

Introducción

Las fronteras internacionales delimitan fronteras estatales en un esfuerzo por fortalecer la soberanía, especialmente en las áreas de seguridad nacional y comercio internacional; sin embargo la mayoría de las fronteras internacionales son fluidas y no impiden la circulación de personas entre los Estados. Las zonas fronterizas presentan tanto oportunidades sociales como económicas en las comunidades vecinas, pero las cuestiones transfronterizas también presentan riesgos para los sectores más vulnerables de las comunidades fronterizas.

En consultorías en diversos países en los últimos años los miembros del Grupo de Gobernanza y Justicia han percibido la explotación sexual de la mujer, las condiciones de trabajo no reglamentadas y el aumento de la violencia en las fronteras internacionales. Se han desarrollado instrumentos de derechos humanos internacionales y directrices voluntarias internacionales para ofrecer cierta protección a los trabajadores migrantes, personas internamente desplazadas, entre otros grupos específicos; no obstante, el derecho internacional en su mayor parte ha sido ineficaz en tratar los fenómenos transfronterizos, especialmente durante las crisis humanitarias. Las organizaciones de justicia social que operan cerca de las zonas fronterizas proporcionan asistencia tanto en asuntos políticos importantes como defensa jurídica a los inmigrantes en condiciones vulnerables. Esta publicación de Múltiples examinará cuestiones transfronterizas desde una perspectiva de los derechos humanos.

Analy del Cid, una investigadora guatemalteca, examina la emigración de las mujeres guatemaltecas a través de las fronteras del norte país a México y, luego a los Estados Unidos de América. Bridget Wooding una investigadora británica que trabaja en FLACSO en la República Dominicana examina la reconfiguración de las relaciones históricas entre Haití y la República Dominicana relacionadas con la migración haitiana como consecuencia del terremoto de enero de 2010 en Haití. Elizabeth Martinez escribe sobre los temas importantes y la respuesta institucional en una region frontera de Bolivia y Brasil. Finalmente, el JGG resume los hallazgos preliminares de una investigación realizada por Fernando Carrión Mena en Ecuador.

Introduction

International borders delineate state boundaries in an effort to enhance sovereignty, primarily for reasons of national security and international trade; however, most international borders are fluid and do not prevent the movement of persons between states. Border zones present both social and economic opportunities to the neighbouring communities but cross-border issues also present human rights concerns in the border communities.

In consultancies in various countries in recent years Just Governance Group members have noted sexual exploitation of women, unregulated working conditions, and increased violence at international borders. International human rights instruments and international voluntary guidelines have been developed to offer some protection to migrant workers and internally displaced individuals, among other specified groups; however, international law has for the most part been ineffective in dealing with cross-border phenomena, especially during humanitarian crises. Human rights organizations operating near border zones provide both assistance and important political and legal advocacy to immigrants in vulnerable conditions. This issue of Múltiples will examine cross-border issues from a human rights perspective.

Analy del Cid, a Guatemalan researcher, examines the emigration of Guatemalan women across the country's northern borders into Mexico and then the United States of America. Bridget Wooding, a British researcher working in FLACSO in the Dominican Republic, examines the reconfiguration of historical Haitian – Dominican Republic relations related to Haitian migration, in the aftermath of the January 2010 earthquake in Haiti. Elizabeth Martinez, of the Defensor del Pueblo of Bolivia, describes particular issues in a Bolivian – Brazilian border region. Additionally, the JGG has summarized research on border violence undertaken by Fernando Carrión Mena in Ecuador.

Índice/Contents

- 2 Las personas emigran... ¿y sus derechos?
- 5 Human rights across an island: New twists following the Haiti earthquake
- 8 Bolivia y Brasil, una frontera caliente
- 10 Frontier Violence / Violencia Fronteriza
- 12 Group News

Las personas emigran... ¿y sus derechos?

Analy del Cid Morales

La importancia económica y social que representan los migrantes para países como Guatemala ha sido reconocida desde hace menos de una década. De igual manera, su status migratorio, su problemática como personas extranjeras, la condición de ilegalidad, etc. también son recientes.

Muchos guatemaltecos emigran con el fin de poder permanecer en Estados Unidos¹, los lugares más recurrentes son Miami, Houston y Los Ángeles; del total de guatemaltecos que migran -ya sea de forma permanente o temporal- el 36% son mujeres.

En la actualidad el fenómeno de la migración es uno de los principales temas de la agenda de los países de origen, de tránsito y de destino. Los primeros resultan captar las divisas vía las remesas familiares, los segundos experimentan efectos secundarios como el tráfico de personas y cooptación de las fuerzas de seguridad; mientras que los últimos, se nutren de una contribución de mano de obra para el desarrollo y la generación de riqueza. Los países de destino también padecen embates de seguridad nacional, desequilibrios entre oferta y demanda, resentimientos políticos y xenofobia entre sus ciudadanos más chauvinistas.

En todo caso, la agenda legislativa, de los países del norte, más allá de promover nuevas normativas internacionales, deben impulsar acciones a partir del carácter estructural del fenómeno migratorio, de las tendencias internacionales en el campo laboral y del carácter multinacional; como es el caso de la ley de Arizona, los problemas regionales requieren soluciones regionales.

Mujeres: más vulnerables

Las mujeres migrantes representan una alteridad multidimensional en los países de destino: inserciones sociales parciales, extranjerías, derechos relativizados, etc. Estas condiciones de hecho se traducen en prácticas cotidianas hostiles, de discriminación laboral, horarios extensos, actividades intensas, bajos salarios, falta de garantías y maltratos. Los estereotipos acuerdan la ejecución de trabajos de segunda categoría que los nacionales ya no desean realizar. Balanceándose entre condiciones precarias y falta de garantías legales, los ciclos de pobreza no logran romperse a pesar de las migraciones al norte.

Las constantes noticias sobre mujeres vinculadas con agresiones, violaciones y favores sexuales provocan opiniones encontradas entre quienes creen que es una

1 <http://www.oim.org.gt/documentos/Cuaderno%20de%20Trabajo%20No.%2018.pdf>

exageración y entre quienes saben que los favores sexuales son una forma de pago para poder emigrar. Según un informe divulgado por el Foro de las Migraciones en México y publicado por un periódico guatemalteco, ocho de cada diez mujeres son violadas, convirtiendo sus sueños en verdaderas pesadillas, especialmente en la frontera sur de México donde son víctimas de vejaciones, torturas psicológicas y abusos de todo tipo. Este informe añade que “hubo una temporada en que las indocumentadas en vez de pedir ropa o comida, pedían anticonceptivos”, sin embargo lo que no se cita es que los anticonceptivos no reducen la posibilidad de contagio de VIH. Presenta también la triste historia de Marisa, una centroamericana que fue atacada por 12 hombres, esta misma mujer fue abusada días antes por un agente de la policía².

Las mujeres inmigrantes están sometidas a un proceso de invisibilización, que incorpora trabas informales, impedimentos formales, etc. la invisibilidad es la mejor condición para alejar a los migrantes de toda garantía y de toda condición de derechos. La creciente feminización de la migración hace que sea cada vez mayor el número de mujeres que abandona sus comunidades de origen en busca de oportunidades para ellas y para sus familiares. Según Naciones Unidas³ “Las cifras más recientes indican que las mujeres representan ya casi la mitad de la población migrante y refugiada del mundo”. Muchas mujeres migran solas, lo que aumenta su vulnerabilidad durante el viaje y dejan familias que dependen del dinero que quizá envíen. Las mujeres son particularmente

2 http://www.pcslatin.org/archivosnotihome/boletin_menamig_mujeres_migrantes.pdf

3 Monzón Ana Silvia; Las Viajeras Invisibles: Mujeres Migrantes en la Región centroamericana y el Sur de México.

Sobre la Autora

Analy del Cid Morales graduada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, ha estudiado a profundidad el fenómeno de la migración desde la perspectiva del cambio de cultura en las comunidades que poseen los mayores índices de migrantes. Actualmente vive en Guatemala pero en pocos meses radicará en la ciudad de Tijuana, México, en donde iniciará sus estudios de Maestría en Estudios Culturales en el Colegio de la Frontera Norte COLEF.





Deportados procedentes de Guatemala, Aeropuerto Ciudad de Guatemala

Foto por Analy del Cid

vulnerables a los abusos sexuales, a la violencia y discriminación basadas en el género, sobre todo cuando se ven obligadas a migrar en situación irregular.

En la frontera sur

Otro fenómeno álgido dentro de las migraciones en términos de violación de derechos, es la migración agrícola temporal en la frontera sur de México, donde se reportan con frecuencia abusos de parte de los finqueros y contratistas, quienes muchas veces retienen los documentos de identificación de los y las jornaleras y coaccionan a los trabajadores para pagarles menos del salario pactado.

Además del trabajo agrícola temporal, las mujeres guatemaltecas que emigran a la frontera sur de México se integran mayoritariamente al trabajo doméstico en ciudades como Tapachula, donde son el 90% de las trabajadoras domésticas.⁴ En su mayoría son menores de edad trabajando seis días por semana con un horario extenso, sueldo mínimo y sin atención médica cuando se enferman. Los criterios de discriminación son múltiples, por ser extranjeras, indocumentadas, pobres e indígenas.

Otro problema que afecta particularmente a las mujeres que migran o son trabajadoras transfronterizas en México es la falta de redes sociales de protección y de apoyo, el aislamiento lingüístico hace de ellas un grupo vulnerable para obtener grados de inserción.

Estados Unidos, la incierta tierra prometida

Según estadísticas⁵ el número de inmigrantes guatemaltecas viviendo en los Estados Unidos equivale al 27.3% de la migración total en dicho país. Lamentablemente la situación de las mujeres en el contexto de la migración, tanto interna como transfronteriza e internacional, revela altos índices de violaciones a sus derechos fundamentales: trata de personas, inasistencia para su salud física, emocional y sexual. Incluyendo las niñas y jóvenes que se trafican diariamente, empujadas al comercio sexual por contrabandistas,

4 Ídem

5 <http://www.oim.org.gt/documentos/Cuaderno%20de%20Trabajo%20No.%202015.pdf>

funcionarios de aduana, pandilleros y otras figuras que controlan la ruta clandestina hacia Estados Unidos, muchas personas pagan un precio deshumanizador por intentar alcanzar el sueño americano.

Otro tipo de violación a los derechos humanos, de peores consecuencias, es la prostitución y las redes de trata de personas. Al respecto, un estudio realizado por Bronfman, et al (2002) indica que la mayoría de las migrantes dedicadas al comercio sexual son jóvenes de baja escolaridad. Un alto porcentaje manifiesta dedicarse a la prostitución por razones económicas, para sostener a sus hijos e hijas o ayudar a sus familiares. Entre las que ingresan por razones económicas, el 13% declara necesitar el dinero para llegar a los Estados Unidos. Muchas afirman que, por su condición de indocumentadas, la prostitución es la opción para obtener dinero. En estas circunstancias el éxito o fracaso de quienes pretenden migrar a los Estados Unidos depende, en gran medida, de sus redes de apoyo y de la información que manejen. Si las redes de apoyo no funcionan, el o la migrante se ve obligado a quedarse en las fronteras, realizando trabajos para sobrevivir o para reunir dinero y continuar posteriormente su camino (House y Lovell, 2001).

A inicios del siglo XXI, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas nombró una Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, quien ha realizado varios informes que dan cuenta de la necesidad de desarrollar líneas de investigación que profundicen en aspectos como la interrelación existente entre la migración y el aumento del racismo, la situación de la mujer migrante y sus implicaciones para un enfoque desde una perspectiva de género del fenómeno migratorio, y una observación especial del problema que representa la migración de niños y niñas.

Asimismo se insiste en la necesidad de disponer de un marco legal para la protección plena de los derechos de las personas en el contexto de la migración. Es necesario resaltar que los riesgos a los que están expuestas las mujeres que deciden migrar son muchos y están asociados, básicamente, con su condición de cuerpo sexuado en femenino. La mujer es potencialmente víctima de abusos, violación, estafa y explotación. Aunque el hecho de migrar brinda a las mujeres, mejor posicionamiento familiar, social, político y económico, es necesario contabilizar y ponderar los casos de mujeres que han logrado superar las barreras de la alteridad y de la emigración. Los prejuicios y estereotipos asociados con el ser mujer e inmigrante son aspectos difíciles de cuantificar, sin embargo denotan el trasfondo cotidiano de la migración transfronteriza.

Políticas anti inmigrantes

La política anti inmigrantes ha llevado a que las autoridades tanto estadounidenses, como mexicanas encargadas del tema migratorio sobrepasen sus funciones, en muchos casos incumpliendo o quebrantando su propia legalidad. Ejemplo⁶ de ello es que:

“A pesar de la prohibición para los agentes de la patrulla fronteriza de conducir cualquier operación de aplicación legal interna o de patrulla urbana dentro o cerca de áreas residenciales o lugares de trabajo, se han estado realizando allanamientos y barridas en iglesias, escuelas e instituciones de los servicios sociales tales como albergues. La patrulla fronteriza fue forzada a reiterar la prohibición de realizar estas actividades, y a mediados de los 90, las cortes de El Paso establecieron una prescripción que declaraba que a la misma le quedaba prohibido ingresar a escuelas del área con el fin de realizar allanamientos a indocumentados. No obstante, desde 2003 los grupos de derechos y el consulado mexicano en San Diego han recibido docenas de quejas por los allanamientos realizados por oficiales de inmigración en sus hogares y trabajos bajo la operación fin del juego”.

El etiquetamiento racial y los allanamientos, junto con los camiones de velocidad que tiene la patrulla fronteriza circulando por las ciudades, las luces de estadio que se encienden toda la noche en la frontera, la presencia de guardias nacionales, entre otros elementos, han creado una atmósfera palpable de inseguridad y miedo, en la que se vive como en una zona de guerra y en donde los residentes estadounidenses de origen hispánico se sienten como si no tuvieran ninguna voz y ningún derecho de oponerse a lo que les está siendo impuesto.

“Últimamente, el número de mujeres enjuiciadas por entrada ilegal ha aumentado. Esto se explica por el hecho que muchas veces, las mujeres son arrestadas en posesión de documentos que no son suyos ya que prefieren intentar entrar en Estados Unidos por esta vía, en lugar de enfrentarse con el cruce peligroso y agotador del desierto”, indica Rafael Alarcón⁷.

Derechos regulados

La convención sobre los Derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias estipula que los derechos de los trabajadores indocumentados deben ser protegidos del mismo modo que los de los migrantes con documentación, pero no crea nuevos derechos ni afecta la soberanía de los Estados receptores. La Convención apunta sobre todo a impedir las condiciones de vida y trabajo inhumanas, así como los malos tratos físicos, sexuales y degradantes; a garantizar el derecho

de los trabajadores migratorios a la libertad de opinión, expresión y religión; a garantizar a todos los trabajadores migratorios una protección eficaz contra todo tipo de violencias, daños corporales, amenazas o intimidaciones por parte de funcionarios, particulares, grupos e instituciones; a garantizar a los trabajadores migratorios el acceso a la información sobre sus derechos; y a garantizar el derecho de los trabajadores migratorios a participar en actividades sindicales.

Por otra parte, si bien es cierto que Estados Unidos no ha ratificado la mayoría de los convenios sobre derechos humanos en relación a los migrantes indocumentados, debiera respetar los derechos de los migrantes, tanto de los que ingresaron de acuerdo a la normativa de ese país, como de los que se encuentran en situación irregular, porque de acuerdo al derecho convencional internacional -que surge de los acuerdos que firman los Estados miembros de los organismos internacionales de los cuales Estados Unidos de América es parte- se reconocen derechos humanos inalienables, comenzando con los que promulga la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, los cuales contienen esos principios básicos.

Es necesario que el Estado guatemalteco promueva más convenios bilaterales con Canadá, Estados Unidos y México, para lograr mayores cuotas de visas para migrantes temporales al sector agrícola, así como trabajos temporales para personas calificadas y profesionales, con lo cual dará una opción más segura, bajo la protección y tutela del gobierno de Guatemala y la contraparte de esos Estados.

Por último que el Estado de Guatemala a través de la Secretaría de la Paz, del Ministerio de Educación y demás dependencias estatales con cobertura nacional, desarrollen campañas informativas acerca de los riesgos de la migración ilegal, para que la ciudadanía comprenda el alto costo que implica esa travesía y las posibilidades de muerte durante el trayecto.

International Initiatives concerning Rights of Migrants

The following links will take you to some of the international initiatives and conventions concerning the rights of migrants:

[Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants](#)

[International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families](#)

[ILO International Migration Programme MIGRANT](#)

[Migrant Rights International](#)

6 Alarcón, Rafael. El Retorno de los Migrantes. Ed. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, Baja California. 2008. Página 9.

7 Ídem Página 16.

Human rights across an island: New twists following the Haiti earthquake

Bridget Wooding

In early 2010 actress Angelina Jolie, in her role as Goodwill Ambassador for the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), and Michaëlle Jean, the Governor General of Canada who is of Haitian descent, were among the many international celebrities and world leaders who came to Santo Domingo to thank the Dominican Republic government, private sector, and civil society for their role in helping neighbouring Haiti when the devastating earthquake of January 12th leveled the Haitian capital of Port-au-Prince and environs. Globally, this natural disaster represents the greatest humanitarian challenge of the twenty-first century. Praise for the Dominican Republic's assistance, while well-deserved, sits at odds with their reputation for poor treatment of Haitian immigrants and their descendants who come to live on the Dominican side of the Caribbean island shared by the two countries.

The shift in relations between these two countries marks a sea change from decades of tense interactions, complicated by deep-rooted and ubiquitous prejudices on the part of the Dominican people. The perception is that Dominican

identity is European, and above all Hispanic, in spite of the fact that Dominicans have important African roots. Negative attitudes towards Haiti and Haitian immigrants are rooted in the past, in particular in the twenty-two years during which Haiti occupied the Dominican Republic (1822-1844). Dominican xenophobia had its most violent expression in 1937 when the dictatorship of Rafael Leonidas Trujillo (1930-1961) ordered the military to carry out a massacre of Haitian nationals and Dominico-Haitians in the border provinces. It is calculated that some 6,000 people were killed.

In the immediate aftermath of the earthquake, the "open border" policy on the part of the Dominican authorities was an instantaneous humanitarian response, marking a departure from previous strained relations between the two countries. The Dominicans also facilitated the first humanitarian corridor (by land and sea) into Port au Prince and other affected areas at a time when international response was dominated by US troops who were perceived as actually hampering the relief efforts. Over the subsequent five months, the situation has become

more complicated on the border, although many Haitian earthquake survivors who had moved to the border have now returned to the Haitian capital, drawn to reopened schools and the hope of benefitting from promised aid programs. To their credit, the Dominican authorities have begun to address the needs of particularly vulnerable Haitian migrants, notably women and children. Both the Dominican Ministry for Women and the National Council for Children are developing new programs in response to gender violence and unaccompanied Haitian children. There are the glimmerings of new public policies, recognizing specific protection needs in a more systematic way. While this new turn of events may not endure, it is up to migrants' rights activists to use wisely the new and unprecedented political opportunity engendered by the earthquake.

The response of the Dominican Republic since the earthquake

The current administration of the Dominican Republic, led by President Leonel Fernández, has operated with realism and intelligence in this complicated situation. Important gains have been notched up, the chief of which is that the Dominican Republic has changed its image in the eyes of the international community from that of a nation inimical towards Haiti and violating the rights of Haitian migrant workers to that of the "Good Samaritan". This is conducive to establishing a new framework for Dominico-Haitian relations based on the idea of shared sustainable development in those aspects which involve the two societies and their economies - health, the border, security, climate change/environment, and cross-island trade. As yet, however, this attitude of shared interest has not





Bridget interviewing a cross border migrant worker who lives in Haiti but works daily in the Dominican Republic as a domestic worker

Photo by Marilis Pérez, Centro Puente

been achieved on the issues of human rights and the management of the migration agenda, which continue to be the Gordian knot for the future of relations between the two countries sharing the island of Hispaniola.

The situation in the Dominican Republic prior to the earthquake

Decades of unchecked Haitian migration to neighbouring Dominican Republic has resulted in a significant population of Haitian workers in that country. Not only is their status uncertain, but these workers are also vulnerable to widespread discrimination and human rights abuses. Successive Dominican governments have failed to introduce a legal framework consistent with international norms, and they have failed to respond effectively to notorious and well-documented abuses of Haitian migrants. Political leaders are reluctant to take a lead on this issue, fearing accusations of betrayal of national interests. The reluctance of most party leaders to address the issue of migrants' rights, and the ambiguous attitudes of private-sector interests, have placed the burden of addressing the issue on civil society practitioners in the human rights movement both nationally and internationally. This movement originated in the 1980s during the campaign against the abuse of migrant cane cutters. Today it has

broadened its focus to include Haitian migrants and their descendents nationwide. One notable change in the movement in recent years is the leading role played by Dominican non-governmental organizations, with international partners providing support rather than vice versa.

The new context across the Haitian-Dominican border

In the immediate aftermath of the earthquake the respected Haitian human rights activist Jean Claude Bajeux remarked:

“For ten years we have been accumulating natural disasters but his one has the look of delivering the deathblow as though some underground power had decided to wipe us off the world map.”

Despite (or quite possibly because of) being the worst humanitarian crisis of the twenty-first century, the Haiti earthquake has served to shake up commonly held beliefs about Dominico-Haitian relations, specifically with regard to Haitian migration to the Dominican Republic. Firstly, the Dominican Republic's mistreatment of Haitian migrant labour has been overshadowed by their new image as the “Good Samaritan” – the first country to come to the aid of Haiti in its hour of need. The perception that the US intervention in Haiti following

the earthquake was more military than humanitarian reinforced the good neighbour role played by the Dominican Republic. Secondly, rightwing extremists in the Dominican Republic predicted a security threat to their country in the form of a stampede of Haitians attempting to cross the border after the earthquake. This has not materialized, as most of the displacement has taken place within Haiti itself. Some 2.1 million people have left their homes – over 1.7 million are living in camps and spontaneous settlements in Port-au-Prince, while some 400,000 have taken refuge with families and friends in the provinces.

Thirdly, there had been the perception that little progress had been made on addressing the problem of gender violence in Haiti and its repercussions for migrant women. Gender-based violence against Haitian migrant women takes place, for example, in the form of requests for sexual favours in return for (informal) permission to cross the border into the Dominican Republic, or in human trafficking where women migrants may be working in exploitative situations to which they have not consented. The aftermath of the earthquake has exacerbated the context in which gender violence can (and has) spread. For example, given the vulnerability of survivors in camps and host houses, women may be expected to provide sex in order gain access to food distribution. However, as fresh attention is paid to the challenges in Haiti it has been revealed that Haiti had made considerable strides towards recognizing the extent of gender-based violence and dealing with it, notwithstanding formidable obstacles.

It has been difficult to achieve the 1999 template of the international non-binding Guiding Principles for Internally Displaced Persons (IDPs), on most counts, including the gender benchmarks, especially given the magnitude of the catastrophe. Notwithstanding the decimation of the Women's Ministry and the

difficulties of re-establishing the national coordination against gender violence, led by the Ministry since 2003, the international community has been able to build on the initiatives and groundwork of this coordinating body.

Correspondingly, there has been a sharper focus on gender issues in relation to Haitian women and children migrants in the Dominican Republic. In the ensuing chaos immediately following the earthquake there was more human trafficking and smuggling of migrants reported, especially by social organizations. While women migrants were vulnerable, the situation of children was underscored because of the phenomenon of forced adoptions of supposed “orphans”, including those through the Dominican Republic. To date there has only been one case which has gone through the Haitian judicial system, with those involved in the alleged kidnapping eventually being released from jail, although the Haitian Prime Minister has questions as to whether justice was effectively carried out. Some of the new challenges emerging may be quite clearly seen as cross-border. Initially, when the

humanitarian corridor prevailed across the southern Dominican border into Port-au-Prince, there were no substantial hold-ups of the humanitarian response at the border. More recently, the state of exception has been lifted such that the truck drivers have to spend several days on the border, considerably increasing the demand for sex workers, Haitian and Dominican women alike, on both sides of the border. We should, however, also distinguish between the victims of trafficking and those who elect to participate in the sex trade as a form of labour – seeking to eradicate the former while providing alternatives, protections, and rights for the latter.

Political Opportunity for Rights Compliance

The positive spin-offs have been that some Dominican authorities have begun to address rights issues in relation to women and children migrants, building on previous work or, in some cases, starting a new caseload from scratch. The Women’s Ministry in Santo Domingo has been able to draw on work that was being carried out prior to the earthquake, notably in the border provinces.

It has expanded upon this work addressing gender-based violence, including the circulation of support materials in Haitian Creole. After early work with the United Nations System on forcibly displaced Haitian youngsters following the earthquake, the National Council for Children and Adolescents (CONANI) is, for the first time, working on a Protocol to deal with Haitian children (especially unaccompanied youngsters) who hitherto had been outside the scope of their responsibilities. In these circumstances, it may be that women and children migrants are being instrumental in changing the discourse around Haitian immigrants towards a more enabling and inclusive environment in situ and facilitating a new “political opportunity structure” which should not be overlooked by migrants’ rights activists. Concepts of political opportunity structure were first developed in social movements and then applied to the mobilization of immigrants and migrants.

Paradoxically, it has taken the earthquake to reshape the narrative of these two nations on Hispaniola, the second largest island in the Caribbean. There is an historical opportunity to move forward on the Haitian question in the Dominican Republic, given the leveling effect that the Haitian earthquake has had on earlier ultra-nationalist discourse. The myth of the Haitian invasion has been debunked once and for all. New positive overtures by certain Dominican authorities towards particularly vulnerable migrants, especially women and children, need to be heralded and built upon with a view to achieving more lasting change. While this new turn may not be entirely altruistic and may, in part, be directed towards using the border as a buffer zone to prevent unwanted immigration, there are positive policy breakthroughs on the realization of women’s and children’s rights, recognizing that reactivating the necessary over-arching framework of the Bilateral Mixed Commission in order to make it functional may still remain elusive for a while.

Bridget Wooding is a British development consultant based in Santo Domingo, Dominican Republic. She specializes in the field of social development, migration, and human rights. After many years working with international cooperation organizations in the Caribbean (including Oxfam GB, ActionAid UK, Save The Children UK, and the Lutheran World Federation), notably in the Dominican Republic, Haiti and Cuba, she is currently an Associate Researcher with FLACSO Dominican Republic where she is Coordinator of the Programme Observatory of Caribbean Migrants. Currently she is the principal researcher on Hispaniola in an IDRC-supported regional Project on the woman migrant in intra-regional migration in Latin America and the Caribbean.

El Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA) es una iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO República Dominicana y el Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Iberoamericana CIES-UNIBE. Tiene como propósito contribuir a la elaboración de políticas migratorias más justas y su debida aplicación en la región y mas allá; fortalecer las capacidades de los grupos claves de la sociedad civil que trabajan el tema de la movilidad humana y el desarrollo humano en un mundo global; propiciar el dialogo entre los actores claves con miras a potenciar el nexo migración-desarrollo en el Caribe y favorecer la migración inter-étnica en el Caribe, aumentando el respeto por la diversidad y la riqueza de la interculturalidad. www.obmica.org

Bolivia y Brasil, una frontera caliente

Elizabeth Martínez

Para quienes manejan la cosa pública, el Estado empieza en la capital de un país, sin embargo, aquí, en la frontera entre Bolivia y Brasil se dice que Bolivia empieza desde sus fronteras. Este es un aspecto que bajo un fuerte sentimiento cívico, reviven ciudadanos y actores políticos en sus demandas al momento de reivindicar intereses regionales.

El escenario

Una de las principales localizaciones de la extensa frontera entre Bolivia y Brasil es Arroyo Concepción, en el departamento de Santa Cruz - Bolivia, zona de tierras bajas y vocación productiva agropecuaria, en el oriente del país donde la temperatura promedio durante el día es de 40 grados. La distancia de esta localidad con la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, capital del departamento, es de más 600 kilómetros. La misma distancia la separa de la fronteriza ciudad brasileña de Corumbá, de Campo Grande, capital del Estado de Mato Grosso. Como se ve, se trata de regiones muy alejadas de los centros políticos en ambos países.

La frontera entre las vecinas Arroyo Concepción en Bolivia y Corumbá en Brasil, como otras similares, tiene sus propios problemas, que difieren de la situación que se vive en el interior del país; la integración económica entre las y los ciudadanos bolivianos y brasileños es permanente y tiene como denominador común el elevado costo de vida y la lejanía con las principales ciudades generadoras de fuentes de empleo.

Desde el plano geopolítico, las fronteras siempre se han constituido en un tema de análisis particular, el mismo que ha quedado reducido a la mantención y ampliación en algunos casos de la presencia militar. La ausencia de instituciones, la debilidad de las ya establecidas y la carencia de fuentes de empleo, entre

otros aspectos, de un tiempo a esta parte ha sido una señal permanente en la vida de la población que radica en esta frontera internacional.

Temas urgentes

En esta región el sistema de salud presenta serias dificultades, porque no cuenta con el servicio del tercer nivel que atienda especialidades y casos de emergencia de gravedad, para los cuales se tiene que recurrir al vecino municipio de Corumbá en Brasil, enfrentando un sin número de dificultades en razón a que el sistema de salud de ese país no contempla el derecho a la salud para los extranjeros y para sus ciudadanos residentes en otro país, siendo ése el caso de los brasileños que tienen sus domicilios en la parte boliviana.

Por ello, con la participación de los Consulados de Bolivia en Corumbá y del Vice Consulado del Brasil en Puerto Suárez, se incorporó el tema en agenda y se han propiciado espacios locales para abordarlo integralmente y no solamente desde el aspecto legal, para que los órganos operativos asuman su responsabilidad en cuestiones de derechos humanos y de relaciones internacionales.

El pago de beneficios como la Renta Dignidad han significado también grandes desafíos para el Estado boliviano, que no contaba con entidades financieras autorizadas para el servicio ni una instancia que pueda atender los reclamos sobre los bloqueos que, por distintas razones, muchas veces injustificadas desde el criterio ciudadano, adopta la Superintendencia de Pensiones. Aunque en la actualidad se han implementado nuevas entidades financieras y una oficina que atiende todos los reclamos, éstos siguen generándose, lo que tiene que ver con problemas crónicos de otras instituciones públicas como Registro Civil e Identificación Personal.

Respuestas institucionales

En este escenario la Defensoría del Pueblo de Bolivia instaló el año 2003 la Mesa Defensorial de Puerto Suárez, distante apenas a cinco minutos de la localidad Arroyo Concepción, definiendo líneas de intervención particularizadas por la realidad circundante y con jurisdicción para varias localidades del departamento de Santa Cruz en la región fronteriza con el vecino país de Brasil.

El derecho a la identidad y el reconocimiento a la personalidad jurídica, se constituyeron en el principal trabajo de la Mesa Defensorial, toda vez que se constató la pérdida de libros de los Oficiales de Registro Civil, lo cual significaba para la población no contar con partidas de nacimiento, documento determinante al momento del ejercicio de los derechos ciudadanos. Para ello se coordinó con la Dirección Departamental y Nacional de Registro Civil la instalación y funcionamiento de una Dirección Regional de Registro Civil. De esta forma, la ciudadanía tiene acceso cercano y directo al servicio de identificación legal.

Otro aspecto de la misma área es el trabajo de la Policía Nacional a través del servicio de Identificación Personal, que realizaba su trabajo mediante comisiones, es decir no tenía presencia permanente en la zona. Por ello, con la propia ciudadanía y la Comandancia de Frontera Policial de turno, se creó la Regional de Identificación Personal de Puerto Suárez, cuyos beneficios para los pobladores han sido de significativo valor, pues ya no tienen que viajar hasta las capitales de departamento para acceder a la emisión o renovación de una cédula de identidad. Respecto a los derechos de la niñez y adolescencia se advirtió el funcionamiento irregular de su instancia protectora, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, a partir

de lo cual se planificaron para cada gestión, un cúmulo de actividades que tienen como objetivo fortalecer el trabajo de las mismas, incidiéndose para ello con los respectivos Alcaldes, Concejos Municipales y sociedad civil organizada, en la medida que los recursos económicos asignados no permiten resolver los problemas recurrentes como ser: la falta de condiciones físicas para su adecuado funcionamiento, ausencia de equipos multidisciplinarios y cero avance de la promoción y difusión de los derechos de la infancia.

La ubicación en frontera también marcó un tema muy particular: la salida de niños, niñas y adolescentes al exterior, que por mandato del Código Niño, Niña y Adolescente requiere de un permiso legal del Juez de la Niñez y Adolescencia. Se promovieron a nivel nacional verificaciones defensoriales, que identificaron muchos problemas que llevaron a que la Defensoría del Pueblo se pronuncie, recordando los deberes que tiene el Estado de proteger y garantizar los derechos de la infancia, mas aún si se tiene en cuenta que detrás de la ausencia o demora de los trámites administrativos hay situaciones latentes de trata y tráfico de personas.

Otra institución fundamental de defensa y protección de derechos, que se encontraba en similar situación era la Inspectoría del Trabajo, al no contar con un Ítem para el funcionario responsable, por ende, el establecimiento de responsabilidades por la gestión pública se constituía en un problema delicado; siendo que desde el Estado, se debe contar con una instancia administrativa que contribuya al respeto de los derechos laborales de los trabajadores.

En esta frontera ha tenido sus propias particularidades la aplicación del Código de Procedimiento Penal, sustentado bajo los principios de la Doctrina Penal Humanitaria, cuya implementación sigue siendo un gran desafío para el país. Indirectamente y de hecho, las celdas policiales se han convertido en centros de detención preventiva, considerando que los

imputados deben permanecer en los lugares donde son procesados. Esto ha significado de alguna manera tener que abordar la defensa de los derechos de las personas privadas de libertad, desde incorporarlos al Régimen Penitenciario hasta atender los problemas que se generan al interior de las cárceles, como por ejemplo la falta de condiciones mínimas para su funcionamiento.

Finalmente, a partir del año 2003 la mayor presencia de redes de comunicación nacional mediante la implementación de instalaciones técnicas está contribuyendo al ejercicio del derecho a la información del cual gozan las y los ciudadanos. Otrora, la población conocía más sobre la vivencia y realidad del Brasil que de Bolivia, situación cuyos efectos repercuten en la identidad de quienes ostentando una nacionalidad, viven más ligados a la de otro país.

Desafíos

De acuerdo a la nueva dinámica que vive el país y fundamentalmente desde la perspectiva de la nueva Constitución Política del Estado, la Defensoría del Pueblo ha ampliado su compromiso con los Derechos Humanos, en la medida en que sus competencias se han ampliado más allá del territorio nacional y ahora también se trabaja fuera de las fronteras en defensa de los y las ciudadanas que viven en el exterior. En el caso de la Mesa Defensorial Puerto Suárez se trata de realizar tareas de protección a las y los ciudadanos bolivianos que viven en el municipio de Corumbá del Brasil.

La condición de pasar de un Estado unitario y republicano a un Estado Plurinacional con Autonomías, significa para todas las instituciones del Estado y para la propia ciudadanía un cambio trascendental para la estructuración y vigencia de una nueva institucionalidad. En ese nuevo contexto, la vigencia y el papel de las instituciones de derechos humanos en general y, de manera particular en regiones de fronteras es de vital importancia para

incidir de manera más efectiva en el avance progresivo de los derechos y para alejar en la propia ciudadanía su sensación de que quienes viven en estas zonas alejadas son “ciudadanos de segunda clase”.

A todo aquello se suman las expectativas despertadas a nivel nacional e internacional de constituir esta frontera en particular como un polo de desarrollo donde confluyan varios megaproyectos como la explotación del Hierro del Mutún, la salida hacia el Océano Atlántico mediante vías pluviales desde Puerto Busch y otros que tienen que ver con la vocación agrícola, ganadera, minera y de otras relacionadas con los recursos naturales existentes en esta zona de Bolivia.

Como Mesa Defensorial Puerto Suárez, creemos que el trabajo de incidencia con las instancias locales autónomas representará un gran aporte para el desarrollo humano desde la visión y misión institucional y desde las nuevas realidades que van imperando en el día a día.



Sobre la Autora

Elizabeth Martínez Barbery tiene licenciatura en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Santa Cruz - Bolivia). Ha trabajado los últimos 14 años en el servicio público, 7 años en Defensa Pública y 7 años en la Defensoría del Pueblo. Radica en Puerto Suárez, donde está a cargo de la Mesa Defensorial de esta localidad desde su creación, el año 2003.

Frontier Violence / Violencia Fronteriza

Preliminary findings related to frontier violence along the Ecuador - Colombia border

Fernando Carrión Mena of FLACSO Ecuador is conducting a study on border violence with the support of the Peace, Conflict and Development Program of the International Development Research Centre (IDRC). In a seminar at IDRC in Ottawa in December 2009 Fernando described his preliminary findings regarding Ecuador's three northern provinces bordering Colombia.

Carrión notes that the border communities have greater north-south relations across the border than east-west relations among the provinces. This phenomenon is presumably due to the ease of access and communication across the border. The border provides a comparative advantage for criminal networks, noted for their flexibility and cross border relations with public and private institutions, and, on the other hand, the border presents obstacles for policies on citizens' security and police investigation. Movement of persons across the border is generally based on illicit economic opportunities such as human trafficking, drug trafficking, and contraband trade. Carrión observed that these criminal activities become normalized as employment options and they connect and integrate the local populations across the

Resumen de hallazgos y observaciones preliminares sobre violencia fronteriza en la frontera norte de Ecuador

Fernando Carrión Mena de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de Ecuador está coordinando un estudio sobre violencia fronteriza, con el apoyo del Programa de Paz, Conflicto y Desarrollo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID). A continuación se reproducen algunas observaciones, conclusiones y sugerencias en base a los datos preliminares de un estudio sobre la violencia en las provincias norteñas de Ecuador y su frontera con Colombia.

TASAS DE HOMICIDIOS EN FRONTERAS LATINOAMERICANAS

PAÍS	TASA DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL		FRONTERAS	PROMEDIO TASAS DE HOMICIDIOS EN FRONTERAS
	AÑO	TASA		
MÉXICO	2008	26	México-Estados Unidos	74
			México-Guatemala	23
			México-Bélice	48
HONDURAS	2008	58	Honduras-Nicaragua	25
			Honduras-Guatemala	65
			Honduras-El Salvador	30
VENEZUELA	2008	52	Venezuela-Colombia	34
			Venezuela-Brasil	39
			Venezuela-Guyana	24
COLOMBIA	2008	34	Colombia-Venezuela	67
			Colombia-Panamá	32
			Colombia-Ecuador	25
			Colombia-Brasil	51
			Colombia-Perú	22
ECUADOR	2008	18	Ecuador-Colombia	36
			Ecuador-Perú	9
ARGENTINA	2007	14	Argentina-Chile	14
			Argentina-Bolivia	15
			Argentina-Paraguay	18
			Argentina-Brasil	18
			Argentina-Uruguay	19

Fuentes: Varias

Elaboración: Diana Mejía M, FLACSO Andes.



borders, contrary to national and international policies. Paradoxically, the inhabitants don't recognize the difference of the "other" across the border; rather, the border provides a mirror image for self reference. This lack of empathy for citizens across the border represents a challenge for co-existence and security policies.

In general, national security policies seek to separate countries (and therefore border communities) on the basis of national security interests. Public policies and public institutions ignore the local economic, political and social integration of the inhabitants in the border communities. Carrión suggests that public policies must consider the local reality in order to address the violence, particularly homicides, in the border provinces.



Para mayor información sobre la investigación de Fernando Carrión ver la página Web: <http://www.flacsoandes.org/fronteras/>. En esta página Web hay boletines y documentos de trabajo. El último documento de trabajo se denomina "En el límite de la vida: violencia fronteriza" de Fernando Carrión.

Observaciones:

- 1 La frontera es una región binacional de integración.
- 2 La Frontera tiene dinámica relacional. La población se relaciona con mayor facilidad hacia el norte con la población colombiana (sur-norte) que con las provincias vecinas ecuatorianas (este-oeste).
- 3 La relación transfronteriza muestra contradicciones relacionadas a la falta de empatía. La población tolera un grado de diferencia en sus vecinos pero predomina, según Carrión, el imaginario del espejo - o la auto referencia - que obstaculiza la comprensión del otro.
- 4 La población fronteriza vive y sufre cotidianamente situaciones ambivalentes entre muerte y progreso porque trabajar en la frontera supone acceso a recursos, pero también significa inseguridad. Las cifras de homicidio en las provincias fronterizas han subido significativamente entre 1990 y 1999 en comparación con las tasas de homicidio en otras provincias del país.

Sugerencias para políticas locales de seguridad ciudadana:

- 5 La realidad diversa debe llevar a la diversidad de políticas.
- 6 Los enfoques prevalecientes de seguridad nacional y pública deben dar paso a seguridad ciudadana.
- 7 Hay que diseñar políticas binacionales de gobierno para la seguridad ciudadana.
- 8 Formular políticas locales transfronterizas con acuerdos municipales y regionales
- 9 Desarrollar políticas de integración regional (este/oeste) y transfronterizas que compaginen lo legal y económico

Acknowledgements

JGG would like to recognize the **International Development Research Centre (IDRC)** as a knowledge-sharing partner on development issues of mutual concern. In particular, on the matters related to this issue, JGG is grateful to **Markus Gottsbacher** of the *Peace, Conflict and Development Program* and **Francisco Cos-Montiel** of the *Women Rights and Citizenship Program* for their collaboration and consideration. For more information on IDRC please visit www.idrc.ca.

Just Governance Group News

Tenille's Dispatches from Swaziland

Just Governance Group sponsored human rights researcher Tenille Brown as a Canadian Crossroads International legal monitor with a national woman's organization in Swaziland. Tenille is providing JGG with regular dispatched that can be read at: <http://www.justgovernancegroup.org/en/swaziland/>.

JGG to Evaluate 30 Years of Swedish Cooperation with Nicaraguan Universities

The Just Governance Group has won a competitive tender with the Swedish International Development Agency (Sida) to conduct an evaluation of Sweden's long term research cooperation in Nicaragua. The evaluation is part of the agency's overall evaluation process as it exits from Nicaragua as part of its new development strategy in Latin America. The evaluation team members include Luis David Grajeda (Guatemala), Mercedes Urriolagoitia (Bolivia), Nilla Ingstorp (Sweden/U.S.), Patric Landin of Sipu International (Sweden) and Kimberly Inksater (Canada). The evaluation process will commence in July and culminate in December 2010.

JUST GOVERNANCE GROUP Contact Information

Kimberly Inksater, Director:
kj.inksater@justgovernancegroup.org

Elaine Bruer, Corporate and Office Manager:
e.bruer@justgovernancegroup.org

NEW Physical Address:
858 Bank Street, Suite 107A,
Ottawa, Canada.

Mailing Address:
406 Sunnyside Avenue,
Ottawa, Canada
K1S 0S7

Tel: 613-729-5612 Fax: 613-729-1085

info@justgovernancegroup.org

www.justgovernancegroup.org

Miembro de JGG coordina el Portal Sudamérica Rural

www.sudamericarural.org es un red de páginas Web creada para fortalecer la reflexión y difusión de información, debates y propuestas sobre desarrollo rural en y sobre Sudamérica. Carmen Beatriz Ruiz de Bolivia coordina el contenido de diez segmentos y el boletín quincenal *Apuntes*, con el módulo Diálogos, que incluye quincenalmente un nuevo artículo de firmas reconocidas en el ámbito por sus aportes académicos, técnicos y políticos. Hasta el momento, Apuntes lleva 39 ediciones y cuenta con 2.800 suscriptores/as.

International Conference on Community Justice and Peacebuilding

JGG and the Community Justice School of the National University of Colombia are jointly developing the third international conference on community justice to be hosted by the National University in 2011. Pre-conference activities will be organized in Bolivia, Colombia and Guatemala, among other countries. Academics and community justice practitioners involved in the process will then meet in Bogotá for plenary and working group sessions. For more information please contact info@justgovernancegroup.org.

JGG Supports the Work of National and International Organizations

JGG is completing project development work with the Africa Program of the Canadian Red Cross (CRC). Dennis Stuebing, Lisa Lachance and Kimberly Inksater are working with CRC staff and their partners in two African countries to prepare project proposals.

Próximamente, el JGG completará su trabajo de monitoreo y evaluación para el Global Fairness Initiative con el proyecto: Promoviendo Derechos en el Trabajo Informal (PILAR). Luis David Grajeda, Kristiina Karppinen y Kimberly Inksater, del equipo de JGG, realizarán la evaluación final de la iniciativa. Previamente el proyecto ya produjo una propuesta multisectorial consensuada, para proceder a la legalización del trabajo informal y el reconocimiento de derechos laborales inherentes en Nicaragua y Guatemala, los dos países de intervención.