
Amnistía Internacional

República Popular de China

Migrantes internos: Discriminación y abusos

El coste humano del “milagro” económico

Marzo de 2007

Resumen

Índice AI: ASA 17/008/2007

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLASA170082007>

Los migrantes internos en China –ciudadanas y ciudadanos chinos procedentes de zonas rurales que residen y trabajan en ciudades chinas– son víctimas de diversas violaciones de derechos humanos y de discriminación debido a su origen social –es decir, rural–. Se les excluye de una amplia gama de servicios, prestaciones sociales y derechos positivos disfrutados por otros residentes urbanos, y muchos siguen corriendo el riesgo de ser trasladados a la fuerza a sus lugares de origen.

En este informe se examina la discriminación contra el colectivo de migrantes internos en China, y las violaciones de sus derechos en las áreas de servicios de salud, educación y empleo. Pone en evidencia el hecho de que el sistema *hukou* (registro de residencia) chino proporciona la base legal para la discriminación, al condicionar el disfrute de un gran número de derechos y prestaciones de los ciudadanos a su condición en virtud del sistema *hukou*, que se hereda de los padres al nacer. A los migrantes internos se les obliga sistemáticamente a trabajar horas extraordinarias, no se les conceden vacaciones ni bajas por enfermedad, y se les niega percibir salarios justos al someterlos a regímenes de multas y penalizaciones explotadores. Los empresarios retienen el sueldo a estos trabajadores de forma sistemática, y es habitual que les adeuden de dos a tres meses. No se les hace contrato laboral prácticamente a ninguno de ellos, y esta situación les priva de una base legal que proteja sus derechos en el lugar de trabajo. Si no están inscritos como residentes en el sistema *hukou*, los migrantes internos son excluidos de muchos planes de servicios de salud municipales ofrecidos a otros residentes urbanos. Debido a los bajos salarios que cobran, normalmente no pueden pagar seguros privados ni afrontar de su propio bolsillo el gasto que suponen los servicios de salud, quedando prácticamente excluidos de toda forma de asistencia.

Los hijos e hijas de migrantes internos son discriminados en su derecho a una educación gratuita y obligatoria, que se condiciona a la categoría de sus padres en el sistema *hukou*. Debido a esta medida, un gran número de ellos se ha quedado fuera del sistema educativo estatal de su lugar de residencia. Se estima que más de 20 millones de niños y niñas se han “quedado atrás” en las zonas rurales en parte debido a la falta de oportunidades de escolarización adecuadas en las ciudades, y sin recibir la atención adecuada. En muchas ciudades las familias migrantes se ven obligadas a pagar cuotas especiales que no se aplican

por igual a los residentes urbanos permanentes. Además, la imposición sistemática de cargos y tarifas a todos los alumnos por parte de las escuelas estatales repercute desproporcionadamente en el derecho a la educación de hijos e hijas de migrantes.

Amnistía Internacional teme que el sistema *hukou*, aunque se haya vuelto más flexible y menos rígido en los últimos veinte años, constituya discriminación por motivos de origen social y la facilite, vulnerando las normas internacionales vinculantes para China, entre ellas el respeto, la protección y la realización de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El sistema *hukou* de China continúa catalogando a los migrantes internos residentes en ciudades chinas como una clase aparte debido a su origen social. De acuerdo con las leyes chinas, para residir y trabajar legalmente en las ciudades, los migrantes internos están obligados a obtener un “permiso de residencia temporal”, para lo cual deben pagar una suma y aportar una gran cantidad de documentos. La dificultad que les supone satisfacer estos requisitos les impide, en su gran mayoría, estar plenamente “documentados” y hace que muchos de ellos se vean obligados a residir como trabajadores “indocumentados” en su propio país. A estas personas no sólo se les están negando sus derechos: también corren el riesgo de ser expulsadas de las ciudades.

Amnistía Internacional pide al gobierno chino que tome de inmediato medidas efectivas destinadas a eliminar toda forma de discriminación contra el colectivo de migrantes internos que esté prohibida en virtud del derecho internacional, entre otras:

- reformar el sistema *hukou* para eliminar categorías administrativas basadas en el origen social que puedan utilizarse como fundamento de discriminación en el ejercicio de los derechos humanos;
- eliminar las barreras de idoneidad para acceder a planes de salud urbanos que discriminan contra los migrantes internos, entre ellas las referentes a su categoría en virtud del sistema *hukou*;
- elaborar planes de cuidados de salud, lesiones en el lugar de trabajo y otros tipos de planes de seguros para la salud que no discriminen por el lugar en que se esté inscrito en el sistema *hukou*;
- eliminar todos los cargos y tarifas escolares directos e indirectos que se imponen exclusivamente a, y que discriminan contra, las familias de los migrantes internos basándose en su condición de *hukou*;
- eliminar todas las barreras administrativas al acceso a la educación obligatoria basadas en la condición de *hukou* de los padres de un niño o una niña.

Amnistía Internacional también pide a las autoridades chinas que aborden otros motivos de preocupación de derechos humanos con un impacto desproporcionado en los migrantes internos, entre otros:

- la eliminación de todos los cargos directos o indirectos y otras cuotas escolares, así como de las barreras que impidan disfrutar el derecho a una educación gratuita y obligatoria a todos los niños.

Amnistía Internacional asimismo hace un llamamiento al gobierno chino para que se respeten los derechos humanos en el trabajo, según lo dispuesto por el derecho y las normas internacionales, incluido mediante lo siguiente:

- fortalecer los mecanismos de aplicación y endurecer las medidas punitivas contra empresas que no proporcionan a todos sus empleados, incluidos los migrantes internos, un contrato laboral válido y con fuerza legal;
- respetar el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección de conformidad con los tratados internacionales vinculantes para China, lo que

incluye retirar su declaración sobre el artículo 8.1.a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que estipula este derecho;

- seguir aumentando los recursos para centros de asistencia jurídica que ayudan a los migrantes internos a buscar resarcimiento por las violaciones de derechos sufridas en el lugar de trabajo.

Este texto resume el documento titulado: *Migrantes internos: Discriminación y abusos. El coste humano del "milagro" económico* (Índice AI: ASA 17/008/2007) publicado por Amnistía Internacional en marzo de 2007. Si desean más información o emprender acciones al respecto, consulten el documento completo. En el sitio web <http://www.amnesty.org> encontrarán una amplia selección de materiales de AI sobre éste y otros asuntos. Los comunicados de prensa de la organización pueden recibirse por correo electrónico solicitándolo en la dirección:

http://www.amnesty.org/email/email_updates.html

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, REINO UNIDO

Traducción de Editorial Amnistía Internacional (EDAI), España

Amnistía Internacional

República Popular de China

Migrantes internos:

Discriminación y abusos

**El coste humano del “milagro”
económico**



Marzo de 2007

Índice AI: ASA 17/008/2007

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLASA170082007>

República Popular de China

Migrantes internos: Discriminación y abusos

El coste humano del “milagro” económico

I. Introducción.....	1
II. Las normas jurídicas internacionales y el sistema chino <i>hukou</i> como fundamento de la discriminación y de las violaciones del derecho a la igualdad.....	3
III. Discriminación laboral contra los migrantes internos y negación de condiciones de trabajo equitativas y favorables.....	7
IV. Exclusión de la asistencia médica	16
V. Negación del derecho a la educación: discriminación de niños y niñas migrantes	25
Disponibilidad.....	27
Accesibilidad.....	33
Aceptabilidad.....	39
VI. La reforma del sistema <i>hukou</i>	40
VII. Conclusión: el sistema <i>hukou</i> y la persistencia de violaciones de las normas internacionales	43
VIII. Recomendaciones.....	45

I. Introducción

Cha Guoqun se marchó de su pueblo para realizar trabajos eventuales en la ciudad de Hangzhou, en el este de China. En noviembre de 2006, al no poder trabajar por infectársele un corte que se había hecho en una pierna, acudió a un hospital público. Como no tenía seguro de enfermedad, el médico le ofreció dos alternativas: el pago de 1.000 yuanes (120 dólares estadounidenses) por cada día de tratamiento –una cantidad equivalente a sus ingresos mensuales– o la amputación de la pierna. Cha tuvo suerte en esta ocasión. Pudo conservar la pierna gracias a que un hospital benéfico cristiano le costeó el tratamiento. Cha señaló después: “Esta vez tuve suerte, pero en general la atención médica es muy cara para gente como yo”.¹

Este caso es sólo un ejemplo de las dificultades a las que tienen que enfrentarse en China los migrantes que se han trasladado de las zonas rurales a las ciudades en busca de trabajo y de una vida mejor–y cuya cifra se calcula que oscila entre los 150 y los 200 millones de personas– en lo que se ha denominado “la mayor migración interna en tiempos de paz de toda la historia”.² En el presente informe se llamará a estas personas “migrantes internos” y se documentará cómo en su propio país se los trata como a ciudadanos de segunda clase.

¹ “Health insurers flock to China,” *International Herald Tribune*, 28 de marzo de 2006.

² Max Tuñón, *Internal Labour Migration in China: Features and Responses*, Oficina de la OIT, Pekín, abril de 2006, p. 5.

Denominados también “población flotante”, “población móvil”, “campesinos-trabajadores”, “trabajadores migrantes”, “migrantes rurales” y “migrantes temporales”, su número ha aumentado rápidamente desde la década de 1980,³ cuando se elevaba sólo a dos millones, y se espera que siga creciendo hasta alcanzar, según algunos analistas, los 300 millones en 2015. La mayoría de las personas migrantes internas, a pesar de constituir uno de los pilares del despegue económico chino, no consiguen nunca la residencia permanente en las zonas urbanas. Tras haber construido en China modernas y flamantes metrópolis, la mayoría acaba volviendo al campo después de haber trabajado en centros urbanos privilegiados y de haber sido expulsados de ellos.

A decenas de millones de migrantes se les niega el derecho a una asistencia médica y a una vivienda adecuadas y se los excluye del amplio abanico de beneficios públicos de que gozan las personas que residen de forma permanente en las ciudades.⁴ Sufren discriminación en el trabajo y se ven expuestos de forma habitual a algunas de las condiciones laborales más abusivas. La inseguridad de su situación legal, su aislamiento social, su sentimiento de inferioridad cultural y el conocimiento relativamente escaso de sus derechos hacen a los migrantes internos especialmente vulnerables y permiten a los empleadores negarles sus derechos con impunidad. Los hijos e hijas de los migrantes internos no tienen un acceso equitativo a la educación gratuita y obligatoria y muchos tienen que quedarse en el campo.

Según Wang Yuancheng, miembro de la Asamblea Nacional Popular de China, y uno de los afortunados migrantes internos que se han convertido en empresarios de éxito:

*(1) La vida de los trabajadores migrantes es miserable. Tienen que vivir en alojamientos provisionales y comer las coles y el queso de soja más baratos. No tienen ningún tipo de seguro y reciben a menudo sus salarios con retraso. Y lo que es peor: la gente de las ciudades los discrimina.*⁵

Los migrantes internos de las zonas rurales pueden trabajar ahora en las ciudades, a diferencia de lo que ocurría en la época maoísta, cuando se les impedía la entrada a casi todos ellos, pero tienen que registrarse como residentes temporales, proceso que a la mayoría les resulta difícil o imposible de completar. Por consiguiente, muchos trabajadores migrantes no pueden reunir toda la documentación requerida, lo que comporta que se encuentren en las ciudades ilegalmente desde el punto de vista de las autoridades estatales. Esta circunstancia hace que sean vulnerables a la explotación de la policía, los caseros, los empleadores, los funcionarios locales y los residentes permanentes. En China, los migrantes internos “indocumentados” siguen corriendo el peligro de ser detenidos y trasladados por la fuerza a sus lugares de origen.

³ Huang Ping y Pieke F. (2003) *China Migration Country Study*, Conferencia Regional sobre Emigración, Desarrollo y Políticas en Favor de los Pobres en Asia, celebrada en Dacca (Bangladesh), p. 6.

⁴ *Institutionalized Exclusion: The Tenuous Legal Status of Internal Migrants in China's Major Cities* Informe de la organización de derechos humanos Human Rights in China, 6 de noviembre de 2002.

⁵ “Migrant workers find a champion: NPC deputy fights for the rights of poor labourers toiling in the cities,” *South China Morning Post*, 16 de marzo de 2006.

Así pues, en lugar de favorecer o al menos respetar los derechos de las personas que se han mostrado dispuestas a abandonar sus hogares, separándose a menudo de sus familiares y de sus seres queridos, para llenar los huecos del mercado laboral dondequiera que éstos se encontraran y trabajar en las condiciones más difíciles y penosas, los sucesivos gobiernos chinos han mantenido un sistema administrativo y regulador que facilita su discriminación.

Aunque el gobierno central se está tomando más en serio la difícil situación a la que se enfrentan los trabajadores y las trabajadoras migrantes internos y ha aprobado medidas reguladoras encaminadas a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, Amnistía Internacional considera que los cambios han sido lentos y su aplicación inadecuada.

II. Las normas jurídicas internacionales y el sistema *hukou* de China como fundamento de la discriminación y de las violaciones del derecho a la igualdad

El derecho a la igualdad es un derecho humano fundamental. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se afirma que “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.⁶

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el que China es Estado Parte, establece:

*Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*⁷

En su Observación General n° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes en virtud del PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó que la obligación de garantizar la no discriminación en el ejercicio de los derechos protegidos en el Pacto es una obligación inmediata. El Comité afirmó:

[...] aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato. De éstas, dos resultan particularmente importantes para comprender la índole exacta de las obligaciones contraídas por los Estados Partes. Una de ellas [...] consiste en que los Estados se ‘comprometen a garantizar’ que los derechos pertinentes se ejercerán ‘sin discriminación[...].’⁸

⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, res. 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 10 de diciembre de 1948, artículo 1.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A(XXI) de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor: 3 de enero de 1976, art. 2.2.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 14 de diciembre de 1990, párr. 1.

Como es lógico, el derecho a la igualdad no comporta que los Estados deben tratar siempre a todas las personas del mismo modo, sino que los Estados sólo pueden tratar a las personas de forma diferente, o permitir un trato distinto, cuando existan razones legítimas para hacerlo (elaborando, por ejemplo, disposiciones especiales para los menores o las personas con discapacidades). Sin embargo, el “origen social” se recoge de forma explícita como un motivo de discriminación ilegal.

El PIDESC establece también, entre otras cosas, el derecho de huelga de los trabajadores, el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos independientes, el derecho de los sindicatos a actuar libremente, incluido el derecho a constituir federaciones o confederaciones nacionales que, a su vez, tienen el derecho a constituir organizaciones sindicales internacionales o adherirse a ellas. El gobierno chino formuló una reserva al artículo 8.1.a del PIDESC, que garantiza el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos libres, afirmando que toda aplicación del artículo debe estar en consonancia con la Constitución, la Ley del Trabajo y la Ley de Sindicatos de China.⁹ A pesar de estas obligaciones internacionales, el gobierno chino mantiene un sistema que ha proporcionado un fundamento jurídico y administrativo para la discriminación de los trabajadores migrantes internos en función de su origen social distinto, es decir, sobre la base de su condición de residentes permanentes en zonas rurales. El sistema *hukou* se conformó en la década de 1950 sobre la base de una serie de normas encaminadas a adscribir y vincular a todos los habitantes a localidades concretas, a separar y diferenciar de forma estricta los privilegios de la sociedad urbana y de la sociedad rural, a controlar y restringir la migración entre las distintas regiones (en especial del campo a la ciudad) y a servir de base fundamental para un sistema nacional de seguridad pública.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) es el tratado principal entre todos los instrumentos en los que se recogen normas sobre la libertad de circulación y residencia dentro de los Estados.¹⁰ Según su artículo 12.1, “[t]oda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”. En su Observación General n° 27, el Comité de Derechos Humanos formuló una interpretación sobre este artículo en la que se sostiene que “[e]n principio, los nacionales de un Estado siempre se encuentran legalmente dentro del territorio de ese Estado”. Se afirma asimismo que “[l]a libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. También está relacionada con otros derechos consagrados en el Pacto [...]”.¹¹ El Comité opina también:

El derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado, incluidas todas las partes de los Estados federales. Según el párrafo 1 del artículo 12, las personas tienen derecho a circular de una parte a otra y a establecerse en el

⁹ La Ley de Sindicatos impide la creación de sindicatos independientes y concede a la Federación de Sindicatos de Toda China el monopolio legal para la organización de sindicatos.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A(XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

¹¹ PIDCP, Observación General n° 27, 2 de noviembre de 1999, párr. 4 y 1.

*lugar de su elección. El disfrute de este derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar.*¹²

A pesar de las reformas introducidas en el sistema *hukou* desde la década de 1990, que han facilitado el traslado de la población rural a las ciudades y que han venido motivadas por la necesidad económica de que los trabajadores rurales contribuyan al crecimiento económico de China y por el carácter inevitable del proceso de urbanización, este sistema sigue limitando la libertad de circulación y residencia por los requisitos que impone, en especial a las personas que intentan trasladarse del campo a la ciudad, haciendo de hecho muy difícil que millones de migrantes internos puedan disponer de toda la documentación necesaria para vivir “legalmente” en las ciudades.¹³

Información general sobre el sistema hukou

En virtud del sistema *hukou*, todo residente en China tiene que registrarse en el Departamento de Seguridad Pública de su localidad. Los departamentos de seguridad locales llevan unos registros de familia que contienen información sobre todos los miembros de cada unidad familiar (se considera que las personas que viven solas constituyen una familia), incluidos sus nombres, sus fechas de nacimiento, sus ocupaciones, su estado civil, etc. Los ciudadanos chinos sólo pueden estar registrados en un lugar de forma permanente. Según las *Normas Provisionales sobre la Gestión de Residentes Temporales en Áreas Urbanas*, dictadas en 1985, toda persona que permanezca o resida fuera de su zona de registro permanente (zona *hukou*) durante más de tres días, incluidos los ciudadanos extranjeros, tiene que registrarse en la comisaría de policía local ante las autoridades del sistema *hukou* y obtener un certificado de registro temporal o de invitado. Las personas que no lo hacen pueden ser multadas y trasladadas a su lugar de registro permanente. Los caseros, los hoteles y las casas que acogen a visitantes tienen la responsabilidad de garantizar que sus huéspedes se registren en la comisaría de policía local, aunque estas normas se han aplicado con laxitud en algunas localidades.

Toda persona que permanezca durante más de tres meses en una localidad situada fuera de su zona *hukou* tiene que solicitar además un permiso de residencia temporal (*zanzhuzheng*), documento que sirve de base jurídica para poder residir en esa localidad y de base fundamental para acreditar la identidad legal. En muchas localidades es preciso tener este permiso para trabajar, alquilar una vivienda, abrir una cuenta bancaria, acceder a edificios públicos (como bibliotecas), recibir correo certificado y para otros fines de identificación personal.¹⁴

La obtención de un permiso de residencia temporal puede ser un proceso largo y costoso, si bien las tasas y la documentación requerida varían mucho dependiendo de cada

¹² PIDCP, Observación General n° 27, párr. 5.

¹³ Para más detalles, véase Zhu Lijiang, “The *hukou* System of the People’s Republic of China: A Critical Appraisal under International Standards of Internal Movement and Residence”, *Chinese Journal of International Law* (2003), pp. 519-565.

¹⁴ Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion: China’s hukou System*, Stanford University Press, Stanford (California) 2005, pp. 74-5.

localidad. Hasta hace poco, las tasas oscilaban entre 200 y 500 yuanes (24-60 dólares estadounidenses) en el caso de un permiso de seis a doce meses.¹⁵ Recientemente, algunas localidades han bajado las tasas y han simplificado los procedimientos. Según una informante, en 2001 el permiso le costó entre 100 y 150 yuanes (12-18 dólares estadounidenses) en una zona próxima al distrito de Nonggang, en la provincia de Guangdong (antes Cantón), pero ahora el coste no supera los 30 o 40 yuanes (3,60-5 dólares estadounidenses).¹⁶ Sin embargo, sigue siendo difícil conseguir un permiso de residencia en Pekín. Según un trabajador migrante interno de Pekín, “la policía no los concede fácilmente, hay que tener *guanxi*”,¹⁷ es decir, contactos personales.

No obstante, en algunos casos las personas que desean obtener un permiso de residencia temporal deben pagar más dinero. Los informes indican que en algunas localidades los migrantes internos tienen que sobornar a los funcionarios y a los agentes de policía locales para obtener un permiso temporal. La Televisión Central China informó de que, en las ciudades de Shenzhen y Dongguang, en la provincia de Guangdong, la policía local *hukou* solía cobrar a los solicitantes de permisos temporales una tasa de entre 155 y 215,5 yuanes (19-26 dólares estadounidenses) en lugar de los 5 yuanes (0,60 dólares estadounidenses) estipulados legalmente.¹⁸ En algunos casos, las personas que no disponen de un fiador legal –un empleador o un casero– deben pagar sobornos incluso más altos a un fiador “falso” o a la policía para obtener y renovar sus permisos temporales. El sistema permite también a la policía local poner multas y mandar citaciones a las personas sin permisos temporales. Si se descubre que una persona ha falsificado documentos o papeles relacionados con el sistema *hukou*, se le pueden imponer multas incluso más elevadas, de hasta 1.000 yuanes (120 dólares estadounidenses), y una pena de cárcel.

La documentación necesaria para obtener un permiso de residencia temporal es distinta dependiendo de cada localidad, aunque en general se requiere un contrato de trabajo o documentación de un anfitrión o de un casero local. Como se analiza más adelante, el hecho de que muchos trabajadores migrantes internos no cuenten con un contrato de trabajo aumenta las dificultades para obtener un permiso de residencia. Entre la documentación adicional cuya presentación se puede exigir a los migrantes internos se encuentra la autorización de un permiso de trabajo expedido por su localidad de origen, documentos que demuestren que no han infringido las políticas de planificación familiar y que no tienen antecedentes penales, un documento que acredite su condición de soltero y referencias de la policía de su lugar de origen. Lo normal es que las localidades que tratan de limitar el flujo de migrantes internos tengan unos requisitos más estrictos en materia de documentación.

El periodo de validez de los permisos de residencia temporal varía dependiendo de la localidad –en general oscila entre seis y doce meses– y de la condición de cada persona. Los permisos deben renovarse presentando la documentación adecuada al final del periodo de

¹⁵ *Organizing through Division and Exclusion*, p. 79.

¹⁶ Entrevista de Amnistía Internacional a una trabajadora migrante interna, 29 de octubre de 2006, Shenzhen (China).

¹⁷ Entrevista de Amnistía Internacional a un trabajador migrante interno, 19 de octubre de 2006, Pekín (China).

¹⁸ *Organizing through Division and Exclusion*, p. 79.

validez y pagando una tasa por cada renovación. Por mucho tiempo que lleve viviendo en una localidad, un residente temporal no se convierte automáticamente en residente permanente. A los titulares de permisos de residencia temporal no se les considera residentes locales; se considera simplemente que pueden residir legalmente de forma temporal en una localidad situada fuera de la zona donde se encuentran registrados de manera permanente (zona *hukou*).

III. Discriminación laboral de las personas migrantes internas y negación de condiciones de trabajo equitativas y favorables

China es miembro fundador de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Conferencia Internacional del Trabajo ha recordado que:

[...] todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

(a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;

(b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;

(c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y

(d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.¹⁹

Además, al ratificar en enero de 2006 el Convenio de la OIT sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) (Convenio 111), China se ha comprometido a eliminar la discriminación laboral en función, entre otras cosas, del origen social.²⁰ En el caso de China, el Convenio entró en vigor en enero de 2007 (un año después de la ratificación).²¹

Como Estado Parte en el PIDESC, China reconoce también, en virtud del artículo 7 de dicho Pacto:

[...] el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna

¹⁹ Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 86º periodo de sesiones, Ginebra, junio de 1998, artículo 2.

²⁰ *Ibíd.*, artículo 1.1.a y artículo 2.

²¹ *Ibíd.*, artículo 8.3.

especie [...] ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; y

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Sin embargo, en la práctica a los trabajadores y a las trabajadoras chinos se les niega de forma habitual muchos de estos derechos. Los trabajadores migrantes internos, debido a la inseguridad de su situación legal, su aislamiento social, su sentimiento de inferioridad cultural y el conocimiento relativamente escaso de sus derechos, trabajan en algunas de las peores condiciones laborales y sufren algunos de los peores abusos en el entorno laboral. En las fábricas donde hay numerosos trabajadores migrantes se registra una negación generalizada del derecho de los trabajadores a un salario equitativo, a la seguridad en el trabajo, a constituir sindicatos e incorporarse a organizaciones sindicales de su elección, a la libertad de circulación y a los beneficios establecidos por el Estado. A Amnistía Internacional le preocupa que, aunque el gobierno central ha dado muestras de mayor compromiso a la hora de abordar la discriminación de los migrantes internos y de la negación de sus derechos, no se hayan hecho cumplir de manera efectiva las nuevas normas a nivel local.

Negación del derecho a contar con un contrato de trabajo

En el artículo 16 de la Ley de Trabajo, adoptada en China en 1994, se afirma que “para establecer relaciones laborales, se firmarán contratos de trabajo” y se exige a los empleadores que faciliten a todos los trabajadores un contrato de trabajo individual (*laodong hetong*). El objetivo de estos contratos es proporcionar al trabajador un documento en el que se acredite su trabajo, el salario acordado y el derecho a disfrutar de diversos derechos y beneficios recogidos en la Ley de Trabajo. Sin embargo, en general se reconoce en China –incluso en la prensa, entre los expertos y en informes oficiales– que este requisito no se ha aplicado ni se ha hecho respetar de forma rigurosa y que los trabajadores migrantes corren un riesgo mayor de que no se les facilite un contrato de trabajo. Esto se debe a que este tipo de trabajadores suelen trabajar en empresas privadas y desconocer la ley y a que les resulta más difícil exigir un contrato de trabajo al carecer de la documentación adecuada en materia de residencia. Según un estudio realizado por el Centro de Investigación del Consejo de Estado, el 46 por ciento de los migrantes internos no tenían un contrato de trabajo.²² Sin embargo, otros

²² “State Council Research Center Issues Report: ‘China’s Rural; Workers are Experiencing Three Big Changes’” [Guowuyuan yanjiushi fa baogao: woguo nongmingong zheng fasheng san da bianhua], Xinhua, reimpresso por el gobierno central de la República Popular de China (en línea), 16 de abril de 2006, citado en *Annual Report*, Comisión Mixta Gobierno-Congreso sobre China (Congressional-Executive Commission on China, en adelante CECC), p. 64.

indicios dan a entender la posibilidad de que el porcentaje sea mucho más alto. Un estudio efectuado por la Asamblea Nacional Popular en diciembre de 2005 reveló que menos del 20 por ciento de las empresas pequeñas y medianas utilizan contratos de trabajo.²³ Según un informe de la OIT, el Departamento de Trabajo del ayuntamiento de Suizhou, en Hubei, inspeccionó 134 empresas al azar y ni una sola de ellas había firmado contratos laborales.²⁴ A muchos trabajadores no se les ha informado de que la ley exige a los empresarios que les proporcionen un contrato. Investigaciones realizadas por el *Jinan Daily* revelaron que 8 de cada 10 trabajadores migrantes internos no sabían en qué consistía un contrato de trabajo.²⁵ Según un estudio realizado por el ayuntamiento de Dongguan, en el sur de China, los trabajadores de sólo 3 de las 16 fábricas investigadas señalaron que los empresarios les habían proporcionado algún tipo de contrato laboral.²⁶ Según una trabajadora migrante, en una fábrica en la que trabajó “[n]o se proporcionaba ningún contrato de trabajo a los trabajadores. Cuando empezamos a trabajar, nadie hizo la menor alusión a ese asunto”.²⁷

Dada la laxitud con que se aplica la actual legislación laboral, Amnistía acoge con satisfacción la elaboración de una nueva ley sobre contratos de trabajo, en la medida que refuerce dicha aplicación y recoja mecanismos para mejorar la protección de los derechos de los trabajadores.²⁸ Sin embargo, hay que reconocer que los recursos legales no serán plenamente eficaces si no existen mecanismos de aplicación efectivos y que el modo más eficaz de hacer respetar la legislación encaminada a proteger los intereses de los trabajadores es concederles la libertad de organizarse, incluido el derecho a constituir sindicatos e incorporarse a las organizaciones sindicales de su elección.

Imposición de horas extraordinarias y negación de permisos

En el artículo 44 de Ley de Trabajo de 1994 se establece que “los trabajadores no trabajarán más de ocho horas diarias ni más de 44 horas a la semana por término medio” y en el artículo 41 se dispone que el máximo legal de horas extraordinarias al mes será de 36. En la ley se afirma también que la jornada laboral se podrá ampliar durante una hora o, en circunstancias especiales, durante tres horas como máximo.

A pesar de estas disposiciones, la imposición de horas extraordinarias y la negación de permisos son un fenómeno habitual en las fábricas donde hay un número elevado de trabajadores migrantes. En las plantas manufactureras del delta del río Perla, en el sur de China, cuya mano de obra se compone principalmente de trabajadores migrantes internos, los obreros suelen trabajar entre 12 y 14 horas diarias durante los siete días de la semana y tienen

²³ “China’s Top Legislature Debates Contract Bill Protecting Worker’s Rights”, Xinhua (en línea), 28 de diciembre de 2005, citado en *Annual Report*, CECC, p. 64.

²⁴ “Internal Labour Migration in China”, p. 11.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ “Falling Through the Floor: Migrant Women Workers’ Quest for Decent Work in Dongguan, China,” p. 9, *China Labour Bulletin*, septiembre de 2006. Disponible en http://www.china-labour.org.hk/fs/view/research-reports/Women_Workers_Report.pdf.

²⁷ “The “Nine Lives” of a Chinese Woman Migrant Worker: Ms. Zhang tells her story,” *China Labour Bulletin*, 8 de marzo de 2006.

²⁸ Para más detalles, véanse www.chinadaily.com.cn/china/2206-03/21/contect_548325.htm y www.news.xinhuanet.com/English/2006-03/21/contect_4325166.htm.

sólo un día libre al mes. En los casos más graves se les obliga a hacer 16 horas extraordinarias, lo que supone de hecho turnos de 24 horas.²⁹

La señora Zhang, trabajadora migrante interna de 21 años que trabajó en nueve fábricas distintas en cuatro años, recuerda su experiencia en una fábrica de ropa de Shenzhen:

Hacíamos horas extraordinarias todos los días y como muy temprano salíamos de trabajar sobre las once de la noche. A veces trabajábamos hasta las dos o las tres de la madrugada y al día siguiente teníamos que trabajar como de costumbre. Trabajábamos de las siete y media de la mañana a las doce del mediodía. Decían que teníamos media hora para comer y descansar, pero de hecho volvíamos a trabajar en cuanto acabábamos de comer. No hacíamos ninguna pausa para descansar. El mejor día era el domingo, porque sólo teníamos que hacer horas extraordinarias hasta las nueve y media. De hecho estábamos agotados. Algunos se desmayaban por el cansancio acumulado.³⁰

Otra trabajadora migrante interna contó lo siguiente:

Trabajamos 14 horas al día. La jornada laboral se extiende desde las siete y media a las once y media de la mañana, desde la una y media hasta las cinco y media de la tarde y desde las seis y media de la tarde a las diez y media de la noche. Si corre prisa un pedido, seguimos trabajando hasta las doce y media de la noche. Por la tarde hacemos una pausa para comer algo. Los periodos en los que corre prisa acabar un pedido y hacemos muchas horas extraordinarias pueden prolongarse durante 20 días seguidos o más. Si no urge acabar un pedido, hacemos sólo unas cuatro horas extraordinarias al día. Hay que hacer horas extraordinarias, pues de lo contrario te multan.³¹

En el artículo 44 de la Ley de Trabajo de 1994 se establece también con toda claridad cómo se remunerarán las horas extraordinarias: en los días laborables se pagarán un 50 por ciento más que las horas normales; en los fines de semana y otros días de descanso, un cien por cien más; y en los días festivos, un doscientos por cien más.

A pesar de estas disposiciones, en las fábricas donde predominan los trabajadores migrantes internos, los directivos suelen calcular el sueldo base y las horas extraordinarias siguiendo unos métodos que impiden a los trabajadores cobrar el salario que les corresponde. Por ejemplo, en virtud del sistema *tuoban* (“horas extras”), los trabajadores hacen horas extraordinarias, pero se las pagan a tanto alzado, y es tan grande la desproporción entre las horas trabajadas y la cantidad percibida que de hecho no cobran nunca lo que les correspondería si se las pagasen como establece la ley.³² Como consecuencia de esta circunstancia, los trabajadores no suelen percibir un sueldo equitativo y su salario total sigue siendo bajo y a menudo inferior al salario mínimo local.

²⁹ “Falling Through the Floor,” p. 9.

³⁰ “The “Nine Lives” of a Chinese Woman Migrant Worker”.

³¹ “Falling Through the Floor,” p. 11.

³² *Ibíd.*

Los trabajadores migrantes internos no suelen disfrutar tampoco de vacaciones, días libres y permisos por enfermedad. Los que se toman permisos por enfermedad sin estar autorizados corren el peligro de que les impongan unas multas muy elevadas que les deducen de su salario. La señora Zhang describió así las condiciones de una de las fábricas en las que había trabajado:

[...] a la mayoría de los trabajadores les costaba mucho conseguir un día libre. Si no acudías al trabajo, te multaban. Y las multas oscilaban entre 50 yuanes (6 dólares estadounidenses) y 100 yuanes (12 dólares estadounidenses). No descansábamos tampoco el día de la fiesta nacional ni el Día del Trabajo. Lo más que podíamos esperar era no tener que hacer horas extraordinarias durante el Festival de Otoño. En esta fábrica no había ningún sindicato, y nunca nos informaron sobre las leyes de protección laboral ni recibimos formación sobre esta materia.³³

Otra trabajadora dijo:

No sería justo decir que no se puede faltar nunca al trabajo, pero si se está enfermo, lo más que se puede esperar es un día libre. Si se está muy cansado y se necesita un descanso, lo único que se puede hacer es ausentarse sin permiso. Pero, a menos que no quede otra alternativa, no merece la pena, porque se pierde la bonificación que te dan por no faltar nunca al trabajo y el pago por las horas extraordinarias y te deducirán el salario de cuatro días en concepto de multa.³⁴

Multas e impago de salarios

El PIDESC reconoce el derecho de todos los trabajadores a recibir una remuneración que les proporcione unas condiciones de existencia dignas a ellos y a sus familias.³⁵ China cuenta con un sistema de salario mínimo desde 1994, el cual permite a los gobiernos locales establecer un salario mínimo para su localidad, basado en parte en el coste de la vida. Según el artículo 12 del Reglamento sobre el Salario Mínimo, éste no incluirá el pago de las horas extraordinarias, las bonificaciones, las cuotas de la seguridad social satisfechas por los empresarios ni otros beneficios.³⁶

A pesar de esta normativa, las administraciones de las empresas reducen de hecho el salario de los trabajadores migrantes internos mediante el pago inadecuado de las horas extraordinarias obligatorias, la imposición de multas, el impago de salarios y otros métodos.

³³ “The “Nine Lives” of a Chinese Woman Migrant Worker”.

³⁴ “Falling Through the Floor,” p. 11.

³⁵ Artículo 7.a.ii; para más detalles, véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General nº 18: El derecho al trabajo, Doc. ONU: E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párr. 44.

³⁶ *Zuidi Gongzi Guiding* (Reglamento sobre el Salario Mínimo), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en vigor desde el 1 de marzo de 2004. Este reglamento sustituye al Reglamento sobre el Salario Mínimo para las Empresas (*Qiyè Zuidi Gongzi Guiding*) del Ministerio de Trabajo, de noviembre de 1993.

En algunas fábricas se impone a los trabajadores una multa de un yuan por cada minuto de retraso en la llegada al trabajo, lo que puede representar una proporción considerable del sueldo diario.³⁷ La señora Zhang, mencionada con anterioridad, relató la experiencia de otra trabajadora, una mujer mayor que ella, en la fábrica de ropa en la que había trabajado:

En una ocasión, el jefe de la sección le dijo que volviera a hacer una cosa y ella se negó [...] pero si el jefe de la sección te decía que hicieras algo, lo mejor era hacerlo. Así que le pusieron una multa. Después, la mujer siguió negándose a hacerlo y discutió con el jefe. Así que la multaron de nuevo. Ese mes, sus multas ascendieron al menos a 600 yuanes (72,55 dólares estadounidenses).

Debido en parte a esta dureza de los regímenes disciplinarios existentes en las fábricas donde trabajan migrantes internos, éstos cobran unos sueldos muy bajos por término medio. Un estudio realizado por el Instituto de Estadística de la República Popular de China en mayo de 2005 reveló que el sueldo medio mensual de los trabajadores migrantes internos en el delta del río Perla es sólo de 600 a 700 yuanes, incluidas horas extras y bonificaciones, cuando 800 yuanes apenas alcanzan a cubrir los gastos de alimentación, alojamiento y transporte.³⁸ Según el director del Instituto, teniendo en cuenta el coste de la vida en el zona, “con esos ingresos sólo se pueden comprar al día cuatro cuencos de tallarines fritos con salsa de soja”.³⁹

Los empresarios se aprovechan también de la vulnerabilidad de los migrantes internos para quedarse con miles de millones de yuanes en concepto de salarios impagados. El Ministerio de Construcción anunció que el valor total de las tasas de construcción no satisfechas y de los salarios impagados ascendía a 186.000 millones de yuanes (22.500 millones de dólares estadounidenses) al finalizar 2003.⁴⁰ Justo antes del Año Nuevo Chino, los empresarios suelen retener de forma deliberada los salarios de los empleados para asegurarse de que éstos vuelvan a sus puestos de trabajo. Este hecho comporta que cada año millones de migrantes no puedan adquirir siquiera los billetes de tren para volver a sus casas durante las vacaciones.⁴¹ La frustración y la desesperación de los migrantes por el impago de los salarios han acarreado frecuentes estallidos de violencia, muchos de ellos recogidos por los medios de comunicación chinos. En los casos más extremos, estos estallidos de violencia han provocado la muerte de migrantes y, en ocasiones, de personas a los que éstos han atacado. Un caso sucedido en julio de 2006 en la provincia de Ningxia, en el que un trabajador migrante interno de 27 años apuñaló a su jefe y a tres familiares de éste porque no

³⁷ “The ‘Nine Lives’ of a Chinese Woman Migrant Worker”.

³⁸ “Laodongli Dilian’ Zhi Wei – Zhongguo Laodongli Jiazhi yu Guoqiang Minfu” (Crisis de la mano de obra económica. El valor de la mano de obra en China y [el objetivo de] la fortaleza y la prosperidad nacionales), Zhongguo Jingji Zhoukan (*Semanario Económico de China*), 30 de mayo de 2005, disponible en www.nmpx.gov.cn/gongzuoyanjiu/t20050530_35419.htm. Citado también en “Falling Through the Floor: Migrant Women Workers’ Quest for Decent Work in Dongguan, China,” p. 11.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ “Agency details China’s migrant workers pre-holiday wage problems”, Xinhua, Pekín, 10 de febrero de 2007.

⁴¹ “Los trabajadores migrantes no pueden volver a casa para el Año Nuevo Chino”, *Apple Daily*, 23 de enero de 2006.

le habían pagado los salarios atrasados y fue ejecutado después por el crimen que había cometido, puso de manifiesto hasta qué punto se ha agravado la situación y provocó un sentimiento de solidaridad en la población china.⁴² Otro caso muy divulgado fue el de Xiang Guanghui, que sufrió graves deformaciones en el cráneo como consecuencia de los brutales golpes recibidos durante una pelea por unos salarios atrasados. Xiang afirmó que el contratista que le debía el dinero había sido el instigador de la paliza.⁴³ Además, el jefe de Xiang no lo compensó por los gastos médicos que había tenido, pues pagó sólo su primera visita al hospital, pero no los 60.000 yuanes (7.255 dólares estadounidenses) que habría necesitado para una segunda operación de reconstrucción del cráneo.

Las autoridades chinas han reconocido la crisis provocada por el impago de salarios a las personas migrantes. Altos cargos de la administración central han instado en repetidas ocasiones a los gobiernos locales a que garanticen el pago puntual de los salarios a los trabajadores migrantes. En 2003, el presidente del gobierno Wen Jiabao prometió que el problema del impago de los salarios se solucionaría al año siguiente y en octubre de 2004 apoyó públicamente a un trabajador migrante interno que reclamaba sus salarios atrasados. El gobierno central sigue exhortando a los gobiernos locales y a los directivos de las fábricas a que pongan fin a la práctica de retener los salarios de los trabajadores. Se han adoptado algunas medidas legales para tratar el problema.⁴⁴ Gracias a las presiones del gobierno central, ha disminuido el valor total de los salarios adeudados a los trabajadores migrantes internos; en enero de 2006, la cantidad total en el sector de la construcción había disminuido a 10.000 millones de yuanes (1.200 millones de dólares estadounidenses), una cantidad considerada pequeña en comparación con años anteriores.⁴⁵ Sin embargo, Amnistía Internacional le sigue preocupando que la falta de contratos laborales entre los trabajadores migrantes y la condición ilegal de muchos subcontratistas hagan que el problema continúe. Según los informes, los subcontratistas desaparecen a menudo, dejando sin pagar cuantiosas nóminas y a los trabajadores sin el sueldo de muchos meses.

El impago de salarios restringe gravemente la libertad de los migrantes internos para cambiar de empleo, obligándolos a menudo a trabajar en condiciones de explotación o a renunciar a muchos meses de sueldo para cambiar de trabajo. En un informe publicado por el Colegio de Abogados de China en septiembre de 2005 se llegaba a la conclusión de que la recuperación de 1.000 yuanes (120 dólares estadounidenses) costaría a los trabajadores migrantes un mínimo de 3.000 yuanes (360 dólares estadounidenses), sin contar los gastos de

⁴² “Migrant workers need better protection”, *South China Morning Post*, 7 de septiembre de 2006.

⁴³ “Migrant worker sues after back-pay row ends in fractured skull”, *South China Morning Post*, 7 de septiembre de 2006.

⁴⁴ Según los informes, la provincia de Jilin ha aprobado unas normas que exigen a las empresas de construcción que no han pagado a los trabajadores que depositen hasta un 5 por ciento del coste del proyecto como garantía contra el impago de más salarios. Las autoridades provinciales han emitido también unas directrices en las que se exige a los empresarios que no pagan puntualmente a sus trabajadores migrantes que paguen como indemnización entre el cincuenta y el cien por cien de la cantidad pendiente. “Migrant workers need better protection”, *South China Morning Post*, 7 de septiembre de 2006.

⁴⁵ *Ibid.*

viaje y los gastos diarios de alimentación y alojamiento.⁴⁶ En el informe se llegaba a la conclusión también de que los migrantes tienen pocas posibilidades de cobrar sus salarios incluso en el caso de consigan una sentencia judicial favorable.⁴⁷

Penalizaciones económicas y obstrucción del derecho a dejar un empleo

Los directivos utilizan varios métodos para impedir de hecho a los trabajadores renunciar a su puesto de trabajo sin sufrir penalizaciones económicas. Uno de los más eficaces es la retención del sueldo. Como a los migrantes internos se les paga por lo general el sueldo con dos o tres meses de retraso, en la práctica un trabajador migrante interno que deje su trabajo pierde como mínimo el salario correspondiente a ese periodo. Como la gran mayoría de los trabajadores migrantes internos no tienen contrato de trabajo, no pueden recurrir a acciones legales para reclamar los salarios impagados. Además, como suelen trabajar lejos de su hogar, alojarse en los dormitorios de las fábricas y disponer de pocos recursos sociales o de otra índole que les sirvan de apoyo a nivel local, tienen habitualmente grandes dificultades para entablar acciones legales con el fin de cobrar sus salarios atrasados, sobre todo porque lo normal es que ya hayan dejado o perdido su trabajo.

El caso de los trabajadores de una fábrica de Pekín con mano de obra migrante que intentaron cobrar sus salarios atrasados

El relato de la señora Zhang sobre los trabajadores migrantes internos de una fábrica de ropa de los alrededores de Pekín, que intentaron cobrar sus salarios atrasados, ilustra las dificultades a las que se enfrentan este tipo de trabajadores.

En esa época, la fábrica llevaba tres meses sin pagar los salarios. Yo había entrado a trabajar hacía sólo un mes, así que el problema a mí no me afectaba en realidad [...] Justo entonces, los otros trabajadores estaban reclamando al jefe el pago de los sueldos atrasados. Ya habían hablado con él muchas veces, pero sin ningún resultado. Entonces le dijeron que si no se les pagaba, se marcharían. El director de la fábrica se puso furioso y les dijo que no pagaría a nadie. La subdirectora se mostró más cortés. Después de entrar en la habitación, dijo que el director de la fábrica había sido secuestrado hacía unos días, que había gastado mucho dinero y que no tenía fondos en ese momento. Si el personal no tenía dinero para comer, la fábrica podía echar una mano. Después nos dieron a todos entre 30 y 50 yuanes. La subdirectora dijo que se había recibido un pedido muy urgente de prendas de algodón y que si podíamos sacarlo, ella trataría de que nos pagaran después.

Trabajamos en el pedido durante dos días, pero siguieron sin pagarnos [...] El jefe nos envió después una nota en la que decía que estaba pasando por una crisis económica. Decía también que en el futuro nos pagaría en un plazo de tiempo determinado.

⁴⁶ Véase "High cost of wage recover deepens sense of futility in legal route, stirs up social unrest," *China Labour Bulletin*, 10 de noviembre de 2005. Consúltese <http://www.clb.org.hk>.

⁴⁷ *Ibíd.*

Pero, después de oír algunas noticias sobre el jefe, llegamos a la conclusión de que nos iba a costar mucho cobrar nuestros salarios. Teníamos la sensación de era una misión imposible tratar de que nos pagara los sueldos atrasados. Lo intentamos de nuevo y pedimos al director nuestros salarios, pero nos dijo que se si queríamos marcharnos, tendríamos que hacerlo de inmediato. Podía decirlo con toda tranquilidad, pues sabía que no nos habían pagado desde hacía mucho tiempo y que no teníamos dinero para marcharnos. ¡Ni siquiera teníamos dinero para comprar el billete del autobús para ir a Pekín! Al final decidimos que nos marcharíamos, incluso sin nuestros sueldos, y que ya pensaríamos en lo que íbamos a hacer cuando llegáramos a Pekín. La puerta principal de acceso al recinto de la fábrica solía cerrarse con llave. Si alguien quería salir para llamar por teléfono o comprar algo para comer, tenía que recibir un pase del jefe. Al final nos unimos todos y nos marchamos juntos.

Nos fuimos por la tarde. En ese momento había sólo un tipo vigilando la puerta principal. Un tipo que trabajaba en nuestra sección había robado la llave de la puerta. Una vez abierta la puerta, el guardia no pudo detenernos. Y así fue como salimos todos. En ese momento estábamos realmente contentos con nosotros mismos. Pensábamos que habíamos obtenido una especie de triunfo. De hecho había personas en el grupo que habían perdido cuatro meses de salario. Todos decían que yo tenía suerte, ya que había perdido sólo un mes de sueldo.⁴⁸

En unas circunstancias en las que se encierra a los trabajadores con llave en las fábricas y éstos necesitan un pase para salir del recinto fabril, es lógico que los trabajadores consideren una victoria el simple hecho de poder escapar, aunque hayan perdido el salario de varios meses.

Otra estrategia utilizada por las administraciones de las fábricas para reducir los salarios y controlar a los trabajadores consiste en exigirles que paguen un depósito para poder conseguir un trabajo e imponerles la condición de que deben trabajar un determinado número de meses para poder dejar el trabajo y conseguir el reembolso de todo el depósito. En caso contrario, es posible que no se lo devuelvan. En la práctica, sin embargo, los trabajadores que han trabajado el número de meses estipulado no suelen conseguir el reembolso de sus depósitos cuando dejan la fábrica.

Estos diferentes métodos para reducir las compensaciones de los trabajadores son un sistema del que se valen los directivos para afrontar la creciente escasez de mano de obra sin tener que aumentar los salarios. El sistema se ha impuesto sobre todo en el sur de China, donde la escasez de mano de obra ha sido más aguda. Estos métodos ayudan a explicar por qué los salarios de los trabajadores migrantes internos no han aumentado de manera significativa ante la escasez de mano de obra, como cabría esperar en unas condiciones de mercado normales.

Vivienda

⁴⁸ “The “Nine Lives” of a Chinese Woman Migrant Worker.”

En el artículo del 11.1 del PIDESC se estipula que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso [... una vivienda adecuada]”. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha aclarado que el concepto de “vivienda adecuada” incluye seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, ubicación y adecuación cultural.⁴⁹

Las condiciones de alojamiento de los migrantes oscilan entre deficientes y espantosas. Un hombre de 21 años, al describir sus condiciones de vida a un grupo de investigadores, dijo que más de 30 personas dormían en literas en un cuarto de un almacén subterráneo que estaba a medio construir, sin ventanas, duchas ni ventilación. Según los informes, sólo les permitían ducharse o bañarse una vez por semana en un edificio próximo.⁵⁰

Los trabajadores migrantes que no se alojan en los dormitorios de las fábricas suelen vivir también en unas condiciones extremas de hacinamiento en las que numerosas personas comparten a menudo una sola habitación. Los trabajadores migrantes viven por lo general en barrios con una gran densidad de población, a menudo en la periferia de las ciudades, donde las infraestructuras son escasas o inadecuadas. Casi todas las principales ciudades chinas cuentan con barrios de migrantes, y sobre muchos de los edificios que éstos ocupan pesan órdenes de derribo de las autoridades locales. En Pekín hay al menos ocho barrios de migrantes en los cuatros distritos del centro de la ciudad y en cada uno de ellos residen como mínimo 10.000 personas. En Pekín, el famoso “pueblo de Zheijang”, demolido en 1996 y reconstruido en 1998, tenía alrededor de 100.000 habitantes antes de su demolición.

A los migrantes se les niegan los beneficios en materia de vivienda que muchos residentes urbanos permanentes reciben del gobierno o de sus empresas. Los residentes temporales han sido excluidos de las generosas subvenciones en materia de vivienda concedidas a los residentes urbanos permanentes para animarlos a comprar una casa, una estrategia clave en los planes del gobierno para la privatización de la vivienda.

IV. Exclusión de la asistencia médica

En el artículo 12 del PIDESC se establece que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Según este artículo, entre las medidas que deberán adoptar los Estados a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: “El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”; “[l]a prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole” y

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General n° 4: El derecho a una vivienda adecuada, 13 de diciembre de 1991, párr. 8. Incluida en el Doc. ONU: E/1992/23.

⁵⁰ “Pay Attention to the Legal Rights of Peasant Workers,” *People’s Daily* (Edición de Ultramar), 1 de septiembre de 2002, G.S. Shi., citado en Xiaoming Li, Bonita Stanton, Xiaoyi Fang y Danhua Lin, “Social Stigma and Mental Health among Rural-to-Urban Migrants in China: A Conceptual Framework and Future Research Needs,” *World Health and Population*, junio de 2006, pp. 1-18.

“[I]a creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

Debido a su condición de forasteros en las ciudades, los migrantes internos se han visto prácticamente excluidos del sistema de asistencia médica. Por lo general no tienen acceso a los nuevos planes de seguros médicos implantados en las ciudades, no tienen dinero para pagar los nuevos y costosos planes de seguros privados que florecen en China y no pueden pagar de su bolsillo una asistencia médica cuyos costes se han disparado en los últimos años.

En las ciudades chinas, la gran mayoría de los migrantes internos no tienen seguro de enfermedad, rara vez van al médico y por lo general sólo acuden al hospital en caso de sufrir enfermedades o lesiones muy graves. Según Su Zhi, subdirector del Departamento de Inspección del Ministerio de Salud, la mayoría de los trabajadores migrantes internos de las ciudades y de los trabajadores de las empresas del medio rural realizan trabajos peligrosos, pero no disponen de seguro médico y apenas son conscientes de los problemas relacionados con la seguridad.⁵¹ En un estudio sobre los migrantes internos residentes en Pekín y Nankín se llega a la conclusión de que:

el elevado coste de los servicios de salud y la falta de seguro médico acarrearán una infrautilización de los servicios de asistencia médica entre las personas migrantes, lo que generó una serie de conductas ineficaces en materia de salud, como automedicarse, acudir a clínicas ilegales o “sobrellevar las enfermedades” sin recurrir a servicios médicos.⁵²

En palabras de una joven de Pekín: “Debemos reconocer que las personas como nosotros vinimos a Pekín a trabajar. No nos atrevemos a acudir a un hospital, resulta demasiado caro [...]”.⁵³ El estudio revela que en estas ciudades los migrantes nunca o rara vez acuden a un hospital o a otros servicios médicos y aplazan la búsqueda de tratamiento médico incluso en el caso de enfermedades graves. Cuando solicitan asistencia de manera formal, suelen estar ya muy enfermos. Según noticias aparecidas en los medios de comunicación, incluso en el caso de enfermedades o accidentes graves, cabe la posibilidad de que no se facilite tratamiento a los migrantes debido a que carecen de seguro médico y a que no pueden pagar de su bolsillo la asistencia médica. Un estudio sobre los migrantes internos residentes en Shangai, basado en datos recopilados entre 1993 y 1996, reveló que sólo el 6,7 por ciento de los migrantes, frente al 73,7 por ciento de los residentes permanentes, tenían algún tipo de seguro.⁵⁴ El 93,3 por ciento de los migrantes encuestados tenían que pagar la asistencia médica de su propio bolsillo, frente a un 26,3 por ciento en el caso de los residentes permanentes.⁵⁵ Por tanto, no es de extrañar que los migrantes internos salgan peor parados que los residentes permanentes en casi todos los aspectos relacionados con la salud. Según el

⁵¹ “Health of migrants goes under microscope”, *South China Morning Post*, 26 de abril de 2006.

⁵² “Too costly to be ill,” p. 9.

⁵³ *Ibíd.* p. 5.

⁵⁴ Zhan Shaokang, Sun Zhenwei y Blas E. (2002) “Economic Transition and Maternal Health Care for Internal Migrants in Shanghai, China”, *Health Policy and Planning*, Vol. 17 (Supl.): 47-55, véase p. 51.

⁵⁵ *Ibíd.*

estudio realizado en Shangai, casi el 70 por ciento de todas las mujeres que fallecen como consecuencia de complicaciones durante el embarazo (mortalidad materna) son migrantes internas y el número de alumbramientos de niños muertos entre las migrantes internas es el doble del de las residentes permanentes.⁵⁶ Un estudio sobre trabajadoras migrantes efectuado por la Federación de Mujeres de China en noviembre de 2006 reveló que sólo el 6,7 por ciento de las mujeres migrantes entrevistadas en un gran número de zonas de China tenía seguro de maternidad.⁵⁷

Los migrantes internos no tienen tampoco acceso a información relacionada con la salud, como información sobre salud sexual y reproductiva, lo que agrava el peligro de que sufran enfermedades infecciosas. Se ha llegado a la conclusión de que los trabajadores migrantes jóvenes constituyen uno de los grupos de población con mayor riesgo de contraer VIH/sida.⁵⁸ Y como el número de migrantes internos en las industrias y en los trabajos más peligrosos es abrumadoramente alto, son uno de los grupos más vulnerables a los accidentes laborales.

Cambios en el sistema de asistencia médica de China desde la década de 1980

A principios de la década de 1980, el gasto público en asistencia médica disminuyó de forma vertiginosa, lo que provocó un marcado descenso de la participación del Estado en el presupuesto total dedicado a la atención médica. Entre 1978 y 1999, la participación de la administración central en el gasto dedicado al sistema nacional de asistencia médica disminuyó de un 32 a un 15 por ciento del gasto total.⁵⁹ Al mismo tiempo, el gobierno central adoptó otras medidas que provocaron prácticamente el derrumbe del sistema de asistencia médica en las zonas rurales. El desmantelamiento de las comunas rurales en los años ochenta acarrió el derrumbe total de la red de seguridad de asistencia médica rural basada en ellas, dejando a las zonas rurales sin instituciones capaces de compartir los riesgos provocados por los gastos en atención médica. Según un análisis, 900 millones de personas residentes en el campo, en su mayoría campesinos pobres, “se quedaron prácticamente sin seguro de enfermedad de la noche a la mañana”.⁶⁰ De 1977 a 2002, el número de médicos en las zonas rurales descendió de 1,8 millones a 800.000 y el número de trabajadores del servicio rural de asistencia médica disminuyó de 3,4 millones a 800.000.⁶¹ Aunque recientemente el gobierno central ha llevado a cabo iniciativas encaminadas a reconstruir el servicio rural de asistencia médica sobre la base de un sistema cooperativo de atención médica rural, el acceso a la

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 50.

⁵⁷ “Half of women migrant workers are in irregular employment”, *China Youth Daily*, 22 de noviembre de 2006.

⁵⁸ “HIV statistics in Shenzhen show migrants at high risk, expert says”, *South China Morning Post*, 28 de junio de 2006.

⁵⁹ “Privatization and its Discontents – The Evolving Chinese Health Care System,” *The New England Journal of Medicine*, Volumen 353: 1165-1170, 15 de septiembre de 2005. Número 11.

⁶⁰ “Privatization and its Discontents”.

⁶¹ CECC, *2006 Annual Report*, p. 101.

asistencia médica en las zonas rurales sigue siendo muy restringido y los campesinos no están cubiertos prácticamente por ningún tipo de seguro médico”.⁶²

Aunque el servicio urbano de asistencia médica se deterioró también, no sufrió un derrumbe total como el servicio rural. Las inversiones públicas en el servicio rural de asistencia médica disminuyeron más que el gasto en el servicio urbano. Por consiguiente, un gran porcentaje del gasto público actual va a parar al servicio urbano de asistencia médica en lugar de al servicio rural. En la actualidad, aproximadamente un 80 por ciento del presupuesto total de la asistencia médica se dedica a la financiación de servicios hospitalarios en zonas urbanas, a pesar de que la población urbana representa sólo un 30 por ciento de la población total de China.⁶³ La repercusión de la creciente disparidad entre el campo y la ciudad respecto al gasto en atención médica se evidencia en las estadísticas sobre salud. Los residentes en las grandes ciudades chinas viven por término medio 12 años más que los habitantes de las zonas rurales y en algunas zonas rurales la mortalidad infantil es nueve veces superior a la de las grandes ciudades.⁶⁴

Los migrantes internos sufren una doble desventaja en materia de asistencia médica. Por un lado, como residentes permanentes en zonas rurales disponen de una asistencia médica notablemente inferior a la de la mayoría de las personas residentes en las ciudades. Por otro lado, sufren discriminación como residentes temporales en las ciudades en las que viven y trabajan. Además, el gasto dedicado a la atención médica en las ciudades se ha ido sesgando cada vez más en beneficio de grupos ya privilegiados, como los funcionarios y otros cargos oficiales y las personas ricas y bien relacionadas. Por otra parte, los desempleados, las personas con ingresos bajos y otras personas vulnerables, incluidos los trabajadores migrantes internos, han sido privados de sus derechos y excluidos prácticamente del seguro médico. Debido a sus bajos salarios, los migrantes no suelen tener dinero para costearse un seguro médico privado.

DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA ASISTENCIA MÉDICA

Privatización y exclusión de los pacientes más pobres por motivos económicos

La disminución del gasto público en asistencia médica ha comportado en la práctica la privatización de los centros de salud, al obligarles a comercializar sus servicios para financiarse. La reducción de fondos públicos ha provocado que el Estado cubra por término medio sólo entre un 10 y un 20 por ciento de los costes de los hospitales teóricamente públicos.⁶⁵ Los hospitales que en el pasado se financiaban sobre todo con fondos públicos se financian ahora cada vez más con las contribuciones de los usuarios y otros tipos de ingresos,

⁶² CECC, 2006 *Annual Report*, p. 101.

⁶³ “Too costly to be ill,” p. 3.

⁶⁴ CECC, 2006 *Annual Report*, p. 101.

⁶⁵ Según una estimación, en 2004 los hospitales públicos de las ciudades recibieron del Estado sólo un 10 por ciento de sus fondos operativos. Véase “China’s health care: Where are the patients?”, *The Economist*, 19 de agosto de 2004. Según otra noticia publicada a principios de 2006, el Estado está facilitando el 20 por ciento de estos fondos. Véase “Health insurers flock to China,” *International Herald Tribune*, 28 de marzo de 2006.

la venta de medicamentos optativos expendidos con receta y la prestación de servicios optativos que requieren el uso de alta tecnología. En 1998, en Shenyang, las inversiones públicas cubrían sólo el 12 por ciento de los costes operativos de los hospitales municipales y el 5 por ciento de los de los hospitales de distrito. Esta tendencia ha ido asociada a un aumento del porcentaje del gasto total en asistencia médica cubierto por las contribuciones directas de los usuarios, que ha pasado de un 20 a un 58 por ciento entre 1978 y 2002.⁶⁶ Según el viceministro de Salud, Huang Jiefu, en 2004 el gasto público per cápita en asistencia médica fue sólo de 33 dólares estadounidenses.⁶⁷ En el sector de la asistencia médica de China se ha ido imponiendo cada vez más el sistema de pago por servicio recibido, en el cual los particulares pagan los servicios de manera privada.

La disminución del gasto público y el aumento del gasto de los particulares en asistencia médica han corrido paralelos a un rápido incremento del coste total de la atención médica. Según una estimación, entre 1998 y 2003, el coste medio de la estancia en un hospital aumentó un 67 por ciento, hasta alcanzar los 4.123 yuanes, cantidad equivalente a la mitad de la renta media per cápita disponible en las zonas urbanas durante el mismo periodo.⁶⁸

Estas tendencias han favorecido a los funcionarios y a otros cargos públicos, que siguen disfrutando de generosas pólizas de seguros médicos, y a las personas ricas, que pueden permitirse el lujo de costearse una asistencia médica privada, y han perjudicado sobre todo a las personas que viven sumidas en la pobreza. Como consecuencia de las reformas, la proporción de la población urbana China que disponía de algún tipo de seguro médico disminuyó de forma considerable, pasando de un 52 por ciento en 1993 a un 39 por ciento en 1998, mientras que la proporción de la población urbana sin ningún tipo de seguro aumentó del 28 al 44 por ciento durante el mismo periodo.⁶⁹ En 2006, según los informes, sólo 130 de los 550 millones de personas residentes en las ciudades disponían de seguro médico, es decir, sólo el 23 por ciento.⁷⁰ Una estimación cifra en un 90 por ciento el porcentaje de la población total que no cuenta con ningún tipo de seguro.

Teniendo en cuenta sobre todo los crecientes recursos con que cuenta China, cabe criticar su sistema de asistencia médica porque no facilita una asistencia médica de calidad que esté disponible y sea asequible para toda la población sin ningún tipo de discriminación.⁷¹ Ha sido a los grupos más vulnerables, incluidos los trabajadores migrantes internos, a los que se ha dejado sin cobertura de seguro médico y sin la capacidad de cubrir de forma privada los crecientes costes de la atención médica. Según una clasificación de la Organización Mundial

⁶⁶ "Privatization and its Discontents".

⁶⁷ "Health care reform in China discussed: Vice minister Huang details advances, problems, reforms," *Harvard University Gazette*, 15 de septiembre de 2005.

⁶⁸ "Health insurers flock to China".

⁶⁹ Jane Duckett, "State, Collectivism and Worker Privilege: A Study of Urban Health Insurance Reform," *The China Quarterly*, 2004, p. 159.

⁷⁰ "Medical System to Cover all Residents," *People's Daily*, 4 de abril de 2006.

⁷¹ "Health insurers flock to China". Según estimaciones de la Academia de Ciencias Sociales de China, el 65,7 por ciento de los ciudadanos chinos no tienen seguro médico. Sin embargo, este porcentaje parece demasiado bajo, ya que sólo el 22 por ciento de la población urbana tiene seguro, y el porcentaje de la población rural asegurada es mucho más bajo. "Shekeyuan lanpishu: 65.7% guoren wu yiliao baoxian," *Zhongxingshe*, 22 de diciembre de 2005.

de la Salud correspondiente al año 2000, China ocupaba el lugar 144, entre 191 países, en función de criterios como la equidad en el acceso a la asistencia médica y la contribución del Estado a sus costes. Figuraba por detrás de la India, que ocupaba el puesto 112 y cuyo PIB per cápita era la mitad del de China, y por detrás también de algunos de los países más pobres de África.⁷² En este contexto, Amnistía Internacional considera que China está violando la obligación, contraída en virtud del artículo 2 del PIDESC, de dedicar “el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

Discriminación de los migrantes en los nuevos sistemas urbanos de asistencia sanitaria

Al no ser residentes permanentes en las ciudades, los migrantes internos han sido excluidos de los nuevos sistemas urbanos de seguros médicos que se están estableciendo en las ciudades chinas. En 1998, el gobierno puso en marcha un Programa Nacional que traspasaba a los gobiernos locales la responsabilidad principal de los sistemas urbanos de seguros médicos y se apartaba del antiguo sistema, vigente en la época maoísta, basado en las unidades de producción. En este nuevo sistema, que empezó a implantarse sobre todo después de 2001, los gobiernos municipales organizan el fondo común de riesgo [*risk-pooling*] de las contribuciones de empresarios y empleados y asumen los riesgos económicos que esto entraña.⁷³ En virtud de este sistema, los gobiernos municipales administran los fondos locales de seguros médicos, constituidos con las contribuciones de las empresas –que oscilan entre un 6 y un 7 por ciento del montante total de las nóminas– y, por primera vez, con las de los empleados.⁷⁴ Es obligatorio incluir en el sistema a los “empleados urbanos” (*chengzhen zhigong*) de las empresas públicas colectivas, de los organismos oficiales y de otras instituciones públicas. No obstante, los empleados de las empresas del sector privado, los trabajadores autónomos y otros empleados pueden ser incluidos también a discreción de los gobiernos locales. En teoría, por lo tanto, este sistema puede dar cobertura a todos los trabajadores de las zonas urbanas.

Sin embargo, los trabajadores migrantes internos han quedado excluidos de este nuevo sistema de seguros porque se encuentran registrados como residentes permanentes en zonas rurales. Según el Programa Nacional y los planes previstos para Shangai y Tianjin, no se pueden incluir en el sistema a las personas que no están registradas como residentes permanentes en las ciudades.⁷⁵ Otro problema es que estos sistemas de seguros se aplican de forma exclusiva a las personas que tienen un empleo formal, mientras que un gran porcentaje de migrantes internos trabajan en sectores informales. Además, los migrantes suelen tener contratos de corta duración, pues cambian de trabajo con frecuencia. Y hay indicios según los cuales las empresas privadas tratan de no inscribir a sus empleados en el sistema, ya que tienen que contribuir al fondo de seguro médico por cada empleado inscrito. El gobierno no ha exigido todavía a las empresas privadas que se incorporen de forma obligatoria a los sistemas de seguros médicos. Como la gran mayoría de los trabajadores migrantes internos trabajan para empresas privadas, no se les suele incluir casi nunca en estos sistemas.

⁷² “China’s health care: Where are the patients?”.

⁷³ Duckett, “State, Collectivism and Worker Privilege,” p. 162.

⁷⁴ *Ibíd.*, pp. 159-160.

⁷⁵ *Ibíd.*

Al no contar con subsidios de seguro médico, los migrantes internos tienen que pagar sus costes de asistencia médica. Aunque los seguros privados han florecido en China, la media de los trabajadores migrantes internos no suele tener dinero para pagarlos. Con el coste de la asistencia médica por las nubes, ésta sigue estando fuera del alcance de la mayoría de los migrantes internos con ingresos bajos. Este hecho, junto con otras características de su perfil de población, ha convertido a los trabajadores migrantes internos en uno de los grupos más vulnerables de China y con mayor riesgo de contraer enfermedades infecciosas como VIH/sida, gripe aviar y hepatitis.⁷⁶

Los directivos de las empresas como obstáculo al acceso a la asistencia médica

Los trabajadores migrantes internos no sólo no pueden tener seguro médico ni por lo general costearse la asistencia médica, sino que sus jefes suelen impedirles incluso el acceso a los servicios de salud. Las largas horas de trabajo, la falta de permisos por enfermedad y la actitud hostil de los directivos disuaden a los trabajadores migrantes internos de pedir horas libres para ir al médico o ocuparse de sus problemas de salud. Muchos migrantes internos no dicen que están enfermos o que tienen problemas de salud por temor a perder el trabajo. El hecho de que los migrantes internos sean residentes temporales o se encuentren en gran medida indocumentados los hace especialmente vulnerables a estas conductas obstruccionistas de sus jefes.

Un trabajador migrante interno de 26 años señaló:

Por lo general no vamos al hospital. No tenemos tiempo. En una ocasión estuve muy enfermo, pero el horario laboral era muy estricto. Estaba muy enfermo, casi en coma, pero permanecí en el hospital sólo medio día, me pusieron una inyección y después tuve que volver al trabajo.⁷⁷

Otro migrante interno, de 20 años, manifestó:

Me dolían mucho el estómago y la espalda, pero mi jefe estaba muy ocupado en ese momento. Le pedí un permiso por enfermedad. Me dijo: 'No puede ser. Tienes muchas cosas que hacer'. No me quedaba otro remedio que aguantar. Cuando ya no pude soportar más, mi jefe me dijo: 'Si quieres que te diga la verdad, tendrás que continuar, tendrás que apretar los dientes y seguir resistiendo.'⁷⁸

Un hombre de 34 años indicó: “Algunos de mis compañeros tienen artritis o algo parecido. Pero incluso cuando estamos enfermos no lo decimos. Si lo hacemos, el jefe se deshará de nosotros.”⁷⁹

⁷⁶ “HIV statistics in Shenzhen show migrants at high risk, experts say”, *South China Morning Post*, 28 de junio de 2006.

⁷⁷ “Too costly to be ill,” p. 6.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*

Muchos migrantes internos no conocen los hospitales de los barrios donde viven. Una joven de 27 años señaló: “No conozco ningún hospital porque trabajo de la mañana a la noche y no puedo salir durante el trabajo. A la hora del almuerzo, nos traen las cajas de comida al lugar de trabajo.”⁸⁰

Una mujer de 19 años dijo: “Suelo aguantarme. Por lo general vuelvo a encontrarme bien al cabo de una semana”. Otro joven, de 22 años, señaló: “No tomo medicinas, me aguanto. Si tomas medicinas, te sientes muy débil al día siguiente y no puedes trabajar”.⁸¹ Se ha descubierto que en algunos casos los migrantes internos llegan a practicarse pequeñas operaciones para no tener que ir al hospital.

Seguro de accidentes laborales

En abril de 2004, el Consejo de Estado promulgó las “Normas sobre Seguros de Accidentes Laborales”, que establecían un sistema obligatorio de seguros de accidentes laborales, al estipularse la participación obligatoria de todas las empresas en el sistema. Se prevé que todas las empresas proporcionen seguros de accidentes laborales y recauden las primas correspondientes en nombre de sus trabajadores.⁸² En estas normas y en otras posteriores se refleja la determinación de las autoridades de aumentar el porcentaje de trabajadores, en especial migrantes internos, asegurados contra los accidentes laborales. El viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Hu Xiaoyi, anunció que en julio de 2006 un total de 90 millones de trabajadores disponían de seguro de accidentes laborales, de los que 18,71 millones eran migrantes internos, es decir, un 15,6 por ciento de todos los migrantes internos residentes en las ciudades chinas, cuya cifra se estima que alcanza los 120 millones.⁸³ Sin embargo, teniendo en cuenta las estadísticas publicadas por el Ministerio de Salud en enero de 2005, según las cuales en China había más de 16 millones de empresas que trabajaban con materiales tóxicos y nocivos, con una mano de obra de más de 200 millones de trabajadores, Amnistía Internacional considera que estas cifras no son satisfactorias, sobre todo porque las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo siguen siendo muy deficientes en China y los migrantes internos sufren más enfermedades y accidentes laborales de los que les correspondería por su número.⁸⁴ Según los informes, el 90 por ciento de los trabajadores que sufren enfermedades laborales son migrantes internos⁸⁵ y también el 80 por ciento de las personas muertas en la minería, la construcción y la industria química.⁸⁶

Aunque es digno de encomio el objetivo de incluir a los migrantes internos en el sistema de seguros de accidentes laborales, a las empresas les sigue resultando demasiado fácil negarse a participar en dicho sistema y los gobiernos locales no tienen ni los medios ni la

⁸⁰ *Ibíd.*, pp. 5-6.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 6.

⁸² Para más detalles sobre la cuestión del seguro de accidentes laborales, véase “Weakening of the government’s ability to govern hinders implementation of occupational injury insurance system”, *China Labour Bulletin*, 18 de octubre de 2006.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Internal Labour Migration in China*, p. 12.

⁸⁶ *Ibíd.*

determinación suficientes para sancionar a las que se niegan. Muchas empresas prefieren no participar en el sistema y llegar a un arreglo extrajudicial en los casos importantes si se les presiona para que lo hagan. La consecuencia es que los trabajadores, sobre todo los migrantes, no obtienen las compensaciones que se merecen. Por lo general, los trabajadores migrantes que han sufrido lesiones graves deben negociar directamente con la dirección de la empresa con el fin de que les paguen los gastos médicos, pero no suelen tener la fuerza necesaria para conseguirlo. Según Li Tao, Director del Centro de Cultura y Comunicación para Facilitadores, ONG pekinesa que trabaja en favor de los derechos de los trabajadores migrantes, un sondeo efectuado en 2004 reveló que casi el 70 por ciento de las personas entrevistadas no recibían ninguna indemnización por accidentes laborales.⁸⁷

La experiencia, después de sufrir un grave accidente, de la señora Zhang, a quien se ha mencionado anteriormente, ilustra la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes frente a la dirección de las empresas.

El 25 de marzo de 2004, cuando estaba trabajando en el turno de noche, la tapa protectora de la máquina se desprendió varias veces, así que dejé de ponerla. El accidente ocurrió a las tres de la madrugada. Se me quedó atrapada una mano en el rodillo de hierro de la máquina. Alguien que estaba allí se dio cuenta de lo que había sucedido y creyó que la máquina se había bloqueado, así que la desconectó. Pero yo seguía teniendo la mano dentro y no podía sacarla. Como nadie sabía qué hacer, llamaron al electricista. El electricista estaba durmiendo y no vino hasta seis minutos después. Cuando liberó la presión de la máquina, pude sacar la mano. Cuando la saqué, la piel estaba ya muy quemada. El encargado de seguridad pidió un vehículo de la fábrica para llevarme al hospital, pero no encontraron al conductor. Pasó otra media hora antes de que llamaran a un taxi; y fui al hospital sola, nadie me acompañó.

Mientras estuve hospitalizada, la fábrica sólo nos daba 100 yuanes para comida. Como temíamos que no tendríamos suficiente dinero, no tomábamos las comidas del hospital. Mi prima preparaba algo todos los días y me lo traía. No me había recuperado todavía del todo cuando la fábrica dejó de pagar las facturas del hospital y el hospital dejó de ponerme las inyecciones [...] Aproximadamente 10 días después de salir del hospital, la fábrica empezó a meterme prisa para que volviera al trabajo.⁸⁸

Sin embargo, la señora Zhang tuvo suerte, ya que se puso en contacto con ella un centro local de servicios laborales, que la ayudó cuando trató de conseguir del empresario una indemnización por sus lesiones. A pesar de todo, no recibió todo el salario ni todo el dinero del seguro, lo que ilustra la vulnerabilidad que siguen sufriendo los trabajadores migrantes internos frente a los directivos de las fábricas.

⁸⁷ “Health of migrants goes under microscope,” *South China Morning Post*, 26 de abril de 2006.

⁸⁸ “The ‘Nine Lives’ of a Chinese Woman Migrant”, p. 6.

V. Negación del derecho a la educación: discriminación de niños y niñas migrantes

*Me siento muy mal. Hemos venido de todas las regiones de China y contribuimos al desarrollo de Pekín. Pero no recibimos apoyo de Pekín, ni de nadie. Las escuelas estatales normales se niegan a aceptar a los niños migrantes. Por eso les enseñamos nosotros, con la esperanza de que los niños puedan estudiar un poco. Es difícil para nosotros. Pero no pensábamos que también sería difícil para nuestros hijos.*⁸⁹

Estas palabras las pronunció un trabajador migrante interno al enterarse del cierre en septiembre de 2006 de la escuela de su hijo en Pekín, un centro de titularidad privada creado especialmente para niños migrantes internos.

Millones de niños migrantes internos siguen luchando para recibir una educación aceptable. Muchos de los que viven con sus padres en la ciudad son excluidos de hecho de las escuelas estatales, porque sus padres no están inscritos legalmente, por las elevadas tasas escolares o por no superar los exámenes selectivos que realizan las escuelas. Por su parte, las escuelas privadas creadas especialmente por migrantes internos para sus hijos se exponen al cierre repentino, posiblemente discriminatorio, ordenado por los gobiernos locales, y ofrecen una educación de menor calidad que las escuelas estatales. Debido a estas dificultades, millones de migrantes dejan a sus hijos en las zonas rurales, a veces incluso sin tutores adecuados, en vez de llevarlos a las ciudades. En consecuencia, a los hijos de los migrantes internos como grupo se les niega el acceso a las mismas oportunidades educativas que disfrutaban sus iguales de las zonas urbanas y se les niega el derecho a la educación, que al menos en la etapa primaria debe ser obligatoria y gratuita para todos.

Esta situación constituye una violación de la obligación contraída por China (en virtud del derecho internacional y de la legislación nacional) de hacer realidad el derecho a la educación –en particular el derecho a la educación gratuita y obligatoria– para millones de niños y niñas. Aunque las autoridades estatales chinas han demostrado ser conscientes del problema y han puesto en marcha medidas de reforma para atajarlo, los avances han sido lentos. La discriminación de las familias migrantes y sus hijos sigue siendo generalizada.

El problema se vuelve más acuciante a medida que el número de menores migrantes que viven en las ciudades sigue aumentando. Una gran proporción de la primera generación de migrantes internos estaba integrada por personas jóvenes y sin hijos. Sin embargo, continúa aumentando el tamaño de la población de migrantes internos y la proporción de esas personas que tiene hijos en las ciudades o que lleva a sus hijos con ellas a la ciudad. Así pues, los menores constituyen una proporción creciente de esta comunidad. Algunas estimaciones indican que los menores representan ya entre el 5 y el

⁸⁹ “Jingqiang dui minxiao, qian xuesheng shixue” (Mil estudiantes pierden su escuela en cierre forzoso de escuelas de migrantes en Pekín), *Mingbao Tongxun*, 30 de agosto de 2006.

10 por ciento de la población migrante en las ciudades, aunque la cifra podría ser mayor debido a la presencia de migrantes internos indocumentados.⁹⁰ Dado que las estimaciones sobre el tamaño de la población migrante interna se sitúan entre 150 y 200 millones de personas, esto representaría entre 7,5 y 20 millones de niños.⁹¹

Este apartado del informe examina la discriminación de los migrantes internos en las principales ciudades de China en relación con el derecho de sus hijos a la educación gratuita y obligatoria sin discriminación. Comienza con un repaso de las obligaciones legales internacionales y nacionales de China, el marco regulador que regula la educación en China, y la discriminación que experimentan los niños migrantes.

El alcance del derecho a la educación

El derecho a la educación está garantizado en varios instrumentos internacionales. El artículo 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “[t]oda persona tiene derecho a la educación”. El PIDESC garantiza el derecho a la educación, incluidas la educación primaria gratuita y obligatoria, la educación secundaria, la educación superior y la educación fundamental. La Convención sobre los Derechos del Niño dispone que todos los niños tienen derecho a la educación, y aclara que el niño es sujeto, no receptor pasivo del derecho a la educación.⁹²

La educación se reconoce como un elemento indispensable para la realización de otros derechos humanos, incluidos los derechos políticos y civiles, así como los derechos económicos, sociales y culturales. En su Observación General n° 13 sobre la aplicación del PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma: “La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”. El Comité señala además que la educación desempeña un papel decisivo en “la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual”.⁹³

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aclarado, en la Observación General n° 13, que las obligaciones de los gobiernos en relación con el derecho a la educación incluyen garantizar la *disponibilidad*, la *accesibilidad*, la

⁹⁰ Según un artículo de 1999, ese año había en Pekín 3.295.000 migrantes, de los cuales más de 200.000 tenían entre 0 y 14 años, lo que representaba el 9,9 por ciento de la población migrante. Véase Duan Lihua y Zhou Min, “Study of the problems in compulsory education for children of the migrant population”, *Modern Education in Primary and Secondary Schools*, febrero de 1999. Citado en Human Rights in China, *Shutting out the Poorest: Discrimination against the Most Disadvantaged Migrant Children in City Schools*, p. 8, nota 6.

⁹¹ “How is the actual living situation of rural migrants?”
<http://opinion.people.com.cn/GB/40604/315771.8.html>.

⁹² Para profundizar en el examen, véase el Informe preliminar de la relatora especial sobre el derecho a la educación, Doc. ONU: E/CN.4/1999/49, 13 de enero de 1999, párr. 75.

⁹³ Observación General n° 13, “Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a la educación”, Doc. ONU: E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párr. 1.

aceptabilidad y la *adaptabilidad* de la educación para todos, que reflejen los cambios en las necesidades, las presiones y las realidades sociales.⁹⁴

La legislación china también estipula el derecho a la educación, incluidos nueve años de educación gratuita y pública sin discriminación. De acuerdo con el artículo 46 de la Constitución de 1982, “los ciudadanos de la República Popular de China tienen el deber y el derecho de recibir educación”. El artículo 9 de la Ley de Educación de 1995 estipula: “Los ciudadanos de la República Popular de China tienen el derecho y la responsabilidad de recibir educación. Todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a la educación de conformidad con la ley, sin tener en cuenta su nacionalidad, origen étnico, género, ocupación, situación económica o creencias religiosas”. A los padres y tutores de niños y jóvenes en edad escolar también se les asigna la responsabilidad de garantizar que los menores cursan el número de años de educación obligatoria exigido. El artículo 18 de la Ley de Educación pide a los gobiernos locales que adopten las medidas necesarias para garantizar la educación para todos los niños en edad escolar en sus localidades.

Disponibilidad

Falta de educación disponible para hijos e hijas de migrantes internos

En la práctica, durante la mayor parte de las décadas de 1980 y 1990 se dejó en gran medida que los migrantes internos de China se las arreglasen por sí solos en lo referente a la educación de sus hijos. Las autoridades locales y las escuelas estatales no asumieron prácticamente ninguna responsabilidad en la educación de los niños migrantes internos. Las leyes nacionales relativas al compromiso del Estado de proporcionar educación gratuita y obligatoria a todos los niños y niñas, como la Ley de Educación Obligatoria de la República Popular de China de 1986, se interpretaron en el sentido de que sólo otorgaban a las autoridades estatales locales la responsabilidad de la educación de los niños y niñas de sus distritos cuyos padres fueran residentes permanentes de la localidad.⁹⁵ Se esperaba que los menores recibieran la educación en su lugar de registro permanente (zona *hukou*). La expectativa general era que los hijos de los migrantes internos debían permanecer en sus ciudades de origen para asistir a la escuela, aun en el caso de que sus padres partieran para trabajar en la ciudad.

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ Pekín, sin embargo, ha sido una excepción a esta regla general desde 1970 ya que a los niños sin residencia permanente o *hukou* en Pekín se les seguía permitiendo matricularse en las escuelas estatales municipales como “estudiantes temporales” (*jiedusheng*) si pertenecían a varias categorías establecidas. Entre éstas figuraban los niños cuyos padres trabajaban en el extranjero y que tenían un tutor oficial en Pekín, los niños que tenían a uno de sus progenitores trabajando en Pekín, o cuyos padres fueron jóvenes enviados al campo durante la Revolución Cultural. Véase *Shutting out the Poorest*, p. 19.

Las reacciones de los migrantes internos ante la falta de acceso a oportunidades educativas para sus hijos en las ciudades han seguido dos líneas principales. En primer lugar, muchos han dejado a sus hijos en sus ciudades de origen. Según una encuesta reciente, realizada por la Federación de Mujeres de China, en 12 provincias, se calcula que actualmente hay 20 millones de niños dejados en su lugar de origen por padres que trabajan en las ciudades.⁹⁶ Un estudio de la Universidad de Renmin, Pekín, reveló que en 2005, 23 millones de menores de zonas rurales no estaban al cuidado de ninguno de sus progenitores.⁹⁷ Según los informes, la dificultad para conseguir atención médica y una educación aceptable para sus hijos es uno de los principales factores que contribuyen a que los padres tomen la decisión de dejar a sus hijos. Los estudios revelaron que el 60 por ciento de las mujeres rurales que trabajaban en zonas urbanas habían dejado a hijos al cuidado de familiares en sus localidades de origen, y que sólo el 20 por ciento de los trabajadores migrantes internos habían llevado consigo a sus hijos a las ciudades.⁹⁸ Los efectos sobre la vida familiar son dramáticos. Aproximadamente el 80 por ciento de las mujeres migrantes internas afirmaron que sólo podían ver a sus hijos una o dos veces al año, mientras que el 12,7 por ciento informaron de que sólo podían ver a sus hijos una vez al año o cada dos años. La gravedad del problema es evidente en los efectos sobre los “niños dejados atrás”, en los que se han detectado problemas en estudios, salud y desarrollo psicológico debido a la falta de cuidados de sus progenitores.⁹⁹ El establecimiento por parte del gobierno central de un grupo de trabajo sobre la cuestión de los “niños dejados atrás”, compuesto por representantes de 12 ministerios y comisiones, indica que las autoridades al menos tienen conocimiento de la gravedad del problema. Sin embargo, las soluciones propuestas, como la creación de internados para niños migrantes y de servicios de videoconferencia entre hijos y padres, distan mucho de garantizar a los migrantes internos el derecho a la vida familiar.

Por otro lado, los migrantes internos han respondido creando escuelas especiales para sus propios hijos, con fondos y administración privados. Estas escuelas son regentadas a menudo por padres y madres que intentan enseñar a sus hijos y a los de sus vecinos, o por maestros retirados procedentes de zonas rurales.¹⁰⁰ La Escuela Xingzhi, por ejemplo, instalada en 1994 en un terreno abandonado de Pekín, fue creada por una ex maestra de una zona rural de la provincia de Hebei cuando sus amigos y vecinos, también trabajadores migrantes internos como ella, la instaron a dar clases a sus hijos.¹⁰¹ El número de escuelas de este tipo aumentó de forma espectacular entre los últimos años de la década de 1990 y los primeros del nuevo milenio. Al terminar el año 1996, los distritos pequineses de Fengtai y Haidian tenían cada uno al menos siete escuelas para migrantes

⁹⁶ “Migrant workers leave millions of children behind”, *South China Morning Post*, 20 de octubre de 2006.

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ “Schools for migrant children closed: Principals fear up to 15,000 pupils at 30 Beijing schools will have to drop out and return to their villages,” *South China Morning Post*, 13 de julio de 2006.

¹⁰¹ *Ibíd.*

con más de 1.000 alumnos, mientras que, según informes, al terminar el año 2000 había más de 200 escuelas de este tipo a las que asistían más de 40.000 niños.¹⁰²

Las escuelas para migrantes internos han servido para satisfacer las necesidades de una comunidad de niños excluidos de hecho del sistema escolar estatal y de las escuelas privadas, destinadas ante todo a las clases urbanas ricas. En general, han ofrecido estudios más asequibles que las escuelas estatales. Las escuelas de migrantes internos de Pekín (que se encuentran entre las más caras del país) cobran por término medio 300 yuanes en concepto de matrícula por semestre, y generalmente no cobran la amplia variedad de tasas diversas que cobran las escuelas estatales, tal como se examina *infra*. Suelen estar situadas en las inmediaciones de las comunidades de migrantes, que a menudo se concentran en las afueras de las grandes ciudades. Según los informes, también son más sensibles a las necesidades de las personas migrantes que trabajan; por ejemplo, los niños pueden entrar más temprano por la mañana y salir más tarde al terminar la jornada para adaptarse a las largas jornadas laborales de sus padres. Aunque muchas de las escuelas pequeñas para migrantes internos sólo pueden permitirse enseñar las materias básicas –lengua china y matemáticas–, algunas de las más grandes pueden ofrecer ya una gama más amplia de materias, como inglés e informática. La misma importancia tiene quizás el hecho de que en sus propias escuelas los niños y niñas migrantes internos no están sometidos a la intensa hostilidad y los prejuicios que sufren por parte de otros estudiantes, padres, maestros y administradores en las escuelas estatales.

La frágil existencia de las escuelas para migrantes internos

Las escuelas para migrantes internos, sin embargo, no han ofrecido una solución adecuada al problema de la educación de los niños migrantes internos y no eximen a las autoridades chinas de sus obligaciones legales de proporcionar acceso a la educación primaria gratuita y obligatoria a todos los niños sin discriminación.

Las escuelas para migrantes internos carecen generalmente de recursos, en algunos casos en grado deplorable. Muchas han luchado para continuar con sus actividades frente a la hostilidad de las autoridades escolares y municipales locales, o en el mejor de los casos han experimentado abandono. Muchas siguen haciendo frente al riesgo de cierre forzoso y repentino por parte de las autoridades locales, que generalmente se han resistido a conceder licencias incluso a escuelas para migrantes más calificadas, incluidas las creadas en los últimos dos años por profesionales no migrantes con fines más lucrativos.¹⁰³ Las autoridades locales han tendido a mantener criterios poco realistas a los que deben atenerse las escuelas para migrantes, lo que hace improbable la perspectiva de conseguir una licencia para la inmensa mayoría de ellas. En el municipio de Pekín, por ejemplo, está en vigor un conjunto de normas que ni siquiera muchas escuelas estatales pueden cumplir, como disponer de un campus de al menos 15.000 metros cuadrados y

¹⁰² *Shutting out the Poorest: Discrimination against the Most Disadvantaged Migrant Children*, p. 12.

¹⁰³ “The Hazards of the Right to an Education”, p. 6.

diversos tipos de pistas de atletismo y otras instalaciones deportivas.¹⁰⁴ Estos exigentes criterios confieren a los gobiernos locales fundamentos jurídicos para cerrar las escuelas para migrantes. Además, la ausencia de políticas o programas gubernamentales para ayudar a las escuelas para migrantes a mejorar sus condiciones a fin de que se les pueda conceder la licencia, las sitúa en una situación jurídica de constante precariedad. Hasta la fecha, no parece que se haya informado de la concesión de una licencia oficial a ninguna escuela para migrantes internos. Su existencia ilegal e insegura tiene el efecto nocivo adicional de disuadir a potenciales agentes privados de invertir cantidades más importantes en el futuro de estas escuelas.

Aunque se ha registrado una creciente aceptación de las escuelas para migrantes internos por parte de las autoridades centrales y locales, el funcionamiento de estos centros está al capricho de las autoridades. Han sido toleradas para atajar un problema social del que los gobiernos locales no se han ocupado. Pero, como pone de relieve el caso de los cierres de escuelas en Pekín, las escuelas para migrantes internos siguen siendo vulnerables a cierres arbitrarios y repentinos, en muchos casos sin aviso previo o avisando con escasa antelación, si por la causa que fuere su presencia no es bien recibida por las autoridades locales. En general, las cierran por sus condiciones de inseguridad, por no alcanzar el personal o los recursos docentes la calidad requerida, o por el hecho de funcionar sin licencia oficial. Aunque algunos de estos motivos pueden ser auténticos y legítimos, Amnistía Internacional teme que en ocasiones se utilicen como mero pretexto para el cierre.

Cierres de escuelas en Pekín

En agosto de 2006, las autoridades locales iniciaron un rastreo de escuelas para migrantes internos en el distrito de Haidian, Pekín, aduciendo que esas escuelas no tenían licencia, funcionaban en condiciones peligrosas e infringían la normativa sobre salud y seguridad, en lo que pareció ser una “campaña de limpieza” coordinada.

Muchas escuelas se cerraron por la fuerza ante la resistencia de padres, alumnos, maestros y administradores escolares. El 30 de agosto de 2006, 10 funcionarios del Departamento de Seguridad Pública y del gobierno entraron en la Escuela de la Eterna Esperanza para niños y niñas migrantes, en el distrito pequinés de Shijingshan, y ordenaron la interrupción inmediata de las clases. Pusieron carteles que avisaban de que la escuela había sido cerrada –justificando el cierre porque la escuela infringía las reglamentaciones e incumplía las normas– y cerraron las puertas del centro escolar. Las autoridades locales habían avisado del inminente cierre a las autoridades del centro escolar con sólo 12 días de antelación. Según los informes, las autoridades locales del distrito de Haidian decidieron que sólo se permitirían en el distrito las actividades de una escuela que acogía a unos 2.000 niños migrantes, pese a que en él funcionaban seis

¹⁰⁴ Hu Xingdou, Li Fangping: “Carta abierta en relación con el tratamiento cuidadoso del problema de la educación de los niños migrantes”, original en chino, DWNEWS.com, 17 de septiembre de 2006.

escuelas que acogían a 6.700 menores migrantes, lo que obligó a cerca de 5.000 niños y niñas a buscar arreglos escolares alternativos en un plazo muy breve.¹⁰⁵

Las autoridades educativas del distrito de Haidian dieron garantías de que reubicarían en escuelas estatales a los alumnos de las escuelas que se cerrasen. Sin embargo, el carácter repentino de los cierres causó dificultades e incertidumbre a miles de familias. Muchos padres no querían que se trasladara a sus hijos a escuelas estatales, por motivos como las elevadas tasas y el ambiente hostil. El señor Zhao, padre de dos alumnas de la Escuela de la Eterna Esperanza que fue cerrada, se quejó de que aun en el supuesto de que se reubicara a sus hijas en una escuela estatal, no podría pagar las tasas. En la Escuela de la Eterna Esperanza sólo tenía que pagar 300 yuanes al año. Una madre, la señora Zhang, manifestó su enojo con las autoridades locales, diciendo que sus métodos para abordar la situación habían sido “poco razonables y violentos”. En su opinión, “los alumnos, los maestros y los recursos de esta escuela son buenos. ¿Por qué tenían que venir a cerrarla?”¹⁰⁶ En otoño, en las fechas en que debían comenzar las clases, el traslado a escuelas estatales no se había efectuado todavía.¹⁰⁷ Además, parece ser que en la práctica no todos los niños fueron reubicados a tiempo, y algunos se vieron obligados a regresar a sus ciudades de origen.

El funcionamiento de innumerables escuelas sin licencia creadas para niños migrantes internos representa un fracaso por parte del Estado a la hora de garantizar a los niños migrantes la igualdad en el ejercicio de su derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria. Sin embargo, el gobierno debe asegurarse de que sólo cierra estas escuelas por preocupaciones auténticas en materia de salud y seguridad. Los migrantes internos deben tener el derecho de crear y administrar escuelas para sus hijos, en particular mientras sigan siendo excluidos por diversos medios de las escuelas estatales y los niños migrantes internos sigan sufriendo graves prejuicios y hostilidad como alumnos en ellas. Además, tal como se examina *infra*, en la práctica las escuelas estatales cobran una amplia variedad de tasas diversas ilegales, por lo que son inasequibles para la mayoría de los migrantes internos. Sin embargo, las escuelas para migrantes no ofrecen la misma calidad de educación que las escuelas estatales por término medio. Por lo general, adolecen de una grave escasez de recursos, tienen maestros menos cualificados y materiales didácticos anticuados, y a menudo funcionan efectivamente en instalaciones abandonadas, e incluso en algunos casos inseguras.

Iniciativas oficiales para abordar la educación de los niños y niñas migrantes internos

Las primeras medidas de las autoridades centrales chinas para atajar el problema de la escolarización de los hijos de los migrantes internos tuvieron lugar en 1996, con la adopción por la Comisión Estatal de Educación de las “Medidas de Prueba para la Escolarización de Niños y Jóvenes de la Población Flotante de las Ciudades y los

¹⁰⁵ “*Jingqiang dui minxiao, qian xuesheng shixue*” (1000 alumnos pierden su escuela con el cierre forzoso de escuelas para migrantes de Pekín), *Mingbao Tongxun*, 30 de agosto de 2006.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*

Pueblos” (en adelante, Medidas de Prueba). Esta fue la primera normativa que hizo referencia a la función de los gobiernos locales de las zonas donde viven y trabajan las personas migrantes –gobiernos receptores– a la hora de proporcionar educación a los niños migrantes en sus jurisdicciones, al afirmar que el gobierno local “debe crear las condiciones y la oportunidad de que los niños migrantes en edad escolar reciban la educación obligatoria”. Después de dos años de experimentación basada en las Medidas de Prueba, la Comisión Estatal de Educación y el Ministerio de Seguridad Pública promulgaron en 1998 las “Medidas Provisionales para la Escolarización de Niños y Jóvenes Migrantes” (en adelante, “Medidas Provisionales”). Las Medidas Provisionales representaron un avance, al especificar que los departamentos de educación de los gobiernos locales receptores debían asumir la responsabilidad concreta de “gestionar la provisión de enseñanza obligatoria gratuita a los niños migrantes”.¹⁰⁸

Las normas posteriores del gobierno central también han intentado presionar a los gobiernos locales para que asuman una mayor responsabilidad en la educación de los niños migrantes internos que están bajo su jurisdicción. En 2001, una resolución del Consejo de Estado sobre la educación exigía que “cada región hiciese frente a los problemas relacionados con la educación de la población flotante [las personas migrantes internas], convirtiendo en una responsabilidad esencial de los gobiernos regionales que cuentan con poblaciones flotantes el garantizar los derechos a la educación de los niños afectados”.¹⁰⁹ En septiembre de 2003, el Ministerio de Educación emitió una “Opinión sobre nuevas mejoras del trabajo de educación de los niños migrantes”, transmitida como comunicado del Consejo de Estado.¹¹⁰ Este documento representó un avance con respecto a la financiación de la educación de los niños migrantes internos en su llamamiento a los gobiernos municipales para que incorporasen los costes de la enseñanza obligatoria gratuita de los niños migrantes internos a su planificación económica, y en la petición concreta a los departamentos de educación de los gobiernos municipales de que integraran el trabajo de educación de los niños migrantes internos en su trabajo general y supervisaran el trabajo de las escuelas estatales de enseñanza primaria y secundaria a este respecto.

La Opinión de 2003 pide además a los departamentos de hacienda municipales que presupuesten fondos adicionales para las escuelas estatales en las que haya una gran proporción de niños migrantes internos, lo que representa un avance en comparación con la práctica anterior de asignar los presupuestos de educación municipales únicamente sobre la base de la población permanente. En relación con las cuestiones económicas, la

¹⁰⁸ “Medidas Provisionales para la Escolarización de Niños y Jóvenes Migrantes”, en <http://www.law-lib.com>.

¹⁰⁹ Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes iniciales presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, E/1990/5/Add.59, 4 de marzo de 2004, párr. 214.

¹¹⁰ Su título era “Opinión sobre la mejora del trabajo relacionado con la educación obligatoria gratuita para los hijos de residentes rurales que llegan a las ciudades en busca de empleo”. Véase “How is the actual living situation of rural migrants?”. Véase <http://www.law-lib.com> y <http://opinion.people.com.cn/GB/40604/315771.8.html>.

Opinión pide además a los gobiernos locales que se esfuercen por reducir las tasas educativas que los niños migrantes han de abonar para asistir a las escuelas estatales, con el objetivo de que los niños migrantes paguen lo mismo, o no más, que los niños urbanos “locales”. La Opinión especifica también que los departamentos de educación municipales deben garantizar que las escuelas estatales no cobran a las familias migrantes tasas diversas por la admisión de sus hijos.¹¹¹ La Ley de Educación Obligatoria revisada de la República Popular de China, promulgada en 2006, reitera asimismo que los gobiernos de las zonas receptoras son responsables de la creación de las condiciones para que los niños migrantes internos reciban la educación obligatoria y gratuita.¹¹²

Estas medidas representan un avance respecto a la situación anterior, en la que las necesidades educativas de los niños migrantes internos no se abordaban en modo alguno, o los gobiernos locales sólo eran responsables en la práctica de sus residentes permanentes.¹¹³

Sin embargo, tal como se explica *infra*, este marco normativo y su aplicación no han proporcionado a los hijos de migrantes internos la igualdad de acceso a oportunidades educativas, ni han cumplido el compromiso del gobierno de proporcionar educación obligatoria gratuita a todos los niños sin discriminación. Normas de ámbito nacional y local siguen discriminando a los niños migrantes internos, y los aspectos positivos de las normas no se aplican efectivamente en la práctica.

Accesibilidad

El derecho a la educación gratuita y obligatoria

La obligación de garantizar como mínimo la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria se recoge de manera explícita en el PIDESC y en la Convención sobre los Derechos del Niño.¹¹⁴ El artículo 13 del Pacto dispone que “[l]a enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. El significado de educación “asequible” debe interpretarse en sentido amplio para exigir la supresión inmediata de las tasas directas y la supresión progresiva de todos los cargos indirectos que representen una barrera para el acceso a la educación y la permanencia en ella al menos hasta la edad mínima de empleo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aclarado a este respecto:

Gratuidad. El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el

¹¹¹ “Opinión sobre la mejora del trabajo relacionado con la educación obligatoria gratuita para los hijos de residentes rurales que llegan a las ciudades en busca de empleo”.

¹¹² Ley de Educación Obligatoria de la RPC (revisada en 2006), en <http://www.law-lib.com>.

¹¹³ Human Rights in China, *Shutting Out the Poorest*.

¹¹⁴ La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Resolución 44/25 de la Asamblea General de la ONU, de 20 de noviembre de 1989, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

*Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso.*¹¹⁵

El deber de realizar el derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria es una obligación de efecto inmediato,¹¹⁶ y exige a los países que no garantizan todavía la educación primaria obligatoria y gratuita que elaboren y adopten un plan de acción detallado para su aplicación progresiva dentro de un número razonable de años.¹¹⁷ En virtud del PIDESC y de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados partes se comprometen a garantizar el ejercicio del derecho a la educación (del mismo modo que todos los demás derechos humanos que se enuncian en los respectivos tratados) sin discriminación.¹¹⁸

El gobierno de China se ha comprometido asimismo, por medio de diversas leyes y normas de ámbito nacional, incluidas las versiones de 1986 y 2006 de la Ley de Educación Obligatoria, a proporcionar nueve años de educación obligatoria gratuita a todos los niños chinos sin discriminación, financiada con cargo a los presupuestos del Estado. El artículo 10 de la Ley de Educación Obligatoria de 1986 especifica que “el Estado no cobrará tasas de matrícula a los estudiantes que cursen la educación obligatoria. El Estado establecerá un sistema de estipendios para ayudar a los estudiantes pobres a que continúen con sus estudios”.

Cargos por la educación obligatoria “gratuita”

No obstante estas obligaciones legales de ámbito internacional y nacional, las escuelas estatales de China que ofrecen educación obligatoria “gratuita” cobran automáticamente a los alumnos una amplia gama de tasas diversas, como tasas por comidas, uniformes escolares, clases “especiales” como inglés e informática, transporte, supervisión del patio de recreo, etc. En la práctica, los cargos de 700 yuanes (85 dólares estadounidenses) al

¹¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 11 (1999), Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14), párr. 7.

¹¹⁶ Como ha aclarado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “[l]a obligación de proporcionar instrucción primaria a todos es un deber inmediato de todos los Estados Partes”. Observación General núm. 13, El derecho a la educación, Doc. ONU: E/C.12/1999/10, párr. 51.

¹¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 14.

¹¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 2.

año parecen ser bastante normales.¹¹⁹ Sin embargo, el importe de esas tasas varía ampliamente de unas regiones a otras y de unas escuelas a otras, y resulta difícil rastrearlas en la práctica. La ex relatora especial de la ONU sobre el derecho a la educación ha señalado a este respecto:

*No hay información fiable sobre la variedad de tasas que se cobran. Van desde tasas por el papel de examen hasta cargos por el permiso para utilizar la sala de lectura, desde tasas por el pupitre hasta tasas por la recogida de deberes.*¹²⁰

La prohibición de que las escuelas estatales cobren “tasas de matrícula” que incluye la Ley de Enseñanza Obligatoria de 1986 puede interpretarse como una autorización para cobrar otros tipos de tasas. De hecho, la Ley de Educación de 1995 definía la obligación de las escuelas de incluir la “recaudación de tasas de acuerdo con las normas pertinentes de los estados” y de “indicar claramente los conceptos de las tasas que se cobran”. El artículo 2 de la Ley de Enseñanza Obligatoria de 2006 prohíbe el cobro de tasas de matrícula y de “tasas diversas”.

Además de las tasas escolares que se cobran a todo el alumnado, los migrantes internos han tenido que pagar tasas adicionales e impuestos económicos que los niños locales con *hukou* urbano permanente no deben pagar. Las Medidas Provisionales para la Escolarización de Niños y Jóvenes Migrantes de 1998 estipulaban la imposición a las familias migrantes por parte de las autoridades locales (autoridades educativas y escuelas estatales) de una “tasa de escolarización temporal” que los niños registrados localmente no han tenido que pagar. Las tasas de escolarización temporal han sido fijadas en el ámbito local por los gobiernos municipales y aprobadas por los gobiernos provinciales.¹²¹ Esta tasa se ha justificado aduciendo que, al no formar parte los migrantes internos de la población local permanente, los gobiernos locales no disponen de presupuesto para su escolarización. En consecuencia, la “tasa de escolarización temporal” se ha considerado una compensación al gobierno local por el coste de su escolarización. Esta idea prevaleció pese a que los trabajadores migrantes internos pagan impuestos en la misma proporción que la población local. Así pues, debido a su origen social distinto, las familias de migrantes internos han sufrido discriminación en relación con los cargos económicos, lo cual supone una clara violación no sólo de la promesa de educación gratuita formulada por el Estado, sino también del compromiso de proporcionar esa educación sin discriminación.

Para las familias de migrantes internos, estas tasas diversas vuelven prohibitiva la asistencia a las escuelas estatales. Las tasas escolares repercuten de forma

¹¹⁹ “Carta abierta en relación con el tratamiento cuidadoso del problema de la educación de los niños migrantes.”

¹²⁰ Katarina Tomaševski, *The State of the Right to Education Worldwide: free or for fee?*, p. 129, disponible en <http://www.katarinatomasevski.com>.

¹²¹ La responsabilidad de fijar el criterio para esta tasa recaía conjuntamente en las oficinas municipales de precios, hacienda y educación, siendo necesaria la aprobación del gobierno provincial. Véase “The Hazards of the Right to an Education”, p. 3.

desproporcionada sobre los trabajadores migrantes, cuyos ingresos son por término medio inferiores a los de otros residentes urbanos. En Chengdu, la tasa de escolarización temporal era del orden de 400 yuanes (48 dólares estadounidenses) por semestre para la escuela primaria y de 1.000 yuanes (120 dólares estadounidenses) por semestre para la escuela secundaria en 2002.¹²² Para una familia de migrantes internos, la suma de cargos económicos, incluidas la tasa de escolarización temporal y otras tasas directas o indirectas, constituye uno de los principales factores que restringen el acceso a la educación supuestamente “gratuita”.

Algunos analistas han especulado que las tasas económicas que los migrantes internos están obligados a pagar no sólo constituyen una oportunidad de ganar dinero para las autoridades locales, sino que también han formado parte de una estrategia deliberada de estas autoridades para limitar la llegada de migrantes internos.¹²³

El gobierno central ha promulgado en los últimos años numerosas normas que prohíben a las autoridades locales y escolares el cobro de tasas “diversas” por la educación pública. También ha promulgado normas que prohíben a las autoridades locales y escolares cobrar a las familias de migrantes internos tasas que no se impongan a los residentes urbanos permanentes, incluidas las tasas de escolarización temporal. La Opinión del Consejo de Estado de 2003 ordenaba a los gobiernos locales que redujeran las tasas educativas que se cobraban a niños migrantes internos y que no cobrasen a los niños migrantes internos tasas más altas que las que abonan los niños urbanos. Sin embargo, como sucede con muchas otras normas, éstas no se han aplicado de forma eficaz. Las escuelas estatales de todo el país siguen cobrando de forma habitual a los migrantes internos unas tasas que los niños urbanos no tienen que pagar, lo que discrimina directamente a los niños migrantes, y también siguen cobrando a todos los estudiantes una amplia gama de tasas diversas, lo cual vulnera el derecho a la educación gratuita y obligatoria reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos. Amnistía Internacional hace un llamamiento al gobierno de China para que ponga en práctica su obligación, en virtud del artículo 14 del PIDESC, de realizar el derecho a la educación gratuita y obligatoria y erradique de inmediato todas las tasas y otros cargos que limiten el acceso a la educación.

Barreras burocráticas para el acceso a la educación

A pesar de las normas del gobierno central que piden a los gobiernos locales que proporcionen la educación gratuita y obligatoria a “todos los niños” en sus localidades, las autoridades locales han seguido interpretando que estas instrucciones sólo son aplicables a los hijos de migrantes internos plenamente documentados y legalmente inscritos, discriminando de ese modo a los hijos de los migrantes internos debido a su condición en el sistema *hukou*. Numerosos gobiernos locales han establecido criterios de admisión que cierran el acceso a las escuelas estatales a los migrantes internos indocumentados, lo que supedita el disfrute por parte de los niños migrantes internos de su derecho a la educación gratuita y obligatoria a la condición de sus padres en el sistema

¹²² “The Hazards of the Right to an Education”, p. 5.

¹²³ “The Hazards of the Right to an Education”, p. 4.

hukou. Muchas localidades siguen exigiendo a los migrantes la obtención de un “permiso temporal de escolarización” para ser admitidos en las escuelas estatales. Para obtener ese permiso, los migrantes tienen que presentar generalmente “cinco documentos”: la libreta de *hukou* de la familia, el permiso de residencia temporal de los padres, el permiso de trabajo, el certificado de residencia y un “certificado que dé fe de la ausencia de tutor adecuado” en el lugar de su registro de *hukou* permanente.¹²⁴

Tras la emisión de la “Opinión sobre nuevas mejoras del trabajo de educación de los niños migrantes” de la Comisión de Educación en 2003, la mayoría de los municipios promulgaron normas propias que exponían las condiciones que los migrantes internos debían cumplir para que sus hijos pudieran solicitar el ingreso en las escuelas estatales locales. La “Opinión sobre la realización satisfactoria del trabajo de la educación gratuita y obligatoria para los niños migrantes” (2004) de Shanghai exige a los migrantes internos estar en posesión de diversos documentos expedidos por el gobierno local de su lugar de origen, incluida una certificación de que llegaron a la ciudad sólo para trabajar, así como documentación de los departamentos y unidades “pertinentes” (no especificados) del gobierno municipal de Shanghai que certifiquen que el migrante interno está en la ciudad para trabajar y un certificado que demuestre que tiene un domicilio legal fijo en la ciudad y que vive en él desde hace “cierto” tiempo (no especificado).¹²⁵ Sólo los migrantes internos que cumplan estos requisitos pueden solicitar a la oficina de educación el ingreso en el sistema escolar estatal.

Los requisitos legales y documentales que los migrantes deben cumplir no son sólo onerosos, sino que también su definición es imprecisa y en esencia quedan a la discreción del gobierno local y de los comités de barrio locales, el nivel más bajo de las jerarquías administrativas municipales. Según la mayoría de las normas municipales locales, los comités de barrio son responsables de la tramitación y entrega de las solicitudes de “permiso de escolarización temporal” de los migrantes internos. Las normas no estipulan qué deben hacer las familias de migrantes internos si los comités locales rechazan su solicitud; en otras palabras, a quién pueden recurrir contra esta decisión. La exclusión de los hijos de migrantes internos del sistema de escuelas estatales podría ser uno de los métodos de los gobiernos locales para tratar de limitar el flujo de migrantes a sus respectivas jurisdicciones.

La dificultad que entraña el cumplimiento de los trámites burocráticos ayuda a explicar los bajos porcentajes de niños que cumplen los requisitos. Según una estimación, el 90 por ciento de los migrantes internos de Pekín carecen de la documentación adecuada

¹²⁴ “Carta abierta en relación con el tratamiento cuidadoso del problema de la educación de los niños migrantes.”

¹²⁵ “Opinión sobre la aplicación efectiva del trabajo relacionado con la educación gratuita y obligatoria de los hijos de trabajadores migrantes” emitida conjuntamente por la Comisión Municipal de Educación de Shanghai y otras siete oficinas municipales de Shanghai. Disponible en http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=116068.

que necesitan para que sus hijos asistan a una escuela estatal.¹²⁶ Sólo el 12,5 por ciento de los niños migrantes de Pekín de entre 6 y 14 años asistían a escuelas estatales en 2002.¹²⁷ Esto significa que aun en el caso de que a un niño migrante interno se le conceda una plaza en una escuela estatal sin aportar la documentación adecuada, quizás por falta de demanda de residentes con *hukou* urbano, puede correr el riesgo de perder esa plaza si aumenta la demanda de residentes locales.

El marco legal y la práctica discriminan a los hijos de los migrantes internos en otros aspectos. Las Medidas Provisionales de 1998 especifican que las autoridades escolares locales sólo tienen que considerar las solicitudes de ingreso en escuelas de niños migrantes internos una vez que todos los niños locales hayan obtenido su plaza, una política y una práctica que han sido adoptadas por varios municipios.¹²⁸ Muchas escuelas siguen realizando una “prueba de calificación” que, según los informes, muchos niños migrantes internos no superan debido a su formación educativa más deficiente.¹²⁹ Las autoridades de Pekín limitan además el ingreso de niños migrantes internos en las escuelas estatales al exigir legalmente que todos los niños que puedan ser “supervisados”, es decir, aquellos que tengan un tutor en su lugar de origen, asistan a la escuela en su localidad natal. Los comités de barrio locales de Pekín, con la ayuda de la Oficina de Seguridad Pública, son los responsables de investigar si se cumplen las “condiciones para que los niños sean supervisados” en sus localidades de origen, y en caso afirmativo esos niños deben ser enviados a esas localidades para que asistan a la escuela. Las normas no establecen criterios para determinar quién o qué constituye una “supervisión” aceptable para los niños cuyos padres viven y trabajan en la ciudad ni quién tiene autoridad para decidir quiénes son los tutores adecuados, y tampoco se hace referencia a procesos de apelación para que los padres puedan oponerse a la decisión de enviar a sus hijos de vuelta a sus lugares de origen, por lo que los padres migrantes no tienen voz en el proceso. En consecuencia, estas normas confieren a organizaciones semioficiales de ámbito local la facultad de decidir si un abuelo de edad avanzada o un tío lejano pueden ser tutores adecuados, sometiendo de ese modo a las familias migrantes a la arbitrariedad de su personal.

Es de lamentar que, después de un periodo de prueba tan prolongado, las Medidas Provisionales de 1998 no se han convertido todavía en una ley permanente que haga recaer claramente en los gobiernos locales la responsabilidad de la escolarización obligatoria y gratuita de *todos* los niños, sin tener en cuenta la condición en el sistema *hukou* de sus padres. Tal como fueron promulgadas, las Normas siguen siendo sólo

¹²⁶ “Carta abierta en relación con el tratamiento cuidadoso del problema de la educación de los niños migrantes.”

¹²⁷ “Pay Attention to the Legal Rights of Peasant Workers”, *People’s Daily* (Overseas Edition), 1 de septiembre de 2002, G. S. Shi., citado en Xiaoming Li, Bonita Stanton, Xiaoyi Fang y Danhua Lin, “Social Stigma and Mental Health among Rural-to-Urban Migrants in China: A Conceptual Framework and Future Research Needs”, *World Health and Population*, junio de 2006, pp. 1-18.

¹²⁸ Para ampliar este aspecto, véase Human Rights in China, *Shutting out the Poorest*, p. 20.

¹²⁹ “Mil estudiantes pierden su escuela en cierre forzoso de escuelas para migrantes en Pekín.”

medidas provisionales y no existe un marco legal permanente de ámbito nacional que regule la educación de los niños migrantes.¹³⁰

Los efectos de la discriminación sobre las personas migrantes y sus hijos son poderosos y de gran alcance. Según las palabras de Wang Yuancheng, miembro de la Asamblea Nacional Popular:

*Los padres de los niños migrantes son humillados, y a ellos también se los discrimina, por lo que sus corazones se sentirán heridos y odiarán a la sociedad cuando crezcan, lo que supondrá un riesgo para la sociedad.*¹³¹

Aceptabilidad

La legislación china subraya la obligación del Estado de proteger los derechos de todos los niños que asisten a la escuela. El artículo 29 de la Ley de Educación de 1995 exige a las escuelas estatales que protejan los derechos legítimos de todos los niños que asisten a la escuela, y el artículo 36 dispone que todos los niños tienen el mismo derecho con respecto a la inscripción en centros escolares y la continuidad de su inscripción en los centros.

No obstante, las autoridades escolares y los gobiernos locales no se han esforzado en grado suficiente para que el entorno de aprendizaje de los niños migrantes internos esté libre de hostilidad, prejuicios y discriminación, ni para proteger sus derechos en la escuela. Tampoco se han ocupado adecuadamente de las necesidades específicas de los niños migrantes internos y sus familias en cuanto a aprendizaje e integración social. Los padres migrantes internos describen las escuelas estatales como entornos hostiles, donde los maestros, el resto del alumnado y los administradores escolares tratan mal a sus hijos, haciéndolos sentirse inferiores y socialmente rechazados. A pesar de la calidad inferior de la educación que por lo general ofrecen las escuelas para migrantes internos, algunos padres eligen estas escuelas para sus hijos debido al entorno hostil al que éstos deben hacer frente en las escuelas estatales.

La señora Zhang, migrante interna en Pekín, explicó que había sacado a su hijo de una escuela estatal debido a la enorme discriminación que había sufrido en ella y a los efectos negativos que ésta había tenido sobre el niño.¹³² La señora Zhang afirmó que en la escuela estatal “todos discriminaban a nuestro hijo, por lo que desarrolló una actitud rebelde”.¹³³ En consecuencia, lo trasladó a la Escuela de la Eterna Esperanza para

¹³⁰ El hecho de que sea necesario un marco normativo diferenciado que regule, o proteja, los derechos de los niños migrantes internos es en sí mismo problemático, ya que la Constitución y numerosas leyes chinas prometen el acceso a la educación obligatoria y gratuita para todos los niños chinos sin discriminación.

¹³¹ “Migrant workers find a champion: NPC deputy fights for the rights of poor labourers toiling in the cities”, *South China Morning Post*, 16 de marzo de 2006.

¹³² “Mil estudiantes pierden su escuela en cierre forzoso de escuelas de migrantes en Pekín.”

¹³³ *Ibíd.*

migrantes internos en Pekín, aunque después este centro fue cerrado durante la campaña de cierre de escuelas para migrantes que tuvo lugar en Pekín en 2006. De acuerdo con algunos informes, los padres “urbanos” impiden a menudo que sus hijos se hagan amigos de los hijos de los migrantes internos.¹³⁴ Según la persona que ocupa la dirección de la delegación en Shanghai de una importante ONG internacional, los prejuicios y la hostilidad que muestran padres urbanos, maestros y administradores de las escuelas hacia los niños migrantes internos ha surtido a menudo el efecto deseado de expulsar a las familias migrantes de las escuelas estatales.¹³⁵

VI. La reforma del sistema *hukou*

El sistema *hukou* de China ha experimentado cambios importantes para responder a las reformas del mercado que se introdujeron en el periodo posterior a Mao, como la apertura de los mercados de productos alimenticios, artículos de consumo y vivienda que hizo más fácil que la población viviera al margen de la estructura de recursos controlados por el Estado. En este periodo, el gobierno chino no ha podido ni ha querido impedir por completo el flujo de mano de obra del medio rural a las ciudades. También ha habido acuerdo entre amplios sectores del gobierno y círculos intelectuales y profesionales, tal como se reflejó en los medios de comunicación y en informes especializados, en la necesidad de adaptar el sistema *hukou* a las nuevas circunstancias, aunque también se ha producido la resistencia coordinada de ciertos agentes, en particular las autoridades del sistema de seguridad pública.

El primer plan general para la reforma del sistema *hukou* se introdujo en 1993, y contemplaba la abolición gradual de la distinción entre *hukou* (registro) urbano y rural y su sustitución paulatina por tres tipos de registro familiar: *hukou* permanente, *hukou* temporal y *hukou* invitado. El plan presentaba dos características fundamentales. En primer lugar, un llamamiento a facilitar los flujos migratorios a las ciudades pequeñas y los pueblos, y en segundo lugar la descentralización de la autoridad para fijar los “criterios de entrada” –es decir, los requisitos para obtener el *hukou* permanente en una localidad– a las autoridades locales. Las autoridades centrales exponían normas generales que incluían dos criterios fundamentales: empleo e ingresos “estables” y criterios en materia de vivienda que implicaban una residencia “estable” durante cierto periodo. Sin embargo, cada localidad podía confeccionar sus propios criterios conforme a las condiciones y necesidades locales.¹³⁶ Las reformas posteriores del sistema *hukou* se han basado en las características fundamentales del plan general de 1993, cuya norma orientadora son las *Sugerencias sobre la promoción de reformas de la gestión del sistema hukou en las ciudades pequeñas y los pueblos*, promulgadas por el Ministerio de Seguridad Pública y aprobadas por el Consejo de Estado el 30 de marzo de 2001. Esta propuesta de reforma suprimiría los estrictos cupos migratorios fijados por el gobierno

¹³⁴ “Why don’t urban parents want their children to play with the children of migrants?”, 12 de enero de 2006, *Renminwang*, véase <http://edu.people.com.cn/BIG5/8216/37769/37812/4022222.html>.

¹³⁵ Entrevista con Amnistía Internacional, Londres, 10 de mayo de 2006.

¹³⁶ *Organizing through Division and Exclusion: China’s hukou System*, p. 187.

central en las ciudades pequeñas y los pueblos, aunque seguirían existiendo para las ciudades medianas y grandes.¹³⁷

Este nuevo planteamiento ha permitido a los gobiernos locales utilizar el señuelo del *hukou* permanente para atraer inversiones y a personas ricas, cualificadas e instruidas, lo que algunos han definido como “utilizar el *hukou* a cambio de talento e inversión”.¹³⁸ La mayoría de las localidades han interpretado de forma rigurosa las directrices del gobierno central, y han excluido a la inmensa mayoría de migrantes internos, que suelen ser pobres y no poseer una gran capacitación. La ciudad de Ningbo, en la provincia de Zhejiang, exigió a los solicitantes tener un contrato de trabajo por cinco años o cierto nivel de inversión, y ser propietarios de una unidad de vivienda de construcción propia durante un mínimo de cinco años o haber comprado una unidad de vivienda comercial de 100 metros cuadrados con un precio mínimo de 250.000 yuanes (30.229 dólares estadounidenses).¹³⁹ Debido al carácter riguroso de las normas, se esperaba que sólo unos 30.000 migrantes, según funcionarios locales, reunieran las condiciones para el *hukou* permanente en la ciudad. Esta cifra representaba menos del 2 por ciento del total de población migrante interna de Ningbo, que suponía un tercio de la población de la ciudad.¹⁴⁰ En Shijiazhuang, provincia de Hebei, debido a unos criterios igualmente estrictos, se esperaba que sólo 11.000 del total de 300.000 migrantes internos de la ciudad reunieran las condiciones para el *hukou* urbano permanente después de iniciarse las reformas en 2001.¹⁴¹

Sin embargo, los criterios más estrictos se aplican en las grandes ciudades costeras del este de China. En la ciudad de Guangzhou, las personas migrantes tenían que haber vivido en un lugar fijo dentro de la ciudad propiamente dicha (no en las afueras) durante un mínimo de cinco años, tener una fuente de ingresos estable y haber participado en el programa de seguridad social del ayuntamiento para poder solicitar la residencia permanente en la ciudad, lo que excluía de hecho a la inmensa mayoría de los trabajadores migrantes internos, que tienen una gran movilidad y no es probable que hayan vivido en el mismo lugar de la ciudad durante cinco años.¹⁴² En Pekín, de acuerdo con los criterios establecidos en octubre de 2001, para un conjunto de tres *hukou* urbanos permanentes (la persona titular, su cónyuge y un hijo) en uno de los ocho distritos centrales de la ciudad, la persona solicitante debe tener la condición de empresario y haber pagado impuestos locales por un importe superior a 800.000 yuanes (96.735 dólares estadounidenses) al año durante un mínimo de tres años (o un pago total trienal en concepto de impuestos superior a un millón de yuanes (20.918 dólares estadounidenses),

¹³⁷ Las ciudades pequeñas y los pueblos se definen como ciudades de nivel de comarca, distritos electorales de comarca y pueblos establecidos. Véase *Organizing Through Division and Exclusion*, p. 188.

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 189.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 192.

¹⁴⁰ “China’s Household Registration (*hukou*) System: Discrimination and Reform”, declaración de Feiling Wang en la sesión organizada por la CECC el viernes 2 de septiembre de 2005.

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² *Organizing through Division and Exclusion*, p. 191.

y haber contratado a un mínimo de 100 trabajadores locales (o al menos el 90 por ciento de los empleados deben tener *hukou* local). Fuera de los distritos centrales, las exigencias en cuanto a inversión y empleados son menores.¹⁴³ Como alternativa, las personas que hayan comprado una unidad de vivienda de al menos 100 metros cuadrados y un coste superior a 500.000 yuanes (60.459 dólares estadounidenses) pueden solicitar un *hukou* permanente individual de Pekín.¹⁴⁴ Sin embargo, incluso estas normas se restringen de acuerdo con los cupos.¹⁴⁵ Huelga decir que sólo las personas más ricas pueden aprovechar tales ofertas. Como la inmensa mayoría de los migrantes internos de China trabajan en estas grandes ciudades costeras, estas reformas no han abierto la residencia permanente a un gran número de migrantes internos. Además, las autoridades locales siempre pueden dar marcha atrás en las reformas progresistas que hayan introducido. En julio de 2003, las autoridades locales de Shenyang suprimieron la necesidad de que las personas migrantes obtuvieran el permiso de residencia temporal, y sólo les exigían inscribirse ante las autoridades de seguridad pública locales a su llegada a la ciudad. Sin embargo, en diciembre de 2005 decidieron reinstaurar la necesidad de permisos.¹⁴⁶ En diciembre de 2005, el Comité Central del Partido y el Consejo de Estado emitieron una opinión conjunta que convertía la reforma del *hukou* en parte de la campaña del “nuevo campo socialista” del Partido sobre la reforma rural y en objetivo político para 2006.

Ante la continuidad de la presencia de grandes poblaciones de migrantes internos que no están integrados en la sociedad urbana, las autoridades centrales y locales han demostrado un mayor compromiso con la mejora de sus vidas y condiciones de trabajo. La opinión conjunta hace hincapié en la necesidad de proteger los “legítimos derechos e intereses de los agricultores que buscan trabajo”.¹⁴⁷ En marzo de 2005, la Asamblea Local Popular de Pekín aprobó disposiciones legales que atenuaban las restricciones impuestas a los migrantes internos en relación con el alquiler de viviendas y la gestión del *hukou* y suprimía, por ejemplo, la legislación anterior que restringía el derecho de los migrantes internos a alquilar viviendas.¹⁴⁸ A finales de 2005, el Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales publicó un manual de derechos de las personas migrantes donde, entre otras cosas, se afirmaba que los funcionarios del Ministerio no exigirán a los migrantes internos la obtención de una tarjeta de registro laboral de su lugar de origen antes de buscar

¹⁴³ *Ibíd.*, p. 189.

¹⁴⁴ Como sólo los titulares de *hukou* local tienen derecho a préstamos hipotecarios, esas compras deben hacerse necesariamente con dinero en efectivo.

¹⁴⁵ *Organizing through Division and Exclusion*, p. 189.

¹⁴⁶ CECC, *2006 Annual Report*, pp. 109 y 112

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p. 110.

¹⁴⁸ “*Beijing feizhi wailai ren yuan guanli tiaoli*” [Pekín procede a la abolición de las normas que regulan a las personas forasteras], www.thebeijingnews.com, 26 de marzo de 2005.

trabajo en zonas urbanas, lo que simplifica el proceso para conseguir legalmente trabajo en las ciudades.¹⁴⁹

VII. Conclusión: el sistema *hukou* y la persistencia de violaciones de las normas internacionales

Por muy bien recibidas que puedan ser estas reformas parciales, el sistema *hukou* sigue fundamentando categorías legales basadas en el origen social que facilitan y alimentan la discriminación.

La designación de *hukou* sigue siendo una condición hereditaria que se transmite de padres a hijos al nacer. Incluso en virtud del sistema *hukou* reformado, un niño chino nacido en Pekín de padres chinos originarios de una pequeña población rural heredará la categoría de registro de *hukou* de la localidad de origen de los padres. Esto le impedirá obtener la residencia permanente en Pekín y condicionará sus posibilidades de disfrutar de educación gratuita y obligatoria, del derecho a la atención de la salud y de la protección en el lugar de trabajo si debe permanecer en Pekín durante el tiempo suficiente para iniciar su vida laboral. Aunque el sistema ha suprimido la terminología de *hukou* “rural” frente a “urbano”, la designación de residente “temporal” frente a “permanente” en una ciudad sirve para condicionar el disfrute de una amplia gama de derechos con la misma eficacia que las antiguas designaciones. Y, de acuerdo con las normas actuales de idoneidad de la mayor parte de las localidades, la inmensa mayoría de los migrantes internos no pueden obtener el *hukou* urbano permanente.

Como ya se ha señalado, al ratificar el PIDESC, China se ha comprometido a “garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna”, lo que incluye discriminación por motivos de “origen [...] social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.¹⁵⁰

Amnistía Internacional teme que el sistema *hukou*, incluso después de la flexibilización y la relajación introducidas en los últimos 20 años, constituya, acarree o facilite la discriminación basada en el origen social, lo cual vulnera esta disposición, a la hora de respetar, proteger y cumplir los siguientes derechos, estipulados en el PIDESC:

- Derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)
- Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12);
- Derecho a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada (artículo 11.1);

¹⁴⁹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en línea), *Migrants' Rights Handbook* (edición de 2005) *Nongmingong weiquan shouce* (2005), “Los trabajadores migrantes no necesitan obtener tarjeta de registro laboral” [*Nongmingong waichu wugong wuxu ban jiuye zhengke le*], Xinhua (en línea), 26 de septiembre de 2005. Citado también en CECC, *2006 Annual Report*, nota 25, p. 254.

¹⁵⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2.

- Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7);
- Derecho a la más amplia protección y asistencia posibles a la familia (artículo 10.1).

La organización considera motivo de especial preocupación la violación del derecho de los niños y niñas a la educación y al disfrute de un nivel de vida adecuado, incluidas la salud y la vivienda, sin discriminación, un derecho que también está protegido por la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que China también es Estado parte.

Sin embargo, aunque en este informe se han examinado los efectos de la discriminación en las áreas de la salud, la educación y el empleo, hay una amplia variedad de aspectos en que el sistema facilita la discriminación de los migrantes internos. Por ejemplo, los migrantes internos son discriminados en los sistemas de representación local para las asambleas locales populares (órganos legislativos concebidos para representar a la población local). Ni uno solo de los 1.000 miembros de la Asamblea Local Popular de Shanghai representa a los 4 millones de migrantes internos que se calcula que viven en Shanghai.¹⁵¹ Y hasta fechas muy recientes, a los migrantes internos ni siquiera se les permitía asistir a las sesiones de la asamblea local popular de su localidad en calidad de observadores.¹⁵² En todo el país, la representación en los organismos de las asambleas locales favorece generalmente a los titulares de *hukou* urbano, en las que un solo representante rural en las asambleas locales populares representa por término medio a un número cuatro veces mayor de ciudadanos que un representante de una circunscripción urbana.¹⁵³ A los estudiantes de las provincias que cursan estudios universitarios en Pekín se les sigue exigiendo que regresen a su lugar de origen cuando terminan sus estudios, y no se les permite solicitar el cambio de *hukou*.¹⁵⁴ En 2003, el Tribunal Supremo Popular emitió una interpretación judicial en relación con indemnizaciones por fallecimiento en casos de lesiones personales que ordena un tipo inferior de indemnización para los titulares de *hukou* rurales fallecidos, aunque hayan sido residentes urbanos durante muchos años.¹⁵⁵ Una serie de casos expuestos en los medios de comunicación chinos pusieron de relieve que las familias de migrantes fallecidos que tenían *hukou* rural y habían muerto en accidentes de tráfico percibían en concepto de indemnización cantidades muy inferiores a las que recibían las familias de personas que tenían *hukou*

¹⁵¹ CECC, 2006 *Annual Report*, p. 112.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ “*Beijing jinnian qunli zhaosheng yuanbuzu, waidi gaozhisheng buzhuo hukou*” [Insuficientes estudiantes cualificados para cursar educación superior en Pekín este año; No se autoriza a los estudiantes de provincias a cambiar su *hukou*,], www.china.com.cn, 10 de febrero de 2003.

¹⁵⁵ El Tribunal falló que la indemnización por muerte sería de 20 veces la renta disponible anual media de los residentes urbanos o la renta neta media de los residentes urbanos en la jurisdicción donde se viera el caso. Del sitio web oficial de la Asamblea Nacional Popular, véase <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/english/news/newsDetail.jsp?id=220105&articleId=347991>.

urbano y habían muerto en accidentes idénticos o parecidos.¹⁵⁶ El padre de una estudiante migrante fallecida afirmó:

*Mi hija llevaba 10 años viviendo en la ciudad. No pagaba menos tasas escolares porque tuviera hukou rural. ¿Por qué su vida valía menos de la mitad que la de sus compañeras de clase?*¹⁵⁷

Un destacado experto chino en el sistema *hukou* declaró a este respecto: “El sistema *hukou* no se ha suprimido, sólo se ha reforzado y mejorado con medios científicos”.¹⁵⁸

VIII. Recomendaciones

Amnistía Internacional hace un llamamiento al gobierno de China para que adopte con carácter inmediato medidas efectivas encaminadas a eliminar todas las formas de discriminación de las personas migrantes internas que están prohibidas en virtud del derecho internacional, tales como:

- reformar el sistema *hukou* para eliminar las categorías administrativas basadas en el origen social que puedan utilizarse como fundamento para la discriminación en el ejercicio de los derechos humanos;
- eliminar las barreras para el acceso a los programas urbanos de atención de la salud que discriminan a los migrantes internos, incluidas las basadas en su condición en el sistema *hukou*;
- formular programas de atención de la salud, lesiones en el lugar de trabajo y otros tipos de seguros de salud sin discriminación por motivos del lugar de registro de *hukou*;
- eliminar todos los cargos y tasas escolares directos e indirectos que se imponen exclusivamente y discriminan a las familias de migrantes internos por motivos de su condición en el sistema *hukou*;
- eliminar todas las barreras administrativas para el acceso a la educación obligatoria basadas en la condición en el sistema *hukou* de los padres del niño o la niña.

Amnistía Internacional pide también al gobierno de China que aborde otros motivos de preocupación en materia de derechos humanos que afectan de forma desproporcionada a los migrantes internos, tales como:

¹⁵⁶ CEEC, 2006 Annual Report, p. 110.

¹⁵⁷ “Facts and Figures: Widening Gap Between China’s Urban, Rural Areas”, *People’s Daily* (en línea), 3 de marzo de 2006, citado en CEEC, 2006 Annual Report, p. 110.

¹⁵⁸ Wang Tiayuan, entrevista en *People’s Net News*, 1 de octubre de 2001, citado en “China’s Household Registration (*hukou*) System: Discrimination and Reform”, declaración de Feiling Wang en la vista organizada por la CECC el viernes 2 de septiembre de 2005.

- Hacer cumplir el derecho a la educación gratuita y obligatoria para todos los niños y niñas, mediante:
 - la eliminación de todos los cargos escolares directos e indirectos y de las tasas diversas, incluidos, entre otros, los que se imponen exclusivamente a familias sin *hukou* urbano permanente;
 - la eliminación de los exámenes de cualificación como condición para el disfrute de la educación gratuita y obligatoria.
- Poner fin a los cierres discriminatorios de escuelas privadas como las dedicadas a hijos e hijas de migrantes internos, lo que incluye:
 - garantizar que los cierres sólo se llevan a cabo por verdaderos motivos de salud, seguridad u otros motivos objetivos y razonables;
 - garantizar que todos los menores afectados por los cierres de escuelas tienen acceso a educación alternativa adecuada, que sea gratuita al menos en el nivel obligatorio. La identificación de la educación alternativa debe hacerse sobre la base de consultas con los estudiantes y sus padres.

Amnistía Internacional pide además al gobierno de China que respete los derechos humanos en el trabajo, tal como disponen el derecho y las normas internacionales, lo que incluye:

- fortalecer los mecanismos de aplicación y formular medidas punitivas contra las empresas que no proporcionen a todos los trabajadores, incluidos los migrantes internos, contratos de trabajo válidos y exigibles;
- respetar el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos de su elección y a afiliarse a ellos, tal como disponen los tratados internacionales vinculantes para China, lo que incluye retirar su declaración sobre el artículo 8.1.a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que contempla este derecho;
- seguir aumentando los recursos para centros de asistencia jurídica que apoyen a los migrantes internos para buscar resarcimiento por violaciones de sus derechos en el lugar de trabajo.

Es de esperar que tales medidas potencien la capacidad de los trabajadores para proteger su derecho a unas condiciones de trabajo justas y favorables, incluido el derecho a:

- un salario justo y una vida aceptable para ellos y sus familias;
- condiciones de trabajo seguras y saludables;
- descanso, tiempo libre y limitación razonable de las horas de trabajo y vacaciones periódicas pagadas, así como remuneración por días festivos públicos.

Amnistía Internacional pide también al gobierno de China que cumpla con su obligación en virtud del artículo 2.1 del PIDESC de dedicar el máximo de recursos disponibles para lograr progresivamente la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación. Con este fin, China debe dedicar un nivel de recursos a la realización como mínimo de los niveles esenciales de estos derechos que sea acorde con el desarrollo y la prosperidad crecientes del país.