, particularmente si se comparan con los hombres de su mismo nivel socioeconómico.

El fenómeno descrito repercute igualmente en lo que se ha dado en llamar la *crisis global de las migraciones*. No obstante se han identificado distintos patrones migratorios, que ilustraremos más adelante, dentro de los que coexisten las distintas categorías de migrantes, parece claro que la tendencia general de los desplazamientos en la región responde a la lógica impuesta por la relación Norte-Sur.⁶ Esto quiere decir que a pesar de que hay movimientos transfronterizos y regionales, la enorme mayoría del flujo se desplaza de las

6. No obstante las estadísticas son escasas y poco confiables el número de personas viviendo fuera de su país de nacimiento o ciudadanía se ha incrementado de 75 millones en 1965 a al menos 120 millones hoy en día. A los tradicionales destinos de Estados Unidos, Canadá, Europa y Australia se han sumado los principales países productores de petróleo así como algunos países cuyo desarrollo es relativamente mayor que sus vecinos como Chile, Argentina y Sudafrica, Medio y el Lejano Oriente, Costa de Marfil, México y Venezuela (UNHCR, : The State of ...1995).

regiones pobres en el sur del continente hacia las regiones ricas del norte. Lo anterior incluye migrantes dichos "económicos" transfronterizos, pero también migrantes provenientes de otros continentes, entre quienes con mucha frecuencia hay refugiados reconocidos o no.

En claro contraste con lo que podría pensarse a partir de lo dicho aquí arriba, la gran mayoría de los refugiados en el mundo han sido reconocidos y son objeto de protección en países pobres⁷. Es muy difícil de documentar esta tendencia respecto a los migrantes dichos "económicos", no obstante de la observación de campo, particularmente en las franjas fronterizas y de las entrevistas con informantes, se desprende que una gran cantidad de esos migrantes permanecen largos períodos en los países por los que transitan, al desplazarse hacia el norte.⁸ (Apén. No.2)

Lo anterior resulta claro a la luz de la consideración de las enormes sumas de dinero que los países desarrollados del norte desembolsan, para promover que esos migrantes –incluidos los refugiados– permanezcan en países del sur de la región, de donde son originarios o simplemente no puedan franquear sus sofisticados sistemas de control fronterizo. Como veremos más adelante parece que el mismo patrón es practicado, lógicamente con mucho menos recursos y resultados, por los propios gobiernos de los países pobres. Esto tiene consecuencias definitivas para los derechos humanos de los migrantes en general y particularmente para la violación sistemática del derecho de no devolución para los refugiados.⁹

7. Ver acuerdos, entre los institutos de migración en México y en Guatemala por los cuales las deportaciones se hacen en población fronteriza de Tecun Uman en Guatemala sin distingo de nacionalidad del deportado.

8. Las estadísticas sobre migración indocumentada son particularmente difíciles de obtener o son poco confiables pero la OIT sostiene que al menos 30 millones de personas estarían en esta categoría 4.5 millones en USA solamente (UNHCR,; The State of ...1995).

9. Sólo como ejemplo en 1993 las fuerzas de seguridad amparándose en la doctrina de seguridad nacional habrían devuelto 1000 refugiados

El ACNUR (The State of...1995) maneja los siguientes cifras respecto a los solicitantes de protección internacional en países industrializados: un aumento significativo hasta los 100,000 en 1983, hasta llegar a los 240,000 en 1986 a los 470,000 en 1989 y 849,000 en 1992. Solamente en los últimos años esta figura ha empezado a declinar: de alrededor de 700,000 en 1993 a 500,000 en 1994. En total alrededor de 5 millones de solicitudes de asilo han sido recibidas en los países industrializados desde los inicios de los 80's.

En ese contexto la observancia de los derechos humanos de los migrantes en las condiciones económicas, políticas e institucionales arriba descritas, pone de relieve el reto de garantizar ese respeto incluso en ausencia de legislaciones nacionales. Este compromiso se debe asumir incluso a contracorriente de acuerdos y legislaciones contrarias al derecho internacional y violatorias del principio de no devolución. Mientras este traslado de legislación y su pleno ejercicio no sea posible verificarlo, los sectores que tradicionalmente han acompañado a estas poblaciones estarían ante el gran desafío de brindar protección a hombres y mujeres cuyos derechos, han sido fuertemente vulnerados.

Habría un núcleo duro dentro de la argumentación presente que consiste en partir del supuesto de que: la liberalización de la economía y el comercio y la simultánea clausura de la esfera de lo político a nivel global, pero en particular en nuestra región, habrían introducido una dinámica –sustituta de la guerra fría y de la subsecuente política de bloques– cuyas consecuencias para la sumisión del mandato humanitario serían negativas. Esa dinámica ante la creciente resistencia de asumir las implicaciones de la globalización en el plano de lo político, estaría detrás del desconocimiento del derecho de asilo y del derecho a la no devolución, por

somalíes a su país. En la reciente Crisis de Los Grandes Lagos, Tanzania habría cerrado sus fronteras a los refugiados de Rwanda y Burundi (UNHCR, : The State of ...1995).

parte de los estados nacionales.¹⁰ (Ver apéndice No. 1) Como si la doctrina de la seguridad nacional estuviera ganando terreno, aceleradamente, a la vocación humanitaria de los signatarios de la Convención del 51 y el Protocolo del 67.

Si esta tendencia se verificara, cosa que se discutirá en las páginas que siguen, se estaría ante la disyuntiva histórica, en la que la real sumisión del mandato humanitario a nivel global, no podría más que ir aparejada del fortalecimiento del estado de derecho a nivel planetario y de la correspondiente consolidación de la democracia efectiva. Trabajar en esta dirección significa, en el actual contexto y concretamente, apoyar a grupos, instituciones e individuos afectados por o abocados a la atención del desarraigo, a generar capacidad y autonomía para establecer criterios y normas de convivencia no excluyentes.

LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y EL FENÓMENO MIGRATORIO

Como se señaló, las migraciones en la región se llevan a cabo según desplazamientos sur-sur-norte. Es decir, según el patrón campo-ciudad-región-continente. (Ver apéndice No. 2) A ese patrón se sumarían las regiones hoy expulsoras de migrantes, como lo señala Cordero (1996) para el caso de Nicaragua, que fueron en el pasado afectadas por la violencia y el refugio o, en el pasado más reciente, por los retornos masivos y algunos casos de desplazamientos internos, particularmente en el caso guatemalteco. No asimilable a este patrón estaría la migración fronteriza, de la que se darán algunos ejemplos.

Habría una tendencia que tiene efectos en la composición general de los flujos de migrantes, que ya se había verificado en los flujos de refugiados en la década de los años

10. El presente aporte al análisis del fenómeno migratorio contemporáneo está inspirado en la interrogación fuerte no sólo de la conveniencia en la situación actual mundial sino incluso de la viabilidad de los Estados Nacionales.

80's y que es la tendencia al alza de la migración de la mujer. Al referirse a esta evolución del patrón de la pobreza en la región, Zeledón y Pacheco (1996) nos dicen:

De hecho, las estadísticas demuestran que en países afectados por la guerra como El Salvador y Nicaragua, aumentó la proporción de mujeres jefas de hogar (33% y 24% respectivamente). Además, El Salvador tuvo, durante el período del conflicto armado, una emigración internacional femenina del 44%. (p.4)

Al punto en el que se sitúa el análisis del fenómeno en la región centroamericana¹¹, se podrían establecer cuatro categorías de migrantes en la región. Mismas que como apuntamos arriba con mucha frecuencia se mezclan.

Como hemos señalado parece que el modo en que se ordena la región en términos económicos, políticos y de seguridad, sugerirían el establecimiento de un "sistema" en dónde Centroamérica y México son países expulsores y este último es también de tránsito y destino, particularmente a partir de la firma del TLC. Estados Unidos y Canadá serían quienes reciben¹² a los migrantes. ("Migración Internacional y Desarrollo" 1995).

En primer término, tenemos la denominada *migración forzada* por violencia, cuyo origen son las zonas rurales y urbanas de Colombia, Perú y Ecuador y cuyo destino es generalmente el Norte de América. Esos movimientos se inician en Panamá para aquellos de origen rural y que se mueven por vía terrestre y en Costa Rica y México para quienes viajan vía aérea.

11. No obstante está previsto que cada delegación presente su caso en el Encuentro con información estadística.

12. Lo anterior no obstante la migración, al menos la documentada de la Región Centroamericana y en México ha ido en disminución ver Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

Es también el caso de potenciales solicitantes de protección internacional o incluso de refugiados reconocidos que provienen de la región de los Grandes Lagos en Africa, de la Ex-Yugoslavia y de las repúblicas de la Ex-Unión Soviética y que llegan a América Central, vía aérea o marítima. En general respecto a los casos que han sido documentados, el destino de estos migrantes es también el Norte de América.¹³ (International Migration 1994 y O'Dogherty, L.1989).

Otra categoría importante es la migración de retorno y la migración interna mismas que incluyen a ex-refugiados, desmovilizados y los llamados (Camacho, 1995), desplazados internos. Las regiones de retorno y reasentamiento en Guatemala, en "Áreas de Concentración"¹⁴ particularmente, así como la franja fronteriza de este país con México y las regiones costeras más productivas de esa República Centro Americana, constituyen su lugar de destino.

Al respecto el caso del Departamento de San Marcos en Guatemala representa un desafío para la identificación, la configuración del delito y la documentación, de casos de persecución con base a género. Es el caso también de las mujeres ligadas al trabajo en las maquiladoras (Pérez Sainz, J.P. y E Castellanos de P., 1991) en ese país.

Como ha sido también documentado ampliamente para el caso nicaragüense (Cordero, R.1996, op. Cit.), muchas de las regiones hoy expulsoras –Matagalpa, León, Managua, Rivas, Bluefield, Nueva Guinea, Puerto Cabezas– por razones desafortunadamente lógicas, coinciden en gran medida con aquellas de donde y hacia donde salieron y regresaron los ex-refugiados.¹⁵

13. "La mayoría de los migrantes centroamericanos son inmigrantes en México temporal o transitoriamente" CELADE, Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas, referido por Castillo : 1994, p.270.

14. Ver Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado Interno.

15. Corroborado por Ricardo Chavarría de IMPRUH, en comunicación personal.

"Del estudio se concluye que la reinserción de la población CIREFCA a la vida económica y social de los municipios de la Frontera del Conflicto esta estancada y en peligro de retroceso (en el original) dados los niveles de tensión social, polarización política, inseguridad, irrespeto a los derechos humanos, impunidad, ingobernabilidad y alto grado de pobreza extrema prevaleciente en la zona. Los municipios más seriamente afectados por esta situación son: El Ayote, Río Blanco, San José Bocay, Waslala, Wiwili, Bocana de Paiwas, Matiguas, Rancho Grande y la Dalia, en donde se han producido nuevos desplazamientos internos (151 familias/840 personas entre enero de 1995 y abril de 1996) (Cordero, 1996).

Gracias a la información recolectada en El Salvador en el año de 1997, se sabe que habría un equivalente salvadoreño al proceso que describe Cordero, al referirse a Nicaragua. Esto sugiere la posibilidad de que la dinámica del desarraigo, en al menos esos dos países, esté entrampada en un ciclo cuyos eslabones son Represión > Violencia > Guerra > Pérdida > Refugio > Transculturación > Retorno > Caída de expectativas > Violencia > Nuevo Desarraigo. Romper este círculo vicioso parecería una de las claves, del tan anunciado, desarrollo sostenible.

Por último se encuentran los migrantes fronterizos, generalmente documentados o beneficiarios de los acuerdos del Sistema de Integración Centro Americano, por ejemplo los hondureños y salvadoreños en las plantaciones de banana, así como los transmigrantes no documentados dichos "económicos", entre los que se encuentran tanto los nicaragüenses en Costa Rica y los Salvadoreños en Belice, como los guatemaltecos¹⁶, hondureños¹⁷ y salvadoreños en Méxi-

16. Aquí se incluye a las «miles» de trabajadoras domésticas de origen guatemalteco, menores de edad sin capacitación o preparación, quienes llegan a Tapachula (...)" Arizmendi, 1997.

17. En información proporcionada por Janett Ferreira provenientes de los departamentos de (en orden de importancia) Francisco Morazán, Cortés, Yoro, Olancho

co, son algunos de los casos de migraciones, estacionales anuales o definitivas, que hemos podido documentar, gracias al registro en campo.

EL MANDATO DE PROTECCIÓN

Diversos son los sectores que tendrían mandato para atender a las poblaciones desarraigadas en la región. Lamentablemente en sectores de gobierno –reunidos periódicamente en lo que se llama el Proceso Tuxtla– prevalece una visión parcializada del fenómeno, que se resiste a reconocer el gran aporte de los migrantes a las economías y a la cultura de los lugares de destino. También prevalece una tendencia a ver en ellos solo a potenciales consumidores compulsivos de lo que produce la sociedad industrializada. Por otro lado este estereotipo, particularmente por parte de gobiernos resistentes a reconocer conflictos internos, no es casual, vistas las implicaciones políticas y diplomáticas, para el país de origen, del reconocimiento de solicitantes de protección internacional en el extranjero.

Cuadro II: Modelo Tuxtla

Algunas de las recomendaciones respecto al problema migratorio en la región de esta reunión periódica son:

1. Armonizar la legislación y sistemas migratorios nacionales;
2. Eliminar las visas en pasaportes diplomáticos y oficiales y establecer una visa múltiple para comerciantes, empresarios, profesionales y otras categorías;
3. Establecer un formato común para los pasaportes y documentos de control migratorio;
4. Diseñar un proyecto centroamericano de informática para control migratorio.

Habría un proceso paralelo multisectorial cuyo abordaje parece más preocupado por los aspectos de protección, de las poblaciones en tránsito en la región y cuya sumisión del mandato humanitario estaría más cerca del abordaje com-

plejo, de un fenómeno complejo. En la reciente reunión en Washington, D.C. y de conformidad con el Plan de Acción, emanado de la reunión precedente de Panamá de marzo de 1997, el Grupo Regional de Consulta sobre Migración, habría llevado a cabo un Seminario sobre Derechos Humanos y los Migrantes, los días 23 y 24 de abril de 1998. Habrían participado, auspiciados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos con ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

- Estados de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM): Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá,
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
- Organización de los Estados Americanos (CIDH/OEA),
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL),
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), y
- Dieciocho ONGs de la región.

Es preocupación de un número significativo de participantes a la reunión de seguimiento al Proceso Puebla, en especial las condiciones de aplicación del artículo 16 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, referido a condiciones de detención. Esta Convención ha sido firmada en América Latina, solamente por Colombia.

En lo que se refiere a migrantes que califican como refugiados, habría la misma preocupación respecto a las condiciones de detención que estarían contenidos en los artículos del 31 al 33 inclusive de la Convención del 51 y en las llamadas Disposiciones Transitorias y de Ejecución de la misma Convención del 51 cuyo artículo 35 reproducimos en líneas anteriores.

Con respecto a esta problemática la reunión de seguimiento al Proceso Puebla, se habría manifestado en el paragrafo C. de las sugerencias de lo que pudiera llamarse el Modelo Puebla, que a propósito de Detenciones habría recomendado lo siguiente:

Cuadro III: Modelo Puebla

(...) **28)** Explorar los modos de adoptar una interpretación uniforme de la Convención de Viena dentro de la CRM y para que los migrantes detenidos tengan acceso libre a sus cónsules.

29) Mantener una separación estricta entre los migrantes detenidos por irregularidades de inmigración y los delincuentes y sospechosos de actividades delictivas.

30) Proporcionar instalaciones a las ONG (por ejemplo, espacio para oficinas) en los centros de detención para asistir mejor a los migrantes.

31) Incluir visitas a los centros locales de detención de migrantes por parte de funcionarios de la CRM y observadores en relación con las futuras reuniones en la región.

32) En una futura reunión sobre derechos humanos y migrantes, debatir como tema el derecho a un juicio rápido.

33) Establecer normas claras e inequívocas para apresar y detener a migrantes, y tratar y transportar a los que están bajo custodia. (...)

En esa misma reunión se habrían acordado algunos puntos respecto a la participación, antaño limitada, de los sectores civiles en la misma, así como a la participación de organismos internacionales en las cuestiones que afectan a los derechos humanos y los migrantes. Los mecanismos se resumen del modo siguiente:

Cuadro IV: Modelo Puebla

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

En términos generales habría una tendencia en el Modelo Puebla a asumir que la migración es un fenómeno técnico que se puede administrar, lo que no es visto, de entrada, como negativo. Las grandes interrogantes serían, en este caso, respecto a qué instancias serían las encargadas de esa administración y bajo que criterios.

Habría algunas iniciativas a nivel internacional que no solo sirven de marco a las iniciativas hoy en curso y que tienen que ver con el intenso trabajo de los sectores de iglesias a nivel planetario. Dichas iniciativas vinculadas con la Campaña de ratificación de la Convención del 1990 (Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias) son entre otras:

Cuadro V: Seguimiento de la temática desde los Sectores de Iglesias

- Seguimiento a la Consulta Ecuménica Global en Addis Abbaba Etiopia en 1995,
- Seguimiento a la Consulta de Iglesias sobre Migración Forzada del Consejo Latinoamericano de Iglesias, Liberia 1995
- Seguimiento a las acciones emprendidas por la Comisión Católica Internacional de Migración CCIM, en Ginebra en 1995
- Seguimiento a la promoción del año 1997 como el Año Ecuménico de las Iglesias en Solidaridad con las Personas Desarraigadas
- Seguimiento a las Pastorales de Movilidad Humana dependientes de las Conferencias Episcopales.

Por último se presenta uno de los ejes, de lo que se denomina el modelo de la Convención del 51, en su referencia a las condiciones en que los gobiernos tendrían que cooperar con la agencia de la Organización de Naciones Unidas, encargada de los/las refugiados/as para que esta pueda cumplir con su mandato de protección.

Los cuadros anteriores ilustran algunas de las características de los distintos modelos que hoy están siendo puestos en marcha, para enfrentar el fenómeno migratorio en la región y la invisibilidad de los refugiados dentro de este. El éxito que cada uno de esos modelos tenga para enfrentarlo

Cuadro VI: Modelo Convención del 51

Artículo 35. — Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.
2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:
 - a. La condición de los refugiados;
 - b. La ejecución de esta Convención, y
 - c. Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.

depende de la capacidad de abarcar su complejidad y dicha capacidad pasa necesariamente por el plano de lo técnico pero —he aquí la principal objeción desde la perspectiva de este documento— pasa también por el plano de lo político.

Según el propio ACNUR “la naturaleza cambiante de la migración internacional habría confrontado a la comunidad internacional a tres desafíos: manejar movimientos de población sosteniendo los derechos humanos y los principios humanitarios, particularmente el derecho de asilo; proteger los intereses legítimos de países y comunidades que son afectados por esos movimientos de población; y desplazar o reducir las presiones que están llevando a mucha gente a buscar un futuro más seguro y próspero más allá de sus propios países.” Según este mismo organismo “la búsqueda de soluciones al problema del refugio depende en gran medida de la realización exitosa de esos objetivos” (UNHCR: The State of... 1995).

Este “descenso en el nivel de la protección” de la que se habla en el reciente Encuentro de Expertos de Movilidad

Humana, correspondería en las políticas migratorias practicadas por los gobiernos de la región¹⁸, a una lectura restrictiva de la Doctrina Seguridad Nacional que hoy está mostrando, cuando no sus claros orígenes en una cultura autoritaria, si los límites de su anacronismo para enfrentar los retos del presente¹⁹.

LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LA PERSPECTIVA DE CREACIÓN DE CAPACIDAD: RED Y LEGISLACIÓN

En las páginas que siguen se presentan algunas de las situaciones que contrastan, con los contenidos de los distintos cuadros en el parágrafo anterior. Seguidamente se analizan las estrategias que conjugan la integración en el abordaje –garantizando el pleno ejercicio de derechos–. Esta integración incorporaría las diversas categorías de migrantes incluidos los refugiados y en gran medida correspondería al modelo de Movilidad Humana.

La Ley de Control de Tráfico de Inmigrantes Ilegales en Nicaragua Ley (La Gaceta, 1996) por ejemplo, es el marco que permite hoy a las autoridades de ese país, en acuerdo con algunos de los consulados correspondientes, limitar el acceso a transmigrantes indocumentados, particularmente peruanos²⁰, ecuatorianos y chinos. Las autoridades amparándose en esta Ley han dispuesto procedimientos²¹ que

18. México, socio comercial y “hermano mayor” de Centroamérica, es el caso más ilustrativo en este sentido.

19. El nuevo término “Doctrina de la seguridad democrática” utilizado por sectores de gobierno es la prueba de que el peso de las consecuencias de la hipótesis que aquí se propone esta siendo sentido incluso en esos sectores.

20. Como se está haciendo en México es una negación de facto del derecho al refugio de ciudadanos peruanos.

21. Como el formulario que lleva por título “Formato Unico para nacionales de ingreso ilegal” y que coacciona a la denuncia de terceros.

contradicen el Derecho Internacional y en particular el Derecho de no Devolución.²²

Otro caso que es un ejemplo de las dificultades que representa intervenir en ausencia de legislaciones nacionales, es Honduras. Aquí no obstante el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODH), ha estado realizando un esfuerzo por lograr una legislación Ley Marco que contempla la figura del refugiado²³, han sido reportados grupos de haitianos, peruanos, ecuatorianos, colombianos, hindúes y chinos que están recluidos en espera de ser deportados, en centros penitenciarios conjuntamente a delincuentes comunes.

Un caso especial respecto del cual se han ya dado elementos es el de las mujeres migrantes/refugiadas en Tecun Uman. En este caso particular tiene una relevancia insoslayable, además de la necesidad de emprender acciones par lograr la configuración del delito de persecución y violencia con base a género, la necesidad de emprender acciones par lograr la configuración del delito de Trafico Ilegal de Personas y la aplicación de esa legislación²⁴.

En las situaciones descritas se soslayan los compromisos adquiridos al ratificar las diversas Convenciones, y particularmente aquella del 1951 y se subestima la evolución del fenómeno migratorio en el concierto del nuevo orden mundial. Estas situaciones constituyen el contexto en las que los sectores civiles de la sociedad están llamados a poner a funcionar una estrategia de atención al migrante.

La evaluación que aquí se hace del abordaje que las instancias de gobierno en la región han puesto en práctica, respecto a los flujos migratorios, ya ha sido anotada arriba. Por otro lado el proceso contenido en el Modelo Puebla, se de-

22. Quienes también tienen su formulario de iguales características que el anterior

23. La ley de población vigente data, según CIPRODH, de 1972 época del gobierno militar.

24. Ver Miranda, R. 1997.

bate entre una concepción humanitaria del mandato, en gran medida protagonizada por los sectores civiles y las tentaciones gerenciales. Estas tentaciones se han consolidado gracias a las posturas de gobierno que ya ilustramos y a las obligaciones que dicta el carácter intergubernamental de la Organización Internacional para las Migraciones.

Retomando la hipótesis de trabajo de este documento, el mandato habría llegado a una encrucijada²⁵, vistas las actuales condiciones de sumisión por estados nacionales que habrían incluso ratificado la Convención del 51 y el Protocolo del 67. Esto nos llevaría directo al punto contenido en la necesidad de fortalecer tanto una red de atención –ver más adelante en recuadro el dispositivo denominado: Red Regional de Centros de Recepción para Personas en Tránsito– como una estrategia que avance significativamente respecto al traslado de los principios de (I) no penalización por ingreso irregular, y (II) no expulsión y no devolución.

De modo simultáneo las circunstancias que están en el origen de las organizaciones civiles en la región, circunstancias que tienen que ver con la emergencia y los rigores del conflicto armado, han sido igualmente determinantes para la conformación de un modelo de atención, a una población cuyas complejas características se han ido profundizando. La formación de los equipos y las estrategias de cabildeo, tienen como punto de partida el análisis de una región que habría sido convulsionada por los conflictos armados. Las consecuencias de estos antecedentes, como se verá al final de este documento, serán sin duda de primer orden a la hora de formular una propuesta estratégica.

Ante este dilema, el análisis de la coyuntura actual permite prever la urgencia de un reforzado protagonismo de los sectores civiles y en particular de los sectores de iglesia,

25. "Los oficiales de campo del ACNUR en los últimos años han reportado un número creciente de instancias en las cuales a los solicitantes de asilo se les ha negado la admisión al territorio y han sido devueltos al país por cual habrían transitado." (UNHCR, : The State of ...1995).

mismos que, no estando atados a los tiempos institucionales de los sectores gubernamentales, se han ido consolidando como importantes agentes para el cambio. Este cambio que hoy esta, insisto, llamado a consolidar la democracia en la región²⁶.

En una gran medida el protagonismo que se menciona depende del fortalecimiento de un, hoy incipiente, estado de derecho y tendría que emprenderse y/o fortalecerse, gracias a acciones dirigidas a la construcción y consolidación de instituciones y establecimientos. Igualmente tendría que emprenderse y/o fortalecerse, gracias a acciones que hicieran posible la eficaz operación de una red de apoyo. Esta red, cuya existencia en el modelo de atención de Movilidad Humana y en la propuesta de Red Regional de Centros de Recepción para Personas en Tránsito, estaría en condiciones de garantizar acciones orientadas al ejercicio pleno de los derechos de los/las migrantes.

EL MODELO DE LA MOVILIDAD HUMANA DE LA IGLESIA CATÓLICA

El modelo de Movilidad Humana, en el terreno, particularmente en los albergues de frontera –y que se inscribe dentro de las acciones que desde la Oficina del Arzobispado y concretamente desde el Centro Arquidiocesano de Atención al Migrante se han emprendido– ha desarrollado un saber hacer adaptado a la manera en que el fenómeno de la migración ha ido evolucionando en la región.

26. Para no entrar, respecto al término democracia desde la iglesia Católica, en un debate estéril para los propósitos de este documento quiero referir al lector a la nota de Bernardo Barranco V.(1998) y Richard, Pablo s/f. En este mismo sentido llama positivamente la atención el anuncio de la "manifestación ecuménica" en el monte Sinaí a la que ha convocado la Iglesia Católica para recibir el año 2000. A dicha manifestación asistirían representantes de las tres grandes religiones monoteístas: católicos, musulmanes y judíos. (Maurie, 1998).

Cuadro VII: Modelo de Movilidad Humana: Integración de la estrategia

Tres aspectos de ese modelo me parece que es importante destacar para entender la integralidad del planteamiento:

- Una concepción, que integra de manera sustantiva el mandato humanitario como es el caso de la Oficina de Derechos Humanos adjunta a la Casa del Migrante en Tecum Uman.
- Una concepción que ha documentado y sistematizado de modo desagregado en fenómeno y que ha incorporado al modelo de protección de las poblaciones desarraigadas la dimensión psicosocial del fenómeno y cuya aplicación en particular se ha podido observar en el trabajo de la Pastoral de Movilidad Humana en Honduras.
- Una concepción que incorpora un tratamiento de las necesidades específicas de las mujeres migrantes particularmente respecto a violencia, persecución y explotación en base a género, como es el caso del trabajo de la Casa de la Mujer en Tecun Uman.

Para ilustrar más ampliamente este modelo se presentan a continuación algunos de los aspectos tratados por los principales animadores del modelo de Movilidad Humana²⁷.

De las conclusiones del Encuentro de Expertos (1998) nos parece de relevancia particular²⁸ los puntos (2) sobre Prioridades que a continuación se comentan:

Cuadro VIII: Modelo de Movilidad Humana: Fortalecimiento institucional

"Promover e intensificar la formación de agentes de pastoral para la Movilidad Humana" (mediante):

(2.1)(...) " encuentros y seminarios latinoamericanos y regionales para los agentes que actúen o que puedan actuar en niveles de Iglesia con miras a la coordinación en el área de Movilidad Humana"

(2.2) "cursos latinoamericanos y reuniones nacionales que conduzcan a elaborar planes nacionales de Pastoral de Turismo, Apostolado del Mar y Migraciones que incluyan formación sobre dichos temas a los diferentes niveles en la Iglesia, con énfasis en la formación de los agentes de pastoral en las regiones más afectadas por los fenómenos de las migraciones, de las gentes del mar y de la industria del turismo".

27. Ver <http://www.celam.org>

28. Ver adelante las coincidencias con la Red Regional de Centros de Recepción para Personas en Tránsito.

El propósito de creación de capacidad, como veremos en la propuesta de Red de Centros de Recepción, estaría vinculado fuertemente con estos contenidos. En ese sentido y como un aporte a la promoción de una cultura de los derechos en el modelo de Movilidad Humana, es esencial la incorporación de aquellos elementos conceptuales y jurídicos que hacen posible dicho abordaje. Todo pareciera indicar que las conclusiones del encuentro de expertos apuntan en esa misma dirección, según la lectura que de los puntos siguientes:

Cuadro IX: Modelo de Movilidad Humana: Creación de capacidad

(No. 3.) "Intensificar los esfuerzos para lograr que la Pastoral de la Movilidad Humana sea parte de la Pastoral de Conjunto que permita edificar la Iglesia comunión y participación." y

(No. 3.1) "Brindar asesoría a las Conferencias Episcopales, diócesis e instituciones y articule iniciativas entre organismos eclesiales e instituciones afines con miras a una acción conjunta en el campo de la movilidad."

A este modelo de creación de capacidad correspondería uno de trabajo de base, en los términos que a continuación se anotan (Cuadro X).

La propuesta de Modelo de Intervención se completaría en las Sugerencias al SEPMOV-CELAM, en las que nos parecen de particular relevancia, respecto al objetivo de abordar integralmente el fenómeno migratorio, los puntos que contiene el siguiente cuadro (Cuadro XI).

A este punto se hace necesario introducir aquellos elementos cuya sumisión plena, en la práctica de las redes y los equipos que atienden a las poblaciones migrantes en la región, permitirían consolidar una vía que garantizara el pleno ejercicio de los derechos humanos, de los que gozan estas poblaciones. Lo anterior incluso sorteando simultáneamente, no solo la ausencia de legislación nacional correspondiente con el derecho internacional, sino sobre todo en condiciones de incipiente, francamente nulo respeto e incluso retroceso en la observancia de dicha legislación.

Cuadro X: Modelo de Movilidad Humana: Trabajo de base e incidencia

En este punto es importante señalar el papel fundamental de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), en cuyos retos se propone "emerger un nuevo enfoque como respuesta crítica a una serie de vacíos (Rojas, F. P 1998):

(...) El de la base : Optar decididamente por los sectores más marginados y asumir la Palabra como una opción de todos."

En el sentido apuntado nos llama particularmente la atención el punto en el que se dice:

(3.2) " Proponer a las diócesis e instituciones la destinación de presencia pastoral en lugares donde la situación de movilidad humana presenta urgencias. Y que se busque un más ágil intercambio de agentes de pastoral entre los países expulsores y los de acogida."

Todo este dispositivo contemplaría igualmente:

(4) "Articular y dialogar con organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos gubernamentales y otras entidades afines para buscar soluciones y colaborar en temas de interés común."

(4.1) "Mejorar la articulación con las diferentes ONG o Ogs (CCIM, ACNUR, OIM, OMT, CENTROS DE ESTUDIO, CENTROS DE INVESTIGACIÓN, etc.)."

Cuadro XI: Modelo de Movilidad Humana: Sugerencias al SEPMOV-CELAM

(...) **3.-** Participar de las reuniones de los obispos de las fronteras: USA-MEXICO Y MEXICO-GUATEMALA.

4. Asumir el tema de la Movilidad Fronteriza, como una área específica de la pastoral de la Movilidad Humana. Organizando encuentros para trabajar propuestas, con los países que presentan problemáticas comunes.
5. Asumir la campaña por la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre el derecho de todos los trabajadores migratorios y sus familias.
6. Continuar insistiendo en la creación del Departamento para la Pastoral de la Movilidad Humana dentro del CELAM. Fortalecer y establecer un Comité interno de Asesores del SEPMOV.(...)
13. Crear una comisión regional asesora multidisciplinaria y multi-sectorial, que apoye al SEPMOV-CELAM con la organización de acciones regionales (encuentros, intercambio de experiencias, documentos, estudios regionales, etc.) en la animación del trabajo pastoral y en la asistencia a las conferencias episcopales y diócesis." (Encuentro de expertos, 1998)

CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL/CREACIÓN DE CAPACIDAD Y SUMISIÓN DEL MANDATO EN AUSENCIA DE LEGISLACIÓN

En este apartado se presentan algunos elementos para nutrir el debate y dar alternativas, desde los sectores con mandato humanitario, al virtual relevo de la vocación humanitaria por la doctrina de seguridad nacional, particularmente en lo que se refiere al problema de las migraciones y del refugio. Se trataría de traducir el ejercicio pleno de dicho mandato, a un dispositivo de intervención que contemplara mecanismos de control y monitoreo de estaciones de migración y puestos de frontera, incluso en ausencia de disposiciones legales nacionales; consolidación de grupos e instituciones con capacidad inmediata de respuesta a situaciones de crisis y capacidad de cabildeo en sectores gubernamentales en la perspectiva de trasladar la legislación, contenida en las Convenciones, ratificadas o no, a las legislaciones locales.

RED REGIONAL DE CENTROS DE RECEPCIÓN PARA PERSONAS EN TRÁNSITO²⁹

El modelo de Red Regional de Centros de Recepción para Personas en Tránsito, cuyo aspecto de protección se desarrolla a continuación, se compone de Unidades en Frontera y Unidades del Interior. En este dispositivo de fortalecimiento del Estado de Derecho en la región, habría que enfatizar que coinciden en una misma plataforma –no obstante es una conclusión que se desprende del desarrollo del presente documento–, los propósitos de defensa de los derechos de los migrantes, con los propósitos de defensa de

29. Dicho modelo incorpora en gran medida el tipo de estrategia correspondiente a la práctica de El Productor en Costa Rica. Comporta igualmente aspectos relacionados a atención psicosocial, mercado de trabajo, capacitación en oficios, mismos que no se desarrollan por el carácter del presente documento.

los derechos de esa categoría de migrantes que son los refugiados. Esta iniciativa tendría como interlocutores coordinados en las Unidades de Frontera a:

- Iglesias
- ONG
- ACNUR
- OIM
- Instancias de gobierno.

La composición de los miembros de la Red sería no-gubernamental y gozaría de autonomía financiera estatutaria, con una dirección colegiada y amparada, gracias a una cobertura institucional internacional. Sus actividades permanentes serían:

- Monitorear las condiciones de detención de los migrantes y notificar sobre ellas a las instancias correspondientes;
- Garantizar acceso sensible desde la perspectiva de género y transcultural a las/los migrantes detenidas/os;
- Documentar los motivos para la detención incorporando la configuración del delito de persecución en base a género;
- Detectar potenciales solicitantes de protección internacional y casos severos de estrés postraumático, trauma de migración y trastornos psiquiátricos;
- Dar seguimiento al debido proceso según el criterio de no penalización del ingreso irregular y de no devolución en particular al lugar de donde han huido;
- Proporcionar a los migrantes detenidos asistencia e información acerca de sus derechos;
- Promoción en sus Unidades de Frontera y del Interior, conjuntamente a la población local del diseño de instrumentos y conformación de bases de datos para recoger y sistematizar la información de modo desagregado según sexo y edad al menos³⁰.

30. Ver la colaboración estrecha con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en este punto.

- Diseñar y coordinar con la población local programas de capacitación rápida en derechos humanos, configuración de delitos, violaciones a las Convenciones y cabildeo ante instancias del sector.

1. EL SISTEMA DE UNIDADES

Las Unidades del Interior tendrían como interlocutores privilegiados a los Sistemas de Inmigración y Extranjería de cada país y al Sector Privado. Es de vital importancia que las Unidades del Interior en su calidad de instancias de enlace, estén hermanadas con Unidades de Frontera y del Interior en los lugares de origen de los migrantes, de ser posible, vía comunicación electrónica. Entre las competencias de estas Unidades del Interior, estarían valorar y promocionar la documentación para migrantes y refugiados. Las Unidades serían establecidas con base a un mapeo de la región y al establecimiento de un Corredor de la Migración. Las Unidades del Interior estarían ubicadas en las principales ciudades de los países de la región y en las regiones de origen de los migrantes.

La composición de los Equipos

Los equipos involucrados en las labores de las Unidades de Frontera y del Interior, serían:

1. Un equipo de respuesta inmediata³¹;

31. Este equipo debe integrar los contenidos relacionados con la dimensión psicosocial y transcultural del fenómeno del desarraigo a su modelo de atención. Ser capaz de reconocer las consecuencias para los migrantes de *esconder su identidad porque de eso depende el éxito de su empresa* y de reconocer las señas del maltrato físico y psicológico del que a menudo son víctimas. Sobre esas consecuencias y los trastornos emocionales que conllevan: Mental Health of refugees, 1996; Toussignant, 1992; Miranda, R. 1998; Farías, P. y Miranda, R. 1995.

2. Un equipo de proyección hacia el arraigo en la región de origen³² y
3. Un equipo de concertación y cabildeo que facilite la consolidación de capacidades (en las instituciones de los distintos sectores en los niveles locales, nacionales y regionales para manejar el fenómeno de los flujos de migrantes.)

2. DISPOSITIVO DE CREACIÓN DE CAPACIDAD

La formación de estos equipos se haría con base a un esquema de Paquete de Capacitaciones y Seguimiento Periódico Itinerante, entre las distintas Unidades de Frontera y las Unidades del Interior, en toda Centroamérica (y frontera sur de México).

Dicha estrategia de formación iría acompañada de un proceso de fortalecimiento institucional permanente, animado desde el exterior por Analistas Institucionales. La convocatoria a sectores solidarios de origen académico, como pasantes y/o prestadores de Servicio Social Obligatorio, así como a Asociaciones de Profesionistas comprometidos con la temática, sería un aspecto clave para el éxito de esta estrategia.

El cuerpo colegiado de coordinación de dicha Red, sería el responsable de hacer que esta aumentara sus niveles de eficiencia en el impacto, según los criterios que desarrollamos más adelante.³³

32. También en regiones en donde la presencia de migrantes y su presión sobre fuentes de empleo y servicios no repercute en una mayor exclusión de los mismos.

33. En el párrafo número 3 se dan algunos lineamientos para valorar el impacto de las acciones emprendidas.

3. RED DE CENTROS DE RECEPCIÓN: BALANCE DE SU IMPACTO

Los criterios básicos para evaluar el impacto de dicha red respecto a sus objetivos serían como sigue:

1. La incorporación de una **visión compleja del fenómeno**;
2. La creación y el funcionamiento eficaz de una **red de detección-atención**;
3. El incremento en la **detección de los casos** de refugiadas/os
4. La **incorporación a las legislaciones** nacionales de los principios del derecho internacional;

A continuación se proporcionan algunos lineamientos para traducir esos criterios a medidas prácticas.

LOS DOS EJES DEL FENÓMENO COMPLEJO: CREACIÓN DE RED Y TRASLADO DE LEGISLACIÓN

La dimensión global del fenómeno migratorio y sus implicaciones para una estrategia sistemática de protección a refugiados puede medirse en términos de:

- Capacidad de respuesta a demandantes de protección en situación de post-conflicto o de conflicto no reconocido;
- Viabilidad de una estrategia regional acorde con la geografía de los desplazamientos;
- Resultados del cabildeo en la perspectiva de referir el mandato en instituciones y legislaciones a Instrumentos Internacionales;
- Incorporación a las legislaciones locales del Principio de no devolución y la legislación complementaria. (Ver arriba)
- Capacidad de atender las necesidades específicas de las mujeres y de sus derechos básicos

1. DISPOSITIVO DE TRASLADO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE DERECHOS DE LOS MIGRANTES

El segundo elemento de esta estrategia se refiere a la inclusión en el diseño de políticas de la legislación más relevante para el tema del refugio, que incluye en primer lugar el Principio de no devolución, mismo que en la Declaración de Cartagena a la que habrían adherido todos los gobiernos de la región, a la letra dice:

Cuadro IV: Declaración de Cartagena

III Conclusiones:

(...)

Quinta: Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*. (...)

Decimocuarta: Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que estas señalen.

Visto que las "Conclusiones" de dicho Coloquio no suponen obligación alguna para los Estados participantes, el marco jurídico a dicho principio, igualmente ratificado por todos los Estados de la región, serían la Convención del 51 y el Protocolo del 67. El esfuerzo presente de los sectores con mandato humanitario en la región, es claramente el de trabajar para la inclusión, donde no se contemplan y el pleno sometimiento de esa legislación donde ya exista, a la administración nacional y regional de justicia. El éxito de este trabajo dependerá, como condición indispensable, de la capacidad que haya sido desarrollada por la Red y en particular por los equipos que la componen.

Además de la Convención del 51 y del Protocolo del 67 habría otros instrumentos que resultan particularmente im-

portantes, en el cometido de brindar protección a los migrantes y refugiados y que hemos incorporado a nuestro análisis en líneas anteriores. Esos instrumentos son por supuesto, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, misma cuya ratificación es hoy una necesidad urgente,³⁴ la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Tipificación del Delito de Trafico Ilegal de Personas.

Con respecto a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, nos parece importante señalar, que en una perspectiva de creación de capacidad, es indispensable que se convoque y se apoye un proceso de formación, al nivel de las ONG en la región que trabajan con mujer migrante. Este proceso estaría basado en la multiplicación de los contenidos derivados de la configuración de la categoría de refugiada para las mujeres que, habiendo denunciado cualquier forma de discriminación por género ante su respectivo gobierno y no habiendo obtenido solución a su demanda, decidan documentar sus casos para aplicar a ese estatus.

Esta convocatoria y el dispositivo de formación respecto a la identificación, la configuración y la documentación de casos de persecución por género, serían perfectamente compatible con la estructura de Unidades de la Red de Centros de Recepción para Personas en Tránsito y particularmente para las Unidades de Frontera. Siguiendo con el momento subsecuente de la estrategia contenida en el modelo de la Red, el trabajo de sistematización y composición

34. A este respecto ver la "Campagne mondiale..." 1998. Recientemente la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados reconoció que a este respecto es necesario un abordaje más abierto. "La realidad", opinó es que los movimientos contemporáneos de refugiados se están llevando a cabo en un contexto de extendidos y complejos flujos migratorios, haciendo complicando las distinciones entre refugiados y migrantes (UNHCR, : The State of ...1995).

de bases de datos, así como la difusión de la manera en que debiera evolucionar el abordaje de esos casos que están su-
mando el género a la etnia, la religión o las ideas políticas,
podría coordinarse con instancias como el IIDH.

2. AUDITORÍA SOCIAL: EVALUAR EL IMPACTO EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES Y EN SU APLICACIÓN

Un dispositivo de valoración del impacto se hace neces-
sario, en ese sentido el modelo de la Auditoría Social es un
modelo que bien podría cumplir con el tercer bloque de re-
querimientos de traslado a la legislación nacional, quedando
el seguimiento sistemático al proceso depositado en otro tipo
de acciones que veremos más adelante.

Para evaluar el traslado de legislación se instauraría una
instancia interinstitucional que se reuniera periódicamente,
cuyo estatus de incidencia sería acordado entre el ACNUR y
las instancias gubernamentales pertinentes. Dicha instancia
que podríamos llamar Auditoría Social de Observancia de
los Compromisos Acordados en Materia de Derecho Inter-
nacional³⁵, se reuniría periódicamente y haría la evaluación
del proceso dando como resultado un Reporte. Este Repor-
te se daría a conocer públicamente por medios impresos y
electrónicos.

En este reporte se harían presentaciones de casos de
personas que hubieran beneficiado de las acciones empre-
ndidas desde la Red, así como casos de personas en donde los
esfuerzos emprendidos no habrían logrado su objetivo. Su
distribución se haría en medios intergubernamentales, no-
gubernamentales, internacionales y diplomáticos. Es de suma

35. En la perspectiva de llevar a cabo una Campaña amplia para fomen-
tar una cultura de los derechos humanos de los migrantes, esta instancia
establecería un Premio que sería otorgado anualmente a personas, gru-
pos o instituciones que hubieran tenido un desempeño destacado en la
atención de pleno derecho de las poblaciones en tránsito, cualquiera
que sea su categoría de migrante. Las propuestas de aspirantes ven-
drían de los miembros de la red.

importancia que estas acciones se complementen y nutran, con el seguimiento sistemático a la Red, visto que el hecho de trasladar la legislación internacional a las disposiciones nacionales no necesariamente quiere decir que están siendo puestas en práctica.

La capacidad de respuesta de la Red, en los términos de los incisos en el párrafo anterior, podría ser evaluada mediante el proceso de fortalecimiento institucional permanente, animado externamente por Analistas Institucionales, e incorporando la información de campo recolectada por los equipos en Estaciones de Migración y puestos Fronterizos. Los casos en donde el trabajo de las Unidades, tanto de Frontera como del Interior, hubieran impedido el rechazo o la devolución de migrantes y refugiados; el número de reportes sobre condiciones y motivos de detención y la elaboración y aplicación de formatos que permitieran tener un registro sistemático del fenómeno, son algunos de los criterios que servirían para evaluar su impacto.

Es claro que tanto el modelo de Red, que aquí se esboza, como las recomendaciones que se proponen para verificar el impacto de sus acciones, así como el traslado de la legislación del Derecho Humanitario a las legislaciones nacionales, no parte de cero. Precisamente el modelo de Movilidad Humana, como se expuso, comporta muchos de estos elementos y constituye una estrategia que, a diferencia del modelo de Red de Centros de Recepción para Personas en Tránsito –salvo en lo que se refiere a la igualmente vasta experiencia de El Productor, a partir de la que esta propuesta de Red se inspira– ha sido experimentada ampliamente.

LA CONSOLIDACIÓN DE EQUIPOS: ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN Y EJERCICIO DE SUMISIÓN DEL MANDATO HUMANITARIO PARA EL DESARRAIGO

Como se había anunciado al inicio de este documento habría una hipótesis según la cual el mandato habría llegado a un límite, vistas las actuales condiciones de sumisión por

estados nacionales que habrían incluso ratificado la Convención y el Protocolo. Esto llevaría directo a la necesidad de fortalecer la democracia en sentido fuerte, es decir en el sentido de creación de instituciones democráticas, como vía privilegiada para asumir una globalización en lo político. El dispositivo de la Red de Centros de Recepción para Personas en Tránsito, como instancias de atención y como instancias de incidencia, para el traslado de la legislación a las disposiciones nacionales, sería precisamente el espacio que haría posible precipitar la urgencia de democracia en uno de los ámbitos claves del mandato humanitario: el mandato de protección.

Es en la dirección apuntada que aparece como crucial, para lograr el objetivo aquí arriba enunciado, en dónde, estado de derecho está estrechamente ligado a consolidación de la democracia, y por tanto a creación o consolidación de instituciones democráticas,³⁶ diseñar una estrategia explícita de formación de equipos. Esta estrategia, además de incorporar a su práctica formal los contenidos que se han venido exponiendo debe ser capaz de coadyuvar a que los equipos incorporen a su práctica cotidiana, la capacidad autónoma de gestión en sentido amplio.

CONCLUSIÓN

Se ha mencionado que las posibilidades de éxito de los equipos que colaboran en la Red, esta en relación directa con la capacidad que estos tengan de ser autónomos. Esto quiere decir para los equipos, antes que nada deben poder participar en las facetas sustantivas de los procesos de fortalecimiento institucional; de planificación estratégica y de consolidación de la capacidad de respuesta de la Red, como estrategia para garantizar la atención y contribuir al trasla-

36. Como es el mandato en la concepción que aquí manejamos.

do y la puesta en práctica del derecho internacional en la región, respecto a migrantes/refugiados.

En las líneas que siguen se amplía esta idea aún cuando brevemente. Los años 80s, como se mencionara al inicio de este documento, dieron el marco en el que se consolidaron los sectores civiles de las sociedades centroamericanas. Se está hablando de la época de la emergencia, en dónde era particularmente difícil sustraerse a la lógica del conflicto armado y donde muy a menudo, por la situación objetiva y subjetiva de las poblaciones víctimas de la guerra –pero también por una política poco afortunada de algunos sectores de la cooperación internacional– vimos florecer lo que se ha multicitado en la literatura que analiza la “década perdida” de Centroamérica, bajo la categoría del *síndrome del asistencialismo*.

Después de haber colaborado y trabajado con algunas de las agencias que atendieron y atienden a las poblaciones desarraigadas en la región, se ha podido constatar que el *síndrome del asistencialismo* no solo afectó a las poblaciones digamos “víctimas”, sino que se convirtió en un signo característico de la cultura organizativa en la región y, por tanto, en el elemento estructural por excelencia en los equipos.

Las consecuencias inmediatas que traerá dicho *fenómeno del asistencialismo* trasciende de manera directa en lo político, no solo en la política. Es esa manera que interesa traer a colación para analizar las posibilidades de la Red, que aquí estamos idealmente proponiendo³⁷. Dicha consecuencia se reduce a lo siguiente, si bien la cultura política tradicional en nuestro continente –cuando de cultura política no oficial se trataba– tendría antecedentes claramente marginales, lo ocurrido particularmente en el cono sur en los años 60s y 70s y en los años 80s en Centroamérica, habrían dejado, en los sectores comprometidos, la ambigua impresión de que hacer institución era equivalente a ejercer ilegítimamente el poder.

37. No obstante la propia Pastoral de Movilidad Humana está igualmente organizada a lo largo de todo el territorio.

Actualmente y retomando las palabras de Kofi Anan, el reto sería extender los términos de la globalización económica y comercial al plano de lo político. Lo anterior quiere decir no solamente suprimir los localismos basados en el estereotipo de "lo nuestro"³⁸. También y sobre todo quiere decir desplazar el principio de las leyes del mercado, como máximas que regulan la vida social, por el principio de nuestra capacidad de ejercer la autonomía incluso como autolimitación y de formular explícitamente desde el colectivo anónimo –compuesto por los ciudadanos democráticos– las leyes que regulen la vida social desde la diversidad infinita y desde la capacidad de constituirnos sin suprimir al otro (Castoriadis, 1997).

Solo para terminar queda decir que el traslado del derecho humanitario a las legislaciones nacionales, la garantía de su pleno respeto, la constitución de Redes de Atención a Personas en Tránsito y el fortalecimiento de los equipos que animan dichas redes, todo eso pasa por el tamiz de la capacidad de gestión autónoma, de la que se habla en las líneas anteriores. Ese tamiz es igualmente la condición para construir una sociedad en dónde, los desplazamientos de las personas, de las ideas, de las técnicas, del conocimiento y de todo aquello que es capaz de poner en juego la universalidad del ser humano, deje de ser fuente de exclusión y extrañamiento, para convertirse en el proyecto de sociedad que, desde el mandato humanitario, hemos decidido que queremos.

38. Aquí quiero solamente hacer referencia al problema de la identidad que según algunos analistas estaría amenazada por la apertura. En la entrega presente la identidad se entiende no como la pertenencia a una serie de valores tradicionales dictados de una vez y para siempre, sino como la posibilidad de apropiarse de los procesos objetivos-subjetivos. Quien esté en grado de apropiarse de los procesos que involucran la tradición y la ineludible interpretación de la misma, nunca en su totalidad por supuesto, será un sujeto con plena identidad.

FUENTES CONSULTADAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Rojas, Francisco P.**, Director Pastoral Social-Caritas: *Aspectos Legales de la Movilidad Humana: Migración y Organización Eclesial de Ayuda*, en Encuentro de Expertos, en Santa Fé de Bogotá Colombia del 9-14 de febrero, <http://www.celam.org> 1998.
- UNHCR**, *The State of The World's Refugees*, Published by Oxford University Press, UK, <http://www.unhcr.ch> 1995
- Cordero, Ricardo**: Ponencia ante el Seminario Regional: *Protección de las Personas Refugiadas en la Nueva Realidad Centroamericana*, San Salvador, El Salvador 9-10 de Julio de 1998
- CIPRODEH**: "Relación de las ONG y Otras Instancias para Brindar Apoyo en el Area de Refugio", Ponencia ante el Seminario Regional: *Protección de las Personas Refugiadas en la Nueva Realidad Centroamericana*, San Salvador, El Salvador 9-10 de Julio de 1998
- Miranda, Rafael**: "Una contribución al análisis del racismo y la misoginia en el caso de las poblaciones desarraigadas", en *Pasos Especial 7/1998*, Departamento Ecuménico de Investigación, San José de Costa Rica, 1998.
- Miranda, Rafael**: "Nuestro Mandato en Tecun Uman, esa metrópoli del cuarto mundo", en *Acción Concertada*, San Salvador, El Salvador, 1997
- Bernardo Barranco V.**: "La iglesia Católica y la transición", en *La Jornada*, México Miércoles 15 de Julio, p.6. 1998
- Richard, Pablo**: "El futuro de la iglesia de los Pobres", en *Pasos 65*, Departamento Ecuménico de Investigación, San José de Costa Rica, s/f
- Castoriadis, Cornelius**: *Fait et à Faire, les carrefours du labyrinthe V*, SEUIL, Paris, France, 1997.

Consejo Mundial de Iglesias: "Campagne mondiale en faveur de la ratification de la Convention sur les droits des migrants" <http://www.wcc-coe.org/uprooted/iom-prf.html>

Arizmendi, Obispo de Tapachula, La jornada 9 de mayo de 1997

Declaración de Cartagena Sobre los Refugiados: *Coloquio sobre protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, Cartagena, 19-22 noviembre de 1984, ACNUR, Oficina regional para Centroamérica y Panamá, 1984*

Dalpiaz, Alex P., Director de la Oficina de Enlace de la Comisión Católica Internacional de Migración, "Una Pastoral sobre Solidaridad y la Unidad en *Relación al Migrante* en Encuentro de Expertos, en Santa Fé de Bogotá Colombia del 9-14 de febrero, <http://www.celam.org>, 1998

Movilidad Humana: "II Los principales flujos de movilidad humana actual: La migración, el turismo y las gentes del mar" <http://www.celam.org>, 1998

Zeledón, Cristina y Gilda **Pacheco:** "Mujeres Migrantes y Derechos Humanos. Necesidad de un reconocimiento específico", ponencia presentada en el *Foro Regional sobre Derechos Humanos, Refugiados y Migraciones en América Central*, SICA, Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, ACNUR, IIDH, OIT, UNICEF y OIM, San José de Costa Rica, Octubre de 1996.

ACNUR e IIDH: *El derecho a hablar y a ser escuchadas, documento presentado en el Foro Regional sobre Derechos Humanos, Refugiados y Migraciones en América Central*, SICA, Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, ACNUR, IIDH, OIT, UNICEF y OIM, San José de Costa Rica, Octubre de 1996.

Sierra, Gloria y **Olivera,** Mercedes: *La mujer en el marco jurídico relativo a las personas refugiadas y repatriadas,*

Centro de Investigación y Acción de la Mujer Latinoamericana, Editorial Ciencias Sociales, Managua Nicaragua, 1992

WHO, UNHCR: *Mental Health of refugees*, England 1996.

Farias, Pablo y Miranda, Rafael, editores, *Experiencias del refugio centroamericano, perspectivas de salud mental y psicosocial*, Colegio de la Frontera Sur, Federación Mundial de Salud Mental, Centro de Investigaciones en Salud de Comitán, Chiapas, México, 1994.

Consejo Económico y Social: *Migración Internacional y Desarrollo: Cuestiones Económicas y ambientales*, Informe del Secretario General, Periodo de Sesiones Sustantivo de 1995, Ginebra, Suiza, 1995.

IOM: *A preliminary Analysis of Emigration Determinants in México, Central America, Northern South America and the Caribbean en International Migration*, Vol XXXII No. 2, OIM, Ginebra, Suiza, 1994.

IOM: "Statement by IOM at the Seminar on Human Rights and Migrants", Washington, 23-24 April, [http://www.iom.int/migrant rights/](http://www.iom.int/migrant%20rights/) 1998

O'Dogherty, Laura: *Centroamericanos en la Ciudad de México, Desarraigados y en el Silencio*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, OXFAM de México, México, 1989.

Pastoral de Movilidad Humana: *Movilidad Humana* publicación de la Conferencia Episcopal de Guatemala—, Guatemala, CA, año 1996.

Freelick, Bill: *Entre la Espada y la Pared, La odisea de centroamericanos atravesando México*. U.S. Committee for Refugee, Washington D.C. enero de 1991.

ONU Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, UN, 1979

Castillo, M. Angel, *Dinámica Inmigratoria y cambios jurídicos recientes en México ¿cambios de fondo o modificaciones de forma en IV conferencia Latinoamericana de población, La transición demográfica en América Latina y el Caribe*, ABEP, CELADE, IUSSP, PROLAP, SOMEDE, México 1993

Cordero, Ricardo: *Evaluación del proceso de reinserción de la población CIREFCA en las regiones Central y Norte de Nicaragua*, ACNUR, Costa Rica, mayo 1996.

Rodríguez, Gabriela: *La mujer migrante nicaragüense en Costa Rica, un llamado a la solidaridad entre mujeres*, ARMIF, San José de Costa Rica, 1996.

La Gaceta, Diario Oficial de la República de Nicaragua, Miércoles 20 de Noviembre de 1996

Camacho, Carlos: "Los primeros mayas del Siglo XXI: Reflexiones en torno al cambio social en las comunidades de retornados del norte de Guatemala" en *fotocopias*, 1995.

Perez Sainz, J.P. y E Castellanos de Ponciano (Coords.) *Mujeres y empleo en la ciudad de Guatemala*, FLACSO, Guatemala 1991.

Martin, Philip: "Emigration Dynamics in Mexico and Central America: The case of Agriculture", documento presentado ante el *Policy Workshop on Emigration Dynamics in Mexico, Central America and the Caribbean*, OIM, FNUAP San José de Costa Rica junio de 1996.

Marmora, Lelio: "El fenómeno migratorio regional en América Central y del Norte, Políticas y Gobernabilidad, OIM", ponencia ante el *Foro Regional sobre Derechos Humanos Refugiados y Migraciones en América Central*, San José de Costa Rica 1996.

FNUAP/UNICEF: Capitulo X: Migración Internacional, documento emanado de la Conferencia Internacional sobre

Población y Desarrollo, El Cairo 5-13 de septiembre de 1994, FNUAP UNICEF, (Resumen) Fundación Arias para la Paz, San José de Costa Rica 1994

Escaler, Narcisa: “New Migration Realities in Post-Cold War Era: Challenges to the Churches” discurso pronunciado ante la Global Ecumenical Consultation on orced Displacement of People, ADDIS ABABA, Etiopioa, 1995.

Naciones Unidas, Asamblea General, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, 25 de febrero de 1991, Resolución Aprobada por la Asamblea, 1991.

Tousignant: “Migration and Mental Health. Some Prevention Guidelines” en *International Migration*, Quaterly Review Vol. XXX, International Organization for Migration, Comission of the European Communities. Geneva Switzerland, 1992.

Malaurie, Jean: “L’avenir est aux peuples premières, Pour une perestroïka de l’Eglise”, en *Le monde Diplomatique*, Juilliet, Francia, 1998.

Ir a Contenido

APÉNDICE 1

CONVENCIÓN Y LEYES NACIONALES

*Ratificación de los países de la región
de la Convención del 51 y del protocolo Adicional de 1967.*

País	Fecha en que ratifica la Convención del 51 y reservas	Fecha en que ratifica el Protocolo de 67 y reservas
Belice:	27 de junio de 1990	27 de junio de 1990
Costa Rica*	28 de marzo del 1978	28 de marzo de 1978
El Salvador	28 de abril del 1983	28 de abril de 1983, con reserva al art.4
Guatemala	22 de septiembre de 1983. Re- servas: respecto a “tratamien- to favorable en lo posible”.	22 de septiembre 1983
Honduras:	23 de marzo de 1992 Reservas: art. 7 sobre discre- ción del Estado en el trata- miento; art. 17 laboral y cuotas; art.24; laboral y segu- ridad administrativa y social; arts. 26 y 31, destino y lugar de residencia; y art. 34 no obliga- ción respecto a facilidades para la naturalización.	23 de marzo de 1992, Reservas I (1).

118 ENCUENTRO CENTROAMERICANO DE MOVILIDAD HUMANA: "MIGRANTE Y REGUGIADO"

País	Fecha en que ratifica la Convención del 51 y reservas	Fecha en que ratifica el Protocolo de 67 y reservas
Nicaragua	28 de marzo de 1980	28 de marzo de 1980
Panamá*	2 de agosto de 1978	2 de agosto de 1978
Colombia	28 de julio de 1951	4 de marzo de 1980
Perú	21 de diciembre de 1964 Reservas I (1) y II)	15 de septiembre de 1983
Ecuador	17 de agosto de 1955 Reservas arts. 1, 15)	6 de marzo 1969
México**	no es firmante de la Convención	ni del Protocolo.

Fuente:

* En América Central solamente Panamá y Costa Rica tienen normativa interna específica de refugio.

** México no es parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, ni del Protocolo Adicional de 1967, solo hasta el año de 1995, se puso en práctica una política que se basa en una figura jurídica del refugiado.

Ir a Contenido

APÉNDICE 2

REALIDAD ESTADÍSTICA DEL FENÓMENO

*Cuadro 1: Pobreza en América Latina.
Extensión y Cobertura de la Pobreza,
(en porcentaje de la población y millones de personas)*

	1960	1970	1980	1986	1990
Pobreza					
Porcentajes	51	40	41	43	46
Personas	110	113	136	170	196
Indigencia					
Porcentajes	26	19	19	21	22
Personas	56	54	62	81	93

Fuente: ECLA/UNFPA/CELADE: Población Equidad y Transformación Productiva, Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, México, 1993, cuadro II.2 pagina 39, referido por Castillo, 1995.

En el cuadro anterior resulta claro que el período crítico respecto al crecimiento de índices de pobreza e indigencia en la región Latinoamericana se inicia en los años 80s. El patrón de la migración también coincide con aquel que va del campo-ciudad-región-continente y los mayores flujos se dirigen de norte a sur. No obstante como ya comentamos existen también polos de atracción intermedios que sirven de destino temporal o definitivo, por ejemplo en el caso de los nicaragüenses, los salvadoreños y en menor número relativo los mexicanos en la región latinoamericana.

Para ilustrar lo dicho presento el siguiente cuadro que muestra cómo los flujos migratorios van cambiando su patrón conforme se pasa, en este caso, de la década de los 70s a la de los 80s. De una migración interna pasa a una migración hacia el extranjero producto de la desintegración social, incluyendo la parálisis de la economía y el vacío institucional.

APÉNDICE 2

REALIDAD ESTADÍSTICA DEL FENÓMENO

Cuadro 2: Stock de migrantes de América central y México (en miles)

País	Fuera de la región Latinoamericana		Dentro de la región Latinoamericana	
	1970	1980	1970	1980
Costa Rica	17	31	12	7
El Salvador	16	97	20	29
Guatemala	18	66	12	3
Honduras	28	40	29	8
México	769	2.217	14	19
Nicaragua	16	45	29	54
Panamá	21	62	8	8
Total	886	2.557	125	128

Fuente: Lattes y Recchini de Lattes, (1991, *International Migration in Latin America: Patterns, Determinants and Policies*, ECE/UNFPA, Expert Group Meeting on International Migration, Geneva,) 1991, citado por Marmora 1996

Nota: Para valorar los datos estadísticos sobre migración en la región es importante insistir en el hecho de que, en una importante medida, el ingreso de migrantes a los respectivos países de la región se lleva a cabo sin que medie un trámite formal, consecuentemente la estadística debe solo tomarse a título indicativo y no considerarla según un criterio de representatividad.

Ir a Contenido