



FRONTERAS, ¿MUROS O PUENTES?

Actas del Primer Forum Internacional
sobre
MIGRACION Y PAZ

Antigua, Guatemala, 29 - 30 de Enero, 2009

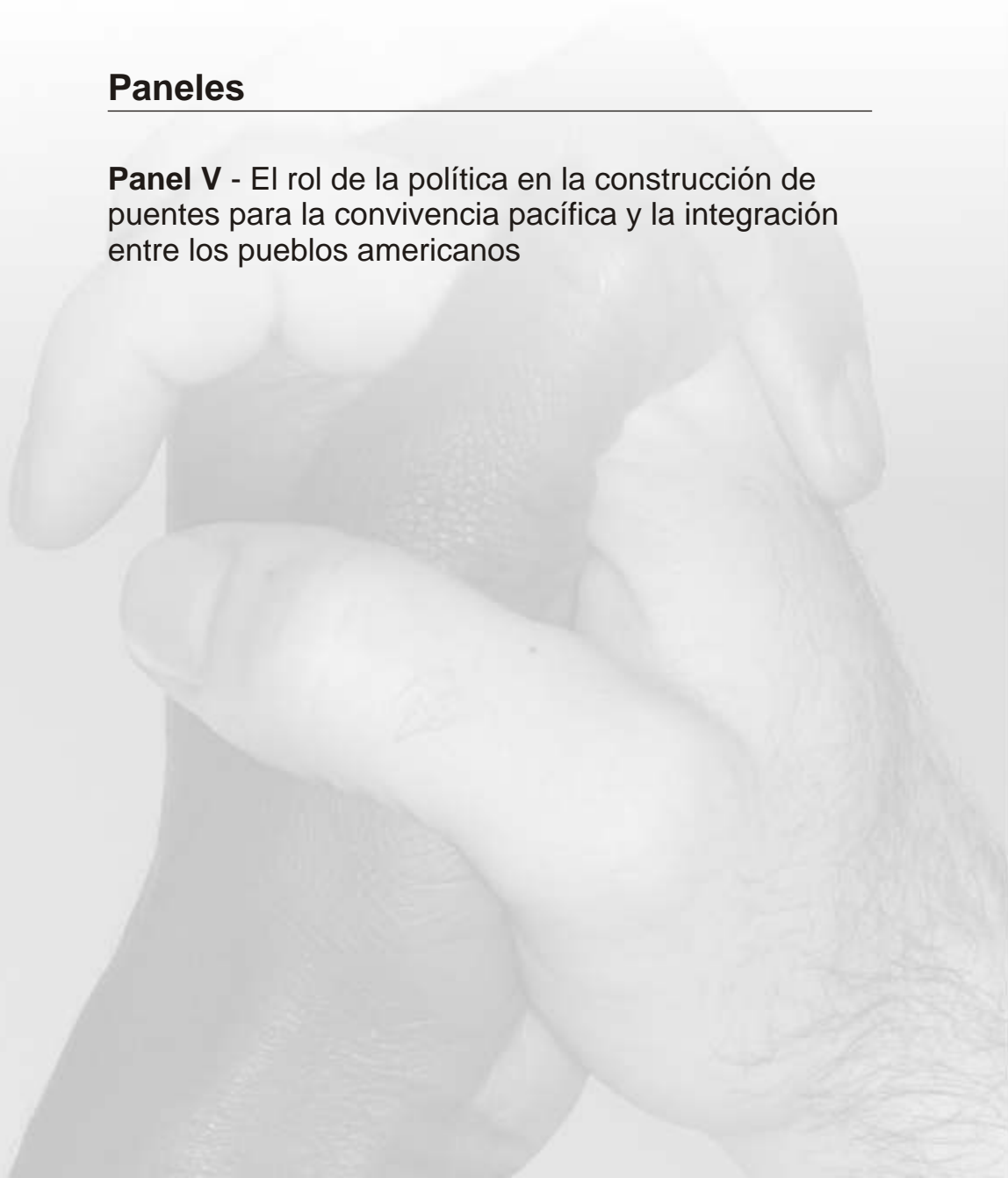
Editores:

Leonir Mario Chiarello
María Isabel Sanza Gutiérrez
Ezio Marchetto

Scalabrini International
Migration Network

Paneles

Panel V - El rol de la política en la construcción de puentes para la convivencia pacífica y la integración entre los pueblos americanos



Introducción

D^a María Isabel Sanza Gutiérrez

Asesora Jurídica, SIMN

Buenos días a todos.

El segundo día de este Primer Forum Internacional sobre Migración y Paz inicia con el panel sobre el tema “*El rol de la política en la construcción de puentes para la convivencia pacífica y la integración entre los pueblos americanos*”. Los conferenciantes que van a intervenir en este panel son representantes de Premios Nobel de la Paz, o nominados al mismo premio por su labor política y humanitaria.

En primer lugar, asistiremos a la intervención del Dr. Josef Merkx, representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organización que fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz en 1954 y 1981.

Después, tomará la palabra el Dr. Luis Alberto Cordero Arias, Director Ejecutivo de la Fundación Oscar Arias Sánchez para la Paz y el Desarrollo Humano, creada por Oscar Arias Sánchez, presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz en 1987.

Finalmente, escucharemos al Sr. Jorge Jamil Mahuad Witt, Ex-presidente de Ecuador y Candidato Nominado al Premio Nobel de la Paz en 1999.

En sus intervenciones, los conferenciantes van a exponer aspectos diversos sobre el rol de la política en el tender puentes, la realización de una convivencia pacífica y la integración en un momento crucial en el que la política parece poner frenos y construir muros en lugar de utilizar los instrumentos en sus manos para poder hacer avanzar la construcción y el crecimiento de una sociedad plural, compuesta y enriquecida por las diversas características y la variedad de culturas y rostros que crean el abanico multicolor de cada ciudad hoy en día. Se trata de una política que no puede instrumentalizar a las personas, que no puede convertirse en un fin en

sí misma dejando de ser un instrumento al servicio de las personas, que no puede cerrar los ojos y evitar el ver que tras cada rostro se halla un ser humano con una historia propia, un pasado que la ha conducido a donde está y un futuro que intenta realizar cada día. Hablamos aquí de una política que no puede ignorar que ese ser humano, al mismo tiempo, participa en la construcción de esa parte de la sociedad que integra o quiere integrar, si se le permite, aún viniendo de lejos.

La definición e implementación de políticas y de una política real basada en una nueva ciudadanía exige la responsabilidad de todos y cada uno de nosotros para lograr la superación de las situaciones de desarraigo y para rechazar y acabar con las violaciones y negaciones de los derechos humanos, los abusos en las fronteras que nosotros mismos hemos levantado y la vulnerabilidad que sufrimos cuando no hay instituciones en las que poder confiar. La educación y el derecho a la información son dimensiones indispensables para la construcción de estas políticas. Solamente a través del acceso indiscriminado al conocimiento se puede ser consciente de los retos que nuestros países ofrecen tanto a los nacionales como a los que llegan de fuera o han de moverse en su interior, y sólo el acceso a una educación en la libertad y co-responsabilidad de todos y cada uno (y particularmente de nuestros hijos e hijas) permite la creación de un mundo que vive en paz y disfruta de la igualdad. Solamente a partir de la recepción efectiva de una información clara y transparente acerca de los aspectos (derechos y obligaciones) que afectan nuestra vida y nuestras decisiones podemos reconocer que todos y cada uno de nosotros, los “ciudadanos”, las personas en movimiento, los migrantes, los desplazados, los refugiados, somos los actores de nuestra vida y de la sociedad en la que nos encontramos, y sólo a través de la comunicación de tales derechos y deberes cobramos consciencia de tener también una responsabilidad en la construcción de la misma. Nacionales o no, documentados o indocumentados, no podemos huir de ser los protagonistas de nuestra existencia con todo lo que ello conlleva. Nacionales o no, documentados o indocumentados, hacemos parte de la sociedad en la que nos encontramos, y la influenciamos a través de nuestra participación activa o pasiva. La educación y el acceso a una información real y objetiva hacen que todos seamos conscientes de que nacemos con el derecho a tener una vida digna,

con la responsabilidad individual de construirla y la social de hacerlo en conjunto con los demás, que también gozan del mismo derecho.

El Estado que sea capaz de generar e implementar políticas y estructuras que aseguren a todas las personas que viven en su territorio el acceso a la educación en la igualdad, la libertad y la responsabilidad y sepa hacer posible el derecho a la información de todos para construir y fortalecer la auto-crítica y afianzar sus derechos y posibilidades, será el Estado que se vea recompensado con una sociedad plural y fuerte que se desarrolle en plenitud, poniendo sus bases en una convivencia caracterizada por el mutuo respeto, el reconocimiento del otro como el igual en la complementariedad, y la paz.

El rol de la política en la generación de puentes para una convivencia pacífica toma también una relevancia personal y particular para los participantes del Forum hoy. Hemos sido invitados a Antigua por el *Scalabrini International Migration Network*, organización con una fuerte vocación al trabajo de incidencia política de la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos. El 30 de Enero es un día especial para estos misioneros, ya que su fundador, Juan Bautista Scalabrini, celebra en este día su aniversario de ordenación sacerdotal. Hombre con una gran conciencia social, religiosa y política, fue ésta la que le llevó a querer ser un apoyo para los migrantes, y a hacer posible no sólo su acompañamiento en lo religioso a través de la creación de las Congregaciones de los Misioneros y de las Misioneras de San Carlos (Scalabrinianos y Scalabrinianas), sino también a una actuación directa frente a los gobiernos de algunos de los principales países de acogida para mejorar las condiciones en las que los migrantes podrían desarrollar sus vidas fuera del país que les viera nacer, siendo reconocidos como personas con todos sus derechos.

Sr. Josef Merkx

Representante de ACNUR, Premio Nobel de la Paz 1981

Situación de los Refugiados en el Mundo: Retos y Respuestas

Amigas y amigos:

Es un gran honor para mí el representar el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en este importante Forum sobre Migración y Paz organizado por la Red *Scalabrini International Migration Network*. Aunque ACNUR recibió un mandato limitado al final de la II Guerra Mundial, ha trabajado en muchas situaciones de crisis, protegiendo víctimas de persecución y conflicto. Como otros participantes en este congreso, ACNUR recibió el Premio Nobel de la Paz en dos oportunidades: en 1954 y 1981.

Aunque el mundo ha cambiado drásticamente en los últimos años, el trabajo humanitario de ACNUR no ha disminuido. Bien al contrario, se puede decir que el trabajo con refugiados se ha vuelto más urgente y complejo, particularmente desde el fin de la guerra fría y tras los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001. La definición de “refugiado” tal y como se halla reflejada en la Convención de 1951 sigue siendo relevante, aun cuando las dinámicas del desplazamiento forzado hayan sido deterioradas y la preocupación por la seguridad nacional haya aumentado. Podríamos preguntarnos quién en este mundo no siente desconfianza cuando una persona solicita la condición de refugiado. En muchos casos un solicitante es visto como un terrorista potencial, como un posible problema de seguridad. Desafortunadamente, la protección internacional de los refugiados sigue siendo muy necesaria y lo seguirá siendo también en el futuro.

En mi presentación quisiera centrarme en los siguientes desafíos a los que se enfrenta ACNUR:

- Nuevas emergencias

- El nexa entre migración y refugio (la problemática de los refugiados)
- Situaciones de refugio prolongadas, búsqueda de soluciones duraderas
- Refugiados por deterioro del medio ambiente
- Desplazamiento interno
- La situación actual en América Latina

1. Emergencias nuevas

Hablando de las emergencias humanitarias actuales voy a citar a continuación varias partes del discurso que el Alto Comisionado para los Refugiados, Antonio Guterres, hizo ante el Consejo de Seguridad el pasado día 8 de enero (2009).

En Irak, en una situación de seguridad que ha mejorado un poco, ACNUR está trabajando duro para asistir al gobierno en la creación de condiciones apropiadas para la repatriación voluntaria y la reintegración sostenible y sostenida de varios millones de refugiados y desplazados internos. Sin embargo, falta mucho. La repatriación voluntaria sólo puede darse en condiciones seguras y asegurando que pueda ser hecha con dignidad. Por lo tanto, es primordial que los Estados mantengan la protección internacional sobre el espacio de asilo que se ha puesto a disposición en la región para los refugiados iraquíes durante los últimos años. Más de dos millones de refugiados fueron generosamente recibidos por países como Jordania y Siria, pero la misma cantidad de personas se halla en situación de desplazamiento interno dentro de Irak.

Se requiere asimismo un apoyo total e incondicional para los países y organizaciones que están intentando aportar al éxodo iraquí una respuesta humanitaria, tanto brindando materiales de asistencia como a través de la búsqueda y proposición de nuevas oportunidades para los iraquíes en exilio, para quienes la repatriación voluntaria no es una opción viable.

Para preparar el retorno sostenible, ACNUR está expandiendo su presencia y actividades en Irak, en la medida en que las condiciones de seguridad lo permiten.

En Darfur persiste el desastre humanitario y graves violaciones de los derechos humanos siguen llevándose a cabo. Más de dos millones de

personas son desplazados internos y, tan sólo en el vecino Chad, cerca de 250.000 sudaneses han solicitado refugio.

Sin un acuerdo político que involucre tanto el gobierno de Jartum como a los rebeldes, la misión conjunta de paz de Naciones Unidas y la Unión Africana corre el riesgo de no contar con medios que permitan responder a la mejora de la situación de seguridad tal y como espera la población afectada. La consecuencia de esto sería un terrible golpe para la población en primer lugar, pero también lo supondría para la credibilidad de la comunidad internacional y de los organismos implicados en la misión. Aun cuando un acuerdo global de paz fuera establecido, la fuerza internacional intensificada y la impunidad cesara, seguiría necesitándose un esfuerzo y una inversión masivos para la reconstrucción de las condiciones sociales, económicas y medioambientales básicas para el equilibrio en la zona, asegurando la armonía entre los grupos étnicos, entre agricultores y ganaderos, y vencer las tensiones creadas por la escasez de agua y la alta tasa de crecimiento de la población.

En Somalia el sufrimiento de la población es bien conocido. Con más de un millón de somalíes dependiendo de la ayuda alimenticia, nuevos límites para el acceso humanitario podrían causar nuevos desplazamientos de una magnitud desconocida. La carga puesta en países vecinos, incluyendo Kenia, Yemen y Djibuti, es ya enorme. La más mínima deterioración de la situación (aunque sólo se hable de inseguridad y desplazamiento) llevaría a la reducción de la capacidad de ayuda en la región más allá del punto de ruptura y generaría una catástrofe de proporciones sin precedentes.

No podemos evitar el mencionar la situación actual de la franja de Gaza. ACNUR no tiene presencia allí. Otra agencia de Naciones Unidas, la Agencia de Naciones Unidas para el Auxilio de los Refugiados en Palestina y Medio Oriente,¹ tiene el mandato de responder a las necesidades de los refugiados palestinos en el área. Aunque no estamos directamente involucrados en este espacio, es imposible para ACNUR el no referirse a la situación de necesidad humanitaria allí existente. La población civil en Gaza

¹ Nota del Editor: UNRWA, siglas en inglés.

ni siquiera tiene la posibilidad de huir y buscar protección internacional. ACNUR quiere expresar su solidaridad con las agencias de Naciones Unidas que trabajan en Gaza, e insiste en su llamada a que la zona adhiera de forma irreversible (y reinstaure) los principios humanitarios, incluyendo el respeto del derecho universal de pedir asilo y disfrutar del asilo.

Acabo de describir cuatro situaciones de refugiados, pero quiero reiterar que hay muchas otras situaciones que nos preocupan. Entre ellas se puede mencionar la República Democrática del Congo, Zimbabwe, Georgia, Sri Lanka y Tailandia. También haré mención más adelante a la situación en las Américas.

2. El nexo entre asilo y migración

La migración internacional es una característica importante del mundo contemporáneo. Estimamos la existencia de aproximadamente 200 millones de migrantes, de los cuales unos 14 millones son refugiados. En todo el mundo, incluyendo las Américas, hay personas que están siendo presionadas para cruzar las fronteras de sus propios países debido a la existencia de conflictos armados o desastres naturales, o atraídas por otros estados con la perspectiva de una seguridad mejor y tener más oportunidades que en casa. En toda la historia humana nunca hemos visto tanta gente en situación de desplazamiento y desarraigada de su país de origen.

La migración internacional hace una contribución enorme a la vida económica, social y cultural de los países receptores. Ayuda a llenar brechas en los mercados laborales y produce remesas que pueden medirse en billones de dólares para los países en vías de desarrollo. Permite a la gente mejorar su educación, aprender nuevos oficios y desarrollar sus talentos. Además, contribuye de manera significativa al intercambio global de ideas e información, facilitando a todos una cultura más rica y experiencias nuevas que no conocíamos.

Lamentablemente, la migración también tiene su lado oscuro, particularmente cuando hay gente migrando por huir de condiciones intolerables en su país de origen y no tienen acceso a los pasaportes y visas

En todo el mundo hay refugiados, solicitantes de asilo y migrantes irregulares que se encuentran en centros de detención y sufren abusos físicos. Muchos de ellos son víctimas de discriminación y explotación, frecuentemente en manos de traficantes y tratantes, quienes se aprovechan de la situación de vulnerabilidad y desesperación en la cual se encuentran estas personas. Los medios de comunicación, muchas veces populistas, no ayudan, sino que más bien contribuyen al crecimiento del racismo y la xenofobia. En una clara violación del derecho internacional sobre los refugiados hay personas cuyas vidas y libertad están amenazadas en sus países de origen que se ven rechazar en las fronteras de aquellos países en los que esperaron encontrar seguridad y protección.

Para ACNUR es importante recordar que todos los migrantes, sin tener en cuenta la motivación de su movimiento o su estatus legal, disfrutan de la protección de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos. También tenemos que recordar que entre todos los que se desplazan siempre hay personas que están huyendo de la persecución, del conflicto armado, y son merecedoras de un tratamiento en acuerdo con la Convención de Refugiados de Naciones Unidas de 1951, ahora firmada por 150 países.

Cuando se estableció la Convención, la comunidad internacional expresó su “profunda preocupación por los refugiados” y subrayó la necesidad de garantizar el que estos pudieran beneficiar del “más amplio ejercicio posible de sus derechos y libertades fundamentales”. En estos momentos, cuando tantas zonas en el mundo están afectadas por la violencia, las convulsiones políticas y la desintegración social, este debe seguir siendo nuestro objetivo.

3. Situaciones de larga duración y posibles soluciones duraderas

ACNUR define las situaciones prolongadas de refugio como aquellas en las que los refugiados lo han sido durante al menos cinco años. Cuando los refugiados acaban de llegar a un país, hay mucha atención de los medios y la comunidad internacional sobre estas personas. Después, con el paso del tiempo y ante la dificultad de encontrar soluciones, la atención internacional y la solidaridad disminuyen o desaparecen. Aquellos

refugiados que viven en esta situación durante un lapso prolongado de tiempo ven muchas veces cómo sus derechos básicos son negados durante años. Es importante reconocer que la comunidad internacional no hizo lo suficiente para compartir la carga de este problema.

No hay un único tipo de situación prolongada de refugio. Hay refugiados en los tradicionales campamentos, donde la posibilidad de soluciones duraderas, como la repatriación voluntaria o la integración local, es escasa o inexistente. En otras situaciones hay refugiados autosuficientes pero que no disponen de los requerimientos legales para integrarse de forma definitiva en el país de asilo. También hay muchos refugiados urbanos viviendo en las barriadas más pobres de las grandes ciudades.

En cualquier caso, el gran peligro es que las relaciones con las comunidades se vuelvan tensas y se deterioren. Dependiendo de la cantidad de refugiados que lleguen y adónde lo hagan, pueden provocar preocupaciones sobre la seguridad nacional a las autoridades locales.

¿Qué podemos hacer?

Sólo a través del esfuerzo concertado de la comunidad internacional que comparta la responsabilidad sobre el problema se puede trabajar en soluciones. Esto requiere la movilización de recursos adicionales para el desarrollo de la comunidad, así como respuestas humanitarias efectivas. La actual crisis económica puede ser un obstáculo en este contexto.

ACNUR está promoviendo una estrategia de protección y soluciones duraderas poniendo el acento en tres opciones: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento en un país tercero. La situación de cada refugiado requiere la consideración de la adecuación de cada una de tales soluciones a su caso concreto.

La repatriación voluntaria está considerada como la solución duradera más favorable, tanto para los refugiados como para las comunidades receptoras. Sin embargo, esta opción es viable sólo cuando las condiciones mínimas de seguridad están garantizadas en el país de origen. El retorno tiene que ser voluntario y poder mantenerse de forma sostenible.

La integración local y el objetivo de la autosuficiencia son importantes como solución duradera para los refugiados que no pueden

retornar a su país de origen. Son necesarias iniciativas creativas que promuevan la integración local en cooperación con los gobiernos locales. Proyectos de inserción laboral, creación de trabajo autónomo, microcréditos, créditos para la consecución de una vivienda, acceso a los servicios de sanidad y de educación, etc., son instrumentos importantes para facilitar este proceso.

El reasentamiento en un país tercero es una solución duradera para pequeños grupos de refugiados que enfrentan serios problemas de seguridad y que no tienen alternativas para reconstruir sus vidas en el primer país de asilo. Para que el reasentamiento sea la clave que permita desbloquear situaciones prolongadas, tiene que ser considerado y usado como una solución estratégica y una herramienta de protección internacional.

En todas las soluciones que buscan ser duraderas es importante reconocer que la población refugiada no es homogénea. De ahí que sea esencial conocer las necesidades de los refugiados, muy diferentes si se tiene en cuenta su edad, género y la diversidad poblacional, elementos que forman su perfil y deben ser considerados en la propuesta de las respuestas.

4. Deterioro del medioambiente y refugiados

Recientemente, el Alto Comisionado indicó que *“a pesar de que cada vez se es más consciente de los riesgos del cambio climático, su impacto en el desplazamiento y la movilidad humana no ha recibido aún sino una muy pequeña atención”*. Así, aunque hablamos mucho sobre el peligro del cambio climático, no se ha pensado que este mismo cambio climático ya produce, y puede causar aún en mucha mayor medida, desplazamientos forzados y refugiados.

El proceso del cambio climático (y los múltiples desastres naturales que engendrará) añadirá, con toda certeza, un elemento más a la escala y a la complejidad de la movilidad humana y el desplazamiento, pudiendo convertirse en una de las mayores causas de las migraciones forzadas.

El cambio climático puede tomar formas muy diferentes en cuanto a cómo afectará a la migración. También puede crear nuevos conflictos y nuevos flujos de refugiados que hasta el momento no hemos visto. Lo primero que hemos de hacer es un mejor análisis. La comunidad

internacional se ha concentrado hasta ahora en los aspectos científicos del cambio climático, con el objetivo de entender los procesos en acción y mitigar el impacto sobre la actividad humana. Así, el cambio climático entra en la definición de problema y desafío humanitario y es de gran interés para todas las agencias humanitarias, incluida ACNUR.

Se prevé que el cambio climático provocará con el tiempo extensos y complejos movimientos de población, dentro y a través de las fronteras. Desde el momento en que estamos seguros de que tendrá un gran impacto en los modelos de movilidad humana, cualquier forma de encarar el problema que se dirija únicamente a resolver la parte medioambiental, considerándola aislada de las otras variables y procesos, no será suficiente. Substanciales porcentajes de personas que serán desplazadas estarán seguramente escapando a conflictos o persecuciones generados por el conflicto social y civil causado, a su vez, por el cambio climático. Proveer protección internacional a los “refugiados medioambientales” es un nuevo reto para ACNUR.

5. Desplazamiento interno

Como ya se habló ayer en este Forum, en el mundo de hoy muchas personas que son víctimas y huyen de conflictos armados y persecuciones se quedan en su país. En lugar de atravesar las fronteras internacionales, requisito para ser considerado “refugiado”, estas víctimas se convierten en lo que se ha dado en llamar “personas desplazadas internamente”.² Actualmente se habla de más de 25 millones de desplazados internos en el mundo. Es importante recalcar que los gobiernos de los países de los desplazados tienen la responsabilidad de protegerles y buscar soluciones duraderas a su situación. La comunidad internacional puede apoyar en situaciones humanitarias graves con muchos desplazados internos.

En los últimos años, ACNUR, en coordinación con sus agencias hermanas, ha estado cada vez más presente y comprometido directamente en situaciones de desplazamiento interno.

Lo que está claro en los Principios Rectores de Naciones Unidas

² Nota del Editor: IDPs en inglés, por *Internal Displaced People*.

sobre el Desplazamiento Interno es que el marco de soluciones para el desplazamiento es substancialmente similar al de los refugiados, pero presenta ciertas diferencias importantes. Por ejemplo, sólo existe un pequeño número de programas en ciertos países (gestionados individualmente) que proveen reasentamiento en terceros países. Las soluciones principales son, bien el retorno al lugar de origen, bien instalarse voluntariamente en otra parte del país.

Tal y como sucede con los refugiados, lo que es vital es restaurar la dignidad de la persona desplazada y el goce de sus derechos humanos. La aceptación de una solución debe ser libre y voluntaria, y la solución elegida, duradera. En el contexto de los desplazados, esto puede necesitar un mayor apoyo a los esfuerzos de reconciliación que en las situaciones de refugio.

Situaciones de amplio desplazamiento interno se han visto en muchas partes del mundo, entre las que se puede mencionar a Sudán, Irak, la República Democrática del Congo, Sri Lanka o Colombia.

6. Situación de refugiados y desplazados en las Américas

Antes de acabar mi presentación quisiera referirme brevemente a las Américas y a los numerosos desafíos de ACNUR en la región. La mayoría de refugiados y desplazados internos en Latinoamérica son originarios de Colombia. De acuerdo con la estimación de las últimas cifras gubernamentales, habría alrededor de 3 millones de desplazados en Colombia. A ellos se suman unos 400.000 refugiados colombianos en los países vecinos (Ecuador, Venezuela, Panamá y Costa Rica).

A pesar de algunas mejoras que se están observando en algunas partes de Colombia, hay aún vastas regiones que sufren el conflicto armado y la presencia de grupos armados (las dos guerrillas FARC/ELN, grupos armados formados por ex-paramilitares). El año pasado, el Consejo Noruego de Refugiados, una conocida fundación privada, dijo que *“los desplazamientos forzados de civiles en América no son tanto el producto de la lucha entre grupos armados como el de objetivos militares que obedecen a fines económicos y políticos”* (EFE). El control del territorio por los grupos armados y las luchas entre ellos siguen produciendo desplazados y refugiados.

Es importante mencionar que Latinoamérica goza de una larga tradición humanitaria en su labor con los flujos de refugiados. Durante el período de las dictaduras militares en Sudamérica, miles de refugiados huyeron a países vecinos o incluso más lejos, a Europa o a otras partes del mundo. En los ochenta y principios de los noventa las guerras centroamericanas produjeron también muchos refugiados que encontraron refugio y protección en su mayor parte en otras zonas de Centroamérica y en México. En 1984, los gobiernos latinoamericanos adoptaron la llamada Declaración de Cartagena, que provee una amplia definición de refugiado y una protección que se hace extensiva a las víctimas de conflictos y persecución. Siguiendo la tradición de refugio, los países latinoamericanos adoptaron importantes legislaciones sobre los refugiados, aplicando las normas y los estándares internacionales. Los mismos países firmaron la Declaración de México en 2004, confirmando su acuerdo y voluntad de adhesión a los principios de la protección internacional de los refugiados, y demostrando su solidaridad acogiendo a los refugiados que llegaban de otros países de la región y de otros continentes.

Para concluir, quiero enfatizar la importancia para los refugiados de sentirse bienvenidos en los países de acogida. Es seguro que los refugiados tienen que hacer un esfuerzo para integrarse y adaptarse a las costumbres de su nuevo país, pero también esperamos que los habitantes de este nuevo país hagan un gran esfuerzo para que los refugiados no se sientan extranjeros. El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Asamblea de Naciones Unidas, que acaba de cumplir 60 años, recoge este derecho: el derecho de buscar y disfrutar asilo en otro país. Y es un derecho cuya protección sigue siendo de la mayor importancia.

Muchas gracias por su atención.

Dr. Luis Alberto Cordero Arias

*Director Ejecutivo de la Fundación Oscar Arias Sánchez por la Paz y el Progreso Humano fundada por **Oscar Arias Sánchez**, Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz 1987*

Superando los muros a través de la paz, la transparencia, y un sentido renovado de la ciudadanía: el papel de la sociedad civil en la política centroamericana¹

*“Construimos demasiados muros y no suficientes puentes”
(Isaac Newton)*

América Central es una región con enormes contradicciones. Una región que en el pasado estuvo plagada de agitaciones políticas y guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y que alcanzó la hazaña histórica de negociar exitosamente un acuerdo de paz, después de cesar el fuego, delineando también una serie de metas nacionales y regionales que alcanzar para mantener la paz: la reconciliación, la democratización, elecciones libres, la ayuda a los refugiados y desplazados internos, el control de las armas y el fin de la ayuda a grupos rebeldes. Dos décadas más tarde, esta misma región es ahora la más violenta y socioeconómicamente desigual del mundo, con índices de violencia social y de crimen organizado aumentando a niveles alarmantes, situación grandemente agravada por la proliferación incontrolada de armas entre la población civil. América Central ha mostrado adelantos significativos en el reconocimiento legal de los derechos de las mujeres, jóvenes y grupos indígenas, pero más allá de lo que está escrito sobre el papel, en la práctica, los grupos minoritarios siguen infrarrepresentados y continuamente discriminados. No obstante el hecho de que la democracia como forma de gobierno ha dado pasos importantes en

¹ Nota del Editor: El artículo original está en inglés (las Actas son también publicadas en esta lengua). La traducción al castellano es obra de Leonir M. Chiarello.

la región, una vez liberadas de regímenes autoritarios, estas nuevas democracias siguen siendo moderadamente débiles y deficientes, pues las instituciones, los valores y las prácticas democráticas no están profundamente arraigados dentro de la psique social centroamericana. Todo ello es intensificado por la permanente y cada vez mayor brecha de desigualdad social. En este sentido, la contradicción más evidente se presenta en el ámbito de cómo puede prosperar la democracia, forma de gobierno cuyo valor fundamental es la igualdad, en medio de esta desigualdad acentuada. Es por tanto en este contexto que la dicotomía teóricamente conflictiva con respecto al estado social y económico actual de América Central se hace evidente y presenta un desafío insuperable para el sistema político. La naturaleza multidimensional de los problemas y de las circunstancias únicas de la región requiere indudablemente sensibilidad histórica y un acercamiento cooperativo de todos los sectores del sistema político. Al mismo tiempo que es conveniente que el gobierno permanezca como el *guía* político con el deber y la autoridad para abordar los problemas ya mencionados, la sociedad civil también tiene la responsabilidad de ayudar activamente en este proceso hacia el progreso humano. Su posición distintiva como voz organizada, informada y representativa de la gente, le hace un agente complementario ideal a las acciones gubernamentales que intentan consolidar los valores democráticos que llevarán a la paz duradera, al desarrollo y a la prosperidad. Por lo tanto, la sociedad civil puede tener un impacto excepcional y puede satisfacer mejor el papel de “fabricante de puentes” a través de la promoción de la participación política, ayudando en la definición y la implementación de mecanismos de responsabilidad tanto en las instituciones públicas como privadas y fomentando una cultura de paz y, específicamente, promoviendo un sentido renovado de la ciudadanía entre la población de América Central.

El creciente establecimiento de la democracia

La democracia es el sistema de gobierno compartido en América Central, un logro político excepcional para una región recientemente amenazada con haber podido sucumbir bajo el régimen autoritario. Cada uno de los cinco países que la componen tiene las estructuras y los mecanismos institucionales democráticos más básicos ya establecidos, y

celebran, en la mayor parte de los casos, elecciones democráticas para todos los cargos representativos, por lo cual su clasificación como democracias electorales es la clasificación más exacta. América Central comparte actualmente una estructura gubernamental similar, integrada por un Poder Ejecutivo relativamente débil que preside un Legislativo bastante dividido y moderado. La carencia de una mayoría fuerte es un obstáculo para conseguir la implantación de políticas públicas concretas, específicas y definidas, una medida que es necesaria para que el cambio y el desarrollo verdaderos ocurran. Con relación al ámbito judicial, hay barreras persistentes en el acceso a la justicia legítima, especialmente debido a la carencia de transparencia y de responsabilidad dentro del sistema de justicia, aspectos ligados, evidentemente, a los asombrosos niveles de corrupción de la región. Todos los países tienen partidos políticos activos y, a excepción de Guatemala y de Nicaragua, la formación, la desintegración y las dinámicas generales de los partidos políticos de la región no presentan una amenaza para la democracia.

Hay consenso en que el proceso de democratización en América Central es de hecho todavía incompleto y frágil. Según el más reciente Informe sobre el Estado de la Región (2008) hay cinco aspectos principales que ponen en peligro la consolidación de la democracia en la actual situación política de la región: 1) instituciones del Estado débiles, que son, por lo tanto, ineficaces, 2) la ausencia de regulaciones y de transparencia en materia de finanzas públicas, 3) la independencia política limitada de las autoridades electorales, 4) niveles bajos de inclusión ciudadana y consecuente exclusión política, y 5) niveles crecientes de inseguridad que amenazan la coexistencia pacífica entre la población.

Un análisis político del estado de la política centroamericana revela, por lo tanto, diferencias en la percepción de la calidad, la fuerza, y la permanencia de la democracia. Según lo mencionado anteriormente, el Estado, como entidad de gobierno, no es ni fuerte ni está completamente desarrollado, y por lo tanto falla en su capacidad de satisfacer sus obligaciones hacia su población. La inhabilidad para responder a las expectativas y satisfacer necesidades básicas aumenta los niveles de incertidumbre y descontento entre el electorado latinoamericano. Esta frustración ha llevado a una decepción generalizada del sistema en su

conjunto y hay así una carencia de interés en la política. El peligro en esto es que la política se ha corrompido y se percibe como pertinente y beneficiosa solamente para la élite, un sentimiento que tiene su validez, particularmente si consideramos que el porcentaje de representación de grupos minoritarios, tales como los jóvenes, los indígenas y las mujeres son considerablemente menores en comparación con los grupos de la mayoría. Los bajos niveles de participación de grupos minoritarios llevan a una carencia de representación, efecto que se hace presente en la elaboración de leyes, de órdenes públicas y de otras reformas, de las cuales estos grupos están excluidos. Así vemos reforzada la desilusión con el gobierno y la percepción del sistema político como un extraño en lo que respecta a las necesidades verdaderas del pueblo. Esto se refleja principalmente en la carencia de identificación de la población con los partidos políticos y la noción que las promesas de las campañas electorales se hacen sólo para captar votos, sin comprometerse con su implementación, aumentando así la desilusión con la política.

Esta frustración es, en parte, debida a la evolución de los valores sociales en las políticas centroamericanas y las expectativas puestas en el gobierno. Ha habido un cambio observable en las prioridades con respecto a los valores sociales. Mientras sigue siendo alta la demanda por mercancías esenciales materiales y bienes esenciales para la vida como vivienda, acceso al agua, alimento, tierra y servicios médicos, los valores intangibles inmateriales referentes a calidad de vida tales como la paz, los derechos individuales y la igualdad también han experimentado una mayor demanda, con lo que se llega a un mayor equilibrio. Este cambio en valores es favorable para la democracia y, en gran parte, este cambio es una respuesta a los ideales democráticos. Según Paramio (2002), lo que ocurrió es que emergieron sistemas múltiples con diferentes prioridades de parte de todos los sectores de la sociedad centroamericana y surgió un descontento generalizado, arraigado en el hecho de que es imposible satisfacer a todos y a cada uno; asumir así una postura centralizadora crea aún más descontento. Paramio sostiene que esta situación pone a los partidos políticos de la región en un dilema entre dos opciones: el abandono de la propia línea tradicional de pensamiento incorporando las nuevas demandas sociales, con lo cual corren el riesgo de enajenar su propia base electoral, o seguir siendo

inflexibles con respecto a las nuevas demandas sociales.

La democracia fallará en un ambiente hostil, poco receptivo e indiferente. Aunque no haya un fuerte deseo dentro de la región de substituir la democracia por un régimen autoritario, es significativo indicar que ocho de cada diez centroamericanos apoyan la idea de conceder poderes especiales y autoritarios a un líder fuerte si el empleo, la seguridad, la disminución de la pobreza y el acceso al cuidado médico son asegurados (Estado de la Región, 2008). A este respecto, la sociedad civil puede desempeñar un papel conciliatorio acercando entre sí a los diferentes sectores desarticulados y ayudando a canalizar y articular mejor sus necesidades. Esta mayor comunicación debe ser promovida con la intención de influenciar las prioridades gubernamentales, pero con la comprensión realista de los limitados recursos y capacidades del Estado, porque los funcionarios gubernamentales no están exentos de las mismas frustraciones y restricciones que las poblaciones sienten. Es decir, el desencanto con el gobierno puede comenzar a disiparse si se anima una activa participación política. La participación política lleva al fortalecimiento de la representación y, de esta manera, simultáneamente, se consolidan los valores democráticos. Con proyectos, investigación independiente, iniciativas innovadoras, convenios con universidades y acceso a la ayuda extranjera al desarrollo (independiente del gobierno), la sociedad civil puede promover y establecer un contacto directo con los grupos sociales excluidos.

La transparencia y la responsabilidad derrumban los muros de la corrupción

La carencia de una cultura política en la cual la transparencia y la responsabilidad se consideran no sólo como un requisito legal estandarizado sino también como una obligación moral es otra fuerza de desestabilización para la democracia y el desarrollo en la región. Mecanismos de transparencia deben ser incorporados como parte vital en los procesos de toma de decisiones y en la ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas y de acciones gubernamentales. América Central no ha sido inmune a la corrupción endémica, presente desde en el cargo público más alto de la presidencia hasta en las entidades privadas tales como bancos, o

compañías contratadas para proyectos gubernamentales. De hecho, cerca del 40% de los ciudadanos de la región considera que sus gobiernos hacen muy poco o nada para eliminar la corrupción (Estado de la Región, 2008), otro ejemplo más de la desconfianza puesta en el gobierno. Aunque sea difícil cuantificar el grado exacto de la pérdida monetaria de la corrupción, en América Central han sido identificadas tres áreas específicas como las más afectadas por prácticas corruptas: contratos públicos, servicios médicos y transacciones de negocios (Estado de la Región, 2008). Quizás el resultado final más deplorable de la corrupción es la indisponibilidad de servicios médicos apropiados para los grupos más vulnerables, que no pueden permitirse un servicio médico privado. En países donde el soborno es una costumbre, las transacciones de negocio se hacen costosas y lentas, y así, el clima para la inversión y el espíritu emprendedor se debilitan. Es suficiente reconocer que una asignación de recursos correcta y apropiada para las necesidades sociales es indispensable para el desarrollo. Los mecanismos de transparencia y responsabilidad fomentan los valores de honradez y de integridad y son una manifestación clara para los funcionarios gubernamentales de que los auténticos intereses de la población están siendo tomados en consideración. La legitimidad del sistema político se alcanza de esta manera. Como miembro del sistema político en su globalidad, la sociedad civil puede servir como auditor social y contribuir para mejorar el diseño, la implementación y la aplicación de mecanismos de responsabilidad.

Una cultura de paz y el fortalecimiento de la ciudadanía

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano tiene como misión contribuir a la integración permanente de las naciones, la consolidación de la paz y de la justicia, la igualdad de género y la consolidación de la democracia en América Central, al tiempo que también promueve la reducción global de armas. Como organización dedicada a la paz, nuestra comprensión es que la paz es un proceso continuamente en curso y no simplemente un fin que puede ser alcanzado directamente. La paz se debe pensar como un ámbito que afecta a toda persona y que impregna todos y cada uno de los niveles y aspectos de la vida. Este es el principio subyacente de nuestro trabajo y la raíz de nuestro compromiso permanente

para fomentar una cultura de paz. La paz verdadera y duradera requiere la aceptación de un cambio de paradigma a nivel social e individual, en el cual todas y cada una de nuestras acciones, pensamientos y palabras correspondan a una filosofía de paz.

Un ejemplo de esta creencia, puesta en acción por parte de la sociedad civil, es la iniciativa propuesta por los gobiernos de España y Turquía denominada: Alianza de Civilizaciones. Su misión es “*mejorar la comprensión y las relaciones de cooperación entre naciones y pueblos, entre culturas y religiones, y ayudar a contrarrestar fuerzas que alimentan la polarización y el extremismo*” (www.unaoc.org). Bajo patrocinio de Naciones Unidas, la Alianza de Civilizaciones promueve el respeto intercultural y la tolerancia, facilita los proyectos tendientes a construir confianza y entendimiento entre grupos culturalmente distintos, particularmente entre las sociedades occidentales y medio-orientales, y sirve de plataforma para acceder a recursos y para conectar a organizaciones afines de forma a que se unan y colaboraren. La Fundación Arias tuvo recientemente el privilegio de co-organizar y co-hospedar, junto con el Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), el primer encuentro de la Alianza de Civilizaciones en América Latina. Expertos políticos y académicos de todo el mundo presentaron sus últimas investigaciones, experiencias profesionales e ideas que implicaban semejanzas, diferencias y relaciones complejas entre América Latina y el Oriente Medio. El éxito de esta reunión confirma que la sociedad civil tiene plena capacidad para incidir, movilizar y promover acciones y valores para la construcción de una eficaz cultura de paz.

Un componente integral de la democracia es el concepto de ciudadanía. Antes del advenimiento de la globalización, la ciudadanía era definida estrictamente en términos de territorio y de identificación con relación a los entornos inmediatos. Como el mundo se convirtió en un mundo mayormente interconectado, la cultura y la identidad dejaron de ser una idea rígida, y el género y la pertenencia étnica pasaron a ser factores distintivos a través de los que una persona demanda un grado de distinción en comparación con el resto. El análisis de la ciudadanía es extenso, abarcando la dimensión social, económica e incluso psicológica. Sin embargo, en términos políticos, un buen ciudadano es un miembro activo de

la sociedad, con deberes y responsabilidades ante la ley y con el compromiso de contribuir a la construcción de la sociedad.

Aunque se haya definido este concepto, los ideales de ciudadanía aún tienen que ser consolidados firmemente, pues persisten la exclusión social y las disparidades socioeconómicas, por lo que un ambiente de verdadera inclusión no se ha formulado. Por ello, el papel de la sociedad civil es crear conciencia entre el espectro político de que solamente con la formulación y la puesta en práctica de políticas públicas eficaces los ciudadanos se sentirán identificados y se comprometerán en la política de la región. Y las políticas públicas eficaces son necesarias para enfrentar eficazmente los desafíos relacionados con la migración y la paz.

Muchas gracias.

Sr. Jamil Jorge Mahuad Witt

Presidente del Ecuador (1998-2000)

Candidato a Premio Nobel de la Paz (1999)

En primer lugar, quiero agradecer a Isabel por su generosa presentación, a los organizadores de este Forum, y a Luis Alberto y a Josef con quienes me da mucho gusto compartir este panel.

¿Muros o Puentes?

“Migración y Paz: ¿Muros o puentes?” Aquí estamos rodeados de muros, muros descomunales, construidos en toda la ciudad de Antigua Guatemala, muros edificados por mano de obra local, probablemente con diseño de inmigrantes españoles. Estos muros que soportan, los muros que son las bases para construir algo, son muros buenos. La palabra 'muro' en nuestro panel significa otra cosa, significa el muro que construimos para frenar, para detener. Probablemente el muro más famoso del mundo es la Gran Muralla China, la única obra de ingeniería humana que es posible ver desde una nave espacial. ¿Para qué se construyó? Para frenar la posible invasión de extranjeros. Llegó un momento en que la muralla era tan larga y los extranjeros eran tantos que la capacidad de defensa del ejército chino no fue suficiente y la muralla fue desbordada. Cuando los muros son para frenar, cuando los muros son para mantener el *status quo*, cuando los muros son para anclarnos en el presente y no dejarnos avanzar, hablamos del tipo de muro al que se refiere el título de este Forum.

¿Y cuál es la alternativa a ese tipo de muro? La opción es el puente. El puente es necesario cuando tenemos una brecha de por medio, cuando no tenemos una solución de continuidad. Si vamos por una carretera y de pronto hay un barranco, necesitamos un puente. Si hay un río, necesitamos un puente. ¿Y cómo construimos un puente? Con un estribo en un lado del río y el otro estribo en el otro lado del río. O sea, el gesto del puente es el abrazo, que es el lenguaje corporal del amor. Es la natural predisposición nuestra

cuando nos encontramos con alguien a quien amamos, como un hijo, nuestra pareja, un amigo querido: nos abrimos, somos capaces de mostrar nuestra vulnerabilidad. Estamos listos al abrazo y al hacer eso estamos diciendo: “Confío tanto en ti que estoy listo a redefinir una parte de lo que yo soy, basado en mi interacción contigo”. Y de ahí el riesgo del amor, porque uno se abre a influencias extrañas.

En cambio, el gesto del muro es ponerse con brazos cruzados, en actitud de defensa. Es lo contrario. ¿Y cuál es la emoción contraria al amor? Durante muchos años yo pensé que la emoción contraria al amor era el odio, pero el odio no es lo contrario del amor. El odio es un amor que se distorsionó. El famoso valse peruano llamado *Odiame* dice “*Odiame, por piedad, yo te lo pido. Odiame sin medida ni clemencia. Odio quiero, más que indiferencia, porque el rencor hiere menos que el olvido*”. El odio es el otro lado de la medalla o de la moneda del amor, y el otro lado de la moneda no es algo contradictorio con la moneda, sino algo que es parte de la misma. De alguna manera, es el complemento. Lo contrario de la moneda no es su complemento sino la ausencia de la moneda. Este es el gesto corporal contrario al abrazo del amor: brazos cruzados, cuerpo doblado sobre sí, mentón hundido, cabeza baja. Este es el lenguaje corporal contrario al amor. ¿Cuál es la principal emoción que esta expresión corporal refleja? ¡El Miedo! Lo contrario del amor es el miedo. “Yo tengo que ponerme una armadura porque no puedo abrirme a ti, porque soy tan vulnerable que corro demasiado riesgo”. El puente es el abrazo; el muro es cruzar los brazos sobre el pecho y cerrarse sobre uno mismo.

En una vieja tradición nativa de Estados Unidos, un abuelo le contaba al nieto que una loba tuvo dos cachorros. Un cachorro era bueno, manso, cooperador. El otro cachorro era agresivo, pependenciero, egoísta. Y sólo un cachorro - le dijo el abuelo al niño - puede vivir. “¿Qué cachorro va a vivir?”, le pregunta el nieto. “Vivirá el que la loba alimente”, contesta el abuelo.

Ustedes, al proponer puentes, han decidido hacer un Forum donde queremos alimentar al cachorro del amor, de la cooperación, del entendimiento, y por eso es tan grato compartir con ustedes estos días.

Tres Ideas Centrales

Tres ideas centrales me han quedado muy claras, después de escuchar todas las intervenciones de ayer.

La primera: *Hay que distinguir el síntoma de la causa*. El síntoma no es el problema. El síntoma es la manifestación del problema. Cuando decimos “la migración es un problema”, yo creo que estamos describiendo al síntoma y no a la causa. ¿Qué pasa cuando sólo nos fijamos en el síntoma? Vamos del síntoma a la solución sin suficiente análisis. Si me duele la cabeza, tomo una aspirina. Síntoma ? solución. La solución es falsa porque atiende al síntoma sin analizar las causas. Es prescripción sin diagnóstico. Cuando tenga un síntoma, dice esta falsa solución, niegue el síntoma, reprima el síntoma, elimine el síntoma. ¿Qué pasa si esta persona va a un médico y el médico le dice: “Bueno, su dolor de cabeza es recurrente, haremos unos exámenes y vamos a ver qué encontramos” y los exámenes revelan un pequeño tumor en su cerebro? Entonces, del síntoma (dolor de cabeza) paso a un análisis (examen) y de ahí a un diagnóstico (tumor cerebral) y a un tratamiento. De dos pasos, síntoma a solución, vamos a 4 pasos: síntoma - diagnóstico - tratamiento - solución. Ayer reiteramos que la migración no es la causa, sino el síntoma de un orden (o desorden) social internacional que genera extremas polaridades de riqueza y pobreza.

Esta es la segunda gran lección: *Latinoamérica no es la región más pobre del mundo, pero sí es la región más desigual del mundo*, donde la diferencia entre ricos y pobres se marca más que en ninguna otra parte, como nos lo recordaba Luis Alberto Arias. ¡Asumamos nuestra responsabilidad! ¡Eso es lo que hemos construido! Y literalmente, “el que esté libre de pecado, que lance la primera piedra”. ¡Asumamos lo que hacemos! Lo de la desigualdad económica lo hemos dicho tantas personas, tantas veces y en tantos foros y libros, que parecería que pensaríamos que bastara con enunciar el problema para que éste se resolviera solo.

Siempre oímos del lado de los países desarrollados que el problema del subdesarrollo es que en nuestros países no hacemos nuestra tarea, porque si pudiéramos los incentivos correctos y tuviéramos la organización correcta y las instituciones correctas, ya estaríamos desarrollados. Según esta versión, la implementación del capitalismo, no el salvaje, sino el humano,

depende exclusivamente de nosotros.

Hay un país que nos invita a pensar en serio aquello de que tenemos que tener cuidado con lo que pedimos porque a lo mejor los conseguimos. Ese país se llama china. En los últimos años china ha registrado el mayor crecimiento económico del mundo durante más de una década, y eso es indiscutible. La apertura económica China ha aplicado muchos de los principios de una economía de mercado. ¿Qué es lo que estoy escuchando en los últimos dos o tres años? “Nos vamos a quedar sin recursos”. “Se están llevando todo el cemento”. “Están comprando toda la soya”. “¿Qué va a pasar con el planeta?”... Pero, ¿no están haciendo ellos, los países subdesarrollados, lo que les pedimos hacer? Están haciendo bien los deberes. Hemos creado un sistema en donde dos tercios de la población humana viven con menos de dos dólares al día, que es lo que el Banco Mundial llama el límite de la pobreza. Dos de cada tres personas son pobres, y cuando dos de cada tres dicen: “A mí no me gusta el sistema, ¿qué me da a mí el sistema?”, decimos “nos quieren destruir el sistema”. Y esta es una pregunta ecológica. Es una pregunta sistémica. Llamen ustedes a un biólogo o a un científico y pregúntenle si un sistema, cualquier sistema en el mundo, es sostenible si excluye a dos tercios de sus miembros. ¿Cómo va a subsistir? Entonces, es como tener un gran banquete al que sólo estamos invitados unos pocos y a todo el que quiera entrar le decimos que no está invitado, mientras nos encargamos de que sepa lo bien que comemos, de que pueda oler cómo huele la comida que comemos. Hacemos gala de lo bien que estamos y esperamos que esa persona no haga nada para entrar a comer con nosotros. Esto es, desde mi punto de vista, irracional.

Y la tercera idea es que, como decía Einstein, “un problema no puede ser resuelto con el mismo esquema mental que originó el problema”. *Se requiere un cambio de paradigma*, porque si no cambiamos el modelo con el que pensamos las cosas, seguiremos cometiendo los mismos errores. Entonces, si pensamos con el paradigma tradicional, veremos a la inmigración como un problema de seguridad interna. Si usamos un paradigma que considere la situación internacional, y los inaceptables niveles de desigualdad y pobreza, la inmigración es un mecanismo redistributivo, una forma de compartir los recursos del mundo.

¿Cooperación o Confrontación? El papel de las emociones humanas

Ayer escuchábamos el fundamento moral, ético, teológico, esgrimido por quienes sostienen que la migración, o sea, el derecho de transitar libremente, es un derecho humano fundamental e inalienable. Por supuesto, eso abre el debate sobre si un derecho humano puede ser limitado, condicionado o reglamentado, y entonces, de qué manera y bajo qué circunstancias. Una muy respetuosa sugerencia que formulo es que, para un próximo Forum, se invite a quienes puedan defender el otro punto de vista. Ayer, el representante de la Fundación Konrad Adenauer observaba que: “Debemos tener cuidado en no sobreestimar la capacidad de absorción de los países receptores”. Entonces, necesitamos que alguien que piense de esa manera explique su punto de vista, porque aquí me parece que, salvo por menores diferencias, todos estamos de acuerdo.

Esta es una situación que, por su complejidad, requiere de un largo y profundo proceso de negociación en donde se consideren todos los intereses de los actores involucrados, se analicen opciones que puedan satisfacer a esos intereses y se llegue a soluciones acordadas luego de un proceso de diálogo respetuoso. Ese proceso de negociación tendrá éxito si es que participamos en él con la actitud del amor, de los brazos abiertos; si usamos el paradigma del constructor de puentes y no el paradigma del miedo del edificador de muros.

En esto he estado trabajando yo los últimos años. El tema que me inquieta es: ¿qué es lo que permite y qué es lo que impide que los seres humanos se comuniquen? ¿Cómo es que a veces dos personas que discrepan en todo pueden comunicarse y, a veces, personas que están de acuerdo en todo, no se entienden? Y uno dice: “¡Pero si están diciendo lo mismo! ¡Yo no sé por qué se pelean!” Bueno, pelean a pesar de estar de acuerdo porque esa es una forma de expresarse para la “*emocionalidad*” humana.

Hay más de cien emociones en el repertorio de los seres humanos. Como es imposible prestar atención a tanta diversidad, nosotros hemos encontrado que todas ellas caben en cinco grandes grupos, en *cinco grandes expectativas básicas o necesidades psicológicas* que todo ser humano quisiera tener satisfechas:

Primero, todo ser humano *quiere ser apreciado*.

Segundo, todo ser humano posee un *sentido de pertenencia, de afiliación* a diferentes núcleos (geográficos, históricos, familiares, sociales, intelectuales, deportivos, etc.). De hecho, al encontrarnos con alguien, lo primero que hacemos siempre es tratar de encontrar un vínculo con la otra persona. “¿De dónde eres/vienes?” “¿Tienes familia?” “¿Qué te gusta hacer?” “¿Qué te parece el último evento político/deportivo/científico, la última noticia?” Inmediatamente aprovechamos la respuesta que oímos para demostrar nuestra cercanía: “mi familia vive en esa ciudad”, “yo también tengo una hija adolescente”. Así nacen y se cultivan las relaciones humanas: se basan en un sentido de afiliación y de pertenencia enraizado en el fondo de nuestro corazón.

Tercero, *la necesidad de autonomía*, es decir, la capacidad para tomar decisiones o influir en las decisiones de otros sin recibir ni ejercer presiones indebidas. No nos gusta que nos digan lo que tenemos que hacer, sino que respeten nuestra capacidad de decidir.

Cuarto, todos tenemos una percepción de nuestra ubicación en las estructuras a las que pertenecemos; una idea clara de nuestra situación comparada con los otros miembros de una estructura: a eso lo llamamos status. Queremos *que se respete nuestro status*. Y, como toda percepción, la percepción de nuestro estatus es totalmente subjetiva.

Quinto, *necesitamos cumplir roles que nos llenen de satisfacción*. Desempeñamos diferentes roles en la sociedad, algunos de ellos estructurales, otros temporales y pasajeros. “Yo soy madre”. “Yo soy sacerdote”. “Yo soy joven”. “Haciendo de abogado del diablo...” Es fundamental que valoremos los papeles que representamos y que nos llenen de satisfacción. Necesitamos que nuestra vida tenga sentido. No estamos aquí por azar, no queremos vivir al azar, hemos venido con un propósito: necesitamos cumplir nuestra misión.

Cuando una de estas cinco expectativas básicas no es atendida, la comunicación humana se frustra. Status y rol pueden confundirse. He aquí un ejemplo para discernirlos: cuando el Papa vuela hacia otro país, el status del Papa es el más alto en el avión, pero en el momento de aterrizar, el rol del piloto es prioritario.

Las cinco expectativas básicas en un conflicto real: Ecuador y Perú firman la Paz Definitiva en Brasilia, 26 de octubre, 1998

Esta reflexión sobre las necesidades psicológicas humanas explica mi presencia como expositor en este Forum. Me encontré con Leonir Chiarello en Ginebra, donde hice una presentación del proceso de paz entre Ecuador y Perú, y me dijo: “Tendremos un Forum Internacional sobre Migración y Paz en Antigua, Guatemala. ¿Podrías venir y presentar tus reflexiones ahí?”

Cumpliendo con ese pedido tendré el gusto de compartir con ustedes una versión muy compacta de las experiencias que viví como Presidente del Ecuador en el proceso de paz entre Ecuador y Perú. *[Nota: a partir de aquí, el presidente Mahuad explica las láminas proyectadas en la pantalla.]*

Mirando el mapa de Sudamérica, podemos ver cómo el tamaño del Ecuador es desproporcionadamente más pequeño en relación a los otros países.

La historia del conflicto armado entre Ecuador y Perú registraba tres características fundamentales:

- *Era el conflicto bélico más antiguo del Hemisferio Occidental:*

Así lo definió el Departamento de Estado Norteamericano tras la firma de la Paz. Su raíz histórica se halla en el descubrimiento del río Amazonas, en 1542, cuando la expedición descubridora partió de la ciudad de Quito. Como las normas legales de la época decían que el que conquistaba era el dueño del territorio conquistado, cuando se crea la Real Audiencia de Quito, en 1563, se hace con los límites que constan en el mapa que, como ustedes pueden ver, es el territorio que cruza América del Sur a lo ancho, desde el Pacífico hasta el Atlántico, siguiendo la trayectoria del río Amazonas. Posteriormente, y siguiendo la historia, el mapa del Ecuador se fue reduciendo hasta llegar al pequeño territorio actual que ustedes ven ahí.

Este ha sido un gran problema para los ecuatorianos, que aprendemos este mapa desde la escuela: el aceptar cómo Ecuador fue perdiendo su

territorio y cómo se redujo a lo que hoy es. La narrativa ecuatoriana es una narrativa de victimización: 'porque no somos un país grande, porque no tenemos un gran ejército, porque no tenemos una gran economía, siempre nos han despojado, siempre han abusado de nuestra debilidad y no hemos sido capaces de defender lo nuestro'. Entonces, psicológicamente, siempre nos hemos sentido una víctima.

- *El territorio en disputa era el más grande que se hubiese disputado en la historia de América Latina:*

Se trataba de una extensión más grande que la de Francia, y uno de los mayores del mundo en disputa.

- *Una desalentadora historia de fracasos generaba escepticismo:*

A lo largo del tiempo, toda forma pacífica o violenta de terminar con la disputa territorial y cerrar completamente las fronteras había fracasado. Los países intentaron guerras, conversaciones directas, arbitrajes, mediaciones, intervenciones amigables de países, pero nada funcionó. Entonces, ¿por qué ahora iba a funcionar?

Del Protocolo de Río de Janeiro (1941) a la Guerra de Tiwintza (1995)

El conflicto moderno alcanza un punto culminante en 1941, cuando se produce la guerra mayor con el Perú. Perú entró en una parte que no estaba bajo disputa en territorio ecuatoriano y, mientras el Perú ocupaba provincias ecuatorianas, fuimos presionados a firmar un tratado internacional “de Paz, Amistad y Límites” en Río de Janeiro, Brasil, en enero de 1942.

Este “Protocolo de Río de Janeiro” tuvo como garantes a Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. No obstante su nombre, nunca produjo paz; alimentó más la enemistad y no cerró completamente los límites.

En 1981 y en 1995 tuvimos dos guerras más en la jungla amazónica. ¿Había riqueza en el teatro de operaciones? No comprobada. ¿Había petróleo, minerales? No, que se sepa. ¿Vivía gente allí? No hay poblaciones establecidas, los nativos son grupos nómadas que siempre se han movido con libertad y sienten que sus lazos familiares y tribales son mucho más fuertes que las líneas de frontera entre Estados. “Entonces, ¿por qué

peleaban?” Es una pregunta que repetidamente me formulan. Porque esta zona, la Cordillera del Cóndor, es el símbolo de los valores y principios por los que habíamos venido luchando durante tanto tiempo. En el Cóndor, el sitio llamado Tiwintza, en donde estaban enterrados soldados ecuatorianos y peruanos, se convirtió en el emblema de la guerra y luego de las negociaciones.

No estamos hablando de poblaciones desplazadas por motivo de la guerra en esta zona amazónica, pero cuando surgía un problema, se cerraban las fronteras y se afectaba el tráfico comercial y humano alterando profundamente la vida de las comunidades fronterizas.

Luego de la guerra de 1995 se creó una zona desmilitarizada, con observadores militares de varios países, y se formaron comisiones binacionales de negociación con una activa intervención de los Países Garantes del Protocolo de Río. El trabajo de las comisiones avanzó muy bien. Estas se reunían en Brasilia, Buenos Aires, Santiago de Chile y Washington, revisando múltiples posibilidades de cooperación: proyectos binacionales, centrales hidroeléctricas, carreteras, medidas de seguridad y confianza, discutiendo qué podríamos hacer en el futuro para confiar los unos en los otros, esquemas de comercio y navegación, etc. En fin, todo avanzaba perfectamente. Sólo había un problema: el problema territorial, el cual podría ser capturado con la frase: ¿quién se queda con Tiwintza?

Tratando de resolver el tema se nombró una Comisión Jurídico-Técnica para que diera un informe sobre el caso. Ecuador propuso que la decisión de esa Comisión fuese vinculante para los países. Perú no lo aceptó y sostuvo que el informe sólo sería una opinión, un “parecer” jurídico-técnico, y así se acordó. Pocos días antes de la primera vuelta en la elección presidencial ecuatoriana, la Comisión presentó su informe con el parecer de que Tiwintza formaba parte del territorio soberano del Perú.

Ecuador rechazó el informe y ambos países movilizaron sus tropas dentro de la zona, hasta entonces desmilitarizada. Una nueva guerra era el resultado más probable y podía iniciarse en cualquier momento a raíz de un tiroteo en la frontera.

La 'Diplomacia Presidencial'

El Canciller Ecuatoriano, Dr. José Ayala Lasso, un diplomático con amplísima experiencia profesional, cuya hoja de vida incluía el haber desempeñado el cargo de Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, me dijo: “Ya la diplomacia llegó a su límite. Los niveles diplomáticos han obtenido todo lo que podían obtener. El problema territorial rebasa a las Cancillerías; es un problema que debe de ser tratado en el área política y al más alto nivel. Sólo los Presidentes pueden resolver esto”.

Esta constatación dio origen a la llamada *diplomacia presidencial*, esto es, el esfuerzo personal y directo de los Presidentes de Perú y Ecuador por encontrar una fórmula aceptable para una paz definitiva.

La tarea era muy difícil. Los Presidentes no nos conocíamos. La acumulación de fracasos históricos en las negociaciones pasadas se sumaba a la fresca memoria de conflictos armados generando ira, temor, escepticismo y desconfianza. Aunque mayoritariamente los ecuatorianos queríamos la paz, las esperanzas de lograrla eran mínimas.

Además de la dificultad de la negociación internacional existía la dificultad de la negociación interna en cada país. Cualquier acuerdo presidencial requería la aprobación de los dos Congresos para tener validez jurídica.

Las Cinco Aspiraciones Sensibles y la Primera Reunión de la Diplomacia Presidencial

El primer encuentro con el Presidente Fujimori tuvo lugar en Asunción del Paraguay, el 14 de agosto de 1998. Mi propósito fue crear una relación de trabajo que permitiera un proceso de diálogo sincero y profundo que se cumpliera en varias etapas y que permitiera llegar a una paz definitiva. Prestar atención a las cinco aspiraciones sensibles resultó imprescindible para conseguir nuestro objetivo.

Como siempre en todo proceso de negociación, fue crucial separar la persona del problema. Esto es contra-intuitivo porque la tendencia normal es identificar a la persona con el problema y, aún más, sostener que la

persona *es* el problema. Un proceso de negociación exitosa empieza cuando los negociadores no se atacan entre sí como adversarios sino que se comportan como colegas que atacan juntos a un adversario común: ese adversario es el problema que quieren resolver.

Le manifesté al Presidente Fujimori que admiraba los logros que había obtenido en la lucha contra la inflación (Perú pasó de la hiperinflación a una inflación de menos de dos dígitos), y en el control de la inhumana violencia guerrillera (*Sendero Luminoso* había sido desarticulado y sus principales líderes, detenidos y procesados). Esta muestra de *aprecio* a su gestión me permitió señalarle que en esta primera reunión no podíamos avanzar sobre aspectos sustantivos del problema sino crear un ambiente de cooperación y diálogo, tender los puentes para futuras reuniones. Ambos reconocimos las oportunidades así como las limitaciones, muchas de ellas comunes, que teníamos como Presidentes (*afiliación*) y nos cuidamos de respetar la *autonomía* y ámbito de decisión del otro. Destaqué la diferencia de *status* en el campo de la negociación territorial (“Usted tiene ocho años de Presidente del Perú y yo cuatro días de Presidente del Ecuador”, le dije. “En efecto, he tratado este tema con cuatro Presidentes ecuatorianos”, me respondió). Le manifesté que comprendía la lógica de sus actuaciones y que, recíprocamente, estaba seguro de que él entendería las mías (*aprecio, afiliación*). Concluimos en que la paz era posible y que nuestro *rol* histórico era firmarla.

El Presidente Fujimori y yo nos reunimos en diez ocasiones diferentes en diez semanas consecutivas. A pesar de las cordiales relaciones personales nos encontramos con un obstáculo insalvable: ninguno de los dos podía aceptar un acuerdo que no incluyera Tiwintza como parte del propio país, y Tiwintza, como cualquier sitio geográfico, constituía una realidad material indivisible. Reconocimos que habíamos llegado casi a un punto muerto. Entonces decidimos pedirles a los Garantes que intervinieran y presentaran una fórmula de solución.

Cualquier fórmula acarrearía un problema insalvable, pues debía de ser aprobada por ambos Congresos y resultaba obvio que el Congreso del país que no obtuviera Tiwintza no iba a aceptarla. Esa contingencia se superó porque ambos Congresos en sesiones simultáneas, en Lima y Quito,

dieron a la decisión que formularían los Garantes el valor de un arbitraje (vinculante) y aceptaron su contenido por anticipado. Fue el equivalente de extender un cheque en blanco para ser llenado por los “árbitros”.

La decisión de los Garantes recogió una fórmula creativa. El concepto de soberanía y el concepto de propiedad siempre vienen juntos. La Embajada de Italia en Washington, por ejemplo, es considerada territorio soberano italiano, y el edificio de esa Embajada es propiedad de Italia también. Por eso, si uno entra a la Embajada de Italia, jurídicamente, está en territorio italiano. La fórmula de los Garantes separó los dos conceptos: la soberanía de Tiwintza fue a Perú y la propiedad de Tiwintza fue a Ecuador.

De esa manera el símbolo de Tiwintza fue compartido por ambos Estados y por ambos pueblos. El pueblo ecuatoriano consideró que ese mecanismo, junto a todos los acuerdos alcanzados por las comisiones negociadoras, conformaban un esquema que cumplía con el objetivo de 'paz con dignidad' que había orientado la actuación ecuatoriana desde el año 2005.

Para concluir, les invito a mirar un vídeo muy cortito que recoge momentos de la Ceremonia de Firma de la Paz en Brasilia. Quiero compartir con ustedes el espíritu de honda celebración latinoamericana que envolvió a ese acto.

Acabamos de cumplir diez años de la firma de la paz con el Perú. Es ya un proceso consolidado que ha sobrevivido a muchos avatares políticos, sociales y económicos. Perú es ahora el segundo socio comercial del Ecuador, después de Estados Unidos. Lo mismo que decía Luis Alberto Arias refiriéndose al proceso de paz centroamericano cabe aplicarlo a la paz ecuatoriano-peruana: fue un proceso impulsado en América Latina, con ideas de América Latina y forma parte de la vida diaria de América Latina.

Migración y Paz

En una oportunidad le preguntaron a Joseph Campbell, la más alta autoridad mundial en el estudio de la mitología, cómo podríamos hacer para que mejore la comprensión entre los seres humanos en la Tierra. “Con el turismo”, contestó él. “Encuentren a alguien nuevo, diferente, aprendan una

personas en el mundo hace eso, podríamos empezar a ver el comienzo del fin de la satanización, de la *demonización* de otros pueblos alrededor del mundo”.

La migración cumple con este propósito. Actualmente estamos trabajando en reconstruir el *Camino de Abraham*. Abraham es reconocido como el padre de tres religiones: cristiana, judía e islámica. El anduvo por esos caminos que hoy pertenecen a varios países (desde Turquía hasta Arabia Saudita) cuando no había fronteras. El *Camino de Abraham* invita a un peregrinaje universal.

Rigoberta Menchú recordaba el doble proceso de ajuste que vive un inmigrante. La persona que sale, digamos, a Estados Unidos, tiene que ajustarse a vivir allá, y cuando vuelve a Guatemala, Guatemala no es la misma. Cambiamos nosotros, cambian las personas que nos rodean y las personas que nos rodeaban. Cambia el lugar que dejamos y cambia el lugar en el que estamos.

La canción “Todo Cambia”, escrita a propósito del gran exilio chileno durante la dictadura de Pinochet, recoge un aspecto de la dura realidad que viven los inmigrantes: “*Porque no cambia mi amor, por más lejos que me encuentre, ni el recuerdo ni el dolor de mi pueblo y de mi gente. Lo que cambió ayer tendrá que cambiar mañana, así como cambio yo en esta tierra lejana*”.

Muchísimas gracias.

ORGANIZADO POR:

Scalabrini International
Migration Network



CON EL APOYO DE:



NACIONAL CENTER FOR HUMANITARIAN ASSISTANCE
NCHA



FONDAZIONE CASSAMARCA
Fondazione Cassamarca per lo Sviluppo Sociale



Centro Scalabriniano
CATHOLIC RELIEF SERVICES
www.sbrn.org