

2009

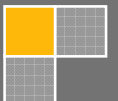


Agenda Social Migratoria

Red Andina de Migraciones

La presente Agenda Social Migratoria, se plantea bajo la ejecución del Proyecto Migración y Ciudadanía. Red Andina de Migraciones, en el marco de la Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina – SOCICAN, iniciativa de la Secretaría General de la Comunidad Andina – SGCAN financiada por la Unión Europea, cuyo propósito básico es fortalecer el papel de la sociedad civil en el proceso de integración regional andino. En este sentido, la Agenda a parte de construirse sobre la base de los aportes dados por las Investigadoras, Maria Mercedes Eguiguren y Lorena Araujo, recoge además los insumos generados en las 4 jornadas de capacitación “Migración, Integración, Derechos Humanos e Incidencia Política” realizadas en Ecuador (Quito, Guayaquil y Cuenca), Colombia, Perú y Bolivia; así como del Foro Regional de la Red Andina de Migraciones “Derechos Humanos y Política Publica en la Región Andina”, realizado en la ciudad de Quito en el mes Septiembre de 2009.

Con el apoyo de:





1. Introducción

Si bien las migraciones internacionales tienen una larga tradición en la región andina, sus características masivas, la diversificación de los perfiles migratorios así como los nuevos lugares de origen, tránsito, destino y refugio han sido más evidentes durante las dos últimas décadas. Esto evidencia procesos sociales más complejos tanto para los países receptores como para los países de origen. Es así como a la par de esta visibilidad de las migraciones, las acciones políticas por parte de los Estados receptores, Estados de origen, Estados de tránsito y refugio, organizaciones de migrantes, ONG, entre otros actores, han vuelto cada vez más evidentes las implicaciones que los flujos migratorios internacionales tienen en la modelación de una esfera política, a nivel nacional, local y global.

Los flujos migratorios, en este contexto, han sido objeto de una fuerte politización que se refleja en una serie de políticas restrictivas del ingreso que han sido el denominador común de los países receptores, poniendo sobre el debate las categorías de huésped, trabajador y ciudadano (Hammar, 1990). Mientras que, los Estados de origen -especialmente los de la región- desde múltiples mecanismos políticos y culturales han incrementado canales de vinculación con su respectiva población emigrante. Estas acciones aparecen con fuerza y a través de variados mecanismos sobre todo desde inicios del 2000.

No obstante, la realidad migratoria de la región es mucho más compleja que la clásica distinción entre países receptores y emisores de migrantes. Pues muchos de los países de la Comunidad Andina no sólo que son potenciales emisores de migrantes a terceros países sino que también han sido paralelamente países receptores y de tránsito intrarregional. Ello nos muestra que los flujos migratorios en la región pueden ser cambiantes y que dichos cambios coinciden con una serie de factores nacionales que alientan a la movilidad desde y hacia los países andinos (Araujo y Eguiguren, 2009). Este es el caso de Ecuador, que a partir del 2001, empezó a registrar un significativo flujo de migración de colombianos y peruanos. Estos flujos han sido alimentados por variadas causas, ya sea por incremento de la violencia en el territorio colombiano o por la construcción de redes transnacionales de peruanos en las provincias del sur del Ecuador.

Con el apoyo de:

El Observatorio
sociacan
Asociación con la Sociedad Civil
para la Investigación Andina



COMISIÓN EUROPEA





No obstante, estos escenarios cambiantes en los flujos migratorios de la región no aparecen reflejados en la gestión de las migraciones ni a escala nacional ni regional. Es por ello que en términos de proporcionalidad se puede evidenciar que la gestión de las migraciones en torno de los flujos emigratorios y construcción de canales de vinculación entre emigrantes y Estado es mucho más significativa que las acciones políticas ligadas a la inmigración y el refugio. Y a su vez, cuando el tema es posicionado sobre el debate político de los Estados, el tratamiento siempre es diferenciado en relación a los nacionales migrantes.

Las políticas migratorias de la región, entonces, fluctúan entre avances y retrocesos, lo que muestra que no existe una articulación integral en las políticas migratorias de los países de la región, capaz de abordar las especificidades y garantizar los derechos en todas las formas de movilidad.

En las siguientes líneas plantaremos hacia donde apuntaría la construcción de una ciudadanía andina, para sobre la base de esta reflexión plantearnos los lineamientos para la construcción de una agenda social definida a partir de dos niveles: el primer nivel tiene que ver con el fortalecimiento institucional de una instancia supra-nacional como el Consejo Consultivo de las Migraciones. Esta institución estaría encargada de informar las decisiones sobre normativa migratoria y a la vez, sería un potencial ente rector en la política migratoria de la región, para garantizar los derechos de los migrantes mediante el ejercicio pleno de la ciudadanía comunitaria andina. En un segundo nivel, se definirán las acciones de incidencia de la sociedad civil a partir de reconocer los avances y retrocesos de las políticas migratorias de cada país miembro de la Comunidad Andina.

La sinergia de estos dos niveles permitirá a su vez definir las acciones generales para la construcción de una política migratoria integral en el área andina con la participación de la sociedad civil.

Hacia dónde apuntaría una ciudadanía comunitaria andina

Desde una perspectiva histórica se puede afirmar que ha existido un importante avance en la región respecto a la gestión migratoria. Avance que puede ser evidenciado, por un lado, mediante el fortalecimiento de las instituciones encargadas del manejo migratorio a nivel



regional y nacional; y por otro, con la visibilización de la migración como un tema prioritario en las agendas del desarrollo, especialmente en Bolivia, Colombia y Ecuador.

Por lo anterior dicho, encontramos que existe un marco normativo que prioriza sobre todo la gestión de las emigraciones, y por otra parte, que la perspectiva de la seguridad, como una forma de garantizar la soberanía territorial, sigue presente en la gestión en cuanto se refiere especialmente a refugiados e inmigrantes.

Estas contradicciones entre los avances y retrocesos en la gestión migratoria evidencian algunos problemas en el manejo de la ciudadanía que ponemos a consideración:

- Las garantías plenas en materia de derechos en los Estados de la región sigue siendo un tema focalizado a los nacidos en el territorio nacional (ciudadanía igual a nacionalidad), razón por la cual no existe en la práctica la suficiente voluntad política al interior de los Estados, para reconocer una ciudadanía que incluya también otro tipo de pertenencia. Es por ello que la forma de ciudadanía que se ha privilegiado en el contexto migratorio, es aquella que se refiere a la situación emigratoria.
- Para la construcción de una ciudadanía andina, es necesario fortalecer desde el marco jurídico, tanto como desde la cultura política de las personas, una membresía basada en la pertenencia a una comunidad política andina a más de la pertenencia al Estado nacional.
- Los accesos y garantías de los derechos entonces irían más allá de una pertenencia circunscrita a los límites territoriales. La ciudadanía andina estará a la par de la ciudadanía nacional, y a su vez garantizará el cumplimiento y exigibilidad de derechos de todas las personas en situación de movilidad.
- Aunque la Comunidad Andina ha avanzado en un marco normativo que garantiza formalmente los derechos de los migrantes, esta normativa es escasamente conocida por todos los comunitarios. Entonces, uno de los mecanismos para alcanzar esta ciudadanía andina debe ser el fortalecimiento de un sistema de información para difundir el tipo de derechos que los comunitarios tienen dentro de la Comunidad Andina, como fuera de ésta.



Por lo tanto, la construcción de una ciudadanía comunitaria andina, requiere de un fortalecimiento institucional de los entes rectores y diseñadores de las políticas migratorias a nivel nacional y regional. Es decir que este fortalecimiento significa no sólo construir mecanismos para gestionar las migraciones desde una perspectiva de control y organización de flujos, sino que se ubique en el centro a las personas en condición de movilidad como la base para la construcción de políticas. En este sentido, lo que se plantea es la “ciudadanización de la política migratoria” (Domenech, 2008) en la región, entendida en estos términos:

La ciudadanización como un proceso sociopolítico que resulta de los distintos modos de intervención y legitimación que desarrollan los organismos internacionales y los Estados nacionales en materia de políticas públicas y de las diferentes estrategias de participación que despliegan ciertas instituciones de la sociedad civil como las organizaciones de inmigrantes, los organismos de derechos humanos y las instituciones eclesiales (Domenech, 2008: 54).

Es así como la ciudadanía andina, se convertiría en el eje de un proceso de articulación entre el cambio de la perspectiva de gestión a nivel institucional y el involucramiento de la sociedad civil.

Con este antecedente sobre la orientación de las políticas migratorias en la región y los retos de una ciudadanía andina, se busca delinear una agenda social que por un lado, defina las acciones de incidencia social y política de la sociedad civil en busca de este fortalecimiento ciudadano; y por otro lado, se tracen los lineamientos de exigibilidad para el cumplimiento de la legislación en materia de movilidad que aparece en la región andina.

2. Primer Nivel: Agenda Social Migratoria Andina a nivel de la CAN

Objetivos:

- Plantear un diálogo de bloques entre la Comunidad Andina –CAN- y la Unión Europea –UE-, para impulsar políticas migratorias consistentes con la promoción de los derechos humanos y exigir la revisión de las políticas restrictivas.
- Plantear diálogos de alto nivel con organismos de bloque regionales, tales como el CARICOM, el MERCOSUR y la UNASUR, para articular posturas e intercambiar



experiencias sobre el tema, particularmente en cuanto a los flujos migratorios intra-regionales.

- Iniciar acciones de cabildeo para la creación de una institucionalidad especializada en materia migratoria al interior de la CAN: el Consejo Consultivo de Migraciones Andinas.
- Que esta institución base sus acciones en un sistema integral de indicadores, que funcionarían como mecanismos de veeduría, para el cumplimiento de todos los convenios y acuerdos firmados por parte de los Estados miembros en materia migratoria, así como de los derechos reconocidos constitucionalmente y en la legislación secundaria de cada País Miembro.
- Iniciar acciones para solicitar que todos los instrumentos y decisiones andinas que hasta la fecha están aprobados cuenten con su respectiva reglamentación (Particularmente, las decisiones. 545 y 584).
- Incentivar la adopción de decisiones comunitarias en materia de refugio, inspiradas en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la legislación internacional y estudios recientes sobre el tema de refugio en el contexto andino.

3. Segundo nivel: Agenda Social Migratoria Andina a escala nacional

Objetivos:

- Fortalecimiento interinstitucional de las distintas organizaciones de la sociedad civil, ONG, asociaciones de migrantes, academia, observatorios, redes de información.
- Fomentar el intercambio de experiencias entre los países de la región, como mecanismo de fortalecimiento de redes interinstitucionales y de la sociedad civil.
- Fortalecimiento de una veeduría ciudadana que, basada en la implementación de un sistema integral de indicadores, verifique el cumplimiento de las acciones políticas frente a la migración que se han implementado en cada país.



- Exigir la implementación de un sistema de indicadores sobre migración y derechos al interior de los Estados.
- Fortalecimiento de un sistema de información nacional y regional capaz de prestar información sobre los derechos a los que tienen acceso todos los miembros de la comunidad andina, así como sobre el estado de cumplimiento de éstos.¹
- Construir mecanismos de sensibilización y acompañamiento a través de la realización continua y sistemática de talleres y encuentros de la sociedad civil, para que los miembros comunitarios conozcan y exijan el cumplimiento de estos derechos.
- Realizar, a su vez, estrategias de comunicación que deriven en campañas de sensibilización de la opinión pública sobre los derechos a los cuales tienen acceso los comunitarios.
- Incentivar desde la Red Andina de Migraciones la formulación en un futuro cercano de un Informe Alternativo sobre Migración y Derechos Humanos en la región andina; como estrategia de monitoreo y seguimiento a las políticas públicas. Para ello nos inspiramos en la Coalición Interinstitucional para la Migración y el Refugio del Ecuador, quienes formularon el primer informe sombra, sobre la aplicación en este país de la convención de los trabajadores migratorios y sus familias.
- Exigir el acceso a la información sobre el cumplimiento y resultados de todas las iniciativas sobre migración que mantienen los Estados.
- Construir una plataforma de veeduría especializada para que tanto dentro de los Estados como a nivel regional se de la erradicación total de toda forma de explotación de la que puedan ser objetos los migrantes andinos, particularmente aquellos expuestos a formas graves de vulnerabilidad, como mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidades, personas en situación de refugio y población LGTB

¹ Como base de este sistema, se puede emplear la experiencia de la Red de Observatorios, Centros de Estudios e Investigadores sobre Movilidad Humana y Migración Internacional Andina, que forma parte de la Red Andina de Migraciones (RAM).



- Articular alianzas con las Defensorías del Pueblo, en tanto instancias estatales que cumplen funciones de vigilancia y de garantía de los derechos humanos.
- Realizar acciones de incidencia política a nivel de las instancias legislativas nacionales, así como entre los partidos y movimientos políticos de cada país.
- Articular alianzas estratégicas con organizaciones sociales, movimientos y organismos internacionales, que trabajen temas varios, tales como organizaciones de mujeres, derechos humanos, para articular puntos en común de una agenda social andina.

4. Objetivos específicos según ejes temáticos prioritarios

Migración indocumentada y deportación

- Fortalecer redes de organizaciones de migrantes e instituciones de asistencia migratoria para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en situación de tránsito. Se puede establecer contactos con entidades de estas características, establecidas en los puntos de tránsito migratorio internacional con más concentración de migrantes indocumentados (por ejemplo, las fronteras y costas centroamericanas y mexicanas).
- Impulsar la creación de redes con asociaciones de derechos humanos en los países de destino, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los deportados, indocumentados y otros migrantes en situación de vulnerabilidad. Se apuntaría a establecer procesos de acompañamiento en las trayectorias de migración, ya sean éstas forzadas o voluntarias.
- Construir propuestas de protocolos de deportación en situaciones donde la persona deportada se encuentra en particular situación de vulnerabilidad (personas con una lengua materna distinta a la oficial, discapacidades y/o necesidades especiales, niños, niñas adolescentes, adultos mayores) para que puedan ser aplicados por los países miembros.

Migración laboral



- Exigir que todos los Estados elaboren y presenten el Informe para el cumplimiento de la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (especialmente en el caso peruano, pues este país hasta la fecha no ha presentado el informe correspondiente).
- Impulsar iniciativas para que la sociedad civil presente un informe sombra sobre cumplimiento de la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (se puede generar un intercambio en base a la experiencia ecuatoriana).
- Promover la articulación entre las distintas instancias de sociedad civil y los ministerios de trabajo, empleo, seguridad social o equivalentes en cada país, para discutir los reglamentos y normativas secundarias que regulan los derechos laborales de los inmigrantes en cada país.
- Promover alianzas estratégicas y procesos de capacitación en materia de migración y derechos humanos, orientados a las organizaciones sindicales nacionales.

Refugio, desplazamiento y protección humanitaria internacional

- Realizar un diagnóstico regional sobre la situación del refugio y temas conexos, tales como el desplazamiento forzado. Este diagnóstico apuntaría a:
 - Conocer el estado actual de la población refugiada y desplazada por efecto del conflicto colombiano.
 - Identificar poblaciones en situación de desplazamiento interno o internacional en los países de la región, con el objetivo de identificar causas tempranas de desplazamiento, hasta ahora no debatidas en espacios públicos –causas como, por ejemplo, impactos ambientales producidos por diversas actividades económicas-.
 - Identificar formas actuales de supervivencia e inserción laboral y social de las poblaciones con necesidad de protección humanitaria internacional, y proponer formas de mejorar estas dinámicas de inserción.



- Promover espacios de debate para visibilizar las situaciones de crisis humanitaria en que se involucran ciudadanos andinos, ya sea al interior de la región o en el nivel internacional.

5. Objetivos específicos según País Miembro

Bolivia

- Articular una agenda compartida entre otros movimientos y organizaciones sociales, como plataforma para posicionar el tema migratorio como prioridad, no sólo en las agendas de desarrollo del Estado sino también en procesos de participación política.
- Si bien el derecho al voto para los emigrantes está reconocido en la Constitución boliviana, es necesario impulsar un proceso para que los mecanismos de regulación y funcionamiento del voto queden estipulado en los respectivos marcos normativos nacionales.

Colombia

- Impulsar desde las redes organizacionales de la sociedad civil la aprobación de la ley 070-2009, y en el caso de su aprobación, crear mecanismos de veeduría sobre su aplicación.
- Pese a que, en la actual coyuntura están suspendidas las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, de mejorar este panorama, se podría impulsar un acuerdo bilateral de regularización laboral y migratoria para todos los migrantes y refugiados que se encuentran residiendo en cada uno de los dos países.

Ecuador

- Establecer alianzas estratégicas con los asambleístas electos por las circunscripciones en el exterior, así como con otros asambleístas que promuevan agendas de derechos humanos, para impulsar la renovación de la legislación en materia de extranjería, migración y naturalización.
- Paralelamente al punto anterior, articular y fortalecer alianzas entre las distintas instancias de la sociedad civil que han planteado nueva legislación en materia

Con el apoyo de:





migratoria, para trabajar en una propuesta articulada con miras a ser presentada y aprobada en la Asamblea Nacional.

- Impulsar la derogatoria de los Decretos Ejecutivo 1471 y 1522, que exigen la presentación del “pasado judicial” apostillado, para el ingreso de ciudadanos colombianos al territorio ecuatoriano².
- Plantear una revisión del Decreto Ejecutivo 3301, que obstaculiza el proceso de solicitud de refugio, y no tiene en cuenta las condiciones de vida en que se desenvuelven las personas en situación de refugio en el país.

Perú

- Se debe impulsar un fortalecimiento en el enfoque de derechos, para que sea éste el que guíe la política migratoria peruana, y no principios secundarios y cercanos a los intereses del Estado antes que a las necesidades de la población migrante, tales como los incentivos económicos para vincularse con el país de origen.
- Un avance fundamental en este sentido sería la elaboración del informe sombra de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Convención para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Esta iniciativa permitiría avanzar en dos objetivos: por un lado, se fortalecería la organización de la sociedad civil frente a la migración; y por otro, se adelantaría un balance a profundidad sobre la situación actual de la política migratoria peruana.

² En los últimos días, se ha difundido información sobre el posible resultado positivo de la demanda de inconstitucionalidad que varias organizaciones de la sociedad civil interpusieron frente a estos decretos. Sin embargo, es necesario vigilar el buen término de este proceso.