

---

# ENTRE REDES

---

Número 5

Abril 2001

---

## Contenido

### Fortalecimiento de redes entre México y Centroamérica

Creación del Foro Migraciones en México.....2

Avances del Foro Nicaragüense para las Migraciones.....5

### La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones

La VI Conferencia Regional sobre Migración.....6

Capacitación sobre Técnicas de Monitoreo en el marco de la iniciativa de Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de Migrantes en condiciones de intercepción, detención, expulsión y recepción.....10

### Derechos Humanos y Migración

Migrantes y Refugiados en el contexto de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia.....13

La Migración en El Salvador y los Derechos Humanos.....16

Los Derechos Laborales de los Trabajadores Fronterizos en la Frontera Sur de México.....17

### Género y Migración

Mujeres trabajadoras agrícolas guatemaltecas en la frontera sur de México.....19

### Desarrollo y Migración

Las remesas y los organismos internacionales.....22

### Otras redes

Iniciativas sobre migración México-Estados Unidos: diálogo entre OCs y legisladores mexicanos.....24

Redes de Protección a Refugiados y Solicitantes de Refugio..... 27

### Análisis Entre Redes

Un nuevo programa de Regularización Migratoria en México .....27

## Presentación

El presente boletín es una publicación trimestral de Sin Fronteras, IAP (México) que se distribuye electrónicamente entre organizaciones civiles, académicos, grupos comunitarios, cooperativas, colectivos y coordinadoras de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y otros países. Es elaborada con la participación e insumos de diversas organizaciones civiles y académicos de los países antes mencionados.

El boletín *Entre Redes* forma parte de un proyecto impulsado por Sin Fronteras, con el apoyo financiero de la Fundación Ford, para fortalecer las redes de colaboración entre las organizaciones civiles de México y Centroamérica que trabajan en torno al fenómeno de la migración y del refugio. El proyecto, ahora en su segunda fase, tiene el objetivo de fortalecer la capacidad de incidencia y de propuesta de las organizaciones mexicanas y centroamericanas con respecto de la temática de la migración. Algunas de las organizaciones involucradas trabajan aspectos asociados a la migración, tales como desarrollo, libre comercio y género.

Hemos decidido usar el nombre *Entre Redes*, a fin de hacer alusión a las redes de colaboración entre las organizaciones de la región, pero también a las redes de migración que se han construido entre nuestros países. *Entre Redes* pretende ser un espacio de intercambio entre las organizaciones con trabajo en temas relacionados con la migración. Busca ser además una herramienta en la articulación de diversas iniciativas civiles relacionadas con temas como desarrollo, género, defensa de derechos laborales, captación de remesas, etc., los cuales tienen una incidencia en el fenómeno migratorio y la población involucrada en él.

## Fortalecimiento de redes de colaboración entre México y Centroamérica

### Creación del Foro Migraciones en México<sup>1</sup>

#### Introducción

A raíz del cambio de gobierno en diciembre de 2000, la sociedad civil organizada en México se enfrenta ante un nuevo panorama. El cambio de administración representa tanto retos como oportunidades. El presidente Vicente Fox ha reiterado en su discurso que la migración es una prioridad para su gobierno – tanto a nivel nacional como a nivel de la relación bilateral con Estados Unidos-. El hecho de que tal discurso se traduzca en acciones concretas que permitan un cambio sustancial en la forma en que se ha manejado hasta ahora la política migratoria, dependerá en gran medida del papel que desempeñen las organizaciones de la sociedad civil.

En junio de 2000, en el marco del *Mexico-US Advocates Network*, se llevó a cabo la Reunión Binacional “Replanteando la Migración México-Estados Unidos”, en la que participaron cerca de 50 activistas de ambos países. Durante la reunión el grupo de México planteó la necesidad de realizar una reunión amplia con organizaciones de la sociedad civil para evaluar las posibilidades que se perfilan con el cambio de gobierno en el país. El Foro Nacional “La Migración en el Contexto Actual” es el resultado de tal planteamiento.

#### El Foro y sus objetivos

Con el panorama político actual de trasfondo y con el fin de realizar una reflexión colectiva sobre las necesidades y vacíos en la atención del fenómeno migratorio, varias organizaciones convocaron al Foro Nacional

“La Migración en el Contexto Actual”. En el marco del *Mexico-US Advocates Network* y con el apoyo de la Fundación MacArthur, se llevó a cabo en la ciudad de México el Foro Nacional “La Migración en el Contexto Actual”, los días 8 y 9 de marzo. Fue convocado por 16 organizaciones y/o programas<sup>1</sup>. En él participaron alrededor de 40 representantes de organizaciones civiles y académicos de diez estados<sup>2</sup> de la república mexicana.

El Foro constituyó un espacio de diálogo productivo, del cual se derivaron iniciativas relevantes para impulsar el trabajo en torno al fenómeno de la migración a nivel nacional. Durante la introducción se resaltó el hecho de que ese día se celebraba el Día Internacional de la Mujer y que, en ese marco, era necesario realizar planteamientos que consideraran la situación particular de las mujeres en la migración. En un primer momento, se realizó un panel de cuatro presentaciones sobre los aspectos más sobresalientes del fenómeno en cada región: frontera sur, frontera norte, comunidades de origen – en el caso particular del estado de Puebla- y el D.F. Dentro del mismo panel se presentó el mapa de actores gubernamentales que, a raíz del cambio de gobierno, están involucrados en la atención del fenómeno migratorio. A partir de estas presentaciones y de la discusión subsiguiente, se conformó un diagnóstico de los aspectos principales que requieren la atención tanto por parte de la sociedad civil como de los actores gubernamentales. Algunos de los asistentes presentaron iniciativas en proceso que sus organizaciones están llevando a cabo para

\* Redactado por Liliane Loya, del Área de Educación, Enlace y Difusión de Sin Fronteras, con base en la relatoría del Foro Nacional sobre el Contexto Actual de las Migraciones.

---

<sup>1</sup>Academia Mexicana de Derechos Humanos • Albergue del Desierto • Casa del Migrante - Tapachula • Casa Madre Assunta • Casa YMCA de Tijuana • Comité Cívico de Derechos Humanos • Centro de Apoyo al Trabajador Migrante • Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba • Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos • Departamento de Migración de la Comisión Episcopal de Pastoral de Movilidad Humana • Mexico-U.S. Advocates Network • Programa de Atención a Migrantes de Caritas Arquidiócesis • Programa de Migración de la Universidad Autónoma de Zacatecas • Programa de Migrantes de la Universidad Iberoamericana Golfo-Centro • Red “Todos los Derechos para Todos” • Sin Fronteras.  
<sup>2</sup>Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, y Zacatecas.

atender determinado aspecto de la problemática. Posteriormente, a partir de una lluvia de ideas, se plantearon las posibles acciones a desarrollar para fortalecer tales iniciativas y/o atender diferentes coyunturas, temáticas y vacíos de política en torno al fenómeno de la migración, los cuales - de acuerdo con la experiencia de los participantes- requieren de una acción inmediata. Finalmente, los participantes realizaron un ejercicio para priorizar tales acciones y se diseñó un plan de trabajo sobre cada acción prioritaria.

El Foro tuvo como objetivos primordiales:

- Fortalecer la comunicación y el trabajo de colaboración entre las organizaciones y académicos mexicanos.
- Avanzar en el aprendizaje mutuo de la problemática, con base en el análisis conjunto e intercambio de experiencias.
- Desarrollar una visión común de la problemática, a partir de identificar tres prioridades para la acción.

Como resultado de este proceso de diálogo y reflexión, se obtuvieron tres acuerdos centrales.

1. La constitución del *Foro Migraciones*. La mayor parte de las organizaciones participantes decidieron constituirse formalmente en el *Foro Migraciones*, e invitar a participar a aquellas organizaciones que a pesar de no haber asistido, estén interesadas en realizar un trabajo coordinado en torno al tema. El Foro, conformado el 9 de marzo por 20 de las organizaciones asistentes y 7 personas, entre las cuales se incluyen académicos y especialistas en la problemática migratoria, tendrá un carácter permanente y una estructura mínima de organización interna. Esto dará mayor coherencia y fuerza a las voces que intentan llamar la atención sobre el fenómeno e incidir en las políticas y programas actuales y a futuro. Se nombraron personas responsables de elaborar una propuesta de organización interna del Foro, misma que será enviada a los integrantes para su consideración y comentarios.
2. La organización colectiva para integrar la

agenda civil para la visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes. Aunque todavía no se conoce la fecha de la visita, los participantes acordaron que era necesario trabajar previamente a la misma, particularmente en la elaboración de la Segunda Parte del Informe *Migración: México Entre Sus Dos Fronteras*, el cual servirá como insumo de la visita. Para ello se nombraron responsables, por regiones, que a su vez fungirán como puntos focales para la organización de la agenda civil de la visita de la Relatora.

3. La propuesta de crear y desarrollar un Centro de Comunicación e Información encargado de la difusión del fenómeno de la migración, a fin de levantar el tema y colocarlo en las prioridades de la agenda política e informar a la opinión pública. Este Centro servirá como órgano de intercomunicación entre las organizaciones y personas del Foro, con un fuerte componente de capacitación para aquellas organizaciones que estén interesadas en desarrollar estrategias de trabajo en medios de comunicación. Los integrantes del Foro se encargarán de desarrollar un proyecto que después servirá para buscar financiamiento.

### **Antecedentes del Foro Migraciones**

La creación del *Foro Migraciones* representa un avance en el fortalecimiento de las redes de colaboración entre organizaciones civiles, académicos y activistas que ya han venido realizando un trabajo coordinado en torno a la problemática migratoria. La colaboración hasta ahora se ha dado de manera coyuntural, en iniciativas específicas. Sin embargo, los foros de diálogo y espacios de discusión que se habían comenzado a dar de manera más frecuente, han contribuido en cierta medida con el proceso de institucionalización de la colaboración.

Los integrantes del Foro ya habían coincidido en iniciativas relacionadas con el tema de la migración que han tenido cierto impacto en los ámbitos nacional y regional. De enero a junio de 1999, alrededor de 15 organizaciones trabajaron en la elaboración del Informe *Migración: México Entre Sus Dos Fronteras*, el

cual fue presentado públicamente en octubre de 1999. El Informe, basado en la documentación y el análisis realizado por organizaciones civiles y académicos, fue presentado a la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Mary Robinson, durante su visita a la frontera entre México y Estados Unidos en octubre de 1999, el cual ha recibido buena crítica por parte de especialistas, legisladores, representantes de organismos internacionales, entre otros.

De igual forma, en marzo de 2000, se conformó una red de apoyo para los migrantes candidatos a regularización, en el marco del Proyecto de Promoción del Programa de Regularización Migratoria, lanzado por el Instituto Nacional de Migración en febrero de 2000. A partir de esta red, varias organizaciones de apoyo a migrantes de diversas partes de la república mexicana destinaron recursos humanos, materiales y tiempo a la difusión del Programa y a la asesoría directa a personas candidatas para la regularización.

Finalmente, la participación de la sociedad civil mexicana en la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) en el contexto de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), ha experimentado un mayor nivel de coordinación. En la preparación del *Seminario Regional sobre Lineamientos para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en condiciones de intercepción, detención, deportación y recepción*, las organizaciones mexicanas trabajaron conjuntamente en la elaboración de un Diagnóstico nacional que fue presentado durante el Seminario que tuvo lugar en Guatemala en noviembre de 2000. La iniciativa constituye un ejemplo más del nivel de coordinación de las organizaciones mexicanas en materia de protección a los derechos de los migrantes.

### **Propuestas presentadas por algunos interlocutores**

Durante la reunión y ya constituidos formalmente, el Foro Migraciones recibió a tres funcionarios involucrados en la atención de la problemática: Lic. Felipe de Jesús Preciado, Comisionado del Instituto Nacional de

Migración (INM); Lic. Gustavo Mohar, Director de Política Migratoria y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores; y Lic. Antonio Bolívar, en representación del Lic. Ruffo Appel, Comisionado Presidencial para Asuntos de Frontera Norte. Después de intercambiar impresiones sobre los programas del nuevo gobierno con respecto del fenómeno migratorio, a partir de un ofrecimiento de Gustavo Mohar, se tomó un acuerdo adicional: el de constituir un espacio permanente de diálogo entre el Foro Migraciones y los funcionarios que participaron en el panel, en torno a temas específicos relacionados con la migración. Los miembros del Foro podrán proponer los temas específicos que se interesen en tratar y se realizarán las reuniones de manera periódica, a fin de contribuir a una retroalimentación entre sociedad civil y gobierno en torno al tema.

Adicionalmente, el Comisionado del INM, dio a conocer que ese Instituto tiene un proyecto de ampliación y remodelación de la Estación Migratoria de la ciudad de México e invitó a los integrantes del Foro a conocer el proyecto y aportar sugerencias. El proyecto de ampliación y remodelación surge como respuesta a la necesidad de mayor espacio para evitar el hacinamiento, al igual que a la necesidad de acomodar a diferentes grupos de población en espacios diferentes: menores no acompañados, familias, enfermos y discapacitados.

Finalmente, dio a conocer que se está conformando el Plan para la Frontera Sur, a partir de reuniones intersecretariales. Asimismo, invitó a los asistentes a conocer el Plan y a realizar observaciones sobre el mismo.

### **Conclusiones**

La creación del Foro Migraciones constituye un paso importante en la articulación de esfuerzos de la sociedad civil organizada en México involucrada en el tratamiento del fenómeno de la migración. Además, es un avance importante en el fortalecimiento de la capacidad de generación y gestión de propuestas de. Es un resultado, en parte, de la historia de trabajo colectivo y coordinado que se ha realizado desde hace varios años. De igual forma, responde a una necesidad de

incrementar la capacidad de las organizaciones que trabajan en el tema para incidir en la toma de decisiones. Particularmente, a partir del cambio de gobierno se abre una serie de oportunidades en teoría que deben aprovecharse para influir en el diseño de políticas de atención al fenómeno de la migración con un carácter integral.

Las organizaciones que trabajan en torno a la problemática migratoria en América Central han constituido foros o mesas permanentes con objetivos similares. A través de la participación de estas organizaciones en la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones ha sido posible observar que su articulación mediante estos foros han dado un impulso a la profesionalización y capacidad de gestión y seguimiento de sus integrantes. En México, el proceso tomó un poco más de tiempo, sin que esto signifique que la participación de las organizaciones mexicanas en la Red no ha destacado. La diversidad de organizaciones que conforman el Foro – desde organizaciones de atención directa a migrantes, organizaciones de defensa de derechos humanos, especialistas y académicos, organizaciones campesinas, entre otras, es un aspecto positivo que también exige de un esfuerzo sostenido para lograr una articulación coordinada. Indiscutiblemente, la conformación del Foro permanente permitirá fortalecer el perfil de participación, a la vez que ofrecerá la posibilidad de que se integre el trabajo de organizaciones que hasta ahora no habían estado vinculadas de manera directa con el trabajo a nivel regional.

La realización de los Seminarios-Talleres le ha dado un nuevo impulso a la colaboración entre las diferentes redes de organizaciones en la región. A partir de los Seminarios y de las actividades complementarias que de ellos se derivan, se ha notado un mejor nivel de coordinación entre las organizaciones de la región. La organización de los mismos Seminarios ha conllevado a una colaboración estrecha entre organizaciones de diferentes sectores y organizaciones involucradas en el trabajo sobre migración. La participación de los académicos e investigadores ha sido importante, pues ha contribuido a la solidez teórica y metodológica de las iniciativas planteadas en los espacios de discusión.

## Avances del Foro Nicaragüense para las Migraciones

*Por Jorge Estrada\**

A partir de su creación, en noviembre de 2000, el Foro Nicaragüense para las Migraciones (FONIMI) definió como una de sus metas prioritarias, la elaboración de un Diagnóstico Nacional sobre el fenómeno migratorio, en el cual participen diferentes sectores de la sociedad. Para ello, ha realizado diversas acciones de intercambio de información.

El 15 de enero de 2001 se llevó a cabo el Foro sobre Género, Migración y Desarrollo Humano, en el que participaron diferentes instancias de gobierno, instituciones académicas, organizaciones civiles y organismos internacionales. Entre las instituciones gubernamentales que asistieron, se encuentran: los Ministerios de Migración y Extranjería, de Educación, y de la Familia, al igual que la Secretaría de Acción Social y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Por su parte, algunas de las organizaciones civiles que participaron incluyen: Caritas, Habitar, Anocheri, la Facultad Latinoamericana para las Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede en Nicaragua, y el Consejo de Iglesias Evangélicas Pro Ayuda al Desarrollo (CEPAD). De igual forma, participaron la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Durante el Foro, FLACSO presentó un estudio sobre el empleo y uso de remesas en Nicaragua con la perspectiva de género y las consecuencias de la migración en la desintegración familiar. La realización del Foro permitió promover un mayor intercambio entre la sociedad civil organizada y las instituciones de gobierno sobre la problemática migratoria. Entre otros resultados relevantes, se acordó impulsar una campaña permanente de divulgación sobre las consecuencias de la migración en las alcaldías municipales. Además, se hizo un llamado a que las organizaciones de la sociedad civil divulguen

\* Jorge Estrada es Secretario Ejecutivo de Movilidad Humana en Caritas-Nicaragua.

sus iniciativas y su trabajo ante la población y el gobierno.

El 3 abril de 2001, el FONIMI organizó la presentación del *Estudio sobre Empleo y Remesas dentro de la Migración Nicaragua – Costa Rica*. FLACSO presentó un estudio preliminar sobre la dinámica económica de la población nicaragüense en Costa Rica. Participaron organizaciones civiles, instituciones académicas y organismos internacionales. La participación de las instituciones gubernamentales fue escasa. Al final de la presentación, se sugirió ampliar las líneas de investigación sobre el fenómeno migratorio en Nicaragua. Asimismo, los participantes concluyeron que es necesario incidir en las políticas y legislación migratoria y laboral en Nicaragua.

Un grupo de organizaciones civiles que han participado en el Foro desde su fundación, han decidido promover la creación del Foro de Organizaciones Civiles que trabajan el tema migratorio, con el propósito de vitalizar el FONIMI, hacer propuestas como sociedad civil ante el foro y coordinar esfuerzos dentro y fuera de Nicaragua. Entre las organizaciones promotoras de esta iniciativa se encuentran: la Pastoral de Movilidad Humana de Cáritas, el Consejo de Iglesias Evangélicas Pro Ayuda al Desarrollo (CEPAD), el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (INIES). Dichas organizaciones han programado una reunión para el 27 de abril 2001.

La iniciativa de institucionalizar la participación autónoma de las OSC que trabajan el tema migratorio, surge a partir de la necesidad de afianzar la coordinación de las organizaciones para impulsar temas prioritarios que ellas mismas han identificado. Las principales preocupaciones de la sociedad civil, actualmente, incluyen: la política y legislación migratoria en el país, la documentación de nicaragüenses dentro y fuera del país, y la ausencia de políticas de desarrollo humano para los sectores vulnerables o empobrecidos de la sociedad. Los ciclos en el sector agrícola y su impacto en los flujos migratorios representan también un motivo de preocupación para las organizaciones. Se sabe que gran parte de la

mano de obra empleada en el sector cafetalero enfrenta dificultades para retener su empleo en los meses próximos, debido a una reducción drástica en la producción de este cultivo. Por ello, es de esperarse una emigración masiva hacia los principales destinos de los flujos migratorios originarios de Nicaragua: Costa Rica, Honduras, Guatemala y Estados Unidos de América.

El objetivo central del FONIMI consiste en construir una agenda conjunta para abordar los principales problemas que aquejan a los migrantes, en diferentes ámbitos, la sociedad civil organizada piensa contribuir a este objetivo fortaleciendo la coordinación interna. Entre otras cosas, el FONIMI se ha planteado como aspectos prioritarios, la elaboración de un Anteproyecto de Ley sobre Refugio y Asilo y la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990. Se espera que en su próxima reunión, a realizarse el 11 de mayo, el FONIMI analice los pasos a seguir en ambos temas.

## **La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones**

### **La VI Conferencia Regional sobre Migración - Avances en la consolidación de la RROCM**

*Por Anne Seymour\**

Del 19 al 23 de marzo de 2001, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) sostuvo en San José, Costa Rica una reunión paralela la reunión viceministerial de la

\* Anne Seymour es coordinadora de Programa del Mexico-U.S. Advocates Network en Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights, Chicago, IL, miembro de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones. La traducción al español fue realizada por Liliane Loya.

VI Conferencia Regional sobre Migración (CRM)<sup>1</sup>. Más de 50 representantes de la sociedad civil organizada de América Central y del Norte participaron en la reunión<sup>2</sup>. La reunión contribuyó al fortalecimiento interno de la red y al afianzamiento de su posición en el proceso de la CRM.

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel decisivo en la conformación de la CRM. Desde la sesión inaugural de la CRM en 1996, en Puebla, la sociedad civil ha conquistado espacios de interlocución con los gobiernos. Al reunirse de manera paralela a las delegaciones de los gobiernos de la región, la red se ha propuesto incidir en la toma de decisiones, promover políticas migratorias alternativas, así como compartir información.

En la CRM en marzo de 2001, la RROCM hizo dos presentaciones formales a las delegaciones gubernamentales sobre temas de derechos humanos, políticas de control migratorio y desarrollo y migración. Además, los representantes de la sociedad civil participaron en un Seminario-Taller sobre Técnicas de Monitoreo.

---

<sup>1</sup> La Conferencia Regional sobre Migración es un foro intergubernamental conformado por funcionarios de migración y relaciones exteriores de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, los cuales sostienen reuniones anuales de nivel viceministerial para discutir temas relacionados con la migración. La CRM ha existido desde 1996, en que los gobiernos de la región decidieron formar un nuevo foro para mejorar la comunicación y el intercambio de información a fin de crear acuerdos de cooperación sobre migración. Argentina, Colombia y Ecuador participan como observadores, al igual que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización Internacional para las Migraciones y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>2</sup>Participaron en la organización de la reunión: El Productor, Heartland Alliance y Sin Fronteras. El apoyo financiero para la asistencia de los integrantes de la RROCM fue proporcionado por *Catholic Relief Services*, la *Fundación John D. & Catherine T. MacArthur*, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la Organización Internacional para las Migraciones y la Fundación Ford.

## **Preocupaciones actuales sobre migración – Recomendaciones de la Sociedad Civil a la CRM**

Durante la reunión de la RROCM se generó un intercambio de ideas sobre las preocupaciones de la sociedad civil en el contexto actual de la migración. Entre otros asuntos, se mencionó el acuerdo propuesto sobre el retorno de migrantes extra-regionales, la situación en El Salvador en la fase posterior al terremoto y el tráfico de migrantes. De igual forma, se discutieron las acciones conjuntas de la red para el año 2001, particularmente la iniciativa de la RROCM de desarrollar una serie de Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción. Después de su discusión interna, los integrantes de la red plantearon sus preocupaciones y sugerencias a las delegaciones gubernamentales.

### **La Migración Extra-regional**

La RROCM y algunas organizaciones internacionales de derechos humanos se encuentran preocupadas por un memorandum de entendimiento firmado entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Departamento de Estado de Estados Unidos sobre el "Marco de Ejecución del Programa General de Cooperación de la Conferencia Regional sobre Migración para el Regreso de los Migrantes Extra-Regionales". Los términos del acuerdo, los cuales podrían servir como modelo para subsiguientes acuerdos bilaterales entre la OIM y otros gobiernos integrantes de la CRM, establecen un mecanismo para que "los países de la CRM colaboren para el regreso voluntario de los migrantes extrarregionales a sus países de origen o último domicilio habitual, previa solicitud expresa de la OIM". La OIM proporcionará asistencia a los países de América del Norte y Central en el retorno voluntario de estos migrantes que hayan agotado todos los recursos legales internos.

La migración extra-regional es un fenómeno complejo. Los países miembros de la CRM detienen cada año miles de migrantes de otras regiones y se ven obligados a absorber los

costos económicos y técnicos de su detención y de su retorno, en caso de que no sean elegibles para permanecer en el país. En algunos países de la CRM, los migrantes extra-regionales son detenidos durante meses porque los gobiernos no tienen los recursos necesarios para financiar su deportación. Algunos países requieren que los migrantes permanezcan en detención hasta que encuentren los recursos necesarios para cubrir los gastos de su viaje de regreso, o porque determinado país no tiene relaciones diplomáticas con el país de origen y por lo tanto, la persona no puede obtener los documentos de viaje.

De cualquier forma, el acuerdo que se encuentra en discusión entre el gobierno estadounidense y la OIM plantea serias preocupaciones en relación con los derechos humanos de los migrantes, por las siguientes razones:

a) El programa no establece explícitamente quién es responsable de asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes – la OIM no debe sustituir a los Estados en sus facultades – y la instrumentación del programa no debe interferir con el cumplimiento de tales obligaciones.

b) La diferenciación que establece el programa entre migrantes regionales y extra-regionales institucionaliza estándares de trato diferente para los migrantes, con base en su nacionalidad, lo cual puede resultar en prácticas discriminatorias.

c) La interdicción de naves en aguas internacionales es motivo de preocupación porque el documento no define el nivel de procesamiento de solicitudes de asilo y de refugio se habrá de llevar a cabo, ni tampoco define qué autoridades serían las responsables de realizarlo.

d) Mediante la interdicción de naves en aguas internacionales, los Estados limitan el ejercicio de los derechos humanos, ya que se expande la jurisdicción de éstos y la posibilidad de violar sus obligaciones internacionales.

Debe reconocerse el valioso esfuerzo de superar los obstáculos financieros y diplomáticos que resultan en detenciones prolongadas de migrantes que han recibido una orden de deportación y que carecen de remedio legal alguno. Sin embargo, un programa de ese tipo debe operar dentro del marco de las obligaciones estatales de protección de los derechos humanos.

A pesar de la constante oposición de la sociedad civil, el programa se encuentra actualmente en su fase de instrumentación. El Comunicado Conjunto de la CRM invitó a “los miembros de la CRM, que así lo deseen, a adoptar el documento” mencionado “como un punto de referencia para la negociación de acuerdos entre la OIM y países miembros de la CRM, de conformidad con el marco jurídico de cada país”. (Se puede obtener una copia del acuerdo sobre migración extra-regional y un análisis más amplio sobre las implicaciones de dicho acuerdo por parte de la RROCM en [www.mexicousadvocates.org](http://www.mexicousadvocates.org)).

### Otras preocupaciones

A partir de una serie de presentaciones y discusiones sobre cuestiones que actualmente afectan los flujos migratorios, incluyendo el contrabando/tráfico de personas y los efectos del terremoto en El Salvador, las organizaciones civiles:

- Solicitaron a los gobiernos de la CRM que no lo han hecho, que firmen y ratifiquen la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y la Convención Contra el Crimen Transnacional Organizado y sus Protocolos adicionales;
- Solicitaron a los delegados gubernamentales que sus países desarrollen programas que protejan de manera efectiva a las víctimas del tráfico.
- Instaron a los gobiernos a desarrollar soluciones y programas duraderas o de largo plazo para los nacionales de El Salvador, Honduras y Nicaragua;
- Expresaron la necesidad de que los países de destino transfieran recursos a los países de origen a fin de contribuir a su desarrollo, al igual que para crear las condiciones que faciliten el desarrollo dentro de un marco de responsabilidad internacional compartida de los Estados para la regularización de los flujos migratorios; y
- Propusieron la inclusión de un Seminario-Taller conjunto anual sobre la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes,



dirigido a representantes de las organizaciones civiles, funcionarios gubernamentales y otros actores que pudieran interesarse.

### **Acciones conjuntas a futuro – la iniciativa de Lineamientos Regionales**

La RROCM también aprovechó la reunión en San José para definir el proceso interno de la red y continuar impulsando las acciones conjuntas para 2001, particularmente la iniciativa de desarrollar una serie de Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción.

La naturaleza de la migración en la región ha cambiado sustancialmente desde que se inició el proceso de la Conferencia Regional sobre Migración en 1996. El modelo predominante de la migración regional sur-norte se ha transformado por el aumento en la migración intra-regional y extra-regional. Durante la V reunión anual de la CRM en marzo de 2000, la RROCM propuso la iniciativa de desarrollar una serie de Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción (Lineamientos). Dicha iniciativa fue bien recibida por los representantes gubernamentales.

En un esfuerzo por desarrollar un consenso sobre la utilidad de los Lineamientos, la RROCM presentó durante el VI CRM en San José, un informe que muestra las tendencias regionales en la migración. El informe fue presentado a los delegados gubernamentales a la CRM, organizaciones internacionales y otras instituciones, agencias y personas interesadas. Los representantes de la RROCM solicitaron a los delegados que la iniciativa de Lineamientos se incorpore en el Plan de Acción 2001 de la CRM. De igual forma, solicitaron que: a) los gobiernos faciliten el acceso de las organizaciones civiles de la RROCM a la información y a las instalaciones de detención; b) los gobiernos nombren un comité técnico que trabaje en coordinación con la RROCM para desarrollar un documento preliminar de los Lineamientos; y c) respalden y participen en un Seminario conjunto con la RROCM para revisar el documento

preliminar y durante el cual, la RROCM, presentará los resultados de su investigación.

La reacción de los gobiernos ante el informe y ante los avances de la iniciativa fue muy positiva. En su Comunicado Conjunto, los gobiernos de la CRM acordaron incorporar la iniciativa de Lineamientos en su Plan de Acción y colaborar con la investigación necesaria a través de facilitar el acceso a la información y a las instalaciones en las que se encuentran los migrantes durante las diferentes fases del proceso de control migratorio. Los gobiernos de la CRM acordaron también autorizar que la Red de Enlace de Oficiales de Protección Consular se reúna con la RROCM para desarrollar los Lineamientos. La RROCM nombró un grupo de trabajo técnico que se reunirá con la Red de Enlace en octubre de 2001 para desarrollar un documento preliminar aceptable para ambas partes, a fin de que éste sea enviado a los gobiernos de la CRM para su ratificación en marzo 2002.

A partir de abril y hasta el otoño de 2001, un comité designado por la RROCM trabajará en un borrador de Lineamientos para ser presentado y discutido dentro del marco de un Seminario conjunto para sociedad civil y gobiernos en el otoño de 2001. En la reunión vice ministerial de la CRM de 2002, se presentará una versión más acabada de los lineamientos. Adicionalmente, la RROCM comenzará a publicar los diagnósticos nacionales, cada mes, a partir de abril 2001.

### **El desarrollo interno de la red**

Durante la reunión, se lograron avances importantes en términos del desarrollo de la red. El papel del comité ejecutivo obtuvo una mejor definición, y se identificaron personas-enlace en cada país. El trabajo de protección de los derechos de los migrantes y refugiados a lo largo de la región se ha intensificado desde 1996, y la mayoría de los países ha formado una Mesa o Foro permanente sobre Migración. Estos Foros o Mesas se han encargado de coordinar los esfuerzos de promoción de derechos de los migrantes a nivel nacional. Cada uno de estos foros servirá como punto focal en cada país para efectos de la coordinación interna de la RROCM. Actualmente, el comité ejecutivo se encuentra elaborando un documento sobre los procedimientos internos de la RROCM, el cual será discutido en la reunión anual del 2001.

## Conclusión

La CRM en su totalidad y, particularmente las reuniones vice ministeriales ofrecen la oportunidad ideal para que los representantes de organizaciones civiles y de gobiernos intercambien puntos de vista sobre las oportunidades, retos y dificultades asociadas al fenómeno de la migración en el ámbito regional. La CRM es un foro de gran utilidad para que la sociedad civil sensibilice a los funcionarios clave sobre la relación que existe entre la migración, los derechos humanos y el desarrollo. La reunión también contribuyó al fortalecimiento de la red de la sociedad civil a través de las discusiones sobre el funcionamiento interno de la misma y del desarrollo de un plan de acción conjunto para el año 2001.

## Capacitación sobre Técnicas de Monitoreo en el marco de la iniciativa de Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de Migrantes

Por Gretchen Kuhner\*

Los días 19 y 20 de marzo, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) organizó un Seminario-Taller en San José Costa Rica, en el marco de la VI Conferencia Regional Migración (CRM)<sup>1</sup>. El Seminario-Taller tuvo el propósito de ayudar a los integrantes de la RROCM a planear algunas actividades de monitoreo, las cuales forman

---

<sup>1</sup> El Seminario-Taller se realizó con el apoyo de *Catholic Relief Services*.

\* Gretchen Kuhner es Coordinadora del Área Legal de Sin Fronteras y coordina la iniciativa de la RROCM sobre Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción.

parte de la iniciativa de Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción.

## Antecedentes

Reunidas en Guatemala en noviembre de 2000, las organizaciones miembros de la RROCM decidieron que la capacitación en técnicas de monitoreo era una prioridad dentro de la iniciativa de Lineamientos Regionales. Al realizar los diagnósticos nacionales, los cuales han servido de insumo para la iniciativa, las organizaciones de la red y los funcionarios que participaron detectaron vacíos en la información disponible sobre las condiciones de los migrantes en la región. Por ejemplo, en México, los migrantes son detenidos, interrogados y, frecuentemente, coaccionados en los diferentes puntos de inspección, por parte de autoridades migratorias, de la Policía Federal Preventiva, de aduanas e, inclusive, por el ejército. Sin embargo, a la fecha, no se ha realizado una documentación sistemática de estas prácticas a nivel nacional. Situaciones similares en otros países motivaron la realización de la capacitación en monitoreo durante las reuniones de la VI CRM.

Entre los objetivos del Seminario se definieron:

- Capacitar a los miembros de la RROCM en las técnicas de monitoreo relacionadas específicamente con la situación de los migrantes en condiciones de intercepción, detención, deportación y recepción;
- Promover la instrumentación de actividades de monitoreo de manera estructurada y continua en la región; y
- Reunir información y preparar informes con cierta homogeneidad en sus contenidos, sobre la situación de los migrantes en la región, para ser utilizados como instrumento de incidencia a la par de la iniciativa de Lineamientos Regionales.

## Los temas y las actividades

Las actividades de capacitación incluyeron presentaciones de personas con experiencia en trabajo de documentación de violaciones a los derechos humanos. Durante la sesión introductoria, se mostró un video sobre violaciones a los derechos humanos de los

migrantes en la frontera México-Guatemala, como herramienta para aplicar los principales principios de monitoreo. Posteriormente, siguieron las presentaciones y, finalmente, se organizaron grupos de trabajo a fin de desarrollar propuestas de monitoreo específicas.

La sección introductoria incluyó los siguientes temas:

- a) Definición de monitoreo
- b) Objetivos y posibles resultados del monitoreo
- c) Importancia de la documentación y la incidencia
- d) Fuentes de información y criterios para obtener la información
- e) Evaluación de la información y formas de asegurar la confiabilidad y objetividad de la misma

### **Monitoreo en zonas de tránsito de migrantes**

María Jiménez, del *Immigration Law Enforcement Monitoring Project* (ILEMP) del *American Friends Service Committee* y Nathan Selzer del *Proyecto Libertad* (Texas) presentaron el modelo de ILEMP sobre monitoreo de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en la frontera México-Estados Unidos.

Comentaron experiencias oficiales de documentación de violaciones a los derechos de migrantes mediante mecanismos tales como buzones telefónicos y oficinas especiales para reportar quejas, las cuales han fracasado debido a que los migrantes temen reportar abusos ante instancias gubernamentales, pues desconfían de ellas.

De acuerdo con ILEMP, es indispensable, por un lado, tener una homogeneidad en el uso de definiciones de actos de abuso, y por otro, utilizar clasificaciones de abuso adecuadas. En el modelo de ILEMP destacan algunas características: a) El apoyo que significa para las víctimas de abuso el sólo hecho de que alguien que escuche su experiencia; b) Ofrece un modelo alternativo para promover la justicia que involucra a actores de la comunidad; c) Está basado en una capacitación continua de los actores involucrados.

El modelo fue bien recibido por las organizaciones que realizan trabajo en zonas de tránsito de migrantes. Particularmente, los

participantes que trabajan en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica se interesaron en instrumentar un proyecto similar.

### **Monitoreo en centros de detención**

Tanto los diagnósticos nacionales elaborados por miembros de la RROCM para la iniciativa de Lineamientos Regionales, como el informe regional, mostraron la falta de información que prevalece en relación con las condiciones de detención de migrantes. Por esta razón, y dada su experiencia en el sistema penitenciario en América Latina, se invitó a participar en el Seminario al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y el Trato a los Presos (ILANUD).

Javier Rodríguez, de ILANUD, y Laura Navarro, de Defensoría de los Habitantes en San José Costa Rica, hicieron una presentación conjunta sobre el tema. Javier Rodríguez presentó los resultados de sus visitas al centro de detención en San José. Adicionalmente, proporcionó a los participantes el cuestionario utilizado para documentar las condiciones en el centro de detención, el cual puede ser utilizado en otros centros en la región. Finalmente, presentó una propuesta para realizar monitoreo y proporcionar representación legal a los migrantes en detención.

La presentación de ILANUD causó un fuerte impacto, particularmente en los representantes de las organizaciones costarricenses, las cuales normalmente no realizan funciones de documentación o de representación legal para los migrantes detenidos. Durante sus visitas, ILANUD documentó violaciones graves al debido proceso, incluyendo la detención de migrantes autorizados para permanecer en el país y la detención de menores.

### **Misiones de monitoreo**

Pablo de la Vega, del Observatorio Internacional de Prisiones y Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J.", en Quito, Ecuador, presentó un formato para organizar una misión para monitorear una problemática específica. Durante la presentación enfatizó la necesidad de asegurar la confidencialidad y de realizar un trabajo preparatorio coordinado con todos los actores involucrados.

Los miembros de la RROCM discutieron la posibilidad de realizar una misión de monitoreo en el contexto de la iniciativa de Lineamientos Regionales, a fin de llamar la atención en relación con las discrepancias que existen entre leyes, políticas y procedimientos en la región, al igual que para fortalecer el objetivo del proyecto de establecer criterios comunes para evaluar las prácticas de control migratorio en la región.

### **Grupos de Trabajo**

Cada grupo de trabajo seleccionó una de las metodologías presentadas durante el Seminario, y desarrolló, con base en ella, una propuesta de monitoreo. Por ejemplo, el grupo que planeó realizar una misión de monitoreo en la frontera México-Guatemala, diseñó un proyecto que incluye entrevistas con autoridades migratorias, autoridades de corporaciones policíacas, y migrantes. Con la finalidad de examinar los procedimientos de arresto y expulsión, propusieron organizar un grupo de especialistas de la RROCM, al igual que de miembros de instituciones gubernamentales responsables de instrumentar la política migratoria en la frontera. Finalmente, incluyeron una visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes.

Otro de los grupos, decidió desarrollar una propuesta de monitoreo en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica, con los elementos del proyecto de monitoreo en zonas de tránsito discutidos previamente. Actualmente, las organizaciones de iglesias realizan un trabajo en esa región; a partir del desarrollo del proyecto pretenden contar con una clasificación adecuada de las violaciones a los derechos humanos y educar y sensibilizar a la comunidad en relación con la situación de los migrantes nicaragüenses.

Dos grupos desarrollaron modelos de monitoreo relacionados con las condiciones de detención. Un primer grupo se enfocó en el análisis de los períodos prolongados de la detención, a fin de que la documentación sirva para introducir una queja sobre la protección constitucional. Un segundo grupo se enfocó en las condiciones físicas de detención, siguiendo un modelo similar al propuesto por ILANUD.

### **Conclusiones**

Aunque los integrantes de la RROCM cuentan con diversas capacidades institucionales y experiencia en la documentación de violaciones a los derechos humanos de migrantes, el Seminario-Taller les permitió adquirir conocimientos básicos que les ayudarán a elaborar la versión final de los diagnósticos nacionales, al igual que a obtener información objetiva y sistemática para el desarrollo de la iniciativa de Lineamientos Regionales

Las condiciones de trabajo y la infraestructura con que cuentan las organizaciones que participaron en el Seminario-Taller varían ampliamente. La viabilidad de los proyectos dependerá de la capacidad de las organizaciones para destinar recursos técnicos y humanos a la iniciativa. El tiempo limitado con el que se contó durante el Seminario no permitió avanzar en el análisis de los recursos disponibles y las necesidades de las organizaciones en torno a los proyectos. Este es un ejercicio indispensable que, al menos, las organizaciones deberán realizar individualmente antes de emprender la iniciativa.

La utilidad de las técnicas de monitoreo para el proyecto de Lineamientos Regionales es decisiva. A pesar de que es una iniciativa de la sociedad civil organizada de la región, representada por la RROCM, la reacción de los gobiernos ante el informe y los avances de la iniciativa fue muy positiva. En su Comunicado Conjunto, los gobiernos de la CRM acordaron incorporar la iniciativa de Lineamientos en su Plan de Acción y colaborar con la investigación necesaria a través de facilitar el acceso a la información y a las instalaciones en las que se encuentran los migrantes durante las diferentes fases del proceso de control migratorio. Dar seguimiento a este compromiso es una prioridad en el lanzamiento de los proyectos de monitoreo.

### **La VII Conferencia Regional sobre Migración**

La Conferencia Regional sobre Migración en 2002 se llevará a cabo en ciudad de Guatemala.

## Migración y Derechos Humanos

### Migrantes y Refugiados en el contexto de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia

Por Liliane Loya\*

A unos cuantos meses de su celebración en Sudáfrica, una amplia gama de organizaciones civiles que trabajan en la promoción de los derechos de los migrantes han conformado un Grupo de Trabajo sobre el tema. Paralela a la reunión gubernamental, tendrá lugar una reunión de organizaciones civiles en el que se propondrán estrategias para complementar los acuerdos gubernamentales. Uno de los objetivos es lograr una participación cuantiosa y plural, que abarque los diferentes aspectos relacionados con el racismo, la discriminación y la xenofobia y las diferentes experiencias de acuerdo con cada región.

En el marco de la Conferencia Mundial que tendrá lugar del 28 de agosto al 7 de septiembre, el trabajo de la sociedad civil organizada sobre migrantes está impulsado por un Grupo de Trabajo sobre Migración y Xenofobia conformado por alrededor de 40 organizaciones civiles, nacionales e internacionales. Este grupo de trabajo ha propuesto algunos temas para ser incluidos en la Agenda de la Conferencia, particularmente en relación con los temas de Extranjeros, Migrantes y Xenofobia. A nivel regional, particularmente en el continente americano, el tema de la

xenofobia, asociado a la situación de las y los trabajadores migratorios y sus familiares, no ha recibido una atención significativa dentro de los procesos preparatorios de la Conferencia Mundial. Sin embargo, existen procesos regionales, como por ejemplo el trabajo de la sociedad civil organizada en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), el cual ha sido destacado y puede contribuir a impulsar el tema de la migración dentro de la Conferencia Mundial sobre Racismo y Xenofobia.

#### Los preparativos regionales para la Conferencia Mundial

Las organizaciones civiles en América han organizado Foros, de los cuales se ha obtenido una serie de declaraciones en las que plantean su postura con respecto de los temas de la Conferencia. Tal es el caso de la Declaración emitida por el *Foro de ONGs y Organizaciones de la Sociedad Civil de las Américas*, en Santiago de Chile en diciembre de 2000. Asimismo, en noviembre de 2000, se llevó a cabo en la ciudad de México el *Foro Regional de México y Centroamérica sobre Racismo, Discriminación e Intolerancia*, cuyo resultado fue un documento final que sintetiza las conclusiones y recomendaciones de la reunión.

A grandes rasgos, estos foros coinciden en: a) manifestar la disposición de participar en los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial; b) definir los grupos minoritarios de la población que han sido objeto de discriminación, con particular énfasis en los grupos indígenas de los diferentes países de la región, al igual que en los grupos de ascendencia africana; c) reafirmar los principios contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, particularmente en la Convención Internacional de 1965 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo; d) reconocer que en la región no existe conciencia significativa sobre la amplitud del fenómeno del racismo y de otras formas de discriminación racial; y e) señalar la gravedad de las formas de intolerancia y discriminación con base en religión, ideología, orientación sexual, y contra personas con alguna discapacidad física o mental, o que viven con VIH-SIDA.

\* Este artículo fue redactado con base en la información extraída de los documentos obtenidos en el sitio: [www.december18.net](http://www.december18.net): "Conferencia de ciudadanos contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación" Declaración del Foro de ONGs y Organizaciones de la Sociedad Civil de las Américas, Santiago de Chile, diciembre de 2000; "Documento Final de Organizaciones Civiles" del Foro Regional de México y Centroamérica sobre Racismo, Discriminación e Intolerancia, México, D.F., noviembre, 2000; y *Migration, Refugees and Xenophobia: Elements for a Program of Action. Towards the 2001 World Conference against Racism and Xenophobia*, compiled by Migrants Rights International. November 2, 2000.

Entre los elementos planteados por el Foro México-Centroamérica, destaca la propuesta de instrumentar medidas de "acción afirmativa" dentro de la legislación y la política pública para revertir los efectos de la discriminación de la que son objeto los diferentes grupos sociales o minorías.

Ambos Foros otorgan una mínima importancia a la situación de los migrantes, refugiados y solicitantes de refugio y de asilo. Aunque el Foro México-Centroamérica no hizo mención alguna sobre el tema, el Foro de las Américas al menos incluyó en su Declaración una condena contra las prácticas xenofóbicas de abuso contra los inmigrantes. Además, en su Declaración, el Foro de las Américas reconoce que el racismo, la discriminación racial y la xenofobia afectan de manera diferenciada y con un impacto negativo mayor a las mujeres, particularmente a las mujeres indígenas, de ascendencia africana y migrantes.

### Acciones a favor de los migrantes

A pesar de la aparente irrelevancia del tema en los procesos regionales, las organizaciones que integran el Grupo de Trabajo de ONGs sobre Migración y Xenofobia han emprendido acciones para fomentar el intercambio global sobre la situación de los migrantes y la xenofobia, a fin de que dichos aspectos se incluyan debidamente en la Conferencia Mundial en Sudáfrica. Entre otras cosas, el Grupo de Trabajo ha presentado al Comité Preparatorio un documento con sugerencias para ser incorporadas en la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia. Las sugerencias para la Declaración incluyen:

1. Hacer referencia a la especificidad de la xenofobia y del trato a los extranjeros;
2. Enfatizar la urgencia de proteger los derechos de los migrantes y sus familiares, incluyendo a los indocumentados, con especial atención a la situación de las mujeres;
3. Mencionar la importancia de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990;
4. Hacer referencia a la discriminación, criminalización y violencia –incluida la violencia de género- ejercida contra migrantes, refugiados, solicitantes de refugio

y asilo y otros extranjeros.

Las sugerencias para el Programa de Acción incluyen:

1. Separar la actual sección 11 del Programa sobre migración y tráfico en dos secciones distintas;
2. Revisar las políticas migratorias y eliminar cualquier elemento que avale la discriminación de los migrantes, refugiados, solicitantes de refugio y de asilo;
3. Establecer programas nacionales con enfoque de género para asegurar igualdad de acceso para migrantes, refugiados, solicitantes de refugio y de asilo a servicios básicos de salud y educación, entre otros;
4. Asegurar que los trabajadores migratorios reciban un trato no menos favorable que los nacionales en aspectos como capacitación, contratos, actividades sindicales y acceso a tribunales de justicia.
5. Reafirmar el derecho a la reunificación familiar

El Grupo de Trabajo también ha desarrollado un documento que contiene elementos para contribuir a la formulación de programas de acción nacionales e internacionales para hacer frente a la discriminación y xenofobia dirigida contra migrantes<sup>1</sup>.

En este documento, el Grupo de Trabajo enfatiza la necesidad de establecer políticas y mecanismos específicos, tanto en el ámbito gubernamental como el privado, para prevenir la discriminación, cambiar actitudes y proporcionar remedios efectivos para las personas que han sido objeto de discriminación. Señala, como estrategias indispensables, organizar campañas de educación pública y concientización, al igual que realizar esfuerzos de difusión en medios de comunicación. Menciona la urgencia de que los gobiernos capaciten en derechos humanos a sus servidores públicos, particularmente a aquéllos con funciones que de alguna manera se

---

<sup>1</sup> **Migration, Refugees and Xenophobia: Elements for a Program of Action. Towards the 2001 World Conference against Racism and Xenophobia.** compiled by Migrants Rights International. **November 2, 2000.**

relacionan con migrantes, refugiados y solicitantes de refugio. La capacitación es precisamente una de las recomendaciones que hizo a los Estados la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Migrantes en su informe presentado en enero de 2001, durante la 57 sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Adicionalmente, en el documento se propone que se instrumente legislación civil, laboral y administrativa que prohíba explícitamente la discriminación, directa o indirecta, con base en el origen nacional de la persona; que dicha legislación incluya disposiciones específicas para el acceso efectivo a recursos judiciales y administrativos para los no nacionales que busquen reparaciones a daños contra su persona como resultado de la discriminación.

La labor de sistematización y de formulación de recomendaciones específicas que ha llevado a cabo el Grupo de Trabajo sobre Migrantes y Xenofobia ha sido especialmente importante dada la escasa mención de estos temas en los procesos regionales de preparación para la Conferencia Mundial. No obstante, es importante que las organizaciones involucradas en el trabajo a favor de migrantes y refugiados en la región contribuyan a esta labor, independientemente de que participen o no en los procesos preparativos de la Conferencia. A partir de una revisión de los puntos mencionados anteriormente, es posible apreciar la coincidencia entre la agenda y propuestas del Grupo de Trabajo y las propuestas formuladas por las organizaciones civiles de la región América Central – América del Norte. Algunos de los puntos mencionados constituyen recomendaciones formuladas por los participantes del Seminario Regional sobre Lineamientos para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, organizado por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), en ciudad de Guatemala en noviembre de 2000.

### **Conclusiones: Oportunidades para la acción**

El Grupo de Trabajo sobre Migrantes y Xenofobia ha definido una serie de acciones para cumplir sus objetivos, en las cuales las organizaciones de la región comprendida

entre Panamá y Canadá pueden contribuir.

1. Compilar e identificar documentos, investigaciones y análisis relevantes relacionados con el trato a extranjeros en diferentes regiones. El Grupo de Trabajo ha elaborado una clasificación de sub-temas (aún en proceso de expansión) sobre los cuales se ha propuesto documentar exhaustivamente. De acuerdo con su especialización, las organizaciones de América Central y del Norte pueden contribuir con el trabajo que se ha realizado con respecto de estos temas:

- mujeres en la migración: migración, xenofobia y género
- migrantes irregulares o indocumentados
- refugiados y solicitantes de asilos
- “viajeros”, pueblos nómadas
- migración laboral
- raza, etnicidad y migrantes
- promoción de estándares internacionales

El Grupo de Trabajo se ha propuesto documentar diagnósticos sobre retos regionales y globales. En este sentido, resultan útiles los diagnósticos nacionales utilizados para elaborar el Informe Regional sobre la situación de los Derechos Humanos de los Migrantes en condiciones de intercepción, detención, deportación y recepción, que se presentó en el marco del Seminario Regional realizado en Guatemala en noviembre 2000.

2. Identificar y contribuir con información sobre “mejores prácticas”, recursos o remedios y respuestas. Las organizaciones de la RROCM han trabajado en la elaboración de un documento de estándares regionales para la protección de los migrantes en situaciones de intercepción, detención, deportación y recepción que, aunque está en proceso de construcción, constituye una iniciativa importante que puede servir como referencia para las propuestas que el Grupo de Trabajo planea introducir en la Conferencia Mundial sobre Racismo, Xenofobia y Discriminación Racial

3. Elaborar propuestas colectivas específicas para la Conferencia Mundial. Esta es una oportunidad inigualable para que las organizaciones de la región puedan hacer llegar propuestas específicas, las cuales pueden ser asumidas por el Grupo de Trabajo e incluidas en las propuestas para la Conferencia Mundial.

## La Migración en El Salvador y los Derechos Humanos

Por Ana Vela Funes\*

El tema de la migración reviste especial importancia para El Salvador, dado que éste es un país de origen y de tránsito de migrantes y los efectos del fenómeno son visibles: por una parte se están recibiendo millones de dólares producto de las remesas familiares; pero también, se están recibiendo miles de salvadoreños deportados de Estados Unidos con un alto impacto para la sociedad salvadoreña en su conjunto.

Aunque el gobierno ha comenzado a estructurar planes para el recibimiento de las remesas y de las personas deportadas, no alcanzó a vislumbrar la magnitud del flujo de retorno. Esto implica, hasta cierto punto, que la situación de esta población sea sumamente vulnerable debido a que no existen los procedimientos adecuados de protección a sus derechos humanos, ni tampoco un organismo que ejecute esta protección. Aunque se ha puesto en práctica un procedimiento de recibimiento y acompañamiento, éste no se ubica dentro de un marco en garantías y protección del Estado.

La falta de protección efectiva a los derechos humanos de los migrantes en El Salvador tiene su origen en tres aspectos fundamentales:

- a) La falta de voluntad política para ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que constituye la Carta de Derechos Humanos para las personas migrantes.
- b) Legislación migratoria interna obsoleta, pues no responde a la complejidad del fenómeno ni a las necesidades de los migrantes.

- c) Vacíos de ley que impiden fundamentar una protección en el caso que sea necesario.

El Salvador, en su frontera Sur, también recibe a poblaciones de migrantes centroamericanos, sudamericanos y extracontinentales, que buscan mejores condiciones de vida y, en algunos casos, protección contra la persecución política. Esto hace igualmente indispensable poseer los instrumentos adecuados para garantizar la protección de los derechos humanos de estos grupos de población.

En febrero de 1983, El Salvador ratificó la Convención sobre el Estatuto de las Personas Refugiadas de 1951 y el Protocolo Facultativo de 1967, en los cuales se hace referencia explícita de la protección que los Estados deben proveer para solicitantes de refugio y refugiados(as). Sin embargo, el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno es deficiente. Por un lado, no existen procedimientos internos para hacerlos efectivos: la actual Ley de Migración y Extranjería contiene disposiciones que contravienen derechos fundamentales de los solicitantes de refugio, de los refugiados/as, al igual que de los migrantes en general, particularmente el derecho al debido proceso y el derecho a audiencia. Por otro lado, desde agosto de 2000 se ha observado un deterioro en el trato gubernamental hacia los migrantes. Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes se han multiplicado, con lo que la práctica del control migratorio ha adquirido matices de patrones sistemáticos de violación a dichos derechos. En su mayoría, los casos han estado relacionados con la detención arbitraria, falta de debido proceso y falta de garantía de audiencia. Gran parte de estas acciones han estado dirigidas contra personas de nacionalidad ecuatoriana, peruana, colombiana, centroamericana y cubana.

El programa de atención a refugiados de Cáritas, junto con otras organizaciones de apoyo a migrantes y a refugiados en El Salvador, ha promovido un Amparo de Inconstitucionalidad contra la Ley de Migración y Extranjería vigente a fin de que los tratados internacionales suscritos por el gobierno sean aplicables en su totalidad. Algunas disposiciones

\*Ana Vela Funes es Coordinadora del Programa de Refugiados de Cáritas en El Salvador



de la ley atentan contra las garantías de audiencia, debido proceso y de libertad de tránsito establecidas en la Constitución. Actualmente, existe un nuevo proyecto de ley que está bajo la consideración del Legislativo. Aunque el recurso de amparo ha sido promovido con respecto de la ley vigente, el fallo de la Suprema Corte con respecto de dicho recurso también tendría efectos sobre el nuevo proyecto, dado que contiene las mismas disposiciones que obstaculizan la aplicación de las convenciones internacionales al igual que la protección cabal de los derechos de las poblaciones migrantes y refugiadas. La estrategia de las organizaciones consiste en agotar los recursos internos para tratar de resolver el conflicto que existe entre las diferentes leyes y, si no arroja resultados favorables a la protección de los migrantes, iniciarán un proceso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Si bien es crucial que el gobierno salvadoreño ratifique la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, la experiencia nos muestra que resulta indispensable crear mecanismos para aplicar los tratados internacionales ratificados, mediante la creación de procedimientos internos para la protección de los derechos humanos, así como mediante la reforma a la legislación migratoria actual.

## **Los Derechos Laborales de los Trabajadores Fronterizos en la Frontera Sur de México**

*Por Ana Isabel Soto Ramírez\**

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona goza de todos los derechos y libertades proclamadas en dicha Declaración. Sin embargo, no todas las personas ejercen sus derechos más elementales para desarrollarse y realizarse como personas, teniendo que buscar en otros sitios mejores oportunidades de vida que no encuentran en su lugar de origen.

Entre los principales flujos migratorios en la Frontera Sur de México encontramos: el movimiento transfronterizo local, los inmigrantes fronterizos, los trabajadores agrícolas temporales y los transmigrantes entre otros. En cualquiera de los casos, la migración involucra a cientos de personas en diversas actividades, ya sea en un área cercana a la línea fronteriza o en diversas comunidades de la zona en donde se han asentado en forma definitiva o por lo menos prolongada.

Las y los migrantes indocumentadas/os constituyen un grupo que, al no contar con documentos, se encuentran en una situación vulnerable, dada la falta de acceso a la justicia, la posibilidad de ser objeto de explotación por parte de autoridades, empleadores, "polleros", y el riesgo que corren de sufrir asaltos, robos y abusos. Los problemas a los que las personas migrantes se enfrentan incluyen la discriminación por pertenencia a un grupo étnico, por su edad, y su sexo, entre otras cosas. La problemática que enfrentan las mujeres migrantes es particularmente compleja, debido a que se encuentran en condiciones de desigualdad en acceso a recursos, y suelen ser objeto de manifestaciones de violencia doméstica y sexual, entre otras.

Esta población, generalmente representa mano de obra barata, tanto en el campo como en la ciudad, resultando así presa fácil para las situaciones de explotación y de violaciones a los derechos laborales, las cuales han sido documentadas por nuestra organización.

- ♦ *Trabajadoras domésticas:* En la ciudad de Tapachula, alrededor de un 90% de las trabajadoras domésticas son de origen guatemalteco; algunas otras son nacionales de Honduras y de Nicaragua. Muchas son menores de edad, quienes se inician en el trabajo doméstico desde los 12 o 13 años. Suelen trabajar 6 días a la semana, durante un horario extenso, por un sueldo que varía entre los \$400 y los \$1,200 pesos mensuales. Es común que no reciban atención médica

\* Ana Isabel Soto Ramírez es Coordinadora del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova en Tapachula, Chiapas.

cuando se enferman o se accidentan. Y la gran mayoría de ellas no cuenta con un documento migratorio que ampare su legal estancia.

- ♦ *Trabajadoras/es de los bares:* En la región, existen "zonas rojas", con una alta concentración de bares en los que se ejerce el trabajo sexual. Un gran porcentaje de las trabajadoras sexuales es de origen mexicano y centroamericano; y, normalmente, son menores de edad. Algunas de ellas son reclutadas contra su voluntad mediante coerción o engaño. Viven en cuartos insalubres y ejercen su actividad laboral en condiciones de alto riesgo, dado el peligro de contraer enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA.
- ♦ *Los Trabajadores Agrícolas Temporales:* Cada año, desde hace décadas, trabajadores guatemaltecos acuden a la zona del Soconusco para emplearse temporalmente en trabajos de pizca y limpia de diferentes cultivos, como plátano, la piña, el cacao y la caña y, comúnmente, el café. En años recientes, se han integrado a este flujo, trabajadores de nacionalidad hondureña, quienes suelen trabajar en la cosecha del plátano. Esta actividad involucra el trabajo del grupo familiar y predominantemente mano de obra femenina en las labores de limpia, selección y empaque del plátano. En las fincas cafetaleras pizcan el grano hombres y niños, mientras las mujeres y niñas se ocupan de quehaceres domésticos como la preparación de alimentos.

Durante el período comprendido entre enero y octubre de 2000, la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Chiapas, expidió un total de 61,124 permisos FMVA; 16,407 en Unión Juárez, 19,893 en Talismán y 24,824 en Ciudad Hidalgo, lo que representa un promedio de 5,000 permisos semanales. Sin embargo, el hecho de contar con un permiso para trabajar temporalmente en México (FMVA), no exime a los migrantes de ser violentados en sus derechos laborales. El Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova ha documentado una serie de abusos cometidos contra los trabajadores migrantes por parte de los empleadores.

Las violaciones a derechos laborales más frecuentes son las siguientes:

- Despido injustificado
- Retención de salario, hasta por un año.
- Retención de salarios, hasta la terminación del contrato (hasta dos meses de duración).
- Salario menor al mínimo.
- Jornadas excesivas de trabajo.
- Malas condiciones de alimentación, salud y vivienda.
- Retención de documentos personales del trabajador: cédula de identidad y el permiso FMVA.
- Engaños en cuanto a las condiciones de trabajo y el salario, principalmente por los contratistas.
- Maltrato verbal y en ocasiones también físico.
- Discriminación racial.
- Amenazas y hostigamiento de entrega a las autoridades migratorias.
- Explotación laboral temporal sin remuneración de salario.
- Acoso y abuso sexual por parte de empleadores y sus hijos.

Adicionalmente a estos abusos, los trabajadores y sus familiares son objeto de fabricación de delitos por parte de empleadores y de autoridades, lo cual constituye una violación grave a los derechos de estos grupos y que ha dado muestras de convertirse en una práctica cada vez más generalizada en la región.

En vista de la problemática descrita anteriormente, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova ha dedicado esfuerzos a exigir el cumplimiento de los Tratados y Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, tales como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la ONU, en 1990, y ratificada por México en 1998. Por otro lado, es necesario llamar la atención de las instancias gubernamentales correspondientes en relación con la pasividad de las autoridades laborales, tales como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, quienes frecuentemente incurren en la denegación de justicia con respecto a la situación de los trabajadores migratorios.

## Género y Migración

### Mujeres trabajadoras agrícolas guatemaltecas en la frontera sur de México

Por Martha L. Rojas Wiesner\*

Una característica de la mayor parte de la literatura y de las teorías sobre el fenómeno migratorio es el poco número de investigaciones que analizan el tema de la participación de las mujeres, en contraste con el mayor número de trabajos sobre la de los hombres en dicho proceso migratorio. En varias publicaciones<sup>1</sup>, se ha señalado que hasta mediados de la década de los setenta, las mujeres estuvieron ausentes en los estudios de la migración y, en los casos en que se aludía a su participación, se asumía que ellas sólo figuraban como acompañantes de hombres migrantes.

**Sin embargo, durante el último cuarto del siglo XX, una parte de los estudios sobre migración ha estado encaminada a hacer visible el papel de las mujeres en los movimientos poblacionales y, más recientemente, estos análisis se han enriquecido con la perspectiva de género y el redescubrimiento y renovación de las metodologías cualitativas en las ciencias sociales. Mediante estos enfoques, tanto hombres como mujeres cobran nuevas presencias y relaciones en un proceso que resulta ser más complejo y rico de lo que los estudios de décadas anteriores revelaban. No se trata sólo de la evidencia de una participación numérica cada vez mayor, sino también de las variadas y complejas dimensiones que intervienen en la dinámica migratoria.**

---

<sup>1</sup> Hay una lista de trabajos que constituyen una referencia importante para el estudio de la migración femenina. Por problemas de espacio omitimos parte de las referencias bibliográficas y los remitimos a Rojas (2000)

\*Martha Rojas Wiesner es Investigadora de la División de Población y Salud de El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Unidad Tapachula.

En México se ha avanzado en la temática<sup>2</sup>. Sin embargo, aún sabemos muy poco acerca de la presencia de las mujeres migrantes en la frontera sur. De manera particular, la poca información o escasez de estudios sobre dicho fenómeno en esta región, no permite conocer de manera suficiente la participación femenina en los flujos migratorios internacionales, tanto tradicionales como nuevos, que tienen como destino a esta región fronteriza.

**Por esta razón, nos hemos propuesto indagar por dicha participación femenina. Más específicamente, nuestro interés se centra en los flujos de mujeres provenientes de Centroamérica que tienen como destino la región del Soconusco, Chiapas. Esta última es una región caracterizada por una estructura económica basada en la producción de cultivos comerciales, dentro de los cuales destaca el del café, y que se sustenta en gran medida en el trabajo de la mano de obra originaria de Guatemala.**

Los trabajos que hasta ahora han documentado esta tradicional corriente migratoria, no han abordado el tema de la participación femenina por sí mismo. Sin embargo, nos han permitido conocer algunas de las principales características de los trabajadores y, lo más importante para efectos de nuestro trabajo, es que a partir de sus resultados, hemos planteado preguntas respecto al papel de las mujeres en dicho proceso<sup>3</sup>. Precisamente, algunas de estas inquietudes nos llevaron a proponer un estudio en el que indagamos por la participación laboral de las mujeres y de los/las menores migrantes provenientes de Guatemala que se emplean en diversas actividades agrícolas en la región del

---

<sup>2</sup> Desde trabajos pioneros como el de Lourdes Arizpe (1978), hasta los más recientes resultados de investigaciones que compila Barrera Bassols y Oehmichén Bazán (2000) dan cuenta de este avance.

<sup>3</sup> Si bien nuestro interés está centrado en esta corriente tradicional, debemos mencionar que, en años recientes, a dicho flujo laboral se han agregado nuevos, dentro de los cuales destacan los de las mujeres de origen centroamericano que se dedican a diversos servicios en los principales centros urbanos de la región. En estos grupos hemos identificado a las trabajadoras domésticas, las trabajadoras del sexo comercial, las comerciantes y las mujeres que se dedican al comercio.

Soconusco, Chiapas<sup>4</sup>, y en el que pretendemos conocer sus condiciones de vida y de trabajo tanto en su lugar de origen como en el de destino.

La información que aquí presentamos forma parte de la fase exploratoria del proyecto en mención<sup>5</sup>. Nuestro objetivo es destacar algunos datos numéricos de la participación de las mujeres trabajadoras agrícolas guatemaltecas que se documentan ante el Instituto Nacional de Migración (INM) en la Delegación de Ciudad Hidalgo, Chiapas, principal puerto de entrada de los distintos flujos migratorios a la región.

### Las Mujeres Trabajadoras Migrantes

De acuerdo con la información proporcionada por las fuentes utilizadas, durante el año agrícola que va de febrero de 1997 a enero de 1998, se registraron ante las autoridades migratorias de Ciudad Hidalgo, 20,617 entradas documentadas de trabajadores agrícolas, de las cuales 2,310 correspondían a mujeres. Para el período que va de junio de 1999 a abril del 2000, el número total de registros aumentó a 21,901,

---

<sup>4</sup> Se trata del proyecto financiado por el Sistema de Investigación Benito Juárez del Conacyt (SIBEJ), denominado "Participación de mujeres y menores en la migración laboral agrícola guatemalteca a la región del Soconusco, Chiapas", bajo responsabilidad de Martha Luz Rojas Wiesner.

<sup>5</sup> Los datos provienen de tres fuentes: 1) Una selección de los registros del Banco de Datos de Trabajadores Agrícolas 1997 con la información de los permisos otorgados en la Delegación Local de Ciudad Hidalgo, 2) La Relación de Productores en la Costa de Chiapas, Fincas, Ranchos y/o ejidos, de los años 1999 y 2000 que se elabora en la mencionada Delegación del INM, y 3) una base de datos con una muestra de los actuales documentos migratorios (FMVA) expedidos a trabajadores agrícolas guatemaltecos durante el mes de enero del 2000 en la misma Delegación. Es necesario señalar que la unidad de registro de la primera y la última de estas tres fuentes es la "entrada documentada" de el/la trabajador/a, lo cual implica que el número total de registros en un año sea mayor que el de trabajadores/as. En este sentido, debemos ser cautelosos con las cifras, en particular cuando éstas hacen referencia a períodos de tiempo mayores al mes. Debemos recordar que un trabajador o una trabajadora puede entrar al país de manera documentada en más de una ocasión para desempeñar las actividades que cada cultivo demanda en las distintas fases del ciclo agrícola.

observándose que 3,576 permisos correspondían a mujeres. Este aumento de 11% a 16.4%, puede obedecer a los cambios en la expedición, por parte de INM, de la nueva Forma Migratoria para Visitantes Agrícolas (FMVA), con la cual se comenzaron a documentar de manera individual a quienes figuraban como acompañantes en el año 97-98 y que en el año 99-2000 fueron registradas tanto en la categoría de acompañantes como en la de trabajadoras. Cabe señalar que la afluencia de trabajadoras agrícolas de Guatemala a Chiapas coincide con el ciclo agrícola del café. La mayor presencia se registra durante el período comprendido entre los meses de agosto y de enero, época de cosecha o corte del grano.

**Según el Banco de Datos de 1997-98, en su gran mayoría, las mujeres que vienen a trabajar a las actividades agrícolas del Soconusco son menores de 35 años, siendo la edad promedio de 29 años. La edad mínima registrada para mujeres fue de 8 años y la máxima de 77. Los datos más recientes de enero del 2000, señalan que la mayor proporción de entradas documentadas es realizada por mujeres menores de 24 años (54.3%), siendo la edad promedio de 19 años. La edad mínima registrada fue de 8 años y la mayor de 58 años. Este súbito "rejuvenecimiento" observado a través de esta muestra de mujeres documentadas se explica por el cambio en el sistema de documentación y registro de los/las "visitantes agrícolas". Con la expedición de las FMVA, a partir de enero de 1998, el Instituto Nacional de Migración registra para los menores<sup>1</sup> de edad las características que antes de esa fecha sólo se podían captar para los/las trabajadores/as mayores.**

**De acuerdo con la información del Banco de Datos del año 1997-98, las mujeres que se documentaron en Ciudad Hidalgo para trabajar en los municipios de Chiapas provenían de 19 de los 22 departamentos de Guatemala. De estos, sólo 5 aportaron más del 90% de la mano de obra femenina agrícola: San Marcos (42.2%), Quetzaltenango (23.8%), Retalhuleu (10.5%), Suchitepequez (8.7%) y Huehuetenango (6.5%). Una distribución similar es observada en enero del 2000. Es decir, los mismos Departamentos y en el mismo orden, aportan alrededor del 95% de la mano de obra femenina.**

Los municipios en los que se ubican las fincas y ejidos en donde trabajan los/as migrantes agrícolas guatemaltecos/as se localizan en una región que abarca no sólo al Soconusco, sino que incluye también a la región de la Frailesca y parte de la región Sierra de Chiapas. Sin embargo, de un total de 20 municipios de esta gran región que en el año 1999-00 contrataron trabajadoras agrícolas documentadas provenientes de Guatemala, sólo 4 fueron receptores de más de 50%: Tapachula, Motozintla, Escuintla y Angel Albino Corzo (Jaltenango)

Fundamentalmente, las mujeres son contratadas para el corte de café y el lavado y empaque de plátano, papaya y mango. En los años agrícolas 1997-98 y 1999-00, las mayores contrataciones de mujeres se hicieron en unidades productivas dedicadas al cultivo del café (67% y 81% respectivamente) y en aquellas dedicadas al cultivo del plátano (26% y 6.7% respectivamente). En el último año, se observó una proporción de 9.3% para el cultivo de papaya.

Con relación al número de acompañantes, la información del Banco de Datos 97-98, nos permite señalar que 21% de las mujeres viaja con al menos un acompañante. De este total, 61% viaja con un acompañante, 25% con dos y el resto con 3 y hasta 5 acompañantes. Debemos aclarar que estamos usando la categoría acompañante tal como la empleó el INM para el año 97-98 y que básicamente hace referencia a los menores, hombres y mujeres, que viajaban con el trabajador o la trabajadora a quien se le otorgaba el permiso.

Después de los cambios en el sistema de documentación a través de la FMVA, en enero de este año observamos que "los acompañantes" prácticamente desaparecieron, pues de las 422 entradas de mujeres documentadas en este mes, sólo 28 de ellas (6.6%) correspondía a mujeres que fueron registradas como "acompañantes". A partir de los datos recabados en el mencionado mes de enero en la Delegación de Ciudad Hidalgo, se deduce que este fuerte contraste está asociado con los nuevos criterios que se usan para registrar a los

menores trabajadores y a los acompañantes. Con el nuevo sistema, la mayor parte de los menores de 18 años, pero mayores de 12, se registran como trabajadores y los menores de 12 ya no quedan registrados.

Como un comentario final, debemos señalar que las fuentes que usamos han sido de gran utilidad para conocer algunas características de las mujeres trabajadoras, a pesar de los problemas de registro que cada una de dichas fuentes pueda tener. Pero, quizá lo más importante es que plantean la necesidad de buscar en los/as propios/as migrantes la información sobre su participación en el flujo de trabajadores/as agrícolas guatemaltecos/as y, particularmente, sobre las condiciones de trabajo que tienen en México, con la intención de visibilizar el papel de las mujeres trabajadoras agrícolas guatemaltecas e incidir en un reconocimiento más justo a su importante participación en la economía de esta región fronteriza.

#### Bibliografía

- ♦ Arizpe, Lourdes (1978), *Migración, etnicismo y cambio económico*, México, El Colegio de México.
- ♦ Barrera Bassols, Dalia y Cristina Oehmichen Bazán (eds) (2000), *Migración y relaciones de género en México*, México, GIMTRAP/IIA, UNAM.
- ♦ Castillo, Manuel Angel y Hugo Angeles Cruz (2000), *La participación laboral de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en el Soconusco, Chiapas*, Ponencia presentada en la VI Reunión de Investigación Demográfica en México: "Balance y Perspectivas de la Demografía Nacional ante el Nuevo Milenio", México, D.F., SOMEDE, 31 de julio-4 de agosto.
- ♦ Hondagneu-Sotelo, Pierrette (1994) *Gendered Transitions*, Berkeley, University of California Press.
- ♦ Kofman, Eleonore (1999), "Female 'Birds of Passage' a decade later: gender and immigration in the European Union", en *International Migration Review*, Vol 33, num 2, Summer, pp. 269-299.
- ♦ Rojas Wiesner, Martha (2000), *Mujeres trabajadoras agrícolas de Guatemala en la región del Soconusco, Chiapas*, Ponencia presentada en la VI Reunión de Investigación Demográfica en México: "Balance y Perspectivas de la Demografía Nacional ante el Nuevo Milenio", México, D.F., SOMEDE, 31 de julio-4 de agosto.
- ♦ Szasz, Ivonne (1999) "La perspectiva de género en el estudio de la migración femenina en México", en García, Brígida (coord.), *Mujer, género y población en México*, México, El Colegio de México, pp. 167-203.

## Desarrollo y Migración

### Las remesas y los organismos internacionales

Por Rodolfo García Zamora\*

En los últimos años se incrementan los flujos migratorios a nivel mundial y con ellos crece el debate sobre los impactos de la migración internacional en las zonas y países de origen de los migrantes. A contracorriente del enfoque generalizado de ver al fenómeno migratorio como una maldición o fatalidad, que arranca a la población joven de sus comunidades de origen, en años recientes surge un enfoque alterno, que, sin desconocer los efectos negativos del fenómeno migratorio, resalta los impactos positivos que junto con propuestas y proyectos complementarios pueden ayudar a resolver los problemas de marginación y pobreza de las comunidades de origen. Los principales impactos positivos son las remesas individuales y colectivas, los ahorros de los migrantes y las nuevas habilidades que ellos adquieren durante su estancia en el extranjero.

Con mucho, el aspecto más estudiado es el impacto de las remesas, las cuales en los últimos años, según el Fondo Monetario Internacional, han rebasado los 66 mil millones de dólares a nivel mundial, como reflejo de los flujos migratorios que superan los 125 millones de personas. Así, se han realizado múltiples estudios sobre impactos de las remesas en Turquía, la India, Filipinas, África del Norte, Centroamérica y México, en todos ellos se coincide en que las remesas individuales (o familiares) actúan como un simple subsidio al consumo familiar, quedando un margen muy pequeño del 4 o 5% para pequeñas inversiones productivas en el comercio o el campo. Numerosas investigaciones realizadas en México y Centroamérica ratifican esta apreciación del aporte de las remesas familiares como "Welfare" para sostener a las familias que se quedan en las comunidades

\* Rodolfo García Zamora es experto en migración y desarrollo, de la Universidad Autónoma de Zacatecas (México).

de origen (Luin Godring), aporte que es muy importante en las condiciones de crisis estructural que experimentan nuestros países. Una nueva línea de investigación sobre remesas se ha efectuado sobre las remesas colectivas y sus impactos, es decir, aquellas remesas que reúnen las organizaciones de migrantes y envían a sus comunidades de origen para realizar diversas obras sociales de infraestructura o beneficencia colectiva, que en el contexto de políticas neoliberales se convierten en complemento o sustituto de las inversiones públicas. Pero, que además, tienen los siguientes aspectos positivos:

- 1.- Las remesas colectivas cohesionan a la comunidad de origen y la comunidad de destino, posibilitando la formación de una Comunidad Binacional.
- 2.- La remesa colectiva convierte a la Comunidad Binacional en un nuevo actor político con interlocución frente al Estado.
- 3.- La remesa colectiva facilita negociar fondos concurrentes para crear programas tipo 2x1 o 3x1 como en Zacatecas, México, para financiar obras de infraestructura, que de otra manera no se llevarían a cabo.
- 4.- La remesa colectiva puede ayudar a transitar hacia propuestas de microproyectos productivos donde se involucre a los ahorros y habilidades de los migrantes, fondos concurrentes nacionales internacionales y a las instituciones educativas y organismos no gubernamentales.

Bajo la perspectiva anterior, la migración internacional puede actuar como coadyuvante para estrategias integrales de desarrollo local y regional, que involucren a todos los actores del fenómeno migratorio internacional para generar mayores impactos multiplicadores en la economía y el empleo regional. Ciertamente, la migración no es un "camino real" que lleve al desarrollo económico, pero, en contextos como los de México y Centroamérica, caracterizados por la pobreza, el atraso y la marginación; donde los empresarios, el ahorro y las habilidades laborales son recursos escasos, creemos que la migración puede ser un apoyo importante en propuestas de desarrollo local y regional como las antes descritas. Que permitan que los ahorros y nuevas habilidades de los migrantes, junto con los fondos concurrentes nacionales e internacionales tengan un impacto significativo sobre el tejido productivo y social en sus comunidades de origen. En México, este tipo de propuestas,

planteadas por el Equipo de Migración y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, adquiere mayor relieve por: a) la creciente importancia de la migración internacional hacia los Estados Unidos, b) la maduración y protagonismo de las organizaciones de migrantes mexicanas (y latinas en general) en Estados Unidos, y c) porque los presidentes de ambos países comienzan a aceptar, aunque con reservas, la necesidad de políticas migratorias binacionales y política de desarrollo para las zonas de origen de tipo binacional.

Bajo este contexto resulta interesante mencionar que el pasado 19 de marzo en las instalaciones del Banco Mundial en la ciudad de Washington, D.C. se haya efectuado una reunión internacional llamada "Enfoques para aumentar el valor productivo de las remesas". Hay que resaltar tres aspectos de ese evento:

Primero.- La primera parte se dedicó a los estudios realizados en la región sobre remesas, destacando la importancia y papel de las remesas colectivas como un "recurso de calidad" que refleja la existencia de la Comunidad Binacional, la cual adquiere mayor presencia en Estados Unidos y está dispuesta a colaborar en los proyectos de desarrollo en sus países de origen. La otra parte importante fue la sistematización de las políticas públicas realizadas con base a las remesas que se pueden resumir en:

1. Políticas Solidarias con base en remesas colectivas para proyectos sociales tipo 3X1 como en Zacatecas,
2. Políticas Productivas con base a los ahorros de los migrantes como las maquiladoras en Guanajuato.

Concluyendo con la necesidad de buscar la complementariedad de ambas políticas, aprovechar experiencias, corregir errores, integrar nuevos actores sociales, como los mismos organismos financieros internacionales, para lograr los mejores resultados posibles en las comunidades y regiones de origen de los migrantes.

Segundo.- Se presentaron algunas experiencias locales de microproyectos que muestran el gran abanico de oportunidades que existen en ese aspecto y, al mismo tiempo, la enorme necesidad de fortalecer las

organizaciones de migrantes a nivel económico, técnico, organizativo y posibilitar su independencia y autogestión económica.

Tercero.- La parte final se dedicó a experiencias de transferencia de remesas en el Caribe y los Estados Unidos, en la que destacó que las transferencias electrónicas de remesas se han convertido en un mercado codiciado para más de 170 competidores, que además de tener una nutrida representación en el evento referido, explica que las principales empresas beneficiarias de ese servicio le hayan "regalado" al gobierno mexicano 14 millones de dólares el mes pasado en Guanajuato, lo que seguramente le cobrarán al presidente Fox de varias maneras.

Al inicio del Siglo XXI se profundiza la crisis económica y social en nuestros países, crece la migración internacional y con ello las remesas por algún tiempo, mientras los migrantes sigan siendo temporales y mantengan a sus familias en los países de origen. En el intermedio, antes de que la migración sea definitiva y con toda la familia, irán desapareciendo las remesas y ahorros de los migrantes como factores estabilizadores de nuestras endebles economías, por lo que urge promover los proyectos de desarrollo local y regional con las características antes señaladas. Si dentro de dichos proyectos, los organismos internacionales como la CEPAL, el BID, el BM, la Fundación Interamericana, junto con los gobiernos de la región están dispuestos a apoyar las iniciativas de las comunidades de origen y de la Comunidad Binacional, se logrará un avance para hacer frente de forma común a los problemas de la pobreza, marginación, injusticia, etc. que con frecuencia ponen a la región al borde del estallido social generalizado.

Finalmente, vale la pena mencionar, que el Banco Interamericano de Desarrollo, está organizando una reunión regional en Washington, los días 17 y 18 de mayo sobre "Las Remesas como Instrumento de Desarrollo", lo que ratifica el interés creciente de los organismos internacionales sobre la migración internacional y las remesas. Sabemos como funcionan tales organismos, cuál es su normativa y funciones, no les pidamos más, ni menos, para apoyar los proyectos de desarrollo local y regional propuestos por los actores locales de los diferentes países y las comunidades binacionales de los migrantes.

## Otras Redes

### Iniciativas sobre Migración México-Estados Unidos: Diálogo entre OCs y Legisladores Mexicanos\*

*".. yo tengo una visión de futuro que no se reduce a un programa limitado de trabajadores huéspedes... si van a estar allá legalmente, pero no tienen derecho de tener a sus familias con ellos, no tienen derecho a cambiar de empleo, y tienen que regresar después de un período muy corto... para mí no es la visión de futuro. La visión debe ser más amplia y ahora es el momento, la oportunidad para una amnistía general para todos los trabajadores indocumentados que están allá".*

*Jeff Hermanson – Representante de AFL-CIO en México.*

#### Antecedentes

Durante la reunión celebrada entre George W. Bush y Vicente Fox en febrero de 2001, en Guanajuato, México, los presidentes discutieron, entre otros temas, la conveniencia de crear un nuevo esquema de trabajadores temporales. Entre otras, se comentó la propuesta del Senador Republicano Phil Gramm, la cual, entre otras cosas, no prevé la posibilidad de que los trabajadores temporales puedan cambiar su estatus a residencia permanente. Ese y otros elementos de la iniciativa motivaron la preocupación de organizaciones de defensa de los migrantes y especialistas en migración.

**Motivados por tal preocupación, el 8 de febrero de 2001, días antes de que se reunieran los presidentes, un grupo de organizaciones civiles de México y de Estados Unidos sostuvieron una sesión de diálogo con legisladores mexicanos, particularmente con los integrantes de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados.**

\* Elaborado por Liliane Loya, con base en el Informe de la Reunión sobre Iniciativas sobre Migración México-Estados Unidos, realizada en la H. Cámara de Diputados de México el 8 de febrero de 2001.

La sesión, convocada en el marco del Mexico-U.S. Advocates Network, tuvo como objetivos centrales:

- a) fomentar el conocimiento público sobre las iniciativas en materia migratoria que se manejan en los Estados Unidos, particularmente en relación con la posible creación de un nuevo programa de trabajadores temporales;
- b) contribuir con la formación de una opinión pública informada en la materia; y
- c) proveer un espacio de discusión e intercambio entre OCs, legisladores mexicanos y activistas de los Estados Unidos para explorar alternativas a las iniciativas manejadas en los círculos políticos de Estados Unidos.

El panel estuvo conformado por Frank Sharry, del *National Immigration Forum*; María Jiménez, del *American Friends Service Committee*; Clarissa Martínez, del *National Council of La Raza*; Jeff Hermanson del *Centro de Solidaridad Internacional de AFL-CIO en México*; Susan Gzesh, del *Mexico-US Advocates Network*; Susan Gzesh, del *Mexico-U.S. Advocates Network*; Fabienne Venet de *Sin Fronteras* y Rodolfo García Zamora, de la *Universidad Autónoma de Zacatecas*. Además, participaron alrededor de 20 organizaciones de la sociedad civil mexicana y 10 legisladores.

#### Resultados

La Sesión Informativa representa un avance importante en diversos aspectos:

1. Se dio un nuevo impulso al diálogo sobre el tema de la migración entre legisladores y sociedad civil organizada en México.
2. Las organizaciones de la sociedad civil mexicana y los legisladores interesados se beneficiaron de la experiencia de las organizaciones visitantes de los Estados Unidos sobre las iniciativas actuales relacionadas con la temática.
3. Se hizo patente una apertura para desarrollar una agenda de trabajo en conjunto, entre organizaciones civiles y la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados.
4. Se avanzó en la conformación de una opinión



pública informada en México, en relación con las iniciativas de legislación o programas migratorios que se manejan en los Estados Unidos.

La conformación del panorama político en México y en los Estados Unidos exige una transformación en la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo en México. Los legisladores tienen un papel clave en la definición de la política migratoria. La relación entre ambos países debe enmarcarse en principios sólidos, de los cuales la bilateralidad de las iniciativas para abordar la problemática migratoria, es el punto de partida.

Existen diferentes iniciativas que han sido introducidas en el Congreso de los Estados Unidos. La sociedad civil organizada, junto con los integrantes del Congreso mexicano y los funcionarios del poder Ejecutivo involucrados en la formulación de la política migratoria, han de avanzar en el conocimiento de las implicaciones de estas propuestas para formarse así una opinión fundamentada. Esto permitirá el desarrollo de una agenda de trabajo, con miras a plantear propuestas propias enfocadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes mexicanos.

### **Elementos de una política migratoria bilateral**

Independientemente de si se habla de un programa de ampliación de visas, de un programa de trabajadores huéspedes, o de un acuerdo estatal para trabajadores temporales, existen ciertos elementos que deben estar presentes en una iniciativa. Las metas a perseguir en cualquier política migratoria incluyen:

1. Que permita que la migración sea un proceso ordenado y seguro, y no que fomente un mercado negro de trabajadores, a partir de:
  - a) Dar una consideración especial a los trabajadores mexicanos dentro del diseño de políticas, particularmente dada la proximidad de México y la relación histórica entre ambos países.
  - b) Reconocer que actualmente los flujos de trabajadores no son mayoritariamente agrícolas sino que se dirigen a zonas urbanas

y se emplean en los sectores de servicios y manufacturero.

- c) Permitir a los trabajadores mexicanos trabajar de manera autorizada.
  - d) Hacer posible que un mayor número de migrantes mexicanos pueda cruzar la frontera legalmente, mediante un programa amplio de visas.
2. Que permita a los trabajadores cambiar de empleo, si las condiciones convenidas no son cumplidas por el empleador.
  3. Que permita un ejercicio efectivo de los derechos laborales.

### **Aprendamos de experiencias pasadas**

El gobierno de Zacatecas, uno de los estados de mexicanos con larga tradición migratoria, junto con empresarios del sur de Estados Unidos, instrumentaron un acuerdo que permitiría a 120 trabajadores zacatecanos trabajar temporalmente en los Estados Unidos. Los trabajadores fueron contratados por tres meses en una industria empacadora de carne y en una industria ladrillera. Aunque se pensó que el programa tendría un beneficio para los trabajadores, el resultado no fue el esperado, debido a que los trabajadores fueron colocados en empleos caracterizados por las peores condiciones de seguridad e higiene para los trabajadores, con los salarios más bajos en la industria, y una jornada de doce horas, con la posibilidad de trabajar "hasta donde aguanten". Con esta posibilidad, los empleadores toman ventaja de una necesidad real por ganar más dinero y se abre una puerta a la explotación de los trabajadores con graves implicaciones para su salud, pues llegan a trabajar hasta 14 o 15 horas.

Los trabajadores fueron seleccionados dentro de las zonas de más alta marginación de Zacatecas. Fueron personas que no contaban con el mínimo de recursos necesario para migrar por su cuenta. Esto significa que no eran migrantes potenciales, sino personas que de otra forma no habrían migrado. Los programas instrumentados de esa manera corren el riesgo de generar nuevos flujos migratorios, en lugar de encauzar la migración indocumentada ya existente.

## **Un momento histórico en la relación bilateral México-Estados Unidos**

Actualmente se vive un momento histórico en la relación bilateral, el cual debe aprovecharse para promover iniciativas que mejoren la situación de los migrantes, tanto de aquéllos que ya se encuentran en Estados Unidos, como de los flujos futuros. Los elementos de este momento histórico, incluyen, entre otras cosas:

- a) Ambas economías se encuentran relativamente fuertes, a pesar de las preocupaciones recientes con respecto de una desaceleración de la economía estadounidense.
- b) Los sindicatos importantes como AFL-CIO en los Estados Unidos han hecho patente su apoyo en la defensa de los migrantes y de sus derechos.
- c) El impacto de los grupos y organizaciones latinas está en aumento.
- d) Ciertas industrias reconocen su dependencia en la mano de obra migrante.

## **Alternativas a un programa de trabajadores temporales**

Al hablar de migración es indispensable considerar la necesidad de una política de desarrollo regional que permita que las comunidades de origen de migrantes fortalezcan su tejido productivo con crecimiento económico, endógeno y autosustentable, tanto en lo financiero, como en lo laboral y en lo ecológico. Al buscar introducir un cambio en la política migratoria, el cambio debe tomar en cuenta esos factores. Una conclusión importante de la sesión con los legisladores consistió en que existen medidas que no necesariamente incluyen la instrumentación de programas de trabajadores temporales, pero que ofrecen posibilidades de mejoramiento para las familias de migrantes. Es importante considerar las propuestas que se manejan actualmente y que tendrían un impacto positivo en la población migrante.

**“Legalización” o “Amnistía”.** Esta medida permitiría la regularización del estatus de las personas que se encuentran en los Estados Unidos sin documentos. Durante el período de sesiones pasado, y después de un arduo debate, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley

para la Migración Legal y la Equidad Familiar (LIFE, por sus siglas en inglés), la cual ofrece un remedio temporal a algunos de los migrantes indocumentados en los Estados Unidos. Aunque no es una “Amnistía General”, LIFE agrega una nueva visa temporal, la visa “V”, la cual da autorización para trabajar y vivir en los Estados Unidos a los familiares directos de residentes permanentes legales, particularmente a los cónyuges y a los hijos menores de éstos, que han estado esperando para obtener su visa durante tres años. También da oportunidad de obtener un remedio a su situación para gran parte de las personas del grupo de “Amnistía Tardía”, a quienes erróneamente se les negó la posibilidad de legalizarse dentro del programa de legalización de 1986. Además, proporciona una solución para los grupos de “Amnistía Tardía”. Este movimiento representa una gran ayuda para las 400 mil personas (de las cuales 75% son mexicanas) para recuperar la posibilidad de regularizar su situación en los Estados Unidos. Adicionalmente, LIFE restauró temporalmente la provisión 245 (i) que había sido cancelada en 1998.

Ahora, es necesario que los casi 3 millones de mexicanos que se encuentran sin documentos tengan la posibilidad de regularizar su situación. A principios de febrero de este año, el Representante demócrata por Illinois, Luis Gutiérrez, introdujo la iniciativa de Ley para los Empleados, la Unidad Familiar y la Legalización (USEFUL, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa, enmienda la actual Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA, por sus siglas en inglés), dando la posibilidad de solicitar la legalización de su estatus a cualquier persona que resida en los Estados Unidos a partir del 6 de febrero de 1996 y que cumpla con ciertos requisitos básicos. Desafortunadamente, es poco probable que esta iniciativa sea aprobada durante la presente legislatura.

**Ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.** Su ampliación o revisión debe incluir derechos laborales, políticas salariales y cuestiones sociales relacionadas con la movilidad laboral. Específicamente, se debe reorientar las funciones del Banco de Desarrollo e Inversión (NADBANK) hacia la promoción de alternativas de desarrollo regional en los estados de alta migración en México que tengan un impacto positivo en el nivel de vida de las comunidades.

## Las Redes de Protección a Refugiados y Solicitantes de Refugio

En 2001, el proceso de fortalecer las redes de trabajo con refugiados comenzará una nueva fase. El capítulo mexicano de este proceso, impulsado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), inició en agosto del 2000 con una primera reunión de las organizaciones mexicanas involucradas en la atención a refugiados.

En el verano de 2001, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ACNUR y Sin Fronteras llevarán a cabo un taller para la región norte de México, el cual tendrá lugar en Tijuana, Baja California los días 31 de mayo y 1º de junio. El objetivo principal del taller consiste en que las organizaciones tengan presente la situación de los refugiados recién llegados a México, particularmente las cuestiones relacionadas con la identificación de casos, la protección y la canalización al ACNUR. Aunque en abril de 2000, México ratificó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, aún no existe un sistema de elegibilidad administrado por el gobierno, ni un sistema de documentación para refugiados que tome en cuenta su situación económica precaria y su situación laboral para integrarse al país.

A nivel regional, las organizaciones de Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y México que participan en el proceso de fortalecimiento de redes, dentro del marco del Programa de ACNUR "Partnership in Action" (PARINAC), se reunieron en la ciudad de México en marzo de 2001, a fin de diseñar un plan de acción. El plan incluye las actividades que están realizando las organizaciones en cada país dirigidas a la promoción de un sistema de elegibilidad e integración que corresponda a las obligaciones adquiridas por los Estados en la Convención de 1951. El grupo se reunirá nuevamente en San Salvador del 26 al 28 de junio para revisar avances y estrategias conjuntas. Dada la crisis financiera que enfrenta actualmente el ACNUR – con recortes de más de 200 millones de dólares a nivel mundial –, la prioridad de las organizaciones de la red consiste en elevar el papel de los gobiernos y de la sociedad civil en la protección e integración de los refugiados.

## Análisis *Entre Redes*

### Un nuevo Programa de Regularización Migratoria en México

*Por Margarita Juárez y Gretchen Kubner\**

**En el número 3 de Entre Redes, incluimos un análisis sobre el Programa de Regularización Migratoria puesto en marcha por el Instituto Nacional de Migración (INM) de México durante 2000. Dicho programa estuvo vigente de febrero a octubre del año pasado, alcanzando la regularización de alrededor de 7 mil personas. En ese artículo, analizamos los resultados del Programa 2000 y algunos de los aspectos que obstaculizaron el alcance de las metas planteadas. Recientemente, el gobierno mexicano dio a conocer el lanzamiento de un nuevo Programa para el año 2001. Este Programa, desafortunadamente, no corrige las deficiencias del Programa anterior, con lo cual se espera que el impacto sea nuevamente limitado.**

#### El Programa de Regularización Migratoria 2000

El impacto limitado es evidente dado el reducido número de solicitantes reales en comparación con el número de solicitantes potenciales. Antes del inicio del Programa, el INM había proyectado que se beneficiarían aproximadamente 10 mil personas en un lapso de 6 meses, lo que no ocurrió, a pesar de que se amplió el plazo del programa dos meses más (8 meses en total) ya que cifra alcanzada fue mucho menor: alrededor de 7 mil personas.

A la luz de estos resultados, las organizaciones que participaron en la promoción del Programa 2000 realizaron un esfuerzo de documentación y sistematización de los principales obstáculos para que las personas se regularizaran. A continuación se presenta un resumen de las conclusiones alcanzadas.

\* Margarita Juárez es Coordinadora del Proyecto de Apoyo al Programa de Regularización Migratoria y Gretchen Kubner es Coordinadora del Área Legal de Sin Fronteras.

## **Falta de confianza en instituciones públicas**

Una de las dolorosas realidades de México, sigue siendo el riesgo ser objeto de abusos y sobornos por parte de algunos funcionarios cuando se realiza un trámite ante una instancia oficial. Para las personas migrantes que se encuentran indocumentadas en nuestro país, este riesgo es aún mayor debido a la condición de inseguridad jurídica en la que se encuentran. La denegación de la documentación podría representar la deportación y/o la pérdida de su empleo, y un temor e inseguridad de que, a partir de la denegación, el gobierno cuente con un registro de su estancia sin documentos en el país.

## **Altos costos**

Los trámites burocráticos en México, al igual que en otros países, usualmente representan un costo elevado en tiempo y en dinero para las personas. Para las personas migrantes que carecen de documentación, los costos se magnifican debido a su precaria situación económica. De acuerdo con las cifras obtenidas del perfil de los solicitantes, en el sur de Chiapas, de 221 personas atendidas, el 100% informó que cuenta con un ingreso inferior al salario mínimo. En ciudades como Tijuana y el D.F., casi el 90% de los solicitantes atendidos reportaron también ingresos inferiores al salario mínimo. Si consideramos que el trámite tiene un costo mayor al llamado "microsalario" (\$1,432 pesos versus \$1,200 pesos), esto se convierte en una opción inviable para familias de hasta seis integrantes que sobreviven con un salario inferior o igual al mínimo. A lo anterior, hay que agregar que el documento migratorio debe ser renovado cada año, trámite que exige de las personas el pago, nuevamente, de los derechos respectivos.

## **Limitantes de residencia permanente y de empleo**

A diferencia de otros países, en que los programas de legalización ofrecen un estatus de residencia permanente con una autorización generalizada para trabajar, el Programa en México ofreció una forma migratoria de visitante no-inmigrante con la autorización para trabajar en un empleo específico. Adicionalmente, el documento contiene diversas restricciones: el INM

debe autorizar un cambio de empleo antes de que la persona pueda cambiar de trabajo y requiere que el extranjero notifique sobre cualquier cambio en domicilio y estado civil.

Para que un Programa de legalización tenga un alcance masivo, debe estar dotado de los incentivos necesarios. En nuestra experiencia, las personas que decidieron documentarse fueron aquellas con las condiciones económicas y culturales necesarias que les permitieron invertir el tiempo y el dinero con menor esfuerzo; o bien, que tuvieron acceso a representación gratuita.

El Programa de Regularización para el 2001 tiene las mismas características mencionadas anteriormente. Además, existen otros factores que contribuyeron a que el Programa no obtuviera los resultados esperados y que también están presentes en el Programa actual, amenazando su alcance. Algunos de estos factores incluyen:

**Difusión deficiente.** La difusión se limitó a una publicidad mediante spots de radio y televisión transmitidos de manera esporádica en horarios de escaso auditorio. La mayoría de las personas atendidas informaron haberse enterado de voz de sus conocidos. Además, la publicidad no era adecuada para superar el temor de las personas con respecto del sistema migratorio en México y de ser deportadas del país. Para el Programa 2001, aunque supuestamente está prevista una estrategia de difusión, han transcurrido ya dos meses desde que inició, y no ha habido difusión alguna.

## **Falta de respaldo institucional para el programa.**

Prácticamente no se destinó presupuesto a la instrumentación del programa. La falta de recursos repercutió directamente en uno de los obstáculos más fehacientes para el éxito del programa: la falta de capacitación del personal. Aunque los funcionarios de alto nivel del INM participaron en talleres de capacitación sobre el Programa, el personal cuyo trabajo está directamente vinculado a la operatividad del mismo, en muchos casos, ni siquiera tenía conocimiento de su existencia. En Chiapas, la Delegación Regional solicitó el apoyo de Sin Fronteras y del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova para realizar algunas tareas, debido a la falta de personal.

**Discrecionalidad de las autoridades.** En parte derivada de los planes de descentralización de funciones del INM, la discrecionalidad ha permitido que las Delegaciones Regionales interpreten la aplicación del Programa a su voluntad, estableciendo una variedad de requisitos para los que el propio Programa establece la posibilidad de exención o que pueden ser presentados posteriormente a la tramitación de la solicitud de regularización.

**Falta de coordinación interinstitucional.** La falta de coordinación entre el INM y otras instancias públicas afectó de manera contundente los resultados del Programa. En algunos casos los solicitantes requerían realizar gestiones ante otras instancias, tales como el Registro Civil, particularmente para la corrección de las actas de nacimiento de sus hijos. Sin embargo, en la totalidad de los casos en que se apoyó la presentación de trámites ante el Registro Civil, los funcionarios de la instancia desconocían la existencia del Programa y, por tanto, no comprendían la necesidad de otorgar las mayores facilidades a los solicitantes. El INM debe trabajar de manera coordinada con otras instancias, particularmente con la Procuraduría General de Justicia Federal, el Tribunal Superior de Justicia, el Registro Nacional de Población y la Dirección General del Registro Civil, la Policía Federal Preventiva, y las policías estatales y municipales.

**Deficiencia en la representación consular.** En algunos casos, el apoyo de los consulados ha sido limitado debido, principalmente, a la falta de recursos. En Tapachula, Chiapas, el Cónsul de Honduras tiene carácter honorario, por lo que no puede emitir ningún tipo de documento de identificación a los nacionales hondureños. Estas personas deben viajar a la ciudad de México para obtener su documentación, lo cual representa una inversión cuantiosa. Afortunadamente, se ha hecho de nuestro conocimiento que próximamente iniciará funciones una oficina consular en esa región que pueda atender ese tipo de necesidades, entre otras.

A partir del análisis anterior, las organizaciones que participaron en el Proyecto de Apoyo al Programa de Regularización Migratoria 2000, emitieron algunas recomendaciones para aumentar el potencial de cualquier programa o

política de regularización migratoria. Desafortunadamente, las recomendaciones no han sido incorporadas en el nuevo Programa que inició el 1º de marzo y que culminará el 31 de agosto de 2001.

Algunas de las recomendaciones planteadas, incluyen:

- Exención de derechos.
- Que el documento represente una autorización para trabajar no restringida.
- Capacitación y aumento del personal.
- Difusión.
- La colaboración institucional.

### **Después de la regularización, la renovación**

Del 12 al 18 de febrero de 2001, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Sin Fronteras realizaron una tercera Clínica Legal en Tapachula, Chiapas. Entre otras cosas, las organizaciones informaron a los beneficiarios del Programa sobre los derechos y obligaciones adquiridos con su documento, así como sobre los procedimientos para la renovación del mismo.

La renovación representa una de las preocupaciones centrales de las organizaciones que han asistido a los solicitantes en sus trámites. Es necesario educar a las personas a mantenerse pendientes de la renovación. Fomentar una cultura de responsabilidad sobre la situación migratoria de los beneficiarios es una obligación del gobierno. Hay varios aspectos del procedimiento que amenazan con impedir la formación de esta cultura:

- Durante el Programa 2000, el INM accedió a exentar del pago de derechos a las personas cuya solicitud se tramitó en esta región, en función de su perfil socioeconómico. Sin embargo, para renovar el documento se requiere del pago correspondiente y la legislación en lo relativo a la exención de derechos es escasamente aplicada, por lo que sin la negociación con las oficinas centrales del INM es posible que las personas no puedan obtener dicha exención, con lo cual se obstaculizaría su renovación. Las autoridades encargadas de recibir las solicitudes de renovación, sin importar la región de que se trate, deben aplicar la exención de derechos conforme lo establece la ley.

- Por otro lado, es necesario que las personas que no contaban con documento de identidad en el momento de obtener su documentación, la presenten al momento de su renovación. Sin embargo, hemos encontrado que los consulados no están autorizados para emitir el pasaporte (indispensable para la renovación), si la persona no cuenta con la cédula de identidad. Las personas en condiciones socioeconómicas como las que hemos descrito no tienen los recursos suficientes para viajar a su país y tramitar su cédula. Lo anterior coloca a la persona beneficiaria del programa en riesgo de ver truncada su estancia regular en territorio mexicano. Es necesario que los países cuyas legislaciones establecen tales requisitos, emitan disposiciones para facilitar la obtención de documentos para sus nacionales en el extranjero.

Durante las mismas fechas en que se realizó la Clínica Legal, tuvo lugar una Ceremonia de entrega de documentos de regularización migratoria a 127 extranjeros en Comitán, Chiapas. Durante la ceremonia, el Comisionado del INM dijo que el reinicio del Programa en marzo de 2001 "permitirá la regularización de unos 10 mil extranjeros asentados permanentemente en nuestro territorio"<sup>1</sup>. La meta es la misma que la del Programa anterior, y es probable que el alcance sea aún más limitado que la vez anterior: según cifras del INM, en el primer mes del Programa 2001 se recibieron 379 solicitudes, cifra que representa una caída del 20 % con respecto del número de solicitantes del primer mes del Programa 2000. La incorporación de algunas de las recomendaciones mencionadas podría acercarnos un poco más a la meta planteada. Con el propósito de superar las debilidades del Programa 2001, las organizaciones civiles que promovieron la regularización durante el año 2000, han lanzado nuevamente la iniciativa de promoción al Programa de Regularización. Esta comienza a partir del 3 y 4 de mayo, fecha en que se llevará a cabo el Taller Nacional sobre el Programa de Regularización Migratoria 2001 en la ciudad de México.

<sup>1</sup> "Programa de Regularización Migratoria, pedirá Fox a Bush", *Excelsior*, jueves 15 de febrero de 2001.

Entre Redes es una iniciativa de Sin Fronteras, I.A.P. y forma parte del Proyecto de Fortalecimiento de Redes de Colaboración entre Organizaciones de México y Centroamérica, financiado por la Fundación Ford.

Si desea obtener mayor información sobre Entre Redes, o desea colaborar con algún artículo informativo o de opinión, contacte a Liliane Loya, Coordinadora de Educación, Enlace y Difusión en Sin Fronteras:

Sin Fronteras, I.A.P.  
Calle Ortega #27-1  
Col. Coyoacán  
México, D.F. 04000  
México  
Tels. (52) 55 54 63 35 / 55 54 64 80  
Fax (52) 55 54 71 80  
correo electrónico: [sinfronteras@laneta.apc.org](mailto:sinfronteras@laneta.apc.org)